



PREVIDÊNCIA E REFORMA EM DEBATE:

ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES
SOBRE RPPS NO CONTEXTO DA
EMENDA CONSTITUCIONAL
103/2019

COORDENADORA
ANA CRISTINA MORAES

PREFÁCIO
ANTONIO AUGUSTO JUNHO ANASTASIA
ALEX ALBERT RODRIGUES

CAPÍTULO ESPECIAL
CARLOS ALBERTO CARROZZINO

POSFÁCIO
NARLON GUTIERRE NOGUEIRA
JOÃO CARLOS FIGUEIREDO

ANA CRISTINA MORAES

Coordenadora

PREVIDÊNCIA E REFORMA EM DEBATE:

ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES SOBRE RPPS NO
CONTEXTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019

BRASÍLIA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Previdência e reforma em debate : estudos
multidisciplinares sobre RPPS no contexto da
emenda constitucional nº 103/2019 / coordenação
Ana Cristina Moraes. -- 1. ed. -- Brasília, DF :
ABIPEM, 2025.

Vários autores.
Bibliografia.
ISBN 978-65-996506-3-5

1. Brasil - Constituição (1988) - Emenda
Constitucional 2. Direito previdenciário - Brasil
3. Previdência social 4. Reforma previdenciária -
Brasil I. Moraes, Ana Cristina.

25-252349

CDU-34:364.3(81)

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Previdência social : Direito
previdenciário 34:364.3(81)

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

DEDICATÓRIA

À Maria Irene da Rocha Moraes, que,
ao lado dos valores “moraes”,
acrescenta a firmeza da rocha às nossas veias.

Sumário

APRESENTAÇÃO	7
--------------------	---

PRIMEIRO PREFÁCIO	13
-------------------------	----

Antonio Augusto Junho Anastasia

SEGUNDO PREFÁCIO	15
------------------------	----

Allex Albert Rodrigues

CAPÍTULO ESPECIAL	21
-------------------------	----

Carlos Alberto Carrozzino

GRUPO I – REGIMES E BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

A APOSENTADORIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS INTEGRANTES DA GUARDA MUNICIPAL NO CONTEXTO DAS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS.....	24
---	----

Magadar Rosália Costa Briquet

AUTONOMIA DOS ENTES FEDERADOS NO RECONHECIMENTO DA APOSENTADORIA ESPECIAL DE SEUS SERVIDORES PÚBLICOS E O EXEMPLO PRIVILEGIADO DA POLÍCIA CIENTÍFICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	64
--	----

Gustavo Santanna

Felipe Scalabrin

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RS: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA ÁREA TÉCNICA DO TCE/RS	83
--	----

Marcos da Silveira Daniel

Raquel Brodt Damm

ASPECTOS ATUAIS DO LITÍGIO JUDICIAL PREVIDENCIÁRIO.....	112
---	-----

Alexandre Marder

UMA PREVIDÊNCIA SOCIAL: NOVOS PARADIGMAS, VELHOS PROBLEMAS.....	125
--	-----

Jair Antunes Montiel

Catiusca Reali

GRUPO II – INVESTIMENTOS

ENSAIOS SOBRE A ATIVIDADE DE GESTÃO DE RISCOS PARA REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	154
---	-----

Daniel Maeda

EXPOSIÇÃO TEMERÁRIA DE RECURSOS DO RPPS: UMA METODOLOGIA PARA ESTIMATIVA DE DANOS E SUGESTÕES PARA APRIMORAR A GOVERNANÇA	172
---	-----

Luiz Henrique Lima

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

REGULAÇÃO DE INVESTIMENTOS DOS RPPS: EVOLUÇÃO, DESAFIOS E PERSPECTIVAS	192
--	-----

Gustavo Leite

Vítor Leitão

A GESTÃO DE PORTFÓLIO DO INVESTIDOR INSTITUCIONAL - O QUE OS GRANDES INVESTIDORES TÊM FEITO PARA BUSCAR UMA PERFORMANCE MAIS ADEQUADA E O QUE ESPERAR À FRENTE!....	218
---	-----

Gustavo Tuckmantel

Eduarda S. Korzenowski

OS DESAFIOS CULTURAIS, REGULAMENTARES E PROCEDIMENTAIS PARA INVESTIR OS RECURSOS DO RPPS NO SEGMENTO DE EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS	230
---	-----

Tatiana Matte de Azevedo

GRUPO III – EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL

SEGREGAÇÃO DE MASSAS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	250
---	-----

Gustavo Adolfo Carrozzino

Márcio Osório Freitas

Thiago Costa Fernandes

ENTRE DÉFICITS E DECISÕES: INVESTIGANDO OS DETERMINANTES DAS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS NOS MUNICÍPIOS	277
--	-----

Henrique Serra Sitjá

EQUILÍBRIO ATUARIAL: UMA VISÃO CONCEITUAL E A DINÂMICA COM EXEMPLO PRÁTICO EM RPPS.....	296
--	-----

Máris Caroline Gosmann
Leonardo Costa

ASPECTOS TÉCNICOS E PRÁTICOS DA PREMISSA DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA E IMPACTOS NO RESULTADO ATUARIAL.....	321
--	-----

Marcos Ferreira da Silva
Cristiane Silva Corrêa

O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL E SUA NECESSÁRIA – E DESAFIADORA – COMPATIBILIDADE COM AS LIMITAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS, FINANCEIRAS E FISCAIS DO ENTE PÚBLICO	345
--	-----

Júlio César Fucilini Pause

PRIMEIRO POSFÁCIO	359
-------------------------	-----

Narlon Gutierre Nogueira

SEGUNDO POSFÁCIO	364
------------------------	-----

João Carlos Figueiredo

SOBRE A COORDENADORA, O CONVIDADO ESPECIAL, OS PREFACIADORES E OS POSFACIADORES	366
--	-----

SOBRE OS AUTORES E AS AUTORAS.....	369
------------------------------------	-----

APRESENTAÇÃO

Quando se fala em regime de previdência, a primeira ideia que vem à mente é a de tempo. Tempo de contribuição. Tempo de atividade. Tempo de permanência no serviço público. Tempo de exercício de funções gratificadas. Tempo de vida.

No ano de 2024, especialmente em maio, o Rio Grande do Sul foi assolado por enchentes inimagináveis. Diversos abrigos foram instalados, diversas pessoas abrigaram amigos e parentes, diversas redes se formaram.

E o tempo foi outro, o do sofrimento daqueles que, durante toda uma trajetória trabalharam, contribuíram para os seus regimes de previdência, públicos ou privados, adquiriram memórias e bens, e que, de uma hora para outra, perderam tudo, até a dignidade de não ter o que vestir e onde dormir, independentemente da classe social e da profissão exercida. Para muitos, o tempo parou no tempo, exatamente como nas imagens do relógio travado e do violão deitado, objetos que serviram aos moradores da Vila Asa Branca, em Porto Alegre, até as águas de maio aniquilarem as suas funções.



Depois de as casas terem ficado submersas por trinta e cinco dias por uma coluna de água que chegou a mais de três metros de altura, as montanhas de lixo retratavam o rastro de destruição e podridão deixado pelas enchentes. Quase nada sobrou e, ainda assim, alguns remexiam nos resíduos para tentar encontrar algo útil para tocar as suas vidas. Passados alguns meses, a grande maioria conseguiu se reerguer, com muito auxílio de quem estava disposto a estender as mãos; porém, muitos ainda sofrem com as perdas materiais e emocionais, traumas que são revividos a cada dia cinzento, a cada chuva que cai do céu.

Esse momento histórico não pode ser esquecido por todas as suas consequências sociais, ambientais e de governança e, por isso, faço essa digressão porque alguns dos autores desse livro também tiveram prejuízos significativos. Apesar de tudo, há um lado positivo nessa história: o Presidente da Associação Brasileira das Instituições de Previdência Estaduais e Municipais (Abipem), João Carlos Figueiredo, autor do segundo posfácio do livro, preocupou-se com a situação calamitosa dos gaúchos desde o primeiro dia, fazendo contatos, lives, evento do Comprev com a arrecadação de doações dos participantes e disponibilizando recursos da própria Associação, dentre outras iniciativas, que serviram, por exemplo, para proporcionar a aquisição de alimentos, roupas, materiais de higiene e de limpeza aos desabrigados. Além disso, as doações serviram para impulsionar a cozinha solidária do Instituto Meme, que teve por objetivo inicial levar marmitas durante a crise instaurada e, com novas doações de pessoas físicas e jurídicas, vem ganhando fôlego para prosseguir com o trabalho social de forma permanente, levando alimento e cuidado aos mais necessitados.

Diante dessa situação, o cronograma do livro, inicialmente estipulado, não se concretizou, até porque eu não poderia deixar para trás alguém que já estivesse comprometido com a escrita, ainda mais com toda a carga emocional que aflorou das enchentes. E tudo tem o seu tempo e o tempo do lançamento será o melhor de tudo.

Dito isso, prossigo essa apresentação mais como uma forma de agradecimento àquelas e àqueles que fazem parte dessa obra.

Às sete autoras e aos dezoito autores, agradeço profundamente a confiança. Com muito respeito aos estudos realizados, fiz a leitura de todos os capítulos e dei alguns pitacos técnicos, com a total liberdade de aceitarem ou não. O objetivo era aprimorar ainda mais os trabalhos para que os leitores tenham, nas suas mãos, uma obra

de excelência no segmento de RPPS, que possa ser referenciada pelos juízes, auditores, gestores de regimes de previdência, acadêmicos, servidores, beneficiários ou por aquele/aquela que busque respostas às inquietações sobre temáticas tão relevantes. Basta ler as minibiografias ao final do livro para ter a certeza de que o time é altamente qualificado, técnica e profissionalmente, cujo conhecimento está materializado, de forma objetiva e com maestria, nos capítulos dos três grupos de estudos: (i) regimes e benefícios previdenciários, (ii) investimentos e (iii) equilíbrio financeiro e atuarial.

Ao Ministro Anastasia, agradeço pela deferência em fazer o primeiro prefácio. Na época da tramitação da PEC e da aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019, exercia o mandato de Senador da República e participou de forma ativa no processo legislativo; e, atualmente, compõe o colegiado do Tribunal de Contas da União, julgando processos com matérias previdenciárias. A sua biografia demonstra a sua experiência política e força intelectual, que servem de balizas para a atuação profissional, seja como magistrado, seja como professor, transmitindo o seu conhecimento com proficiência e sabedoria.

Ao Alexx Albert Rodrigues, agradeço pelo aprendizado. Como segundo prefaciador, Alexx provoca os leitores a lerem e relerem a obra, dando pistas sobre cada capítulo e mostrando o potencial da coletânea para auxiliar quem atua no segmento dos regimes próprios de previdência. A cada leitura, surgem novos insights, novos horizontes, então, sigam a dica de releitura, sempre que possível.

Ao João Carlos Figueiredo, agradeço pelo apoio incondicional em tornar realidade essa obra – para além do seu viés humanitário durante as enchentes de maio de 2024 – e por ser o segundo posfaciador. A sua generosidade é marca indelével da sua conduta e a sua sensibilidade mostrou que se importa com os outros, independentemente do nome, da classe social, de onde vem ou para onde vai. Não é à toa que preside a Abipem no seu quarto mandato, pois sempre defendeu e proporcionou a qualificação dos gestores dos RPPS, a fim de que tenham conhecimento para gerir as suas organizações. Merece o nosso respeito e a gratidão, hoje e sempre.

Ao Naron Gutierre Nogueira, agradeço pela parceira e ensinamentos. O primeiro livro, lançado em 2019 pela Editora Lualri antes da entrada em vigor da EC nº 103, intitulado “Previdência e Reforma em Debate: estudos multidisciplinares sob a perspectiva do Regime Próprio”, coordenada por mim e pelo amigo Alexandre Sarquis,

trazia temas polêmicos, alguns que poderiam, ou deveriam, ter sido melhor debatidos por ocasião da reforma. E Narlon foi o prefaciador, momento em que exercia o cargo de Secretário-Adjunto de Previdência no Ministério da Economia e enfrentava, com expertise, os debates no Congresso Nacional. Aliás, nunca vou esquecer a palestra que proferiu no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, pouco tempo após a minha posse em 2014, deixando evidente que o mundo real dos regimes próprios de previdência diferia, e muito, da teoria que fazia parte da minha existência até aquele momento. Fico honrada em ter esse segundo livro, agora após a EC nº 103/2019, com o primeiro posfácio de sua autoria.

À Lúcia Helena Vieira, assessora da Presidência da Abipem, sou grata pela movimentação de toda a equipe necessária para a materialização do livro, desde a revisão até a editoração, com muita competência e tranquilidade. Cada detalhe passou por seu olhar atento, conferindo qualidade à obra.

À Laila Di Pietro, agradeço pela atenta revisão do livro, etapa fundamental para garantir fluidez na leitura. E, também, registro o meu agradecimento ao Juliano Batalha pela arte da capa que envolve o conhecimento de especialistas em matérias de RPPS, agora compartilhado com o/a leitor/a.

Por fim, não menos importante, estão os meus agradecimentos ao “garoto da capa”. Carlos Alberto Carrozzino, pai do autor Gustavo Carrozzino, foi o protagonista da capa do primeiro livro e continua servindo de inspiração. Em homenagem a sua trajetória de vida como trabalhador, aposentado e montanhista, pensei em trazer um pouco mais sobre a energia que o movimenta e, por isso, fiz o convite para escrever um capítulo especial, no qual poderia contar um pouco dessa história. Em 2019, jamais pensaria em subir uma montanha; porém, no carnaval de 2023, comprei um “pacote de trilhas” na serra gaúcha sem jamais ter feito algo do tipo. Foram quatro dias exaustivos, uma média de 17 quilômetros por dia em estradas rurais e na mata, com menos equipamentos do que o necessário. O resultado foram bolhas nos pés, dores musculares, um grande sorriso no rosto e o desejo de fazer tudo de novo. A partir daí, não parei mais e tenho condições de compreender muito bem a paixão do Carlos pelas montanhas, locais onde o tempo também é outro, onde a gente encontra a paz, a cura e a conexão plena com a nossa essência, de onde viemos e para onde vamos, inobstante de quem se é nessa jornada. Para além disso, o exemplo de Carlos deve ser transposto

para cada pessoa que se envolve de alguma forma nas temáticas de RPPS, inclusive os beneficiários: a persistência de seguir em frente, independentemente das condições do entorno, transforma existências e traz longevidade. Claro, mais trabalho para elaborar e manter atualizadas as tábuas atuariais...

Fica o convite, caro leitor, cara leitora: o livro que está nas suas mãos tem um precioso conteúdo, que transcende toda e qualquer trajetória. Leia, debata, teça críticas construtivas, aplique os conhecimentos para si ou para outrem, divulgue sempre que possível. Essa é a teia da vida que nos une, aqui e agora.

Ana Cristina Moraes

PRIMEIRO PREFÁCIO

A obra *“Previdência e Reforma em Debate”* nos convida a uma reflexão e ao diálogo multidisciplinar sobre as profundas transformações promovidas pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019, nos Regimes Próprios de Previdência Social.

Estruturado com excelência por sua organizadora, a Conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul Ana Cristina Moraes, o livro divide-se em três seções temáticas, cada uma composta por artigos que examinam, sucessivamente, os regimes e benefícios previdenciários, os desafios dos investimentos e, por fim, o equilíbrio financeiro e atuarial.

O leitor atento encontrará, primeiramente, uma análise diversificada que aborda temas como a aposentadoria de servidores de setores específicos e as particularidades do reconhecimento da aposentadoria especial. São também examinados, nesta seção, os processos de reforma nos municípios, as complexidades do litígio judicial previdenciário, além de novos paradigmas e problemas persistentes no sistema de previdência. Em seguida, o livro explora a gestão de riscos, a regulação e os desafios culturais enfrentados pelos regimes próprios; bem como, as estratégias de portfólio adotadas por grandes investidores institucionais. Na terceira seção, os autores discutem o equilíbrio financeiro e atuarial, abordando tópicos fundamentais, como a segregação de massas, déficits previdenciários e a compatibilidade entre as exigências fiscais e orçamentárias e a sustentabilidade dos regimes de previdência.

As novas diretrizes introduzidas pela reforma previdenciária impuseram uma reconfiguração das expectativas sociais quanto à aposentadoria, demandando dos trabalhadores, dos entes federativos e do mercado uma adaptação às novas dinâmicas de contribuição e benefícios. Em um contexto de mudanças constantes, no qual o desenvolvimento e o avanço científico frequentemente colocam em risco valores sociais, ambientais e de governança, é essencial que Estado e sociedade definam e preservem os princípios éticos e jurídicos que orientarão essas adaptações previdenciárias.

A reforma de 2019 resultou de uma complexa ponderação realizada pelo Congresso Nacional, que buscou equilibrar a sustentabilidade do sistema com as potenciais consequências econômicas e políticas, ao mesmo tempo respeitando situações já consolidadas e as legítimas expectativas dos beneficiários. Entretanto, a decisão política tomada pelos Deputados e Senadores não encerra os debates; ao contrário, esse novo marco constitucional da previdência deve fomentar discussões qualificadas, e a presente obra materializa exatamente isso em relação aos regimes próprios.

Passados cinco anos da promulgação da reforma, o desafio é avaliar a efetividade das modificações e seus reais impactos no planejamento previdenciário da sociedade. O processo de adaptação pode maximizar benefícios e minimizar riscos, promovendo um sistema mais equilibrado e justo para todos. Com efeito, o fortalecimento dos Regimes Próprios de Previdência Social exige parâmetros claros e seguros, que reduzam incertezas e garantam a segurança jurídica, sem negligenciar a realidade financeira dos entes federativos, a escassez dos recursos e a busca pelo equilíbrio atuarial.

O leitor tem em mãos um livro ambicioso, no qual os autores exploram as complexas intersecções entre direito, economia, política e ética no contexto previdenciário. Ao investigar os impactos, limitações e potencialidades das novas regras previdenciárias, a obra contribui significativamente para o aperfeiçoamento do sistema de previdência social e ilumina o debate sobre questões práticas e teóricas.

Estou certo de que a leitura dos artigos que compõem esta coletânea aprofundará o entendimento sobre o tema, promoverá reflexões importantes entre estudiosos e inspirará decisões fundamentadas por parte de autoridades, moldando as perspectivas futuras do sistema previdenciário no Brasil.

Desejo a todos uma proveitosa leitura.

Belo Horizonte, novembro de 2024.

Antonio Augusto Junho Anastasia

SEGUNDO PREFÁCIO

Venho convidar você, leitor, seja estudante, pesquisador, operador, gestor, comunicador ou, por ora, só curioso, a ler os quinze estudos constantes dessa obra, a mantê-los como material de consulta e apoio, a divulgá-los entre os seus círculos profissionais e a servirem de inspiração para que faça as suas próprias pesquisas.

Está-se diante de um convite a uma jornada de aprendizado. São quinze estudos multidisciplinares sobre os Regimes Próprios de Previdência Social, apresentados na forma de capítulos. O principal elemento de ligação entre eles não é apenas o contexto da última reforma constitucional, promovida pela complexa e desafiadora EC nº 103, de 2019, que, após cinco anos de sua promulgação, continua em processo de construção, sendo moldada pela sua interpretação, aplicação ou contestação. Os estudos aqui apresentados, de vinte e cinco autores, organizados em três temáticas – benefícios, investimentos e atuária –, são costurados pela linha do compromisso com a política pública da proteção previdenciária aos servidores, para que esta atinja os seus objetivos com responsabilidade e sustentabilidade.

Desde o primeiro parágrafo do primeiro estudo, o leitor irá se deparar com uma perplexidade: como são vastos o campo de conhecimento previdenciário e as suas aplicações e implicações!

Passo a compartilhar com você leitor, algumas pérolas que extraí da leitura da obra, como forma de agradecer a todos os autores pelas relevantes contribuições desses estudos para o segmento dos regimes próprios.

No primeiro estudo, Magadar nos dá uma aula com todos os aspectos que podem envolver a aposentadoria dos servidores integrantes das guardas municipais. Guardem sempre para futuras consultas! Apesar de se tratar de uma discussão antiga, que a última reforma previdenciária pretendeu resolver, como o leitor deverá observar, esse tema nos reserva ainda grandes embates funcionais, políticos e jurídicos.

Por sua vez, no estudo seguinte, Gustavo Santanna e Felipe Scalabrin trazem o nosso olhar para a interpretação das normas das

“aposentadorias especiais” pelo espectro do federalismo brasileiro. São apresentados os fatos históricos da organização federativa, os seus conceitos no relevo da “pluralidade normativa”, promovida pela EC nº 103, de 2019, que dá preferência às soluções regionais e locais para a regulação da previdência do servidor e a sua aplicação ao caso peculiar decorrente da forma de organização da perícia criminal no estado do Rio Grande do Sul.

No terceiro estudo, Marcos Daniel e Raquel Damm, ao apontarem as principais falhas das legislações municipais das reformas das regras de benefícios identificadas pela supervisão técnica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, levam-nos a refletir sobre o cenário jurídico complicado e desafiador imposto aos municípios brasileiros pela “pluralidade normativa” da EC nº 103, de 2019. Tema atual e futuro. O poder não vem só, traz consigo mais responsabilidades!

O estudo de Alexandre Marder, que vem em seguida, ensina sobre a característica do contencioso jurídico previdenciário, moldada pela zona de tensão entre a dignidade da pessoa humana e a indisponibilidade do patrimônio público, que leva a sua excepcionalização na concessão de liminares pelo Poder Judiciário, com a possibilidade de ressarcimento futuro ao erário. Ao discorrer sobre as principais situações litigiosas, o autor planta a semente: precisamos de referenciais decisórios estáveis e coerentes.

“Nós somos nós e nossas contradições”, asseveram Jair Montiel e Catiusca Reali no quinto estudo que, de forma bem aprofundada, fazem-nos mergulhar nas questões históricas e estruturais da desigualdade da sociedade brasileira, conclamando a nossa atenção sobre a desigual distribuição, entre os grupos de servidores, dos recursos orçamentários e a necessidade de que “a noção simplificadora de austeridade fiscal” não impeça “o avanço de políticas públicas que diminuam as desigualdades”.

No próximo estudo, que inaugura a temática relativa à gestão dos investimentos dos recursos, Daniel Maeda nos guia pelo vasto campo da identificação, estimativa, tratamento e gerenciamento dos riscos das aplicações, blindando-nos com todo o referencial teórico e as melhores práticas para a proteção dos recursos. Uma grande lição: não tratar o risco é pior do que tratá-lo de forma inadequada!

Por sua vez, Luiz Henrique Lima e Alexandre Sarquis, apresentam, no estudo seguinte, no sétimo capítulo, as consequências em

caso de não prevenção e tratamento de riscos relacionados aos investimentos. Debatem um referencial técnico de estimação, pelos Tribunais de Contas, dos impactos da exposição temerária desses recursos.

Quais as práticas de investimento devem ser adotadas por um gestor que administra recursos de terceiros que têm uma finalidade específica, tais como os RPPS e os fundos de pensão? A necessidade de formalização do processo de investimentos e de observar a política formalizada é a linha que costura o estudo de Gustavo Leite e Vitor Leitão com o de Gustavo Tuckmantel e de Eduarda S. Korzenowski. Os primeiros apresentam, no oitavo capítulo – que deve ser guardado pelo operador do RPPS para consultas frequentes –, todo o avanço da regulação internacional e nacional da administração fiduciária de recursos. E os outros autores, apresentam, no nono capítulo, a filosofia de investimentos de um gestor do fundo de uma universidade americana e os seus benefícios de rentabilidade de longo prazo, além do referencial técnico sobre a análise comportamental dos investidores. Temos que ter “consciência dos principais efeitos das nossas emoções na hora de investir” para alcançarmos os resultados mais alinhados com o propósito fiduciário.

No décimo capítulo, Tatiana Azevedo, constrói um original guia de implementação, gestão e acompanhamento de uma carteira de empréstimos consignados do RPPS. O porquê de tantos gestores e conselheiros terem temor/ressalvas com carteiras de empréstimos? É, de fato, tão arriscado e complexo? Esse estudo nos ajuda a desmistificar essas questões e a auxiliar a operacionalização dessas carteiras, com o devido cuidado e proteção.

No grupo de estudos relacionados à atuária, o desafio com a compatibilização do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS com a capacidade financeira, orçamentária e fiscal dita os estudos em prol da sustentabilidade desses regimes.

Gustavo Carrozzino, Márcio Freitas e Thiago Fernandes fazem o primeiro mergulho na seara atuarial, apresentando-nos, de forma didática e ilustrativa, um assunto que não é de fácil compreensão no dia a dia dos RPPS e que impacta as decisões de equacionamento de déficits pelos entes: o cálculo dos limites de gastos com pessoal. Além disso, refletem sobre a necessidade de revisão das normas dos limites fiscais em caso de segregação da massa, de forma a não prejudicar os entes que tiveram que optar por essa forma de gestão atuarial dos passivos, e nos mostram, por meio de um caso prático, o

impacto da reforma previdenciária, inclusive para fins da revisão da segregação da massa.

Por sua vez, Henrique Sitjá, no décimo segundo estudo, coloca-nos, literalmente, “fora da caixa” ao tentar responder uma questão: o que leva os entes federativos a enfrentarem todo o difícil processo de aprovação de uma reforma previdenciária pós EC nº 103? O autor, por meio de modelos matemáticos e estatísticos, de forma original, relaciona como variável dependente se o ente fez ou não reforma (ampla ou parcial) e, como variáveis explicativas, desde os indicadores que compõe o Índice de Situação Previdenciária, os dados censitários da população do município, dentre eles, a proporção de servidores estatutários, e os indicadores de situação fiscal do ente federativo. O autor consegue nos fazer refletir sobre “as dinâmicas políticas e sociais que influenciam as decisões de reforma” e as estratégias que possam ser mais eficientes para viabilizar a sua discussão e aprovação. Temos que evitar a “insustentabilidade futura” do regime, “o que implicaria, para os direta e indiretamente afetados, arcar com os prejuízos irreparáveis da imprevidência”.

Máris Gosmann e Leonardo Costa, no décimo terceiro capítulo, brindam-nos com um autêntico guia de atuária para não atuários. Primeiramente, tratam dos riscos atuariais que, para os regimes próprios, assumem outros contornos, destacando os “desafios específicos relacionados à sua gestão localizada” e as pressões econômicas e políticas a que estão sujeitos. Em seguida, oferecem-nos toda uma base técnica e conceitual e a sua aplicação prática para um caso hipotético e didático, no acompanhamento da situação atuarial, demonstrando e explicando as formulações. Livro obrigatório de introdução ao assunto. Destaco que os autores me inspiraram a aprofundar o conhecimento no tema da “transparência na comunicação com as partes interessadas”, essencial para um gestor de RPPS conseguir obter, de forma eficaz, a implementação do modelo de gestão do financiamento dos regimes próprios pelos entes.

Marcos Silva e Cristiane Corrêa, no capítulo que antecede o grande final, levam-nos a uma consideração inédita sobre as estimativas da compensação financeira entre regimes previdenciários não só como premissa atuarial, mas vislumbrando parte do impacto dos valores dos fluxos acumulados como “ativo”. Fazem uma visão geral sobre conceitos e questões operacionais da compensação, preocupam-se em garantir que a utilização dessa premissa não venha a provocar distorções no resultado atuarial dos regimes e chamam a

atenção para as discrepâncias verificadas entre os valores estimados e os performados.

Encerrando a obra, Júlio Pause estuda estratégias para resolver a mais difícil das equações previdenciárias: o equilíbrio entre o técnico (custeio necessário) e o possível (“dentro” da capacidade orçamentária, financeira e fiscal do ente). Como garantir o equilíbrio do sistema dentro da realidade e as peculiaridades de cada município? Esse é o desafio que, tanto o Ministério da Previdência Social quanto os Tribunais de Contas, juntamente com os representantes dos dirigentes dos entes e dos RPPS, terão que enfrentar nos fóruns de relacionamento institucional e nas instâncias participativas, que são uma marca do segmento dos regimes próprios.

A todos os pesquisadores aqui presentes, renomados juristas, estudiosos, servidores públicos ou operadores previdenciários, um agradecimento pelos seus valorosos estudos, que em muito contribuirão para o aperfeiçoamento da previdência dos servidores. Dentre os quais, destaco os técnicos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e o papel de referência que esse órgão ocupa junto ao segmento dos regimes próprios e na administração pública brasileira.

Por fim, um agradecimento especial à organizadora dessa excelente obra, Sra. Ana Cristina Moraes, por propiciar-me o aprendizado com cada um dos estudos aqui contemplados e a oportunidade em contribuir para a sua divulgação.

Alex Albert Rodrigues

CAPÍTULO ESPECIAL

Carlos Alberto Carrozzino

Como todo menino na década de 50, o futebol era a escolha preferida. As peladas semanais eram comparadas com a missa dominical. Uma obrigação. Durante muito tempo pratiquei este esporte e sonhava um dia ser um jogador profissional, até que, por necessidade, tive, aos 14 anos, que arrumar um emprego e o sonho acabou.

Mas o meu corpo franzino, cheio de disposição, clamava por uma continuidade esportiva e apareceu, como um conto de fada, o montanhismo. Um desafio contra o medo de altura e de lances difíceis que provocam quedas, misturados com as paisagens deslumbrantes, aliadas ao prazer da chegada a um cume.

Pratiquei, ora escalando, ora caminhando, durante uns bons 15 anos, até me casar com uma montanhista. Com a chegada dos dois filhos, a responsabilidade cresceu e tive que parar de praticar o montanhismo. A vida nos leva a tomar decisões inesperadas e árduas.

Trabalhei toda a minha vida na iniciativa privada. Cheguei a contribuir para o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economistas (SASSE), Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) e, por fim, para o Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), por onde me aposentei aos (agora longínquos) 50 anos de idade.

Fiquei 30 anos sem praticar qualquer atividade, resumindo-me a observar o crescimento e as pequenas vitórias dos meus filhos e a F1 aos domingos. Num destes domingos, meus meninos, cansados de me ver sentado no sofá assistindo TV, resolveram tomar uma atitude. Compraram um Bauldrier (cadeirinha de escalada) e um mosquetão e me deram de presente, com uma intimação para eu voltar a escalar. Eu já não era mais um garoto e meus 60 anos poderia me trair. Contudo, a ação deles estava bem delineada para mim, ou seja, não queriam ver o pai ser devorado pelo tempo e pela inércia.

Ato contínuo, aceitei um desafio do meu filho caçula e fui encarar com ele o Caminho Inca, no Peru, uma caminhada de três dias, a mais de 4.000 metros de altitude. Estava ali o batismo de fogo.

Voltei de lá com a certeza de que o meu retorno às montanhas era inevitável. Novos companheiros me levaram para a sensação das escaladas e, hoje, beirando os meus 81 anos de idade e com mais de 1.200 atividades nas montanhas depois da retomada, não me vejo mais assistindo TV aos domingos, mesmo depois de o meu coração ter sofrido um infarto.

Estas trocas maravilhosas do sofá para as atividades físicas me transformaram em outro indivíduo, onde a minha vida social foi acrescentada e preenchida com pessoas que se transformaram em verdadeiros amigos. No montanhismo, tenho muitos amigos aposentados que, até hoje, dividem as cordadas comigo nas montanhas do Rio de Janeiro. Não é incomum a soma das idades dos participantes dessas escaladas ultrapassar os 150 anos. E olha que eu nem sou o montanhista mais velho da turma.

Mas, dentre estes amigos, o mais importante é o meu filho mais velho, coautor desta obra, pois se transformou também em um montanhista e tenho, ainda hoje, o privilégio de escalar com ele e, futuramente, com o meu neto.

Nesse paralelo entre o montanhismo e a escalada, vejo que em ambos os casos é preciso se preparar para a longa empreitada, estar atento às adversidades que surgem no meio do caminho e jamais perder o foco do objetivo principal.

De que adianta uma aposentadoria sem qualidade de vida? A aposentadoria deve ser pensada e tratada não apenas no âmbito financeiro e atuarial; mas também, no âmbito da saúde física e mental. Se eu não tivesse escutado o clamor dos meus filhos, hoje eu não teria a saúde que tenho e nem teria tido o privilégio de escalar o Dedo de Deus com um deles. E, nesta foto, estou com o meu filho Gustavo na via “Azul”, setor “Coloridos”, na face sul do morro da Urca, no Rio de Janeiro.

Agradeço, em minhas orações, o retorno das atividades que me devolveu a vontade de viver, os novos amigos que conquistei; mas, principalmente, aos meus filhos pela percepção de me mostrar um novo caminho.



GRUPO I

**REGIMES E BENEFÍCIOS
PREVIDENCIÁRIOS**

A APOSENTADORIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS INTEGRANTES DA GUARDA MUNICIPAL NO CONTEXTO DAS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS

Magadar Rosália Costa Briguet

Introdução

As recentes decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre os guardas municipais, à luz do estatuto federal editado para esses profissionais, quando no exercício de cargo efetivo, portanto, submetidos ao regime estatutário e ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), traz ao debate importante aspecto da vida da categoria, qual seja, a aposentadoria especial, vale dizer, o direito à aposentadoria especial, por estar submetida a requisitos específicos, por conta da caracterização da atividade desempenhada por tais servidores.

Para a perfeita compreensão da matéria, o capítulo abrangerá a análise do tema antes e depois da Emenda Constitucional (EC) nº 103, de 12 de novembro de 2019, conforme os aspectos mais relevantes deduzidos a seguir, articuladamente.

1 A aposentadoria dos guardas municipais antes da EC nº 103/2019

Anteriormente à entrada em vigor da EC nº 103/2019, a aposentadoria especial dos servidores públicos estava disciplinada no art. 40, § 4º, da Constituição Federal (CF), na redação conferida pela EC nº 47/2005, estabelecendo que:

§ 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).

Portanto, a aposentadoria especial dos servidores públicos ficou restrita aos servidores com deficiência, aos que exerciam atividade de risco e aos que exerciam atividades sob condições especiais e que prejudicassem a saúde ou a integridade física.

A dúvida que remanesceu foi: onde se encaixariam os guardas municipais? Nas atividades exercidas sob as condições especiais que prejudicassem a saúde ou a integridade física, ou nas atividades de risco?

Apesar da autorização constitucional para essas aposentadorias, a serem concedidas com requisitos e critérios diferenciados das aposentadorias comuns, as respectivas leis complementares foram elaboradas e encaminhadas para a aprovação do Congresso Nacional; contudo, não lograram êxito (entre elas, os Projetos de Leis Complementares nº 554 e nº 555), onde, originalmente, não havia previsão específica para os guardas municipais.

A demora na edição das leis complementares acabou por gerar a interposição de inúmeros Mandados de Injunção (MI) nos Tribunais Estaduais e junto ao STF, especialmente sobre a aposentadoria especial dos servidores que exerciam atividades submetidas a elementos nocivos à saúde e à integridade física. Os pedidos começaram a ser acolhidos, decidindo-se no sentido de que deveriam ser analisados os pedidos administrativos de aposentadoria com a adoção dos requisitos e das condições das leis disciplinadoras para os segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), estipulados na Lei Federal nº 8.213/91, para os segurados submetidos às atividades sujeitas a elementos nocivos; assim como, a Lei Complementar Federal nº 142/2013, para os segurados com deficiência.

Quanto às atividades de risco (art. 40, § 4º, II), o Plenário do STF afirmou, nos MIs nº 833/DF (Relatora a Ministra Cármen Lúcia e Redator do acórdão o Ministro Luís Roberto Barroso, julgado em 11/06/2015) e nº 844/DF (Relator o Ministro Ricardo Lewandowski e Redator do acórdão o Ministro Luís Roberto Barroso, julgado em 11/06/2015), que a omissão inconstitucional se caracterizaria apenas em relação às atividades **inerentemente** perigosas. No julgamento desses MIs, impetrados por ocupantes do cargo de Oficial de Justiça Avaliador, registrou-se que o Oficial de Justiça e os servidores do Poder Judiciário poderiam estar sujeitos a situações de risco. No entanto, esse risco é contingente, e não inerente ao serviço; vale dizer:

o perigo na atividade desses agentes é eventual. Salientou-se, ainda, que o simples pagamento de adicionais ou gratificações por periculosidade; bem como, o porte de arma de fogo, não são suficientes para a caracterização de omissão inconstitucional, em razão da autonomia entre o vínculo funcional e o previdenciário, reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência.

Assim, **somente o legislador** poderia disciplinar quais categorias profissionais exerceriam as atividades de risco e garantir, a elas, a aposentadoria especial.

Confira-se o teor das ementas das referidas decisões:

DIREITO PREVIDENCIÁRIO. MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO. OFICIAIS DE JUSTIÇA. ALEGADA ATIVIDADE DE RISCO. APOSENTADORIA ESPECIAL. ORDEM DENEGADA. 1. Diante do caráter aberto da expressão atividades de risco (art. 40, § 4º, II, da Constituição) e da relativa liberdade de conformação do legislador, somente há omissão inconstitucional quando a periculosidade seja inequivocamente inerente ao ofício. 2. A eventual exposição a situações de risco – a que podem estar sujeitos os Oficiais de Justiça e, de resto, diversas categorias de servidores públicos – não garante direito subjetivo constitucional à aposentadoria especial. 3. A percepção de gratificações ou adicionais de periculosidade, assim como o porte de arma de fogo, não são, por si sós, suficientes para reconhecer o direito à aposentadoria especial, em razão da autonomia entre o vínculo funcional e o previdenciário. 4. Voto pela denegação da ordem, sem prejuízo da possibilidade, em tese, de futura lei contemplar a pretensão da categoria (MI nº 833/DF) (Brasil, 2015b).

DIREITO PREVIDENCIÁRIO. MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO. OFICIAIS DE JUSTIÇA E SERVIDORES DO JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO COM ATRIBUIÇÕES RELACIONADAS À SEGURANÇA. ALEGADA ATIVIDADE DE RISCO. APOSENTADORIA ESPECIAL. ORDEM DENEGADA. 1. Diante do caráter aberto da expressão atividades de risco (art. 40, § 4º, II, da Constituição) e da relativa liberdade de conformação do legislador, somente há omissão inconstitucional quando a periculosidade seja inequivocamente inerente ao ofício. 2. A eventual exposição a situações de risco – a que podem estar sujeitos os servidores ora substituídos e, de resto, diversas outras categorias – não garante direito subjetivo constitucional à aposentadoria especial. 3. A percepção de gratificações ou adicionais de periculosidade, assim como o porte de arma de fogo, não são, por si sós, suficientes para reconhecer o direito à aposentadoria especial, em razão da autonomia entre o vínculo funcional e o previdenciário. 4. Voto pela denegação da ordem, sem prejuízo da possibilidade, em tese, de futura lei contemplar a pretensão das categorias representadas pela impetrante (MI nº 844/DF) (Brasil, 2015c).

Esses dois acórdãos serviram como paradigmas para outras decisões em casos análogos.

No que tange à aposentadoria das atividades exercidas sob condições especiais, prejudiciais à saúde e à integridade física, finalmente, o STF editou a Súmula Vinculante nº 33, cujo verbete é o seguinte: “aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras

do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica” (Brasil, 2014e).

Consigne-se, ainda, que a edição da Súmula Vinculante não foi suficiente para extinguir a celeuma que se travou, inclusive judicialmente, em relação ao critério de cálculo que deveria ser adotado para as aposentadorias concedidas aos servidores, com fundamento na referida súmula.

As decisões judiciais se dividiram entre a concessão de aposentadorias especiais com os direitos de integralidade da remuneração no cargo efetivo e de paridade, fundadas no art. 6º da EC nº 41/2003, e as deferidas segundo o critério da média das contribuições previdenciárias aportadas e dos reajustes anuais, com base nas disposições da Lei Federal nº 8.213/91, especialmente o art. 57, § 1º.

Assim, importante esclarecer que o art. 57 estabelece que a aposentadoria especial, observado o disposto no art. 33 desta mesma lei, consistirá em uma renda mensal equivalente a 100% do salário-de-benefício. O art. 29 define o que é salário-de-benefício e, no inciso II, prescreve que, para os benefícios de que tratam as alíneas “a”, “d”, “e” e “h” do inciso I do art. 18, deve ser utilizada a média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo (a aposentadoria especial está na alínea “d” do inciso I do art. 18).

Torna-se, portanto, ilógico supor que, sem permissão legal, o critério de cálculo de proventos dessas aposentadorias seria o da integralidade e o critério de reajuste, o da paridade.

Embora se tratasse de outra questão abordada, sempre é conveniente lembrar que, no julgamento do RE nº 590.260/SP, tendo sido reconhecida a Repercussão Geral (Tema nº 139) (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 24/06/2009, publicado em 04/08/2009), o STF firmou a tese no sentido de que os servidores que ingressaram no serviço público antes da EC nº 41/2003, mas que se aposentaram após a referida emenda, possuíam 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 nº 47/2005.

Ora, nem todos os servidores que estavam submetidos a elementos nocivos à saúde implementavam todos os requisitos estabelecidos no art. 6º da EC nº 41/2003; portanto, estaria sendo violado

o dispositivo acerca do enquadramento daquele que comprovasse somente os 25 anos de tempo de contribuição na atividade especial sem cumprir os demais requisitos do dispositivo.

A EC nº 103/2019 dispôs, para os servidores federais (art. 5º; § 2º do art. 10; art. 21; e art. 22) e, para os segurados do RGPS, regras específicas para as aposentadorias especiais. Assim, a Súmula Vinculante vigorou até a edição da EC nº 103/2019 para os servidores federais e para os servidores dos estados e municípios que fizeram a reforma previdenciária, contemplando esse tipo de aposentadoria, até a data da edição da respectiva nova lei previdenciária.

De se esclarecer que, ao contrário da tradição constitucional, que reservava a competência para as regras de aposentadoria e pensão por morte dos servidores públicos, ao legislador constituinte, inclusive o derivado, a EC nº 103/2019 desconstitucionalizou tais regras relativas aos servidores dos entes subnacionais, de modo que delegou a competência para legislar sobre esse relevante tema para os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Essa desconstitucionalização em nada contribuiu para a pacificação de assuntos relevantes ligados à aposentadoria, especialmente esse da aposentadoria especial, em seus desdobramentos: as aposentadorias especiais dos exercentes das atividades submetidas a elementos nocivos à saúde e à integridade física, das pessoas com deficiência e dos servidores que, não sendo policiais, são submetidos ao exercício de atividades de risco.

Com relação à aposentadoria dos servidores integrantes das guardas municipais, na omissão da Emenda Constitucional e ante a proibição contida no novo § 4º do art. 40, vedando a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para a concessão de benefícios, ressalvando-se apenas as categorias previstas nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º, nada foi previsto, de modo que essa categoria funcional ficou, em relação ao tema, em uma espécie de limbo legislativo.

De qualquer modo, o que se sabe é que muitos entes federativos não lograram aprovar as leis versando sobre a reforma previ-

denciária¹ para os seus servidores e continuaram a aplicar a legislação constitucional e infraconstitucional vigentes anteriormente, por expressa disposição da EC nº 103/2019². Para os guardas municipais, não fizeram exceção.

Registre-se, ainda, que, recentemente, foi aprovada, no Senado, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 66, seguindo à Câmara para a aprovação, em dois turnos, na qual, dentre outras medidas relativas ao pagamento de débitos dos municípios com os RPPS e RGPS, está prevista a inserção do art. 40-A³ à Constituição Federal, objetivando determinar a aplicação, aos RPPS do Distrito Federal, dos estados e dos municípios, as mesmas regras do RPPS da União, exceto se esses preverem regras mais rigorosas quanto ao equilíbrio financeiro e atuarial.

2 Competência para editar lei complementar sobre as aposentadorias especiais antes da edição da EC nº 103/2019

Outro ponto a ser considerado é a competência para editar as leis complementares de que trata o § 4º, incisos I, II e III da Constituição Federal, na redação anterior à EC nº 103/2019.

1 Até 23.02.2024, 42.31% dos estados e municípios fizeram a reforma previdenciária. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/estatisticas-da-previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/painel-de-acompanhamento-da-reforma-previdenciaria>. Acesso em: 26 fev. 2024.

2 § 9º do art. 4º; § 2º do art. 5º; § 7º do art. 10; § 4º do art. 20; § 3º do art. 21; parágrafo único do art. 22 e § 8º do art. 23, todos da EC nº 103/2019.

3 Art. 40-A. Aos regimes próprios de previdência social dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios aplicam-se as mesmas regras do regime próprio de previdência social da União, exceto se preverem regras mais rigorosas quanto ao equilíbrio financeiro e atuarial (Brasil, 1988).

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo, quanto à aplicação das mesmas regras do regime próprio de previdência social da União, inclui as regras de:

I – idade e tempo de contribuição mínimos, cálculo de proventos e pensões, alíquotas de contribuições e acumulação de benefícios, além de outros aspectos que possam impactar o equilíbrio a que se refere o caput deste artigo; e

II – transição para os atuais servidores e as regras transitórias aplicáveis tanto para esses quanto para aqueles que venham a ingressar no serviço público do ente federativo.

A tese firmada no STF foi no sentido de que somente o Congresso Nacional poderia editar lei complementar para as aposentadorias especiais; mas também, que os Mandados de Injunção sobre a matéria deveriam ser julgados perante o STF. A decisão foi proferida no Recurso Extraordinário nº 797.905/SE, reconhecida a Repercussão Geral (Tema nº 727), Relator o Ministro Gilmar Mendes, julgado em 15/05/2014, cuja ementa é a seguinte:

Recurso extraordinário. Repercussão Geral da questão constitucional reconhecida. Reafirmação de jurisprudência. A omissão referente à edição da Lei Complementar a que se refere o art. 40, § 4º, da CF/88, deve ser imputada ao Presidente da República e ao Congresso Nacional. 2. Competência para julgar mandado de injunção sobre a referida questão é do Supremo Tribunal Federal. 3. Recurso extraordinário provido para extinguir o mandado de injunção impetrado no Tribunal de Justiça (Brasil, 2014d).

Sobre a aposentadoria especial para os servidores em atividade de risco, a então Secretaria Especial da Previdência e do Trabalho, vinculada ao Ministério da Previdência Social, órgão federal que edita parâmetros e diretrizes gerais aos Regimes Próprios (RPPS), nos termos do art. 9º, inciso II, da Lei Federal nº 9.717/98, na redação anterior à Lei Federal nº 13.846/2019, publicou a Nota Explicativa nº 06/2016 CGNAL/DRPSP/SPPS/MTPS, enfatizando que as aposentadorias dos servidores em atividades de risco necessitariam ser disciplinadas em lei complementar federal (nacional), cabendo dizer que somente os policiais teriam direito a essa modalidade de aposentadoria, nos termos da Lei Complementar nº 51/85, alterada pela Lei Complementar nº 144/2014.

Segue o excerto da citada nota:

Quanto à atividade de risco, está em vigor a Lei Complementar nº 51/1985, que regula a aposentadoria dos servidores policiais. Segundo entendimento do STF na ADI 3.817-6/DF, essa Lei foi recepcionada pela Constituição de 1988 e pelas Emendas que a reformaram. Inclusive, em decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão - ADO nº 28, o STF julgou improcedente a alegação de omissão do Estado de São Paulo na disciplina da aposentadoria das servidoras policiais civis, pois a Lei Complementar nº 144/2014, que alterou a LC 51/1985, foi editada pela União Federal com fundamento no art. 24, § 4º, da Constituição da República e, como lei nacional, contém normas e diretrizes gerais aplicáveis imediatamente também aos Estados, **mas somente aos policiais** (Brasil, 2014a, grifo nosso).

Necessário deixar registrado que várias leis municipais foram editadas à época para o fim de se conceder a aposentadoria especial aos guardas civis municipais; todavia, tiveram a sua inconstitucionalidade decretada.

Observem-se as ementas de decisões proferidas em algumas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, julgadas pelo TJSP:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 309, de 18 de setembro de 2013, do Município de Taboão da Serra, a inserir o artigo 97-A na Lei Complementar nº 141, de 22 de junho de 2007. Disposições sobre critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos Guardas Civis Municipais. Descabimento. Competência normativa pelo Município extravasada. Inconstitucionalidade. Desrespeito aos artigos 126 e 144 da Constituição do Estado. Ação procedente. (ADI nº 2131973-25.2015.8.26.0000/SP, Acórdão nº 2015.0000850630, Órgão Especial, Relator Desembargador Borelli Thomaz, julgado em 11/11/2015) (São Paulo, 2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Intervenção de terceiro: *amicus curiae* – Admissibilidade, desde que requerida antes de enviados os autos à Mesa, pelo Relator, para o julgamento da causa – Intervenção, no caso, manifestada a destempo pelo SINDSEP – Indeferimento. Ação Direta de Inconstitucionalidade – Emenda nº 39/2015 à Lei Orgânica do Município de São Paulo – Dispositivo que trata da concessão de aposentadoria especial a servidor integrante da Guarda Civil Municipal – Matéria Previdenciária – Aposentadoria especial de servidor público que deve ser regulada em norma de caráter nacional (lei complementar federal), de competência privativa da União e concorrente dos Estados e Distrito Federal (suplementar ou plena, na falta de lei federal), não aos Municípios (arts. 24, XII, e 40, § 2º, CF, este último reproduzido pelo art. 126, § 4º, da Constituição Estadual, todos aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Constituição Estadual) – Jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal e desta Corte – Inconstitucionalidade reconhecida. Ação julgada procedente. (ADI nº 2260166-24.2016.8.26.0000/SP, Acórdão nº 2017.0000977301, Órgão Especial, Relator Desembargador João Carlos Saletti, julgado em 13/12/2017) (São Paulo, 2017).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Emenda nº 0880/2017 à Lei Orgânica do Município de Catanduva – Dispositivo que trata da concessão de aposentadoria especial dos servidores municipais – Matéria Previdenciária. Aposentadoria especial de servidor público que deve ser regulada em norma de caráter nacional (lei complementar federal), de competência privativa da União e concorrente dos Estados e Distrito Federal (suplementar ou plena, na falta de lei federal), não aos Municípios (art. 24, inciso XII, e art. 40, § 2º, CF, este último reproduzido pelo art. 126, § 4º, da Constituição Estadual, todos aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Constituição Estadual) – Jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal e desta Corte – Ação julgada Procedente. (ADI nº 2190250-63.2017.8.26.0000/SP, Acórdão nº 2018.0000112644, Órgão Especial, Relator Desembargador Silveira Paulilo, julgado em 21/02/2018) (São Paulo, 2018).

Nesse contexto, a pretensão apresentada pelos ocupantes do cargo de guarda civil em vários municípios não pôde ser acolhida pela Administração, à época, diante do óbice da competência municipal para legislar sobre a matéria.

Aguardava-se, portanto, a edição de **lei complementar federal** que dispusesse sobre a aposentadoria especial de outras atividades de risco, além dos policiais, o que não chegou a ser implementado.

3 A natureza da atividade exercida pelo integrante da guarda municipal e a sua importância para o município

De proêmio, necessário distinguir, no serviço público, as atividades comuns das ditas especiais. As primeiras são exercidas sem exposição ao risco ou com perigo menor de sobrevir a aposentadoria por invalidez em decorrência da atividade exercida; as especiais, por sua vez, são reservadas às atividades que submetem o servidor a risco ou a prejuízo à saúde ou à integridade física.

Dois, dos três tipos compreendidos nas atividades especiais ditas insalubres (insalubres *stricto sensu*, penosas ou perigosas) são definidos pelas normas trabalhistas.

Assim, o art. 189 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) prescreve que são insalubres as atividades que, por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, exponham os empregados a agentes nocivos à saúde, acima dos limites de tolerância fixados em razão da natureza e da intensidade do agente e do tempo de exposição aos seus efeitos.

No que tange aos agentes nocivos, são aqueles que “possam trazer ou ocasionar danos à saúde ou à integridade física do servidor, nos ambientes de trabalho, em função da natureza, concentração, intensidade ou exposição”. Eles se resumem, segundo o Professor Wladimir Novaes Martinez (2012, p. 78-79), a “físicos, químicos, biológicos, ergométricos, psicológicos, políticos”. Para o presente tema, utilizando as modalidades acima, sobressaem os agentes, denominados como psicológicos (à tensão do tráfego, ao medo do ambiente, ao risco de acidente, ao perigo, ao assédio moral do superior etc.) e políticos (os que decorrem da violência urbana e rural, presente a possibilidade de agressão).

Com relação às atividades perigosas, o art. 193 da citada CLT, alterado em 2012, pela Lei Federal nº 12.470,

considera atividades ou operações perigosas [...] aquelas que, por sua natureza ou métodos de trabalho, impliquem risco acentuado em virtude de exposição permanente do trabalhador a (i) inflamáveis ou energia elétrica; (ii) roubos ou outras espécies de violência física nas atividades profissionais de segurança pessoal ou patrimonial (Brasil, 2012).

A NR-16 trata de atividades e operações perigosas e, em seu anexo III, relaciona as atividades e operações perigosas com a expo-

sição a roubos ou outras espécies de violência física nas atividades profissionais de segurança pessoal ou patrimonial.

Segundo o Prof. Wladimir Novaes Martinez (2012, p. 75), “a periculosidade é imanente, trata-se da possibilidade de ocorrência do evento danoso, e este, em potencial, não precisa acontecer para tê-lo presente. Risco é possibilidade, dispensado o sinistro (risco realizado)”. Citou, como exemplos, o trapezista ou aramista de um circo, o mergulhador de plataforma marítima, independentemente da pressão psicológica (medo de cair se sofrer os efeitos da pressão), convivendo com contingência temerária, o que é suficiente para caracterizar a periculosidade.

As atividades penosas são de difícil delimitação, embora presentes em algumas funções. “Pode ser considerada penosa a atividade produtora de desgaste no organismo, de ordem física ou psicológica, em razão da repetição dos movimentos, condições agravantes, pressões e tensões próximas do indivíduo” (Martinez, 2012, p. 75).

Cite-se, por exemplo, o motorista de transporte coletivo, que de forma habitual e permanente, submete-se a um trânsito intenso, em grandes cidades; o professor que permanece em pé, em longas jornadas.

É claro que, em se tratando de perigos, riscos, nem sempre a legislação consegue identificar todos os existentes, de modo que outros podem ocorrer, pondo em risco a higidez do servidor. Na hipótese de serem identificados como elementos nocivos à saúde ou integridade física do servidor, devem ser aceitos.

Portanto, a lista oficial de agentes nocivos que podem prejudicar a saúde ou a integridade física do servidor não é exaustiva, podendo, sim, existir outros, não catalogados.

A doutrina e a jurisprudência consideram que cabe o reconhecimento como tempo de serviço especial quando o segurado comprovar a exposição aos agentes nocivos ainda que não descritos nos regulamentos.

Nesse sentido, está assentada a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Veja-se:

PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. CONVERSÃO DE TEMPO DE SERVIÇO ESPECIAL EM COMUM. POSSIBILIDADE. EXPOSIÇÃO PERMANENTE À ELETRICIDADE.

1. Nos termos do § 5º do art. 57 da Lei nº 8.213/91, é possível a conversão do tempo de serviço prestado sob condição especial em comum.
2. A Primeira Seção desta Corte, no julgamento do REsp nº 1.306.113/SC, submetido ao rito do art. 543-C do CPC, entendeu que **“as normas regulamentadoras que estabelecem os casos de agentes e atividades nocivos à saúde do trabalhador são exemplificativas, podendo ser tido como distinto o labor que a técnica médica e a legislação correlata considerarem como prejudiciais ao obreiro, desde que o trabalho seja permanente, não ocasional, nem intermitente, em condições especiais”**.
3. O direito ao reconhecimento do tempo de serviço prestado em tais condições como especial, e sua conversão em tempo comum, não pode ser tolhido pelo simples fato de não haver, no Decreto nº 83.080/79 e naqueles que o sucederam, discriminação específica dos serviços expostos à eletricidade como atividade perigosa, insalubre ou penosa.
4. Agravo regimental não provido. (AgRg no REsp nº 1.162.041/GO, Relator Ministro Rogério Schietti Cruz, 6ª Turma, julgado em 02/10/2014) (Brasil, 2014c, grifo nosso)⁴.

Maria Helena Carreira Alvim Ribeiro (2010, p. 235) reconhece que a exposição regular do segurado à possibilidade de um evento, de um acidente tipo, que, em ocorrendo, já traz como consequência o infortúnio, é suficiente para a configuração do tempo de serviço como especial.

A mencionada juíza federal citou, em abono de sua tese, a lição de Carlos Alberto Pereira de Castro e colaboradores, admitindo que:

[...] essa relação não pode ser considerada exaustiva, mas enumerativa, sustentando que segundo a Súmula 198 do extinto Tribunal Federal de Recursos, é devida a aposentadoria especial se a perícia judicial constatar que a atividade exercida pelo segurado é perigosa, insalubre ou penosa, mesmo não inscrita em regulamento (Castro; Lazzari; Kravchychyn, 2016, p. 13).

Sempre defendemos que o exercício das atividades desempenhadas pelos guardas municipais, são, no mínimo, perigosas, pois envolvem um risco maior que o comum, a possibilidade de agressão, o perigo e a pressão psicológica, fatores que devem ser sopesados quanto ao enquadramento dessa categoria profissional para fins de concessão de aposentadoria especial.

⁴ Nesse mesmo sentido: REsp nº 354.737/RS, 6ª Turma, Relatora Ministra Maria Theresza de Assis Moura, Dje 09/12/2008; REsp nº 977.400/RS, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, 5ª Turma, Dje 05/11/2007.

3.1 Uma breve observação sobre o recebimento, pelos guardas municipais, do adicional de insalubridade ou periculosidade ou de risco

A doutrina entende que o recebimento do adicional não é pressuposto obrigatório para que seja reconhecido o exercício de atividade de natureza especial pelo trabalhador.

Sérgio Pinto Martins (2000, p. 367) reconhece que “não necessariamente a aposentadoria especial irá coincidir com as pessoas que recebem adicionais de remuneração. Exemplo seria o adicional de periculosidade. O pagamento do adicional pode ser um indício ao direito à aposentadoria especial”.

De igual modo, a jurisprudência do Tribunal Federal da 2ª Região reconhece que:

[...] 6. O direito ao recebimento dos adicionais de periculosidade ou insalubridade não enseja o direito à obtenção da denominada aposentadoria especial ou contagem especial. Isto porque os pressupostos para a concessão de um e outro instituto são diversos. Conforme decisões da Justiça do Trabalho sobre a matéria, o contato intermitente com o agente nocivo não é suficiente para afastar o direito à percepção do adicional. Entretanto, no que tange à aposentadoria, a lei previdenciária exige que a exposição ao agente nocivo se dê de forma habitual, permanente e não intermitente. Ou seja, os requisitos para a percepção do adicional se apresentam com um *minus* em relação àqueles fixados para a contagem de tempo especial. 7. A jurisprudência já se pacificou no sentido de que o simples recebimento dos adicionais de periculosidade ou insalubridade pelo servidor não é suficiente para conferir ao tempo de serviço a qualidade de especial para fins de aposentadoria (AC nº 201351181174496, TRF2, 6ª Turma Especializada, Relator Desembargador Federal Carmen Sílvia Lima de Arruda, julgado em 03/09/2014) (Brasil, 2014f).

Necessário também enfatizar que há quase um consenso no sentido de que o uso da arma de fogo pelos guardas municipais permitiria o enquadramento da atividade como especial.

Voltando à caracterização da atividade especial, os Anexos do Decreto Federal nº 53.831/64 e do Decreto Federal nº 83.080/79, regulamentadores das atividades especiais dos segurados do RGPS, relacionavam como especiais as atividades de bombeiros, investigadores e guardas. Nesse contexto, a atividade do guarda e do vigilante incluída no Anexo do Decreto Federal nº 53.831/64 gozava de presunção de insalubridade até a edição da Lei Federal nº 9.032/95. Ocorre que essa lei não mais admitiu tais funções como insalubres e perigosas, de modo que não há, a partir da sua entrada em vigor, a presun-

ção *juris et de jure* de exposição a agentes nocivos relativamente às categorias profissionais nos citados Decretos. Assinale-se, contudo, que as atividades de guarda e de vigilante eram consideradas atividades especiais quando comprovado o exercício da atividade por meio de formulários de informações sobre as atividades com exposição a agentes nocivos ou por outros meios de provas até a publicação do Decreto Federal nº 2.172, de 06 de março de 97.

A partir do Decreto Federal nº 2.172/97, o enquadramento de atividade especial passou a observar a relação de agentes nocivos à saúde ou à integridade física que constassem do Anexo IV do Decreto Federal nº 3.048/99, que regulamenta os benefícios da Previdência Social. As atividades perigosas ou penosas deixaram de ser reconhecidas como atividades ensejadoras da aposentadoria especial. Apenas teriam direito ao adicional de periculosidade.

Assim, a caracterização do tempo especial para certas categorias profissionais não era feita por serem atividades enquadradas como perigosas e, não, insalubres, como por exemplo, o vigilante, o guarda de trânsito e o guarda municipal.

Com efeito, o pleito dos vigilantes, em especial quando segurado do RGPS, por exemplo, era sistematicamente indeferido, razão pela qual ingressavam com a ação judicial para comprovarem o exercício da atividade perigosa.

O STJ firmou entendimento nos REsp nº 1.830.508/RS e REsp nº 1.831.371/SP, em sede de Recurso Repetitivo (Tema nº 1.031), no sentido de que é possível o reconhecimento da especialidade da atividade de vigilante, mesmo após a EC nº 103/2019, com ou sem o uso de arma de fogo, em data posterior à Lei Federal nº 9.032/95 e ao Decreto Federal nº 2.172/97, desde que haja a comprovação da efetiva nocividade da atividade, por qualquer meio de prova, até o dia 05/03/97, momento em que se passou a exigir apresentação de laudo técnico ou elemento material equivalente para comprovar a permanente, não ocasional e nem intermitente exposição à atividade nociva, que coloque em risco a integridade física do segurado.

Em face da interposição do Recurso Extraordinário nº 1.368.225/RS pelo INSS, o STF reconheceu, em 14/04/2022, a Repercussão Geral (Tema nº 1.209), onde a seguinte matéria está em discussão: reconhecimento da atividade de vigilante como especial, com fundamento na exposição ao **perigo**, seja em período anterior ou posterior à promulgação da EC nº 103/2019.

Essa situação, existente no âmbito do RGPS, acabou repercutindo para os servidores submetidos ao RPPS, especialmente em relação aos guardas municipais, diante da ausência de enquadramento legal da sua atividade como insalubre, perigosa ou de risco.

Assim, alguns municípios tiveram de cumprir decisões proferidas judicialmente, em sede de Mandado de Injunção individual ou coletivo, que determinaram o direito, aos servidores, de averbação do tempo de serviço em atividade especial, aplicando-se, no que coubesse, o disposto no art. 57 da Lei Federal nº 8.213/91⁵.

Para orientar os entes municipais no tratamento da aposentadoria especial, o Ministério da Previdência Social, por sua então Secretaria de Políticas de Previdência Social, editou a Instrução Normativa nº 1, de 22 de julho de 2010, com a alteração de 2014, estabelecendo instruções para o reconhecimento, pelos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, do direito à aposentadoria dos servidores públicos com requisitos e critérios diferenciados, tratada no art. 40, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, com fundamento na Súmula Vinculante nº 33 ou por ordem concedida em Mandado de Injunção.

Ainda que reconhecido judicialmente o direito de os guardas municipais obterem a aposentadoria especial, as dificuldades administrativas encontradas para a concessão do benefício à categoria foi, especialmente, no tocante à comprovação e ao reconhecimento do tempo especial, pelo RGPS, pois o período em que eles estiveram submetidos a tal regime, não era, por esse regime, reconhecido e caracterizado como tempo especial.

Assim, sem o reconhecimento do período em que o guarda municipal esteve submetido ao RGPS, muitos integrantes da guarda, segurados do RPPS, não logravam comprovar o tempo mínimo de 25 anos no exercício da atividade para a obtenção da aposentadoria especial junto ao RGPS e, por consequência, a Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) emitida pelo RGPS para o período não consignava o tempo como especial.

5 Exemplo: Mandado de Injunção coletivo impetrado pela Associação de Guardas e Bombeiros Municipais (processo nº 2028074-45-2014.8.26.0000, que tramitou junto à 12ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo).

Como se sabe, a CTC é documento indispensável na contagem recíproca de tempo de contribuição, para fins, inclusive, de compensação previdenciária entre os regimes.

Daí a razão pela qual a Lei Federal nº 8.213/91 contém dispositivos expressos sobre a emissão de CTC e que devem ser observados, sob pena de não se viabilizarem as contagens recíprocas e a decorrente compensação previdenciária, matérias essas previstas constitucionalmente (art. 201, §§ 9º e 9º-A).

Assim, o art. 96, inciso IX, dessa lei federal, estabelece que, para fins de elegibilidade às aposentadorias especiais, é necessário que os tempos especiais estejam discriminados na CTC, inclusive com a codificação relativa aos elementos nocivos a que estiveram submetidos os segurados.

A EC nº 103/2019 pôs uma pá de cal nessa questão, quando, no § 4º-C, limitou a aposentadoria especial aos servidores cujas atividades sejam exercidas com a efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos, prejudiciais à saúde, ou com a associação desses agentes, descartando as atividades perigosas ou penosas, ou que impliquem prejuízos à integridade física e vedou, inclusive, a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

Não se poderia finalizar este tópico sem tecer algumas observações sobre a atuação dos guardas municipais e da sua importância no contexto da segurança pública dos municípios.

Segundo as informações prestadas no Fórum Brasileiro de Segurança Pública, retratadas em artigo publicado no informativo Consultor Jurídico (*apud* Em, 2024):

[...] as guardas municipais de todo o país vêm ampliando sua atuação em atividades que antes eram, exclusivamente, desempenhadas pelas polícias, como abordagens, blitzes, revistas pessoais e prisões em flagrantes. Somente no final de 2023, quase dez anos após a sanção do Estatuto dos Guardas, o governo federal editou um decreto para regulamentar o referido parágrafo do artigo 144 que trata da atuação das GCM em conjunto com as demais forças da segurança.

Ainda, segundo o artigo, o número de municípios que possuem Guardas Civis Metropolitanas (GCM) cresceu 35,7% quando comparado ao mesmo dado de 2014. Sob outra perspectiva, em uma década, entre 2013 e 2023, o efetivo da Polícia Militar diminuiu 6,8%; como também, o de policiais civis teve um decréscimo de 2% no mesmo período.

As guardas dispõem de um efetivo de 85 mil a 99 mil homens e estão presentes em até 1.188 municípios, não obstante mais de 200 cidades não terem sido computadas nesses dados, pelo que se pode afirmar, segundo o artigo, que o país tem 1.467 guardas municipais estruturadas.

Esses dados revelam que há uma demanda desses servidores por um tratamento específico no que tange aos seus direitos, incluindo remuneração, vantagens funcionais, e, como não poderia deixar de ser, em relação às regras de aposentadoria, demanda essa mais do que justa, evidenciada pelas atividades que efetivamente eles desempenham.

4 A aposentadoria dos guardas municipais após a EC nº 103/2019: o rol taxativo das exceções previstas no § 4º do art. 40

A promulgação da EC nº 103/2019 trouxe algumas normas autoaplicáveis a todos os entes da federação; todavia, com relação às regras de aposentadoria e pensão por morte, assegurou que os entes subnacionais legislassem sobre a matéria⁶, mantendo, no art. 40 da Constituição Federal, apenas alguns comandos.

Preliminarmente, necessário deixar assinalado que o STF já assentou, em pacificada jurisprudência, que as normas constantes dos artigos 37 a 41 são de obrigatoria observância pelos entes da federação, constituindo verdadeiros princípios constitucionais (ADI nº 101/MG; ADI nº 178/RS; ADI nº 755/SP; ADI nº 369/AC; ADI nº 4698/DF, dentre outras).

6 Art. 40: [...]

§ 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** (Brasil, 2019a, grifo nosso).

A doutrina, ao analisar os princípios constitucionais relativos ao funcionalismo público, contidos nos arts. 37 a 41, assevera que eles constituem “um código de direitos e obrigações que devem ser respeitados pelos estados e municípios em suas leis ordinárias” (Meirelles *et al.*, 2001, p. 399).

Portanto, o que está previsto no referido artigo, com a nova redação conferida pela EC nº 103/2019, a nosso ver, deve ser cumprido pelos entes federativos.

Com a desconstitucionalização das regras previstas para a concessão das aposentadorias e pensões por morte dos servidores dos entes subnacionais, caberá a cada um deles implementar a reforma previdenciária para os seus servidores, sem prejuízo da observância do que restou estabelecido no art.40.

No que tange ao § 4º da art. 40, a EC nº 103/2019, **além de vedar expressamente a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para a concessão de benefícios previdenciários**, ressaltou apenas que cada ente subnacional poderia legislar sobre as seguintes aposentadorias especiais:

§ 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, 2019a).

Portanto, o legislador constituinte derivado autorizou **a cada ente** editar a lei complementar específica **apenas** sobre cada uma das seguintes situações:

- a. Aposentadoria especial dos servidores com deficiência;
- b. Aposentadoria especial para os agentes penitenciários, agentes sociais educativos e aos policiais discriminados em determinados dispositivos da Constituição (polícia legislativa, polícia do Senado, polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis);
- c. Aposentadoria especial para os servidores que exercem atividades com a efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde ou mediante a associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação. Como se pode verificar, a EC nº 103/2019 constitucionalizou a diretriz contida no Decreto Federal nº 2.172/97, no sentido de que a caracterização da atividade especial ficasse limitada às atividades **insalubres**, não se referindo às atividades penosas ou perigosas; e, finalmente,
- d. Aposentadoria especial para os professores, desde que comprovem o tempo de efetivo exercício das funções do magistério na educação infantil, no ensino fundamental e médio.

Importante destacar que a EC nº 104, de 04 de dezembro de 2019, incluiu, no art. 144 da Constituição Federal, o inciso VI, prevendo as polícias penais nas esferas federal, estadual e distrital, autorizando, no art. 4º, o preenchimento do quadro de polícias penais, exclusivamente, por meio de concurso público e com a transformação dos cargos isolados, dos cargos de carreira e dos atuais agentes penitenciários e dos cargos públicos equivalentes.

Embora a EC nº 103/2019 tenha vedado a caracterização de tempo especial para a categoria profissional ou ocupação, veio a EC nº 120, de 05 de maio de 2022, no § 10, acrescido ao art. 198 da Constituição Federal, estabelecer que os agentes comunitários da saúde e os agentes de combate às endemias, em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas por essa categoria, terão direito à aposentadoria especial.

Diante desse quadro normativo constitucional, não há nenhuma referência à competência **para os municípios** editarem leis complementares específicas, concedendo aposentadoria especial aos guardas municipais, enquadrando-os como exercentes de atividades de risco em similaridade com os policiais.

O STF, no julgamento da ADI nº 7.494/RO (Relatora Ministra Cármen Lúcia, julgado em 04/04/2024), deixou assentado que o rol

do § 4º-B do art. 40 é taxativo, portando, no acórdão proferido, a seguinte ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO DE APRECIÇÃO DE CAUTELAR EM JULGAMENTO DE MÉRITO. §§ 17 E 18 DO ART. 250 DA CONSTITUIÇÃO DE RONDÔNIA, ALTERADOS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL Nº 151/2022. APOSENTADORIA ESPECIAL POR EXPOSIÇÃO A ATIVIDADE DE RISCO DE SERVIDOR PÚBLICO. § 4º-B DO ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, ALTERADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019. ROL TAXATIVO. PEDIDO EM AÇÃO DIRETA JULGADO PROCEDENTE (Brasil, 2024d).

Destacam-se os seguintes trechos:

[...]

4. A questão posta nesta ação direta não é nova neste Supremo Tribunal Federal. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.917, este Supremo Tribunal assentou que “o regime constitucional da aposentadoria especial, com as significativas modificações promovidas pela EC 103/2019, admite uma relevante margem de conformação ao Legislador Estadual, a quem cabe assentar, em lei complementar, os critérios diferenciados para a concessão de benefícios previdenciários, desde que circunscritos às categorias de servidores mencionados no art. 40, § 4º-B, da Constituição Federal”.

5. No julgamento do Agravo no Mandado de Injunção nº 6.654, este Supremo Tribunal decidiu que cada ente federado poderá, por lei complementar, prever idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria especial, em razão do exercício de atividade de risco, nos termos do rol taxativo previsto no § 4º-B do art. 40 da Constituição da República, aos ocupantes do cargo de agente penitenciário, agente socioeducativo ou policial dos órgãos de que tratam o inc. IV do caput do art. 51, o inc. XIII do caput do art. 52 e os incs. I a IV do caput do art. 144.

6. No § 4º do art. 40 da Constituição da República, alterado pela Emenda Constitucional nº 103/2019, define-se ser “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”. Também aquela Emenda à Constituição da República nº 103/2019 alterou o regime de aposentadoria especial de servidores públicos possibilitando-se que leis complementares estaduais a regulem nos casos de: a) servidores com deficiência (§ 4º-A do art. 40); b) 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-B do art. 40); e c) servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, (...) vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação (§ 4º-C do art. 40).

[...]

Pela Emenda Constitucional nº 103/2019 conferiu-se margem de conformação ao legislador estadual, estabelecendo que cada ente federado estadual poderá, por lei complementar, prever idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria especial em razão do exercício de atividade de risco. Contudo, essa margem de conformação é limitada e restrita aos ocupantes do cargo de agente penitenciário, agente socioeducativo, policial legislativo, policial

federal, policial rodoviário federal, policial ferroviário federal e policial civil. A margem de conformação do legislador estadual, a quem caberá assentar, em lei complementar, os critérios diferenciados para a concessão de benefícios previdenciários, é circunscrita às categorias de servidores mencionados no § 4º do art. 40 da Constituição da República. Pela norma constitucional prevista nos §§ 4º e 4º-B do art. 40 da Constituição e o entendimento reiterado deste Supremo Tribunal Federal, conforme os precedentes acima citados, evidencia-se, portanto, rol taxativo daqueles a quem a Constituição permite usufruir do direito à aposentadoria especial por desempenharem atividade de risco⁷ (Brasil, 2024d).

Alguns municípios, como Osasco (Lei Municipal nº 391, de 12.11.2021) e São Bernardo do Campo (Lei Complementar Municipal nº 22, de 13.12.2023) editaram leis previdenciárias contemplando os guardas municipais com a aposentadoria especial, o que, certamente, provocará a discussão do tema em nível judicial, nos Tribunais de Contas e no Ministério da Previdência Social.

Aliás, a Nota Informativa SEI nº 77/2024/MPS, editada em 13/05/2024, pelo Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (DRPPS/SPREV), órgão do Ministério da Previdência Social, alicerçado na jurisprudência do STF, concluiu que o § 4º-B do art. 40 da Constituição Federal estabelece um rol taxativo dos servidores que poderão se aposentar com idade e tempo de contribuição diferenciados em relação aos demais servidores, não estando previstos os guardas municipais. Em outro tópico, tratar-se-á especificamente desta Nota Informativa.

5 A jurisprudência dos Tribunais Superiores

O entendimento do STF, a respeito dos servidores integrantes da guarda municipal para fins de concessão de aposentadoria especial, nem sempre tem sido uniforme, considerando a natureza das atividades por eles exercidas.

No Agravo Regimental interposto no RE nº 1.133.887/SP, publicado em 27/08/2018, o Ministro Gilmar Mendes decidiu ser inaplicável a Súmula Vinculante 33 à guarda municipal do município de Jundiá, pois a Súmula confere direito à aposentadoria especial àqueles

7 Foram citados no acórdão precedentes proferidos já na vigência da EC nº 103, com a redação do § nº 4º do art. 40 da CF: MI nº 6.654 AgR, p. 14.05.2020; MI nº 6.103 AgR, p. 17.09.2020; MI 7353 AgR, p. 14.06.2021.

que exercem atividades prejudiciais à saúde ou à integridade física (art. 40, § 4º, III, da Constituição Federal) fatores degradantes esses que não se revelam ínsitos à função de guarda municipal, não sendo, pois, aplicável à espécie a referida súmula.

Por outro lado, no julgamento do MI nº 4.650/DF, ocorrido em 30/09/2020, publicado em 02/10/2020, portanto, sob a égide da EC nº 103/2019; porém, referindo-se ao § 4º, inciso II, do art. 40, na redação anterior à emenda constitucional, o Ministro Relator Roberto Barroso já deixava consignado que:

[...]

12. No que diz respeito à aposentadoria especial de servidores públicos que exerçam atividades de risco (CRFB/1988, art. 40, § 4º, II), o Plenário desta Corte afirmou nos MIs 833 e 844, em que fui designado redator para acórdão, **que a omissão inconstitucional se caracteriza apenas em relação às atividades inerentemente perigosas.**

13. No julgamento desses MIs, impetrados por ocupantes do cargo de Oficial de Justiça Avaliador, registrou-se que o Oficial de Justiça e os servidores do Judiciário podem estar sujeitos a situações de risco. No entanto, esse risco é contingente, e não inerente ao serviço. Vale dizer: o perigo na atividade desses agentes é eventual. Saliou-se, ainda, que o simples pagamento de adicionais ou gratificações por periculosidade, bem como o porte de arma de fogo, não são suficientes para a caracterização de omissão inconstitucional, em razão da autonomia entre o vínculo funcional e o previdenciário, reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência.

14. Embora possa gerar dúvida, **entendo que esse também é o caso dos guardas municipais – categoria ao qual está enquadrado o requerente. Isso porque os guardas municipais não integram o conjunto de órgãos de segurança pública, relacionados no art. 144, I a V, da Constituição Federal. E, apesar de terem sido incluídos como integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), criado pela recente Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018 (ainda não vigente), sua função continua a ser, à luz do § 8º do mesmo dispositivo constitucional, “de proteção dos bens, serviços e instalações do respectivo Município, conforme dispuser a lei”.**

[...]

15. A maior proximidade da atividade dos guardas municipais com a área de segurança pública é inegável. No entanto, trata-se de uma atuação limitada, voltada à preservação do patrimônio municipal, e de caráter mais preventivo que repressivo. **Nessas condições, compete ao legislador a decisão de qualificar ou não a atividade como sendo de risco para fins de aposentadoria especial, com os respectivos reflexos financeiros, não se tratando de uma omissão inconstitucional inequívoca.**

16. Nesse sentido: MIs 2.948, 3.252, 5.243 e 6.514 (Relª. Minª. Cármen Lúcia); MIs 3.191, 6.385, 4.601 e 5.264, 6.769 (Rel. Min. Edson Fachin); MIs 6.782, 6.754, 6.722 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski); MIs 6.709, 6.801, 6.771, 6.779, 6.783, 6.776 (Relª. Minª. Rosa Weber); e MI 6.538, 6.774, 6.781 (Rel. Min. Luiz Fux). E, recentemente, os seguintes: MIs 6.484 (Rel. Min. Dias Toffoli); 6.879 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski); 3824, 4095, 4127, 4151, 6.066 e 6.778 (de minha relatoria); e 6.784 e 6.812 (Rel. Min. Gilmar Mendes)” (Brasil, 2020a, grifo nosso).

Em que pese o entendimento do Excelso Pretório nesses Mandados de Injunção, no que tange às prerrogativas funcionais da categoria, a Corte, no julgamento do RE nº 846.854/SP (Rel. para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, publicado em 07/02/2018), tendo sido reconhecida a Repercussão Geral (Tema nº 544), decidiu que as guardas municipais exercem atividade de segurança pública, essencial ao atendimento de necessidades da comunidade, pelo que se submetem às restrições firmadas pelo STF relativamente às greves dos servidores públicos celetistas.

Eis a ementa do acórdão:

CONSTITUCIONAL. GARANTIA DA SEGURANÇA INTERNA, ORDEM PÚBLICA E PAZ SOCIAL. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA DOS ART. 9º, § 1º, ART. 37, VII, E ART. 144, DA CF. VEDAÇÃO ABSOLUTA AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE AOS SERVIDORES PÚBLICOS INTEGRANTES DAS CARREIRAS DE SEGURANÇA PÚBLICA. 1. A atividade policial é carreira de Estado imprescindível a manutenção da normalidade democrática, sendo impossível sua complementação ou substituição pela atividade privada. A carreira policial é o braço armado do Estado, responsável pela garantia da segurança interna, ordem pública e paz social. E o Estado não faz greve. O Estado em greve é anárquico. A Constituição Federal não permite. 2. Aparente colisão de direitos. Prevalência do interesse público e social na manutenção da segurança interna, da ordem pública e da paz social sobre o interesse individual de determinada categoria de servidores públicos. Impossibilidade absoluta do exercício do direito de greve às carreiras policiais. Interpretação teleológica do texto constitucional, em especial dos artigos 9º, § 1º, 37, VII e 144. 3. Recurso provido, com afirmação de tese de repercussão geral: "1 - O exercício do direito de greve, sob qualquer forma ou modalidade, é vedado aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública. 2 - É obrigatória a participação do Poder Público em mediação instaurada pelos órgãos classistas das carreiras de segurança pública, nos termos do art. 165 do Código de Processo Civil, para vocalização dos interesses da categoria." (Brasil, 2018e).

Mister também considerar que outras decisões do STF impactam a matéria, quando demonstram a dicotomia de tratamento em relação ao direito à aposentadoria e ao exercício da função.

Assim, no Agravo Regimental em Mandado de Injunção nº 6.770/DF (Relator para o acórdão o Ministro Roberto Barroso, publicado em 26/11/2018), embora reconhecida a mora na edição da lei regulamentadora, a ordem não foi concedida para o fim de se determinar ao órgão público competente que apreciasse o pedido de aposentadoria especial, aplicando-se, no que coubesse, os termos da Lei Complementar Federal nº 51/85.

Entretanto, no voto externado pelo então relator, Ministro Alexandre de Moraes, embora vencido, já se anunciava que, na hipótese dos guardas civis, a periculosidade é aspecto inerente às atividades essenciais exercidas na carreira enquanto integrantes do sistema de Segurança Pública; bem como, que as guardas municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CRFB/88), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CRFB/88).

Como se sabe, o Mandado de Injunção destina-se a suprir, de forma transitória, eventual omissão do Poder Público no atendimento a um dever de legislar, imposto pela Constituição, com a consequente restrição ao exercício de direitos nela previstos; porém, embora a decisão nele proferida só se aproveite às partes envolvidas, constituiu precedente judicial⁸ apto, eventualmente, a produzir efeitos nos casos análogos.

Outros Mandados de Injunção foram decididos no mesmo sentido, como pode se verificar do MI nº 6.725/DF (publicado em 11/04/2018), ainda sob a égide do § 4º do art. 40 da CF, na redação anterior à EC nº 103/2019, em que o Ministro Relator Edson Fachin entendeu não ser inerente ao exercício de atividades desempenhadas pelos guardas municipais a que se sujeitam os policiais e os agentes penitenciários no exercício de suas atividades; assim como, que a exposição eventual à situação de risco não garante o direito subjetivo à aposentadoria especial. Entretanto, o não reconhecimento automático do risco inerente à atividade dos guardas municipais não impediria que o Poder Legislativo emitisse diploma normativo que qualificasse determinada função como atividade de risco ou prestada em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Insta, ainda, reproduzir a decisão proferida no ARE nº 1.215.727/SP, Relator Ministro Presidente, publicado em 26/09/2019, reconhecida a Repercussão Geral (Tema nº 1.057), cuja ementa veicula os seguintes termos:

8 O sistema de precedentes previsto no Código de Processo Civil promete maior segurança jurídica ao jurisdicionado a partir do julgamento igual para casos iguais. Sob a perspectiva de uma análise perfunctória, os precedentes judiciais são considerados fonte de direito, vale dizer: a decisão judicial proferida em um caso concreto produz efeitos vinculantes para os processos futuros análogos, segundo estabelece o art. 927.

Recurso extraordinário com agravo. Direito Administrativo. Guarda civil municipal. Aposentadoria especial. Risco da atividade. Impossibilidade. Ausência de legislação específica. Periculosidade não inerente à atividade. Ausência de omissão inconstitucional. Existência de repercussão geral. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema (Brasil, 2019f).

No âmbito do STJ, a exemplo do REsp nº 1.977.119/SP (publicado em 16/08/2022), decisões têm rechaçado a equiparação dos guardas municipais com a polícia militar ou civil, no que tange às funções por eles exercidas. Nesse recurso, entendeu-se que:

1. A Constituição Federal de 1988 não atribui à guarda municipal atividades ostensivas típicas de polícia militar ou investigativas de polícia civil, como se fossem verdadeiras “polícias municipais”, mas tão somente de proteção do patrimônio municipal, nele incluídos os seus bens, serviços e instalações. A exclusão das guardas municipais do rol de órgãos encarregados de promover a segurança pública (incisos do art. 144 da Constituição) decorreu de opção expressa do legislador constituinte – apesar das investidas em contrário – por não incluir no texto constitucional nenhuma forma de polícia municipal.

2. Tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil – em contrapartida à possibilidade de exercerem a força pública e o monopólio estatal da violência – estão sujeitas a rígido controle correcional externo do Ministério Público (art. 129, VII, CF) e do Poder Judiciário (respectivamente da Justiça Militar e da Justiça Estadual). Já as guardas municipais – apesar da sua relevância – não estão sujeitas a nenhum controle correcional externo do Ministério Público nem do Poder Judiciário. É de ser ver com espanto, em um Estado Democrático de Direito, uma força pública imune a tais formas de fiscalização, a corroborar, mais uma vez, a decisão conscientemente tomada pelo Poder Constituinte originário quando restringiu as balizas de atuação das guardas municipais à vigilância do patrimônio municipal.

[...]

7. Da mesma forma que os guardas municipais não são equiparáveis a policiais, também não são cidadãos comuns. Trata-se de agentes públicos com atribuição *sui generis* de segurança, pois, embora não elencados no rol de incisos do art. 144, caput, da Constituição, estão inseridos no § 8º de tal dispositivo; dentro, portanto, do Título V, Capítulo III, da Constituição, que trata da segurança pública em sentido lato. Assim, se por um lado não podem realizar tudo o que é autorizado às polícias, por outro lado também não estão plenamente reduzidos à mera condição de “qualquer do povo”; são servidores públicos dotados do importante poder-dever de proteger o patrimônio municipal, nele incluídos os seus bens, serviços e instalações.

8. É possível e recomendável, dessa forma, que exerçam a vigilância, por exemplo, de creches, escolas e postos de saúde municipais, de modo a garantir que não tenham sua estrutura física danificada ou subtraída por vândalos ou furtadores e, assim, permitir a continuidade da prestação do serviço público municipal correlato a tais instalações. Nessa esteira, podem realizar patrulhamento preventivo na cidade, mas sempre vinculados à finalidade específica de tutelar os bens, serviços e instalações municipais, e não de reprimir a criminalidade urbana ordinária, função esta cabível apenas às polícias, tal como ocorre, na maioria das vezes, com o tráfico de drogas (Brasil, 2022c).

O Recurso Extraordinário foi admitido pelo STJ, estando, portanto, a cargo do STF a análise dos pedidos.

Tramitam muitos processos contestando a atuação das guardas municipais em questões criminais. Desde 2022, a 3ª Seção do STJ tem estabelecido uma série de limites à atuação da categoria, determinando que o trabalho dos guardas se limite à proteção dos bens municipais.

Recentemente, por exemplo, em decisão monocrática, o Desembargador Convocado Jesuíno Rissato, do STJ, no julgamento do REsp nº 2.084.565/SP (julgado em 01/08/2024, publicado em 05/08/2024), afirmou que a atuação dos guardas municipais no caso não tinha

[...] relação clara, direta e imediata com a necessidade de proteger a integridade dos bens e instalações ou assegurar a adequada execução dos serviços municipais”; ocorrendo, todavia, o nítido desvirtuamento na atuação dos guardas municipais, sobressaindo-se, de acordo com a jurisprudência desta Corte, a flagrante ilegalidade da prisão em flagrante, por ausência de justa causa à sua realização por guardas municipais (Brasil, 2024b).

Importante lembrar que tramita no STF o Recurso Extraordinário nº 608.588/SP, sendo reconhecida a Repercussão Geral (Tema nº 656), que versa sobre a competência de fazer a legislação municipal destinada a atribuir poderes à guarda municipal, frente ao art. 144, § 8º, da Constituição Federal.

Para fechar este tópico, é possível afirmar que os limites da atuação dos guardas municipais ainda são questionados judicialmente, embora o STF tenha proferido decisões que se contrapõem às do STJ, por exemplo.

Com efeito, no julgamento do agravo interno interposto da decisão que negou seguimento ao Agravo Interno no RE nº 1.468.558/SP, a Primeira Turma, por maioria, negou provimento para cassar o acórdão recorrido e reconhecer a legalidade da prisão em flagrante e das provas dela decorrentes, realizadas por guardas municipais, determinando, por consequência, o prosseguimento do processo. Na decisão, foram citados vários precedentes, conforme resumo que consta no Informativo nº 1153: “Desde que existente a necessária justa causa, são válidas a busca pessoal e domiciliar realizadas pela Guarda Municipal quando configurada a situação de flagrante do crime de tráfico ilícito de entorpecentes”.

De qualquer modo, as decisões do STF têm considerado o papel relevante dos guardas municipais, como se pode constatar, especialmente, no julgamento da ADPF nº 995/DF, comentada a seguir.

6 O STF e as decisões prolatadas nas ações: ADI nº 5.780/DF, ADI nº 5.403/RS, ADI nº 5.538/DF, ADI nº 6.621/TO e ADPF nº 995/DF

Merecem destaque, para os fins pretendidos neste capítulo, as decisões proferidas pelo STF na ADI nº 5.780/DF, ADI nº 5.403/RS, ADI nº 5.538/DF, ADI nº 6.621 e ADPF nº 995/DF.

Na ADI nº 5.403/RS, questionou-se a constitucionalidade de lei do estado do Rio Grande do Sul, editada anteriormente à EC nº 103/2019, que estabeleceu requisitos e critérios de cálculo diferenciados para as categorias funcionais que integram o sistema único de segurança pública e atividades de risco (Relator para o acórdão o Ministro Alexandre de Moraes, julgado em 13/12/2020, publicado em 17/12/2020).

Nesse processo, restou fixado, pela Corte, que os estados e o Distrito Federal detêm competência concorrente (art. 24, inciso XII, da CRFB/88) para editar a legislação que disciplinará as regras de aposentadoria, inclusive no tocante à identificação das categorias funcionais sujeitas às condições especiais de trabalho referidas no art. 40, § 4º, da CRFB/88.

Na ADI nº 5.780/DF, arguiu-se a constitucionalidade da atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, até mesmo para a imposição de sanções administrativas legalmente previstas pela Lei Federal nº 13.022/2014 (Estatuto das Guardas Municipais), tendo sido a ação julgada improcedente (Relator Ministro Gilmar Mendes, julgado em 03/07/2023, publicado em 28/07/2023).

Na decisão, em apertada síntese, restou reconhecido que o estatuto (lei federal) estabeleceu normas gerais regulamentadoras da atuação das guardas e que não trata de disciplinar situações fáticas. As normas do estatuto se limitam a definir uma normatividade genérica a ser observada pela legislação específica de cada município.

Também, no julgamento do RE nº 658.570/MG, foi reconhecida a Repercussão Geral (Tema nº 472) e ficou decidido que é constitu-

cional a lei municipal que confere a atribuição às guardas municipais de exercer o poder de polícia de trânsito, inclusive para a imposição de sanções administrativas (Relator para o acórdão o Ministro Roberto Barroso, julgado em 06/08/2015, publicado em 30/09/2015).

Na ADI nº 5.538/DF, questionou-se a constitucionalidade de normas da Lei Federal nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), que restringiam o uso de armas aos guardas municipais com base no número de habitantes. A Excelsa Corte acabou por declarar a inconstitucionalidade daquelas que afrontavam os princípios da isonomia e da eficiência, já firmando o entendimento sobre a integração das guardas municipais no sistema de segurança pública nacional (Relator Ministro Alexandre de Moraes, julgado em 01/03/2021, publicado em 18/05/2021).

Já, na ADI nº 6.621/TO (Relator Ministro Edson Fachin, julgado em 08/06/2021, publicado em 24/06/2021), o Tribunal Pleno decidiu que:

[...] a tradicional compreensão sobre a taxatividade do rol do art. 144 da Constituição da República cedeu lugar a interpretação menos restritiva, permitindo aos entes federativos criarem polícias científicas autônomas que, do ponto de vista da organização administrativa, não estejam vinculadas à Polícia Civil. Nessa conjuntura, entendeu a Corte que não ofende a Constituição da República legislação estadual que considera agentes de necrotomia, papiloscopistas e peritos oficiais como servidores da polícia civil de Estado-membro, remetendo o poder de controle e supervisão exercido sobre eles à Superintendência de Polícia Científica (Brasil, 2021d).

Finalmente, chega-se à decisão proferida na ADPF nº 995/DF (Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 28/08/2023, publicado em 09/10/2023), que vem sendo apontada como a decisão mais significativa para os guardas municipais, tendo em vista que, por maioria, o Plenário convolou o julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo da ADPF e, no mérito, julgou procedente a ação, para, nos termos do artigo 144, § 8º, da CRFB/88, conceder interpretação conforme à Constituição ao artigo 4º da Lei Federal nº 13.022/14 e ao artigo 9º da Lei Federal nº 13.675/18, declarando inconstitucionais todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.

Com essa decisão, parece ter ficado definido que os guardas municipais têm o risco e a periculosidade como aspecto inerente de

suas atividades, como os demais integrantes do sistema de segurança pública previstos na Constituição Federal.

Importante destacar excerto do voto vencedor, proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, assinalando que:

O ponto nevrálgico da controvérsia relativa ao reconhecimento das guardas municipais como agentes de segurança pública decorre de uma questão topográfica, uma vez que o órgão não é previsto nos incisos do art. 144, mas apenas no § 8º. Nessa conjuntura, surge a celeuma de definir se o rol dos incisos do art. 144 é exaustivo, de modo que os agentes de segurança pública são restritos aos órgãos nele expressamente previstos, ou seja: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares e polícias penais federal, estaduais e distrital. Ocorre que o deslocamento topográfico da disciplina das guardas municipais no texto constitucional não implica a desconfiguração do órgão como agente de segurança pública, ao argumento de que não estaria inclusa em pretenso rol taxativo dos órgãos de segurança.

Observo, ainda, que o art. 144, § 7º, estabelece que “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”. Em atenção a essa norma, foi editada a Lei nº 13.675/2018, a qual disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública e institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Ao tratar da composição do SUSP, o art. 9º da referida lei estatui que: “É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica”. Assim, a legislação federal disciplinadora do Sistema Único de Segurança Pública prevê expressamente as guardas municipais como órgãos de segurança pública (Brasil, 2023b).

A ementa portada pelo acórdão é a seguinte:

DIREITO CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 144, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO. RECONHECIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA. LEGÍTIMA OPÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL AO INSTITUIR O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (LEI Nº 13.675/18). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Cíveis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública. 2. Essa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, fez com que o Plenário desta Suprema Corte, no julgamento do RE nº 846.854/SP, reconhecesse que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). 3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais

possibilitou ao CONGRESO NACIONAL, em legítima opção legislativa, no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). 4. O quadro normativo constitucional e jurisprudencial dessa SUPREMA CORTE em relação às Guardas Municipais permite concluir que se trata de órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente para, nos termos do artigo 144, § 8º da CF, CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO aos artigos 4º da Lei 13.022/14 e ao artigo 9º da Lei nº 13.675/18, DECLARANDO INCONSTITUCIONAL todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública (Brasil, 2023b).

Como assinalado acima, o STF consolidou o seu entendimento no sentido de considerar que as carreiras funcionais integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (Lei Federal nº 13.675/2018) têm o risco e a periculosidade como aspectos inerentes de suas atividades. As decisões precedentes são significativas: ARE nº 654.432/GO (Tema nº 541, Relator para o acórdão o Ministro Alexandre de Moraes, julgado em 05/04/2017), publicado em 11/06/2018; e o RE nº 846.854/SP (Tema nº 544, Relator para o acórdão o Ministro Alexandre de Moraes, julgado em 01/08/2017, publicado em 07/02/2018). Tais decisões tratam do direito de greve dos policiais e dos servidores públicos que atuam na segurança pública.

Enfim, com o novo posicionamento do STF em relação aos guardas municipais, não resta dúvida sobre a natureza das atividades por eles exercidas, onde o risco é a elas inerente, não requerendo, assim, que seja editada lei para se obter esse reconhecimento.

Ponto relevante derivado desse entendimento diz respeito à possibilidade de ser conferida isonomia às guardas municipais, com os demais órgãos de segurança, tendo como fundamento o posicionamento do STF e se aplicando, por analogia, os direitos e as vantagens das demais carreiras que integram os órgãos de segurança pública.

Vale dizer: é possível concluir que os municípios possam, com fundamento nas razões de decidir do STF, no sentido de que os guardas municipais integram o sistema de segurança pública, estender-lhes as regras de aposentadoria e pensão por morte conferidas aos demais órgãos de segurança? Seria possível a cada município legislar sobre a matéria, editando lei complementar, na esteira da desconstitucionalização prevista pela EC nº 103/2019?

A esse respeito, repitam-se as observações feitas no item 4 deste artigo, no sentido de que o rol de exceções previstas no § 4º do art. 40, na redação da EC nº 103/2019, é taxativo (*numerus clausus*), ou seja, somente aquelas situações nele ressalvadas podem ser reguladas por leis complementares municipais (§ 4º-A; § 4º-B; § 4º-C e § 5º), não havendo espaço para os municípios editarem leis específicas sobre a matéria, até porque, considerando-se a atuação das guardas municipais como órgãos integrantes do sistema de segurança nacional, é discutível que cada ente municipal possa instituir regras específicas para os seus servidores, distintas de outras guardas municipais.

Em cotejo com outras carreiras integrantes do sistema de segurança nacional, verifica-se que compete à União, nos termos do art. 22, inciso XXI, da Constituição Federal, na redação dada pela EC nº 103/2019, editar normas gerais sobre a inatividade e as pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares. Sendo assim, essas carreiras têm as normas gerais de aposentadoria e pensão por morte disciplinadas pelo Decreto-Lei nº 667/69, com as alterações da Lei Federal nº 13.954/2019.

O policial civil teve a Lei Complementar Federal nº 51/85 reconhecida como norma reguladora de sua aposentadoria, alterada posteriormente pela Lei Complementar Federal nº 144/2014, eis que recepcionada pela Constituição Federal de 1988, sem prejuízo da competência concorrente dos estados e do Distrito Federal (art. 24, inciso XII, §§ 1º e 2º da CRFB/88) para legislar sobre os seus servidores.⁹

Com efeito, no RE nº 567.110/AC, reconhecida a Repercussão Geral (Tema nº 26), tendo como Relatora a Ministra Carmen Lúcia, o STF reiterou o posicionamento assentado no julgamento da ADI nº 3.817/DF (julgado em 13/11/2008, publicado em 03/04/2009), também da sua relatoria, quanto à recepção do inciso I, do art. 10 da LC nº 51/85, pela Constituição Federal de 1988.

Digna de nota é a questão do cálculo de aposentadoria dos servidores que exercem atividade de risco, nos termos do art. 40, § 4º, com as redações conferidas pelas EC nº 20/98 e 47/2005, tendo o STF decidido, em sede de Repercussão Geral (Tema nº 1.019), o Recur-

9 No estado de São Paulo, a EC nº 20, de 20/03/2020, dispõe sobre a aposentadoria de seus policiais (art. 6º), tendo sido regulamentada por meio da Lei Complementar nº 1.354, de 06/03/2020.

so Extraordinário nº 1.162.672/SP (Relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 04/09/2023, publicado em 25/10/2023), cuja tese foi fixada nos seguintes termos:

O servidor público policial civil que preencheu os requisitos para a aposentadoria especial voluntária prevista na LC nº 51/85 tem direito ao cálculo de seus proventos com base na regra da integralidade e, quando também previsto em lei complementar, na regra da paridade, independentemente do cumprimento das regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/05, por enquadrar-se na exceção prevista no art. 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal, na redação anterior à EC 103/19, atinente ao exercício de atividade de risco (Brasil, 2023c).

De qualquer modo, ao se analisar o voto vencedor, da lavra do eminente Ministro Relator, verifica-se que a ADPF nº 995/DF surgiu em razão do receio de que “o não reconhecimento dos Guardas Municipais como agentes da Segurança Pública pudesse suscitar o requerimento, por parte dos advogados do Brasil, de nulidade da prisão de vários indivíduos detidos por Guardas Municipais” (Brasil, 2023b).

Diante disso, foi reconhecido que “a ação ora examinada se volta contra um conjunto de decisões judiciais que não reconhecem as guardas municipais como agentes de segurança pública, em razão de não estar expressamente inserida nos incisos do art. 144 da Constituição” (Brasil, 2023b).

Em suma, apesar da conclusão de que são inconstitucionais interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, criadas e instituídas, como integrante do Sistema de Segurança Pública, parece-nos que as razões de decidir do precedente objetivaram afastar os riscos dos entendimentos judiciais que concluíam sobre a nulidade das prisões, entre outros, a partir da premissa de que tal carreira não integrava o Sistema de Segurança Pública, como aliás as decisões proferidas pelo STJ a respeito.

Entre os experts, já há quem afirme que a equiparação das Guardas Municipais às polícias significa que elas possuem não apenas a responsabilidade do patrimônio, como previsto no § 8º do art. 144 da Constituição Federal; mas também, que podem realizar outras atividades policiais, como o atendimento ostensivo, o atendimento de ocorrências, as prisões em flagrante, as investigações preliminares e a preservação da ordem pública. (Costa, 2024b)

Como se pode constatar, não houve a análise específica da possibilidade de concessão de aposentadoria especial aos guardas municipais.

De fato, com base na argumentação apresentada, o voto do Ministro circunscreveu-se à análise dos seguintes pedidos constantes na página 44 da petição inicial:

[...] c) Seja declarado e reconhecido como violado o Art. 144, § 8º, da CF, se não forem consideradas as Guardas Municipais como integrantes da Segurança Pública, quando devidamente criadas e instituídas; d) Na esteira da procedência do item acima, seja reconhecido que as Guardas Municipais, quando devidamente criadas e instituídas, são integrantes às Forças de Segurança; e) Seja dada e conferida integral isonomia às Guardas Municipais com os demais órgãos de segurança (Brasil, 2023b).

Portanto, não houve a análise dos aspectos previdenciários, que demandam o enfrentamento de questões específicas como: (i) a superação do Tema nº 1.057 e de todas as decisões precedentes; (ii) o rol taxativo do § 4º do art. 40; e (iii) a aplicação analógica em matéria de direitos previdenciários, como o Tema nº 1.019, específico para as polícias.

De se registrar que existe autonomia entre o vínculo funcional e o previdenciário. Basta citar o exemplo das decisões que não reconheceram o direito à aposentadoria especial pelo fato de o profissional receber gratificações ou adicionais de periculosidade ou, ainda, o porte de arma de fogo.

É possível concluir, portanto, que a autonomia entre o vínculo funcional e o previdenciário implica dizer que só o fato de a ADPF nº 995/DF ter decidido que as Guardas Municipais integram o Sistema de Segurança Pública, para o fim de se resguardarem às atividades por eles exercidas, de fato, não conduz necessariamente à conclusão de que, automaticamente, tais agentes possam ser contemplados, mediante a edição de lei complementar municipal, com a aposentadoria especial, em afronta direta à vedação prevista no § 4º do art. 40 da Constituição Federal, na redação conferida pela EC nº 103/2019.

Importante destacar o pronunciamento da Nota Informativa SEI nº 77/2024/MPS, editada, em 13/05/2024, pelo Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS/SPREV), órgão do Ministério da Previdência Social, a quem, como afirmamos, compete disciplinar os parâmetros e as diretrizes gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS.

A referida Nota Informativa, após a análise acurada do tema sobre as regras de aposentadoria dos guardas municipais, à luz do § 4º do art. 40, na redação da EC nº 103/2019, concluiu que:

I - As guardas municipais constituídas conforme § 8º do art. 144 da Constituição Federal integram o Sistema de Segurança Pública - SUSP, mas as regras de aposentadoria aplicáveis a seus integrantes não diferem das estabelecidas para os demais servidores amparados em RPPS do respectivo ente federativo.

II - Antes da EC nº 103, de 2019, a disciplina da aposentadoria especial por atividade de risco (art. 40, § 4º, II, da CF) permaneceu restrita aos servidores policiais conforme LC nº 51, de 1985.

III - Desde a EC nº 103, de 2019, o § 4º-B do art. 40 da CF estabelece rol taxativo dos servidores que poderão se aposentar com idade e tempo de contribuição diferenciados em relação aos demais servidores: os ocupantes, na União, nos Estados e no Distrito Federal, do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial civil, de policial penal, de policial legislativo federal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de policial federal, de policial rodoviário federal e de policial ferroviário federal.

IV - É vedada aos Municípios a disciplina da aposentadoria de que trata o § 4º-B do art. 40 da Constituição Federal, por não possuírem os servidores ali contemplados em seus quadros (Brasil, 2019a).

Ainda que o Estatuto dos guardas municipais (Lei Federal nº 13.022/2014) tenha estabelecido normas gerais regulamentadoras da atuação das guardas, limitando-se a definir uma normatividade genérica, houve a rejeição da impugnação de sua constitucionalidade (ADI nº 5.780, acima citada), porém não foram abordados os aspectos previdenciários da categoria, do que se conclui que, para a previsão de regras específicas de aposentadoria desses servidores, é preciso a edição de emenda constitucional, acrescentando outro dispositivo ao § 4º da Constituição Federal; instituindo uma outra exceção relativa à aposentadoria especial dos guardas municipais; ou, ainda, autorizando a criação de lei complementar do município a fim de estabelecer os critérios de tempo de contribuição e de idade mínimos para a concessão do benefício.

Last but not least, necessário lembrar que a concessão de aposentadoria com requisitos e condições especiais gera impactos sensíveis nos recursos previdenciários, sendo imprescindível alterar-se o plano de custeio dos RPPS para garantir a sustentabilidade dos regimes.

Daí porque alguns municípios, diante do número expressivo de servidores que fazem jus às aposentadorias especiais (professores, segurados com deficiência, servidores que exercem atividades insalubres e outros), contribuem com uma alíquota extra para o fim

de manter o devido equilíbrio financeiro e atuarial do regime exigido pelo caput do art. 40 da Constituição Federal.

Não por outra razão, a Portaria nº 1.467/2022 do MPS, que estabelece diretrizes e parâmetros gerais para o funcionamento e a organização dos RPPS, nos termos do art. 9º, inciso II, da Lei Federal nº 9.717/98, dispõe sobre a necessidade de acompanhamento atuarial do regime, para identificar, controlar e tratar os riscos atuariais, promovendo o contínuo acompanhamento do equilíbrio entre os compromissos do plano de benefícios e os respectivos recursos garantidores, inclusive verificando a evolução das provisões matemáticas (arts. 67, 68 e 69).

Vale lembrar que há municípios que vinculam os seus servidores ao regime celetista e ao RGPS e, nesse caso, prevalece o art. 21 da EC nº 103/2019, onde resta também estabelecido que somente fazem jus à aposentadoria especial os segurados cujas atividades tenham sido exercidas com a efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde ou a associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

Sendo assim, também no âmbito do RGPS, não foram previstas regras específicas para a aposentadoria dos guardas, vigias e outras categorias que exerçam atividades perigosas ou penosas.

Conclusões

De todo o exposto, em que pese o reconhecimento das relevantes funções exercidas pelos guardas municipais, razão pela qual estão legalmente incluídos no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), parece que a edição de lei municipal, objetivando regulamentar a concessão de aposentadoria especial esbarra no óbice previsto no § 4º do art. 40 da Constituição Federal, na redação conferida pela EC nº 103/2019. E isso porque o rol das exceções previstas no referido dispositivo é taxativo.

Como se verificou ao longo da explanação, embora os guardas municipais exerçam atividade de risco ou perigosa e estejam integrados no SUSP, é necessário aguardar a edição de emenda constitucional, destinada a normatizar as aposentadorias da categoria, podendo, inclusive, dispor sobre os critérios para o cálculo e o reajuste dos benefícios.

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. 2019A.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 104, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2019. ALTERA O INCISO XIV DO CAPUT DO ART. 21, O § 4º DO ART. 32 E O ART. 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PARA CRIAR AS POLÍCIAS PENAS FEDERAL, ESTADUAIS E DISTRITAL. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, BRASÍLIA, ANO 157, N. 235, 5 DEZ. 2019B.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 120, DE 5 DE MAIO DE 2022. ACRESCENTA §§ 7º, 8º, 9º, 10 E 11 AO ART. 198 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PARA DISPOR SOBRE A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA DA UNIÃO, [...]. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, BRASÍLIA, ANO 160, N. 85, 6 MAIO 2022A.

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 [...]. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, BRASÍLIA, ANO 140, N. 254, 31 DE DEZ. 2003A.

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. DECRETO FEDERAL Nº 53.831, DE 25 DE MARÇO DE 1964. DISPÕE SOBRE A APOSENTADORIA ESPECIAL INSTITUÍDA PELA LEI Nº 3.807, DE 26 DE AGOSTO DE 1960. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, BRASÍLIA 30 MAR. 1964.

BRASIL. DECRETO FEDERAL Nº 83.080, DE 24 DE JANEIRO DE 1979. APROVA O REGULAMENTO DOS BENEFÍCIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, BRASÍLIA, 29 JAN. 1979.

BRASIL. DECRETO Nº 2.172, DE 5 DE MARÇO DE 1997. APROVA O REGULAMENTO DOS BENEFÍCIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, BRASÍLIA, ANO 135, N. 43, 6 MAR. 1997.

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 137, N. 86, 7 MAIO 1999A.

BRASIL. DECRETO-LEI Nº 667, DE 2 DE JULHO DE 1969. REORGANIZA AS POLÍCIAS MILITARES E OS CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES DOS ESTADOS, DOS TERRITÓRIOS E DO DISTRITO FEDERAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, BRASÍLIA 3 JUL. 1969.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 142, DE 8 DE MAIO DE 2013. REGULAMENTA O § 1º DO ART. 201 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NO TOCANTE À APOSENTADORIA DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA SEGURADA DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RGPS. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, BRASÍLIA, ANO 150, N. 88, 9 MAIO 2013A.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 144, DE 15 DE MAIO DE 2014. ATUALIZA A EMENTA E ALTERA O ART. 10 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 51, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1985, [...]. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, BRASÍLIA, ANO 151, N. 92, 16 MAIO 2014A.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 51, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1985. DISPÕE SOBRE A APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO POLICIAL, NOS TERMOS DO § 4º DO ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, BRASÍLIA, 23 DEZ. 1985.

BRASIL. LEI Nº 10.826, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2003. DISPÕE SOBRE REGISTRO, POSSE E COMERCIALIZAÇÃO DE ARMAS DE FOGO E MUNIÇÃO, SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE ARMAS – SINARM, DEFINE CRIMES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, BRASÍLIA, ANO 140, N. 249, 23 DEZ. 2003B.

BRASIL. LEI Nº 12.470, DE 31 DE AGOSTO DE 2011. ALTERA OS ARTS. 21 E 24 DA LEI Nº 8.212, DE 24 DE JULHO DE 1991, QUE DISPÕE SOBRE O PLANO DE CUSTEIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL [...]. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, BRASÍLIA, ANO 148, N. 169, 1 SET. 2011A.

BRASIL. LEI Nº 13.022, DE 8 DE AGOSTO DE 2014. DISPÕE SOBRE O ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, BRASÍLIA, ANO 151, N. 152, 11 AGO. 2014B.

BRASIL. LEI Nº 13.675, DE 11 DE JUNHO DE 2018. DISCIPLINA A ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA SEGURANÇA PÚBLICA, NOS TERMOS DO § 7º DO ART. 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL [...]. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, BRASÍLIA, ANO 156, N. 111, 12 JUN. 2018A.

BRASIL. LEI Nº 13.846, DE 18 DE JUNHO DE 2019. INSTITUI O PROGRAMA ESPECIAL PARA ANÁLISE DE BENEFÍCIOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE, O PROGRAMA DE REVISÃO DE BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE, [...]. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, BRASÍLIA, ANO 157, N. 116, 18 JUN. 2019C.

BRASIL. LEI Nº 13.954, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2019. ALTERA A LEI Nº 6.880, DE 9 DE DEZEMBRO DE 1980 (ESTATUTO DOS MILITARES) [...]. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, BRASÍLIA, ANO 157, N. 243, 17 DEZ. 2019D.

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. LEI Nº 9.032, DE 28 DE ABRIL DE 1995. DISPÕE SOBRE O VALOR DO SALÁRIO-MÍNIMO, ALTERA DISPOSITIVOS DAS LEIS Nº 8.212 E Nº 8.213, AMBAS DE 24 DE JULHO DE 1991, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, BRASÍLIA, ANO 133, N. 8-A, 29 ABR. 1995.

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 [...]. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, BRASÍLIA, ANO 136, N. 228-A, 28 NOV. 1998.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 77, DE 21 DE JANEIRO DE 2015. ESTABELECE ROTINAS PARA AGILIZAR E UNIFORMIZAR O RECONHECIMENTO DE DIREITOS DOS SEGURADOS E BENEFICIÁRIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL [...]. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, BRASÍLIA, ANO 153, N. 15, 22 JAN. 2015A.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. NOTA INFORMATIVA SEI Nº 77/2024/MPS. REGRAS DE APOSENTADORIA DE GUARDAS MUNICIPAIS. BRASÍLIA, 13 MAIO 2024A.

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. 2022B.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL. NOTA EXPLICATIVA Nº 06 CG-NAL/DRPSP/SPPS/MTPS. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERATIVOS PARA LEGISLAR SOBRE APOSENTADORIA ESPECIAL DE SEUS SERVIDORES: APLICAÇÃO DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5º DA LEI Nº 9.717/1998. BRASÍLIA, 11 MAIO 2016.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 554, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2010. REGULAMENTA O INCISO II DO § 4º DO ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO, QUE DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE APOSENTADORIA ESPECIAL A SERVIDORES PÚBLICOS QUE EXERÇAM ATIVIDADE DE RISCO. BRASÍLIA, 2010A.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 555, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2010. REGULAMENTA O INCISO III DO § 4º DO ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO, QUE DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE APOSENTADORIA ESPECIAL AO SERVIDOR PÚBLICO TITULAR [...]. BRASÍLIA, 2010B.

BRASIL. SENADO FEDERAL. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 66, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2023. ABRE NOVO PRAZO DE PARCELAMENTO ESPECIAL DE DÉBITOS DOS MUNICÍPIOS COM SEUS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS E COM O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. BRASÍLIA, 2023A.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (1ª SEÇÃO). RECURSO ESPECIAL Nº 1.830.508/RS, TEMA REPETITIVO Nº 1.031. RELATOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, 9 DE DEZEMBRO DE 2020. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 2 MAR. 2021A.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (6ª TURMA). AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL Nº 1.162.041/GO. RELATOR MINISTRO ROGÉRIO SCHIETTI CRUZ, 2 DE OUTUBRO DE 2014. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 13 OUT. 2014C.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (6ª TURMA). RECURSO ESPECIAL Nº 1.977.119/SP. RELATOR MINISTRO ROGÉRIO SCHIETTI CRUZ, 16 DE AGOSTO DE 2022. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 23 AGO. 2022C.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (JUÍZO MONOCRÁTICO). AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL Nº 2.084.565/SP. RELATOR MINISTRO JESUÍNO RISSATO, CONVOCADO DO TJDF, 1 AGOSTO DE 2024, DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 5 AGO. 2024B.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (2ª TURMA). AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 1.133.887/SP. RELATOR MINISTRO GILMAR MENDES, 12 DE MARÇO DE 2019. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 18 MAR. 2019E.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (JUÍZO MONOCRÁTICO). MANDADO DE INJUNÇÃO Nº 6.725/DF. RELATOR MINISTRO EDSON FACHIN, 4 DE ABRIL DE 2018. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 11 ABR. 2018B.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (JUÍZO MONOCRÁTICO). MANDADO DE INJUNÇÃO Nº 4.650/DF. RELATOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO, 30 DE SETEMBRO DE 2020. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 2 OUT. 2020A.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (PRIMEIRA TURMA). AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 1.468.588/SP. RELATOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES, 1 OUT. 2024C.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 995/DF. RELATOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES, 28 DE AGOSTO DE 2023. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 9 OUT. 2023B.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 101/MG. RELATOR MINISTRO CELIO BORJA, REDATOR PARA O ACÓRDÃO MINISTRO CARLOS VELLOSO, 17 SETEMBRO DE 1992. DIÁRIO DA JUSTIÇA, 7 MAIO 1993.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 178/RS. RELATOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA, 22 DE FEVEREIRO DE 1996. DIÁRIO DA JUSTIÇA, BRASÍLIA, 26 ABR. 1996A.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 755/SP. RELATOR MINISTRO MARCO AURÉLIO, REDATOR PARA O ACÓRDÃO MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA, 1 DE JULHO DE 1996. DIÁRIO DA JUSTIÇA, BRASÍLIA, 6 DEZ. 1996B.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 369/AC. RELATOR MINISTRO MOREIRA ALVES, 9 DE DEZEMBRO DE 1998. DIÁRIO DA JUSTIÇA, BRASÍLIA, 12 MAR. 1999B.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 3.817/DF. RELATORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA, 13 DE NOVEMBRO DE 2008. DIÁRIO DA JUSTIÇA, BRASÍLIA, 4 ABR. 2009A.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4.698/DF. RELATOR MINISTRO ROBERTO BARROSO, 13 DE JUNHO DE 2018. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 11 SET. 2018C.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5.538/DF. RELATOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES, 1 DE MARÇO DE 2021. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 18 MAIO 2021B.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.621/TO. RELATOR MINISTRO EDSON FACHIN, 8 DE JUNHO DE 2021. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 24 JUN. 2021D.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.494/RO. RELATORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA, 4 DE ABRIL DE 2024. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 10 ABR. 2024D.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE INJUNÇÃO Nº 6.770/DF. RELATOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES. REDATOR PARA O ACÓRDÃO MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO, 20 DE JUNHO DE 2018. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 26 NOV. 2018D.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). MANDADO DE INJUNÇÃO Nº 833/DF. RELATORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA. REDATOR PARA O ACÓRDÃO MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO, 11 DE JUNHO DE 2015. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 30 SET. 2015B.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). MANDADO DE INJUNÇÃO Nº 844/DF. RELATOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI. REDATOR PARA O ACÓRDÃO MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO, 11 DE JUNHO DE 2015. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 25 JUN. 2015C.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 590.260/SP, TEMA Nº 139: 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 [...]. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 4 AGO. 2009B.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 567.110/SP, TEMA Nº 26: O INCISO I DO ARTIGO 1º DA LEI COMPLEMENTAR 51/1985 FOI RECEPCIONADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. RELATORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA, 13 DE OUTUBRO DE 2010. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 11 ABR. 2011B.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 608.588/SP, TEMA Nº 656: LIMITES DA ATUAÇÃO LEGISLATIVA LOCAL PARA DISCIPLINAR AS ATRIBUIÇÕES DAS GUARDAS MUNICIPAIS DESTINADAS À PROTEÇÃO DE BENS, SERVIÇOS E INSTALAÇÕES DO MUNICÍPIO. RELATOR MINISTRO LUIZ FUX, 23 DE MAIO DE 2013. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 7 JUN. 2013B.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 797.905/SE, TEMA Nº 727: COMPETE AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL JULGAR MANDADO DE INJUNÇÃO REFERENTE À OMISSÃO QUANTO À EDIÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR PREVISTA NO ART. 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. RELATOR MINISTRO GILMAR MENDES, 15 DE MAIO DE 2014. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 29 MAIO 2014D.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 658.570/MG, TEMA Nº 472: É CONSTITUCIONAL A ATRIBUIÇÃO ÀS GUARDAS MUNICIPAIS DO EXERCÍCIO DE PODER DE POLÍCIA DE TRÂNSITO, INCLUSIVE PARA IMPOSIÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS LEGALMENTE PREVISTAS. RELATOR MINISTRO MARCO AURÉLIO, REDATOR PARA

O ACÓRDÃO MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO, 6 DE AGOSTO DE 2015. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 30 SET. 2015D.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 846.854/SP, TEMA Nº 544: A JUSTIÇA COMUM, FEDERAL OU ESTADUAL, É COMPETENTE PARA JULGAR A ABUSIVIDADE DE GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS CELETISTAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA, AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS. RELATOR MINISTRO LUIZ FUX, REDATOR PARA O ACÓRDÃO MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES, 1 DE AGOSTO DE 2017. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 7 FEV. 2018E.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Nº 654.432/GO, TEMA Nº 541: I - O EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE, SOB QUALQUER FORMA OU MODALIDADE, É VEDADO AOS POLICIAIS CIVIS E A TODOS OS SERVIDORES PÚBLICOS QUE ATUEM DIRETAMENTE NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA; II - É OBRIGATÓRIA A PARTICIPAÇÃO DO PODER PÚBLICO EM MEDIAÇÃO INSTAURADA PELOS ÓRGÃOS CLASSISTAS DAS CARREIRAS DE SEGURANÇA PÚBLICA, NOS TERMOS DO ART. 165 DO CPC, PARA VOCALIZAÇÃO DOS INTERESSES DA CATEGORIA. RELATOR MINISTRO EDSON FACHIN, REDATOR PARA O ACÓRDÃO MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES, 5 DE ABRIL DE 2017. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 11 JUN. 2018G.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Nº 1.215.727/SP, TEMA Nº 1.057: CONCESSÃO DE APOSENTADORIA ESPECIAL A GUARDA CIVIL MUNICIPAL COM BASE NO ART. 40, § 4º, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE PREVÊ SER POSSÍVEL, POR MEIO DE LEI COMPLEMENTAR, A ADOÇÃO DE REQUISITOS E CRITÉRIOS DIFERENCIADOS PARA A CONCESSÃO DE APOSENTADORIA PARA SERVIDORES QUE EXERÇAM ATIVIDADES DE RISCO. RELATOR MINISTRO PRESIDENTE, 30 DE AGOSTO DE 2019. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 26 SET. 2019F.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 1.368.225/RS, TEMA Nº 1.209: RECONHECIMENTO DA ATIVIDADE DE VIGILANTE COMO ESPECIAL, COM FUNDAMENTO NA EXPOSIÇÃO AO PERIGO, SEJA EM PERÍODO ANTERIOR OU POSTERIOR À PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019. RELATOR MINISTRO PRESIDENTE, 14 DE ABRIL DE 2022. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 26 ABR. 2022D.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 1.162.672/SP, TEMA Nº 1.019: O SERVIDOR PÚBLICO POLICIAL CIVIL QUE PREENCHEU OS REQUISITOS PARA A APOSENTADORIA ESPECIAL VOLUNTÁRIA PREVISTA NA LC Nº 51/85 TEM DIREITO AO CÁLCULO DE SEUS PROVENTOS COM BASE NA REGRA DA INTEGRALIDADE E, QUANDO TAMBÉM PREVISTO EM LEI COMPLEMENTAR, NA REGRA DA PARIDADE, INDEPENDENTEMENTE DO CUMPRIMENTO DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO ESPECIFICADAS NOS ARTS. 2º E 3º DA EC 47/05, POR ENQUADRAR-SE NA EXCEÇÃO PREVISTA NO ART. 40, § 4º, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA REDAÇÃO ANTERIOR À EC 103/19, ATINENTE AO EXERCÍCIO DE ATIVIDADE DE RISCO. RELATOR MINISTRO DIAS TOFFOLI, 4 DE SETEMBRO DE 2023. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 25 OUT. 2023C.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5.403/RS. RELATOR: MIN. LUIZ FUX, 13 DE OUTUBRO DE 2020. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 17 DEZ. 2020B.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. SÚMULA VINCULANTE 33. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 24 ABR. 2014E.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO (6ª TURMA ESPECIALIZADA). APELAÇÃO CÍVEL Nº 201351181174496. RELATORA DESEMBARGADORA FEDERAL SILVIA LIMA DE ARRUDA, 3 DE SETEMBRO DE 2014. DIÁRIO DA JUSTIÇA FEDERAL DA 2ª REGIÃO, RIO DE JANEIRO, 15 SET. 2014F.

CASTRO, CARLOS ALBERTO PEREIRA DE; LAZZARI, JOÃO BATISTA; KRAVCHYCHYN, GISELE LEMOS. GUIA DE PRÁTICA PREVIDENCIÁRIA ADMINISTRATIVA. RIO DE JANEIRO: FORENSE, 2016.

COSTA, WELERSON FARIA. RECONHECIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO POLÍCIAS: AVANÇOS LEGAIS E IMPLICAÇÕES PRÁTICAS. CONSULTOR JURÍDICO, SÃO PAULO, 28 MAR. 2024.

EM DEZ ANOS, GUARDAS MUNICIPAIS SE EXPANDIRAM E POLÍCIAS ENCOLHERAM NO PAÍS. CONSULTOR JURÍDICO, SÃO PAULO, 28 FEV. 2024.

MARTINEZ, WLADIMIR NOVAES. APOSENTADORIA ESPECIAL DO SERVIDOR. SÃO PAULO: LTR, 2012.

MARTINS, SÉRGIO PINTO. DIREITO DE SEGURIDADE ESPECIAL. 13. ED. SÃO PAULO: ATLAS, 2000.

MEIRELLES, HELY LOPES ET AL. DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO. 26. ED. SÃO PAULO MALHEIROS, 2001.

OSASCO. LEI MUNICIPAL Nº 391, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2021. DISPÕE SOBRE APOSENTADORIAS DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS OCUPANTES DE CARGO DE PROVIMENTO EFETIVO DO MUNICÍPIO DE OSASCO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. IMPRENSA OFICIAL DO MUNICÍPIO DE OSASCO, OSASCO, SP, ANO 22, N. 2135, 2021.

RIBEIRO, MARIA HELENA CARREIRA ALVIM. APOSENTADORIA ESPECIAL: REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. 3. ED. CURITIBA: ED. JURUÁ, 2010.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 22, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2023. DISPÕE SOBRE A ALTERAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 14, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2019, QUE INSTITUI A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO SERVIDOR DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO – SPM E CONSOLIDA A LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. NOTÍCIAS DO MUNICÍPIO, SÃO BERNARDO DO CAMPO, SP, ED. 2409, 2023.

SÃO PAULO (ESTADO). TRIBUNAL DE JUSTIÇA (ÓRGÃO ESPECIAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2131973-25.2015.8.26.0000/SP. ACÓRDÃO Nº 2015.0000850630. RELATOR DESEMBARGADOR BORELLI THOMAZ, 11 DE NOVEMBRO DE 2015. SÃO PAULO, 13 NOV. 2015.

SÃO PAULO (ESTADO). TRIBUNAL DE JUSTIÇA (ÓRGÃO ESPECIAL). ADI Nº 2190250-63.2017.8.26.0000/SP, ACÓRDÃO Nº 2018.0000112644, ÓRGÃO ESPECIAL. RELATOR DESEMBARGADOR SILVEIRA PAULOLO, 21 DE FEVEREIRO DE 2018. SÃO PAULO, 27 FEV. 2018.

SÃO PAULO (ESTADO). TRIBUNAL DE JUSTIÇA (ÓRGÃO ESPECIAL). ADI Nº 2260166-24.2016.8.26.0000/SP, ACÓRDÃO Nº 2017.0000977301, ÓRGÃO ESPECIAL. RELATOR DESEMBARGADOR JOÃO CARLOS SALETTI, 13 DE DEZEMBRO DE 2017. SÃO PAULO, 15 DEZ. 2017.

VIEIRA, LÚCIA HELENA; BRIGUET, MAGADAR ROSÁLIA COSTA; HORVATH JR., MIGUEL. A APOSENTADORIA ESPECIAL DOS GUARDAS MUNICIPAIS. IN: MOGNON, ALEX; VIEIRA, LUCIA HELENA. (COORD.). REGIMES PRÓPRIOS: ASPECTOS RELEVANTES, v. 10. SÃO BERNARDO DO CAMPO: APEPREM, 2016.

AUTONOMIA DOS ENTES FEDERADOS NO RECONHECIMENTO DA APOSENTADORIA ESPECIAL DE SEUS SERVIDORES PÚBLICOS E O EXEMPLO PRIVILEGIADO DA POLÍCIA CIENTÍFICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Gustavo Santanna

Felipe Scalabrin

Introdução

O federalismo brasileiro é caracterizado pela autonomia conferida aos entes federados. Na prática, essa sistemática implica na atribuição de competências legislativas e administrativas definidas constitucionalmente para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, o que impacta diretamente na possibilidade de reconhecimento de direitos e deveres específicos para os seus servidores públicos.

É claro que a autonomia atribuída a cada um dos entes federados possui certas limitações. Isso se deve ao fato de que, ou a própria Constituição Federal já normatizou, antecipadamente, diversas matérias as quais poderiam, eventualmente, serem legisladas no âmbito estadual, ou porque existem normas que são, necessariamente, de reprodução obrigatória. O fato é que, no Brasil, assim como em qualquer federação, os Estados-Membros possuem certa liberdade legislativa.

O Brasil sempre teve um federalismo marcadamente centralizador, no qual a União possui um acentuado poder diante dos demais entes federados. Até a Emenda Constitucional nº 103/2019 (EC nº 103/19), por exemplo, o artigo 40 da Constituição Federal definia o regime previdenciário dos servidores públicos de todos os entes federativos. A centralidade na Constituição Federal e, consequentemente, no modelo de aposentadoria adotado pela União era visível.

A Emenda Constitucional nº 103, de 2019, modificou, em certa medida, essa percepção.

O presente texto explora a autonomia dos entes federados no reconhecimento de aposentadorias especiais para os seus servidores. Para tanto, aborda a questão referente ao modo de organização da federação brasileira e explica brevemente o regime jurídico das aposentadorias especiais dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Com o objetivo de demonstrar as dificuldades normativas que surgem nesse tema, é apresentado o exemplo privilegiado da polícia científica do estado do Rio Grande do Sul. Para essa finalidade, estabeleceu-se como problema de pesquisa o seguinte questionamento: a Emenda Constitucional nº 103/2019 e a Emenda Constitucional Estadual nº 78/2020, regulamentada pela Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020, foram capazes de, por si só, modificar o sistema de aposentadoria de todas as categorias de servidores integrantes da segurança pública, em especial, do Instituto Geral de Perícias do Estado do Rio Grande do Sul?

O método empregado na presente exploração é o hipotético-dedutivo, com a utilização de pesquisa jurisprudencial e doutrinária, com aceno à construção do sentido desde uma perspectiva crítica hermenêutica.

1 Autonomia federativa na organização constitucional brasileira

O federalismo é a forma de Estado adotada na Constituição do Brasil (art. 1º) e repousa, como anota Jorge Miranda (2011, p. 147-148), em uma estrutura de sobreposição e participação de poderes políticos, na qual não significa uma separação ou polarização; mas, sim, uma integração política e jurídica, papel exercido pela Constituição.

Nesta configuração, existe a união de vários entes subnacionais, formando um ente maior; porém, com a manutenção da autonomia constitucional daqueles.¹⁰ Na perspectiva histórica, a fede-

10 Segundo Dalmo Dallari (2019, p. 107), federação é: [...] aliança indissolúvel de Estados, baseada numa Constituição e dando nascimento a um novo Estado, assegurando-se autonomia dos integrantes, quanto a determinadas matérias. É indispensável que o Estado-membro, integrante da federação, tenha um conjunto significativo de competências próprias e exclusivas e possa desempenhá-las com seus próprios meios.

ração brasileira foi formada por desagregação ou segregação, cujo traço marcante do modelo atual é o fortalecimento da descentralização político-administrativa e da autonomia dos entes federados¹¹, fundamentos de um “federalismo de equilíbrio” (Horta, 1985, p. 21).

A descentralização político-administrativa implica na existência de competências legislativas e administrativas estabelecidas pelo texto constitucional e atribuídas a cada ente político. Na organização brasileira, as competências legislativas e administrativas da União são amplas e não excluem a aptidão legiferante dos demais entes. Assim, os Estados-Membros e o Distrito Federal possuem competência legislativa concorrente com a União para determinadas matérias (art. 24, CF/88) e competência reservada para aqueles não especificados na Constituição (art. 25, § 1º, CF/88). Os municípios, por sua vez, possuem competência supletiva (ou subsidiária) para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, CF/88).

A autonomia dos entes federados lhes confere autogoverno, auto-organização e autolegislação. Nesse sentido, os entes políticos possuem os seus próprios representantes eleitos para a condução das atividades administrativas (Poder Executivo) e legislativas (Poder Legislativo). Além disso, são dotadas de capacidade para estabelecer a sua organização interna com as suas leis e o seu planejamento administrativo. Por fim, a aptidão legislativa dá aos entes subnacionais liberdade para estabelecer direitos e deveres de acordo com as particularidades regionais ou locais. A repartição de competências – segundo Raul Machado Horta – representa o “centro de gravidade do poder federal” (Horta, 2001, p. 233), a ponto de Paulo Bonavides (2010, p. 316) considerar que a concentração de autoridade é em si mesma incompatível com o sistema federativo. De todo modo, os limites da autonomia federativa decorrem do pacto nacional. Rege-se, portanto, pela intencionalidade normativa da Constituição Federal.

Nesse passo, vale lembrar que as constituições estaduais, consoante o modelo federativo brasileiro, possuem normas jurídicas próprias (decorrentes da plena autonomia do ente político), normas jurídicas de observância obrigatória (que compulsoriamente reproduzem o texto da Constituição Federal), normas jurídicas de mera

11 “É importante acentuar que no Estado Federal o que se tem é uma descentralização política e não apenas administrativa, isto é, existem múltiplos centros de decisão, cada um tendo exclusividade em relação a determinados assuntos, o que é muito mais do que a simples descentralização da execução”. Ibid., p. 25.

repetição (que, por vontade pura e simples do ente político, reproduzem o texto da Constituição Federal nas constituições estaduais) e normas jurídicas remissivas (que remetem a outras normas jurídicas a regulamentação de determinada situação).

As normas jurídicas de observância obrigatória são aquelas que derivam diretamente da Constituição Federal e que, como tal, impõem limitações condicionantes ao poder de organização dos Estados-membros, impondo uma homogeneidade na formação das constituições estaduais. Seriam normas de observância obrigatória: (a) os princípios constitucionais sensíveis (p. ex., o art. 34, VII, CF/88); (b) os princípios constitucionais extensíveis (p. ex., as regras básicas do processo legislativo); (c) os princípios constitucionais estabelecidos (p. ex., as normas mandatórias dos artigos 37-41 da CF/88). Em todos estes casos, reafirma-se, há um caráter compulsório na reprodução das normas da Constituição Federal.

Raul Machado Horta (1997, p. 178) denomina as normas de reprodução obrigatória de normas centrais da Constituição, sendo dever dos Estados a atividade de transplantação dessas para as Constituições Estaduais.

Especificamente quanto à natureza obrigatória das normas constitucionais referentes à Administração Pública, registra-se também a posição de José Afonso da Silva (2012, p. 611-631):

São (como anotara Raul Machado Horta) os que limitam a autonomia organizatória dos Estados; são aquelas regras que revelam, previamente, a matéria de sua organização e as normas constitucionais de caráter vedatório, bem como os princípios de organização política, social e econômica, que determinam o retraimento da autonomia estadual, cuja identificação reclama pesquisa no texto da Constituição.

Alguns deles são fáceis de localizar, porque se encontram organizados em blocos normativos que a Constituição manda que sejam observados pelos Estados, como, por exemplo, os princípios e preceitos constantes dos arts. 37 a 41 referentes à Administração pública.

A reforma perpetrada pela Emenda Constitucional nº 103/19 modificou, em certa maneira, essa perspectiva. Isso se deve ao fato de, hoje, no artigo 40, inciso III, por exemplo, a aposentadoria voluntária direcionar-se apenas aos servidores da União, e não mais a todos os servidores dos entes federados, como antes. Contudo, ao mesmo tempo, em que vedou, no parágrafo 4º, do mesmo artigo, os requisitos ou critérios diferenciados para a concessão de aposentadorias especiais, delegou à cada ente federativo, por meio de Lei Complementar, idade e tempo de contribuição diferenciados para

a aposentadoria de determinadas categorias ou atividades. Há evidente movimento nas competências federativas, deixando, em certa medida, a centralidade na União (por meio da Constituição Federal), delegando-as aos demais entes.

É na Constituição, portanto, que imprime o modelo federal, concebendo uma tendência centralizadora nos poderes da União, ou descentralizadora, atribuindo maiores atribuições e competências aos entes Federados, sendo a verdadeira “chave da estrutura do poder federal” (Horta, 1999, p. 306).

A autonomia dos entes federados, portanto, submete-se às balizas da Constituição Federal com a consideração de que o *ethos* federativo é a autonomia. Nesse sentido, a reforma de 2019 com a Emenda Constitucional nº 103, prestigia a pluralidade normativa, em favor da conformação de um modelo federativo que agora dá preferência às soluções regionais e locais. A constatação traz consequências relevantes para os direitos e os deveres conferidos aos servidores públicos dos entes subnacionais.

2 Regime jurídico constitucional das aposentadorias especiais de regimes próprios

A Constituição Federal traz regras gerais sobre a aposentadoria dos servidores públicos e que foram drasticamente alteradas em razão da Emenda Constitucional nº 103/2019. O núcleo constitucional dos direitos dos servidores públicos, contudo, permanece inalterado. Como registra José Afonso da Silva (2012, p. 366), ao servidor público cabem todas as formas de direitos sociais da Constituição, ainda que existam diferenças “especialmente no que tange aos seus direitos trabalhistas e previdenciários, que estão sujeitos a regimes jurídicos especiais. A relação de trabalho, como já foi visto, subordina-se a um regime estatutário, a que ele adere por via de concurso público”.

No Brasil, o regime jurídico dos servidores públicos passa por intensa oscilação em razão das características peculiares do modelo federativo adotado, que rende margem à chamada repartição vertical de competências. Nela, conforme Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco (2013, p. 783), a distribuição:

[...] deixa para a União os temas gerais, os princípios de certos institutos, permitindo aos Estados-membros afeiçoar a legislação às suas peculiaridades

loais. A técnica da legislação concorrente estabelece um verdadeiro condomínio legislativo entre União e Estados-membros.

Apesar disso, o núcleo do regramento das aposentadorias dos servidores públicos consta no texto constitucional. Entrementes, a Constituição Federal passou por sucessivas reformas, não raro marcadas pelo casuísmo (Castro; Lazzari, 2017, p. 1102), quanto aos direitos previdenciários dos agentes públicos. Delas, destaca-se a Emenda Constitucional nº 103/2019: ponto de corte no sistema previdenciário.

Antes da EC nº 103/19, a aposentadoria voluntária de servidor público exigia tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo, além de: (a) 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem; ou 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher; ou (b) 65 anos de idade, se homem; e 60 de idade, se mulher; com proventos proporcionais ao tempo de contribuição (art. 40, § 1º, III, CF/88).

Quanto à aposentadoria especial, para aqueles que trabalhassem expostos a agentes nocivos à saúde, ou mesmo nas atividades de risco, havia uma remissão ao que viesse a ser disciplinado por Lei Complementar (art. 40, § 4º, CF/88). Como exemplo, a Lei Complementar Federal nº 51/1985 trata da aposentadoria especial dos policiais, independentemente de idade, mediante: (a) 30 anos de contribuição e 20 anos no exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem; ou (b) 25 anos de contribuição e 15 anos no exercício em cargo policial, se mulher (art. 1º, LC nº 51/85, com a redação dada pela LC nº 144/2014). Em geral, porém, a ausência de regras específicas para servidores que trabalhavam expostos a agentes nocivos redundou na construção jurisprudencial de que seriam aplicáveis as regras do Regime Geral de Previdência Social. Essa posição foi pacificada, no Supremo, pela Súmula Vinculante nº 33.¹²

Após a Emenda Constitucional nº 103/2019, em relação aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), foi mantida a autonomia federativa para que os entes subnacionais mantivessem as suas próprias regras (Lazzari *et al.*, 2020, p. 8). Cabe destacar que o assunto foi objeto de intenso debate político por ocasião da tramitação da proposta de Emenda Constitucional. Ao fim e ao cabo, prevaleceu

12 “Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica” (Brasil, 2014).

que as regras da reforma até poderão ser aplicadas, desde que sejam editadas leis específicas por parte de cada estado ou município. Aos servidores estaduais, portanto, valerão as regras anteriores. É o que prevê o art. 10, § 7º, da EC nº 103/2019.¹³

Em relação às aposentadorias especiais, por seu turno, a Constituição Federal foi alterada para autorizar apenas de modo excepcional o benefício a servidores públicos, seja em razão de atividades de risco (art. 40, § 4-B, CF/88), seja em razão de exposição a agentes nocivos à saúde (art. 40, § 4-C, CF/88), conforme o que vier a ser detalhado em Lei Complementar. Porém, até que entre em vigor a legislação pertinente, aplicam-se as regras de transição detalhadas no art. 10 da EC nº 103/2019. Tais regras de transição não são aplicadas aos entes subnacionais, cujas aposentadorias dos servidores continuarão sendo regidas pelas normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019. Ou seja, os critérios das aposentadorias diferenciadas para as categoriais devem ser regulados pelos entes federativos e não definidos de forma constitucional (Lazzari *et al.*, 2020, p. 214). Após a Emenda Constitucional nº 103/2019, portanto, houve um fortalecimento da autonomia dos entes subnacionais no que concerne aos direitos previdenciários de seus servidores públicos.

Ainda sobre a Emenda Constitucional nº 103/2019, houve a elaboração de regra de transição específica para as carreiras policiais, tornando clara a necessidade de idade mínima de 55 anos para ambos os sexos (art. 5º, EC nº 103/19). Além disso, houve referência de que os correspondentes servidores estaduais seriam regidos pelas normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor da emenda, enquanto não promovidas as alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio (art. 5º, § 2º, EC nº 103/19).

13 Art. 10, § 7º, EC nº 103/2019: 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.

3 O exemplo privilegiado da polícia científica do estado do Rio Grande do Sul

A polícia científica do estado do Rio Grande do Sul é organizada em torno do Instituto-Geral de Perícias do Rio Grande do Sul (IGP/RS). Os servidores públicos da categoria desempenham funções associadas à segurança pública e estão mais próximos das carreiras policiais do que das carreiras civis em geral. Há, porém, um razoável espaço de questionamentos sobre o seu status jurídico devido à conformação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (CE/RS).

A Constituição Federal não contempla de modo expreso os órgãos de perícia no rol que trata do exercício da segurança pública (art. 144, CF/88). Contudo, está previsto que a polícia civil tem o dever de apuração das infrações penais (art. 144, § 4º, CF/88). A apuração técnica de elementos relacionados com a ocorrência de crimes está no centro de atividade dos institutos de perícia, tornando a atuação indispensável na perspectiva criminalística. Não por outra razão, em muitos estados da Federação Brasileira, os institutos de perícia estão vinculados à polícia civil. Em nível federal, aliás, a carreira de perito criminal é integrante do quadro da Polícia Federal com a mesma remuneração do cargo de Delegado Federal (Lei Federal nº 9.266/96).

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, na redação originária, não tratava da atividade de perícia. A EC nº 19/97 incluiu o Instituto-Geral de Perícias na lista de órgãos voltados à segurança pública estadual (art. 124, III, CE/RS). Porém, a alteração foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal – STF (ADI nº 2.827).

O STF considerou que o art. 144 da Constituição Federal é de reprodução obrigatória pelos Estados-membros, não havendo liberdade federativa para estabelecer ou criar outros órgãos de segurança pública. O exame dos debates e do voto do relator deixa claro que a impossibilidade de ampliar a quantidade de órgãos de segurança pública em nada altera as atribuições do Instituto de Perícia e nem a sua relação com a atividade policial. A discussão é importante, posto que reflete nos direitos dos servidores, inclusive para fins de aposentadoria.

Após a declaração de inconstitucionalidade, surgiram novas mudanças na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul a influen-

ciar o Instituto-Geral de Perícias do Rio Grande do Sul (IGP/RS), nomeadamente a EC nº 72/2016 e a EC nº 82/2022.

A Emenda Constitucional Estadual nº 72/2016 adicionou uma nova Seção ao Capítulo da Segurança Pública para dispor especificamente sobre o Instituto-Geral de Perícias, assegurando-lhe atribuições próprias, estatuto próprio e garantia de organização mediante Lei Complementar.¹⁴

De sua vez, a Emenda Constitucional Estadual nº 82/2022, além de dispor sobre a polícia penal, assegurou o direito ao custeio integral pelo Estado, das despesas médicas, hospitalares e de reabilitação para o exercício de atividades que assegurem a subsistência dos servidores feridos em serviço. Esse direito foi assegurado ao policial civil e militar, o bombeiro militar e os servidores dos quadros do Instituto-Geral de Perícias e da Polícia Penal, deixando claro que os integrantes do quadro de perícias também estão no contexto da atividade policial.¹⁵

Os servidores do IGP/RS exercem atividades diretamente relacionadas com a segurança pública. Lembre-se que a Emenda Constitucional nº 103/2019 alterou a Constituição Federal para autorizar apenas de modo excepcional a possibilidade de aposentadoria es-

14 Art. 139-A. Ao Instituto-Geral de Perícias incumbem as perícias médico-legais e criminalísticas, os serviços de identificação e o desenvolvimento de estudos e pesquisas em sua área de atuação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 72, de 07/04/16)

§ 1º O Instituto-Geral de Perícias, dirigido por Perito, com notório conhecimento científico e experiência funcional, de livre escolha, nomeação e exoneração pelo Governador do Estado, tem seu pessoal organizado em carreira, através de estatuto próprio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 72, de 07/04/16)

§ 2º Os integrantes das carreiras do quadro de pessoal do Instituto-Geral de Perícias terão regime de trabalho de tempo integral. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 72, de 07/04/16)

§ 3º Lei Complementar organizará o Instituto-Geral de Perícias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 72, de 07/04/16). (Rio Grande do Sul, 2016).

15 Art. 127, CE/RS. O policial civil e militar, o bombeiro militar e os servidores dos quadros do Instituto-Geral de Perícias e da Polícia Penal, quando feridos em serviço, terão direito ao custeio integral, pelo Estado, das despesas médicas, hospitalares e de reabilitação para o exercício de atividades que lhes garantam a subsistência. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 82, de 10/08/22).

Parágrafo único. Lei disporá sobre a promoção extraordinária do servidor integrante dos quadros da Polícia Civil, do Instituto-Geral de Perícias e da Polícia Penal que morrer ou ficar permanentemente inválido em virtude de lesão sofrida em serviço, bem como, na mesma situação, praticar ato de bravura. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 82, de 10/08/22). (Rio Grande do Sul, 2022).

pecial a servidores públicos, seja em razão de atividades de risco (art. 40, § 4-B, CF/88), seja em razão de exposição a agentes nocivos à saúde (art. 40, § 4-C, CF/88).

O detalhamento sobre a carreira dos servidores públicos do Instituto-Geral de Perícias do Rio Grande do Sul (IGP/RS) consta na Lei Estadual nº 11.770/2002 – considerada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (ADI nº 2.813/STF). As regras de aposentadoria, por sua vez, são detalhadas na Lei Complementar nº 10.687/96, também tida por constitucional (ADI nº 5.403/STF). Nos termos do art. 11-A da Lei Complementar nº 10.687/96, alterada pela Lei Complementar nº 14.639/14, o servidor público da carreira será aposentado com proventos integrais quando tiver: (a) 30 anos de serviço e 20 anos de exercício no cargo, se homem; ou (b) 25 anos de serviço e 15 anos de exercício no cargo, se mulher.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul foi alterada pela Emenda Constitucional Estadual nº 78/2020, buscando adequar as disposições constitucionais estaduais às disposições constitucionais nacionais, dadas as mudanças da Constituição Federal trazidas pela já citada Emenda Constitucional nº 103/2019. Em nível estadual, a Emenda Constitucional nº 78/2020 traz, também, uma série de regras de transição que podem, conforme cada caso, beneficiar os servidores públicos estaduais (art. 5º e art. 6º da EC nº 78/2020). Dentre elas, está a regra de transição do art. 5º da EC nº 103/19, voltada às carreiras policiais.

A Emenda Constitucional Estadual nº 78/2020 também fixou que, até a sua entrada em vigor, serão aplicáveis as idades mínimas “estabelecidas na Constituição Federal e em suas Emendas, observadas as suas regras de direito adquirido e de transição vigentes, aplicando-se, quanto aos demais requisitos, as normas estabelecidas em lei complementar” (art. 8º).

Em concretização da exigência de Lei Complementar para as carreiras que abrangem atividade de risco, foi aprovada em nível estadual a Lei Complementar nº 15.453/2020. A norma em questão, porém, é voltada exclusivamente à aposentadoria de policiais civis e agentes penitenciários, criando regras quanto à concessão e ao valor da aposentadoria, estabelecendo duas alternativas.

Na primeira possibilidade (ingresso em carreira antes da LC nº 14.750/15), haverá direito à aposentadoria especial, sendo exigida idade mínima de 55 anos de idade para ambos os sexos e ainda: (a)

30 anos de contribuição e 20 anos no exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem; ou (b) 25 anos de contribuição e 15 anos no exercício em cargo policial, se mulher (art. 1º da LC nº 15.453/2020 c/c art. 1º, LC nº 51/85). Nessas situações, admite-se uma redução na idade, sendo 52 anos para mulher e 53 anos para homem, desde que seja cumprido o período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor da Emenda à Constituição Federal nº 103/2019, faltaria para atingir o tempo de contribuição previsto na Lei Complementar Federal nº 51/85 (art. 1º, § 2º, LC nº 15.453/2020).

O valor do benefício será a totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria (art. 3º, I, LC nº 15.453/2020). Considera-se remuneração “o valor constituído pelo subsídio, pelo vencimento e pelas vantagens pecuniárias permanentes do cargo, estabelecidos em lei, acrescidos dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes percebidos na data da inativação” (art. 3º, parágrafo único, LC nº 15.453/2020).

Na segunda possibilidade, admitida para aqueles que não se enquadrem na anterior (ingresso em carreira após a LC nº 14.750/15), haverá direito à aposentadoria especial, sendo exigida idade mínima de 55 anos de idade para ambos os sexos e ainda 30 anos de contribuição e 25 anos de efetivo exercício em cargo de natureza estritamente policial (art. 2º, LC nº 15.453/2020).

O valor do benefício será calculado de acordo com a LC nº 14.750/15, que prevê a limitação ao teto do RGPS e a adesão ao Regime de Previdência Complementar (art. 3º, II, LC).

A Lei Complementar nº 15.453/2020, porém, não faz referência aos servidores do IGP/RS e nem revogou de forma expressa a Lei Complementar nº 10.687/96, que trata, de modo específico, das aposentadorias dessa categoria. Para a citada norma, a concessão do benefício exige: (a) 30 anos de serviço e 20 anos de exercício no cargo, se homem; ou (b) 25 anos de serviço e 15 anos de exercício no cargo, se mulher. Obviamente, a Lei Complementar nº 10.687/96 precisará ser interpretada em harmonia com as mudanças trazidas com a Emenda Constitucional Estadual nº 78/2020 e com a Emenda à Constituição Federal nº 103/2019.

Adicione-se que a Lei Complementar nº 10.687/96 passou por alterações em razão das Leis Complementares nº 14.148/12 e 14.639/14 do Estado do Rio Grande do Sul, especialmente voltadas a assegurar

aposentadorias com critérios diferenciados, em razão da especialidade, para a carreira em questão. As alterações legais foram consideradas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

Conforme a Suprema Corte, os estados e o Distrito Federal, no exercício de sua competência legislativa concorrente (art. 24, XII, da CF), podem disciplinar a aposentadoria especial de seus respectivos servidores, inclusive quanto à identificação das categorias funcionais sujeitas às condições especiais de trabalho referidas no art. 40, § 4º, da CF/88. Ademais, os “requisitos e critérios diferenciados” passíveis de serem adotados pelo legislador alcançam o estabelecimento de regras específicas de cálculo e reajuste dos proventos, no que se inclui a previsão de integralidade e paridade de proventos. Por fim, as carreiras funcionais integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (Lei Federal nº 13.675/2018) têm o risco e a periculosidade como aspecto inerente de suas atividades.¹⁶

O Ministro Alexandre de Moraes, cujo voto prevaleceu, manifestou o entendimento de que a competência dos entes subnacionais para disciplinar as aposentadorias especiais de seus respectivos servidores foi enfatizada e, de certa forma, alargada, após a edição da EC nº 103/2019, já que o novo texto constitucional não impõe mais a obrigatoriedade de lei nacional para disciplinar a questão. Considerou que o legislador estadual, seguindo o legislador federal (art. 1º, II, da LC nº 51/1985), optou por conceder uma base de cálculo mais benéfica (integralidade) aos proventos de aposentadoria especial concedidos aos servidores que compõem a segurança pública (Instituto-Geral de Perícias), garantindo o seu reajustamento pelos mesmos índices dos servidores da ativa (paridade).

É certo que a eventual exposição a situações de risco – a que podem estar sujeitas diversas categorias de servidores públicos – não configurava automaticamente o direito subjetivo constitucional à aposentadoria especial, sendo indispensável a intermediação do legislador para a concretização de tal direito, salvo nas hipóteses em que a periculosidade fosse inequivocamente inerente ao ofício, como já decidira a corte constitucional.¹⁷

16 Conforme ADI nº 5.403/RS.

17 MI nº 833/DF e MI nº 844/DF.

A Lei Complementar nº 10.687/96, portanto, permanece em vigor. Ela está em harmonia com a Emenda Constitucional nº 103/19. Além disso, é legislação que reforça o papel atual dos entes federados no sentido de eleger as situações que justificam especialidade e aposentadorias diferenciadas.

Após a promulgação da Emenda Constitucional Estadual nº 78/2020, sobreveio a Lei Complementar nº 15.453/2020, que dispôs sobre a aposentadoria especial de que trata o § 4º-B do art. 40 da Constituição Federal para os policiais civis integrantes do órgão a que se refere o inciso IV do caput do art. 144 da Constituição Federal e agentes penitenciários a que se refere o art. 5º da Lei Complementar nº 13.259, de 20 de outubro de 2009. Essa norma não fez qualquer menção às Leis Complementares nº 14.148/12 e 14.639/14, não restando, assim, incompatibilidade entre elas.

A regra geral no direito pátrio é o chamado “princípio da continuidade” (art. 2º, LINDB), conforme Gonçalves (2017). Em razão desse princípio, adota-se a chamada vigência permanente das leis, para que fique assegurada a segurança jurídica e a estabilidade do ordenamento jurídico. Em resumo, a lei permanece em vigor enquanto não houver alteração normativa.

Nesse particular, cabe trazer à baila o artigo 2º, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, na qual a lei posterior somente revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior. A técnica legislativa mais adequada, porém, é que exista cláusula de revogação expressa. A revogação tácita é absolutamente excepcional e exige: (a) incompatibilidade de regulação entre a lei anterior e a lei posterior; ou (b) regulação integral da mesma matéria pela lei posterior (Gonçalves, 2017). Nada disso ocorre entre a Lei Complementar nº 10.687/96 e a Lei Complementar nº 15.453/2020.

A Lei Complementar nº 15.453/2020 detalhou de modo específico quais seriam as categorias destinatárias das regras ali tratadas: os policiais civis integrantes da polícia civil e os agentes penitenciários. Nota-se que, mesmo havendo um espectro maior de servidores públicos envolvidos no sistema de segurança pública estadual, houve uma deliberada escolha legislativa no sentido de restringir a norma previdenciária em comento. Dessa sorte, a Lei Complementar nº 15.453/2020 não traz regulação integral sobre as aposentadorias de servidores públicos que exerçam atividades de algum modo relacio-

nadas à segurança pública. Pelo contrário, ao indicar as categorias beneficiadas, a lei mantém na ordem jurídica as regras para outras categorias. E nem poderia ser diferente, já que a especialidade pode não ser idêntica para todos os segmentos.

Ora, se mesmo antes das alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, poderiam os Estados-membros, no âmbito da competência legislativa concorrente, atendidas as suas peculiaridades, legislar a respeito da aposentadoria especial de seus servidores, desde que observados, para a concessão do benefício previdenciário, os requisitos previstos na Constituição Federal e em lei nacional, com maior razão após a referida Emenda, que estende ao Ente Federativo essa incumbência.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul tem adotado, porém, posição diversa, inviabilizando a aposentadoria especial da polícia científica fundada na Lei Complementar nº 10.687/96 por compreender que a norma em questão foi revogada.¹⁸ A tese jurídica em comento também é defendida atualmente pela Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul por meio do Parecer nº 18.311/20 PGE/RS e da Orientação Jurídica Setorial nº 001/2021/PGE/IPE Prev. A posição adotada pelo TJRS e pela Administração Pública Estadual, como se vê, não está em harmonia com as disposições da EC nº 103/2019 e nem com a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, pois não há como compreender que esses agentes (da polícia científica) estariam, “implicitamente”, alcançados pela Lei Complementar nº 15.453/2020. Seguindo a linha constitucionalmente traçada, na qual, somente por meio de Lei Complementar as aposentadorias devem ser regulamentadas, deve prevalecer aos servidores do Instituto Geral de Perícias as normas anteriormente definidas (1996, 2012 e 2014), até que sobrevenha a confecção de nova norma ou a alteração daquela editada em 2020, de modo a alcançar especificamente esses agentes.

A liberdade de conformação das aposentadorias especiais por parte dos Estados-membros torna inquestionável que leis diferentes

18 Assim, por exemplo: RIOGRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça (Terceira Câmara Cível). Apelação Cível nº 50578555220218210001, Des. Rel. Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 25 mai. 2023, Publicado em 31 mai. 2023; (Terceira Câmara Cível). Apelação Cível nº. 50838523720218210001, Des. Rel. Matilde Chabar Maia, Julgado e publicado em 15 dez. 2022; (Quarta Câmara Cível). Apelação Cível nº 50590731820218210001, Des. Rel. Francesco Conti, Julgado em 10 dez. 2021, Publicado em 16 dez. 2021.

para categorias diferentes possuem harmonia entre si. A autonomia federativa prevista na Constituição Federal para os entes subnacionais assegura auto-organização. Nessa dimensão, há liberdade de conformação normativa para atender as peculiaridades de cada localidade. É inerente à federação brasileira a possibilidade de se conferir diferentes direitos para diferentes categorias de servidores públicos, inclusive dentro do conjunto atinente à segurança pública.

Conclusões

O presente texto buscou analisar a autonomia dos entes federados na apreciação da aposentadoria especial de seus servidores públicos tendo em vista o exemplo da polícia científica do Estado do Rio Grande do Sul. Para bem compreender a evolução normativa da aposentadoria especial do Instituto-Geral de Perícias do Rio Grande do Sul (IGP/RS), foram apresentados aportes básicos quanto ao regime federativo brasileiro.

A federação brasileira é caracterizada por uma estrutura de sobreposição e participação dos entes políticos, onde a integração é promovida pela Constituição. A formação da federação mediante desagregação concentrou atribuições na União; mas, não impediu a definição de competências legislativas e administrativas conferidas aos entes políticos. Atualmente, a autonomia federativa confere autogoverno, auto-organização e autolegislação aos entes federados, embora os seus limites sejam balizados pelo texto constitucional. A Emenda Constitucional nº 103/19 evidencia um movimento nas competências federativas, deixando, em certa medida, a centralidade na União (por meio da Constituição Federal); todavia, com delegação para a deliberação sobre aposentadorias especiais para os demais entes políticos.

Avançando no estudo, explicou-se que a polícia científica do estado do Rio Grande do Sul é centrada no Instituto-Geral de Perícias do Rio Grande do Sul (IGP/RS). Frise-se que os servidores do IGP/RS exercem atividades diretamente relacionadas com a segurança pública e, com a Emenda Constitucional nº 103/19, é possível o reconhecimento de aposentadoria especial, seja pela atividade de risco (art. 40, § 4-B, CF/88) ou pela exposição a agentes nocivos à saúde (art. 40, § 4-C, CF/88).

De acordo com o Supremo, os estados e o Distrito Federal, no exercício de sua competência legislativa concorrente (art. 24, XII, da CF), podem disciplinar a aposentadoria especial de seus respectivos servidores, inclusive quanto à identificação das categorias funcionais sujeitas às condições especiais de trabalho referidas no art. 40, § 4º, da CF/88. No estado do Rio Grande do Sul, para os servidores do IGP/RS, há a Lei Estadual nº 11.770/2002 – considerada constitucional pelo STF. A lei em questão não foi diretamente alterada pelas Emendas Constitucionais Estaduais nº 72/2016 e 82/2022. Contudo, em concretização da exigência de Lei Complementar para as carreiras que abrangem atividade de risco, foi aprovada, em nível estadual, a Lei Complementar nº 15.453/2020, que abrange carreiras policiais e não faz alusão aos servidores do IGP/RS.

Ora, se mesmo antes da EC nº 103/2019, poderiam os Estados-membros, no âmbito da competência legislativa concorrente, atendidas as suas peculiaridades, legislar a respeito da aposentadoria especial de seus servidores, desde que observados os requisitos previstos na Constituição Federal e em lei nacional, com maior razão após a referida Emenda, que estende ao Ente Federativo essa incumbência.

Daí decorre que nem a EC nº 103/2019 e nem a Emenda Constitucional Estadual nº 78/2020, regulamentada pela Lei Complementar Estadual nº 15.453/2020, foram capazes de, por si, promover mudanças no sistema de aposentadoria de todos os servidores integrantes da segurança pública, ficando evidente que os servidores do Instituto-Geral de Perícias do Estado do Rio Grande do Sul ainda são regidos pela Lei Estadual nº 11.770/2002 e fazem jus à aposentadoria especial conforme os critérios definidos na norma em questão. É nessa medida que a posição normativa da polícia científica confirma e reforça o status normativo já anunciado pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que existe liberdade de conformação normativa para que os entes federados atendam as peculiaridades de cada localidade e definam a extensão de direitos de seus servidores públicos, inclusive quanto à aposentadoria especial.

Referências

BONAVIDES, PAULO. *CONSTITUINTE E CONSTITUIÇÃO: A DEMOCRACIA, O FEDERALISMO, A CRISE CONTEMPORÂNEA*. 3. ED., SÃO PAULO: MALHEIROS, 2010.

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 COMPLEMENTAR Nº 51, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1985. DISPÕE SOBRE A APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO POLICIAL, NOS TERMOS DO § 4º DO ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, 23 DEZ. 1985.

BRASIL. LEI Nº 13.675, DE 11 DE JUNHO DE 2018. DISCIPLINA A ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA SEGURANÇA PÚBLICA, NOS TERMOS DO § 7º DO ART. 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL; CRIA A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL (PNSPDS); INSTITUI O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP); ALTERA A LEI COMPLEMENTAR Nº 79, DE 7 DE JANEIRO DE 1994, A LEI Nº 10.201, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2001, E A LEI Nº 11.530, DE 24 DE OUTUBRO DE 2007; E REVOGA DISPOSITIVOS DA LEI Nº 12.681, DE 4 DE JULHO DE 2012. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 156, N. 111, 12 JUN. 2018.

BRASIL. LEI Nº 9.266, DE 15 DE MARÇO DE 1996. REORGANIZA AS CLASSES DA CARREIRA POLICIAL FEDERAL, FIXA A REMUNERAÇÃO DOS CARGOS QUE AS INTEGRAM E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, 18 MAR. 1996.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). ADI Nº 1.182/DF, MIN. REL. EROS GRAU, 24 DE NOVEMBRO DE 2005, *DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO*, BRASÍLIA, 10 MAR. 2006.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). ADI Nº 2.813/RS, MIN. REL. CÁRMEN LÚCIA, JULGADO EM 01 AGO. 2011, *DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO*, BRASÍLIA, N. 164, 26 AGO. 2011A.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). ADI Nº 2.827/RS, MIN. REL. GILMAR MENDES, TRIBUNAL PLENO, JULGADO EM 16 SET. 2010, *DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO*, BRASÍLIA, N. 65, 06 ABR. 2011B.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). ADI Nº 5.403/RS, RELATOR LUIZ FUX, RELATOR P/ ACÓRDÃO ALEXANDRE DE MORAES, JULGADO EM 13 OUT. 2020, *DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO*, BRASÍLIA, N. 294, 16 DEZ. 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). MANDADO DE INJUNÇÃO Nº 833/DF. RELATORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA. REDATOR PARA O ACÓRDÃO MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO, 11 DE JUNHO DE 2015. *DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO*, BRASÍLIA, N. 195, 30 SET. 2015A.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). MANDADO DE INJUNÇÃO Nº 844/DF. RELATOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI. REDATOR PARA O ACÓRDÃO MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO, 11 DE JUNHO DE 2015. *DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO*, BRASÍLIA, N. 195, 25 JUN. 2015B.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. SÚMULA VINCULANTE 33. *DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO*, BRASÍLIA, 24 ABR. 2014.

CASTRO, CARLOS ALBERTO PEREIRA DE; LAZZARI, JOÃO BATISTA. *MANUAL DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO*. 20. ED., RIO DE JANEIRO: FORENSE, 2017.

DALLARI, DALMO DE ABREU. *O ESTADO FEDERAL*. 2. ED., SÃO PAULO: SARAIVA EDUCAÇÃO, 2019.

GONÇALVES, CARLOS ROBERTO. *DIREITO CIVIL BRASILEIRO*. 15. ED., SÃO PAULO: SARAIVA, 2017.

HORTA, RAUL MACHADO. *DIREITO CONSTITUCIONAL*. 2. ED., BELO HORIZONTE: DEL REY, 1999.

HORTA, RAUL MACHADO. NORMAS CENTRAIS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. *REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA*, v. 34, n. 135, p. 175-178, JUL./SET. 1997.

HORTA, RAUL MACHADO. O FEDERALISMO NO DIREITO CONSTITUCIONAL CONTEMPORÂNEO. *REVISTA DA ACADEMIA DE LETRAS JURÍDICAS*, v. 17, n. 19/20, p. 223-249, JAN./DEZ., 2001.

HORTA, RAUL MACHADO. ORGANIZAÇÃO CONSTITUCIONAL DO FEDERALISMO. *REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA*, BRASÍLIA, v. 22, n. 87, p. 5-22, JUL., 1985.

LAZZARI, JOÃO BATISTA ET AL. *COMENTÁRIOS À REFORMA DA PREVIDÊNCIA*. RIO DE JANEIRO: FORENSE, 2020.

MENDES, GILMAR FERREIRA; BRANCO, PAULO GUSTAVO GONET. *CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL*. 8. ED., SÃO PAULO: SARAIVA, 2013.

MIRANDA, JORGE. *CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO*. 25. ED., SÃO PAULO: MALHEIROS, 2005.

MIRANDA, JORGE. *TEORIA DO ESTADO E DA CONSTITUIÇÃO*. 3. ED., RIO DE JANEIRO: FORENSE, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19. INCLUIU O INSTITUTO-GERAL DE PERÍCIAS NA LISTA DE ÓRGÃOS VOLTADOS À SEGURANÇA PÚBLICA ESTADUAL. *DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO*, PORTO ALEGRE, n 134, 17 JUL. 1997.

RIO GRANDE DO SUL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 72. INSERE NO TÍTULO IV – DA ORDEM PÚBLICA, O CAPÍTULO III – DO INSTITUTO-GERAL DE PERÍCIAS. *DOAL*, PORTO ALEGRE, n 11247, 7 ABR. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 82. CRIA A POLÍCIA PENAL. *DOAL*, PORTO ALEGRE, n. 12829, 11 AGO. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 10.687, DE 09 JAN. 1996. DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA COORDENADORIA GERAL DE PERÍCIAS, NA FORMA DO ARTIGO 136 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO*, PORTO ALEGRE, n. 7, DE 10 JAN. 1996.

RIO GRANDE DO SUL. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 13.259, DE 20 DE OUTUBRO DE 2009. DISPÕE SOBRE O QUADRO ESPECIAL DE SERVIDORES PENITENCIÁRIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, DA SUPERINTENDÊNCIA DOS SERVIÇOS PENITENCIÁRIOS – SUSEPE –, CRIADO PELA LEI Nº 9.228, DE 1º DE FEVEREIRO DE 1991, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO*, PORTO ALEGRE, 21 OUT. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 14.148, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2012. INTRODUZ ALTERAÇÕES NA LEI COMPLEMENTAR Nº 10.687, DE 9 DE JANEIRO DE 1996, E ALTERAÇÕES, QUE DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA COORDENADORIA-GERAL DE PERÍCIAS, NA FORMA DO ART. 136 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS, PARA DISPOR SOBRE A APOSENTADORIA ESPECIAL DOS INTEGRANTES DO QUADRO DE SERVIDORES EFETIVOS DO INSTITUTO-GERAL DE PERÍCIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO*, PORTO ALEGRE, 21 DEZ. 2012.

RIO GRANDE DO SUL. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 14.639, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2014. ALTERA A LEI COMPLEMENTAR Nº 10.687, DE 9 DE JANEIRO DE 1996, QUE DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA COORDENADORIA-GERAL DE PERÍCIAS, NA FORMA DO ART. 136 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO*, PORTO ALEGRE, 17 DEZ. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 14.750, DE 15 DE OUTUBRO DE 2015. INSTITUI O REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS TITULARES DE CARGOS EFETIVOS - RPC/RS, FIXA O LIMITE MÁXIMO PARA A CONCESSÃO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES PELO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RPPS/RS, AUTORIZA A CRIAÇÃO DE ENTIDADE FECHADA DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DENOMINADA FUNDAÇÃO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - RS-PREV, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO*, PORTO ALEGRE, 16 OUT. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 15.453, DE 17 DE FEVEREIRO DE 2020. DISPÕE SOBRE APOSENTADORIA ESPECIAL DE QUE TRATA O § 4º-B DO ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PARA OS POLICIAIS CIVIS INTEGRANTES DO ÓRGÃO A QUE SE REFERE O INCISO IV DO “CAPUT” DO ART. 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AGENTES PENITENCIÁRIOS A QUE SE REFERE O ART. 5º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 13.259, DE 20 DE OUTUBRO DE 2009. *DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO*, PORTO ALEGRE, 18 FEV. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. LEI ESTADUAL Nº 11.770, DE 05 DE ABRIL DE 2002. ESTABELECE O PLANO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS E VENCIMENTOS DO INSTITUTO-GERAL DE PERÍCIAS E REORGANIZA O QUADRO DOS SERVIDORES DOS INSTITUTOS DE CRIMINALÍSTICA, MÉDICO-LEGAL E IDENTIFICAÇÃO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO*, PORTO ALEGRE, 8 ABR. 2002.

SILVA, JOSÉ AFONSO DA. *COMENTÁRIO CONTEXTUAL À CONSTITUIÇÃO*. 8. ED., SÃO PAULO: MALHEIROS, 2012.

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RS: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA ÁREA TÉCNICA DO TCE/RS

Marcos da Silveira Daniel

Raquel Brodt Damm

Introdução

Este estudo visa apresentar as diretrizes básicas utilizadas para a análise da legislação municipal promulgada após a Reforma da Previdência de 2019; assim como, examinar alguns casos emblemáticos de inconstitucionalidades e outras falhas identificadas pela área técnica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS).

Como objetivo secundário, busca-se fomentar a reflexão sobre a própria necessidade de se fiscalizar a legislação municipal para garantir a legalidade dos atos de aposentadoria, não só em benefício ao erário e à saúde financeira e atuarial dos RPPS; mas também, para salvaguardar os direitos fundamentais dos servidores e a supremacia da Constituição no nosso Estado Democrático de Direito.

A praxe de o texto constitucional estabelecer regras de aposentadoria aplicáveis homogeneamente a todos os servidores estaduais, distritais e municipais vem de longa data. A própria expressão “aposentadoria” foi mencionada pela primeira vez na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, a qual era concedida a funcionários públicos em caso de invalidez, sendo da competência privativa do Congresso Nacional “legislar sobre licenças, aposentadorias e reformas, não as podendo conceder, nem alterar, por leis especiais”, de acordo com o seu art. 34, alínea 29 (Brasil, 1891).

Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 (CRFB/88) criou o sistema de seguridade social (art. 194) trazendo, em seu art. 40, a base normativa fundamental dos regimes próprios de previdência

social (RPPS) dos servidores efetivos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

No âmbito municipal, para o exame e o registro das inativações e das pensões concedidas e custeadas pelos RPPS, o TCE/RS conta com o Sistema de Pensões e Inativações da Esfera Municipal (SAPIEM)¹⁹, um programa disponibilizado na rede mundial de computadores, destinado à remessa eletrônica de todas as informações necessárias, estando regulado pela sua Resolução nº 1.081/2017.

Até a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019 (EC nº 103), o SAPIEM era parametrizado com as modalidades de inativações fundamentadas na redação original da Constituição Federal e nas redações das Emendas Constitucionais nº 20/1998, 41/2003, 47/2005 e 70/2012, possuindo um elenco de 51 hipóteses inativatórias.

A EC nº 103 trouxe um grande desafio para os Tribunais de Contas no exercício de sua competência constitucional de apreciar para fins de registro a legalidade das concessões de aposentadorias (inc. III do art. 71), sobretudo para o TCE gaúcho, uma vez que o Rio Grande do Sul é o estado brasileiro com o maior número de RPPS municipais, totalizando 330.

A partir da nova conjuntura, é necessário analisar e inserir no SAPIEM não só as regras previdenciárias constantes no texto da CRFB/88 e suas emendas; mas também, as emendas às leis orgânicas, leis complementares e leis ordinárias de cada município que editar a sua reforma previdenciária. Até dezembro de 2023, foram inseridas, no SAPIEM, as novas regras previdenciárias de 35 municípios, totalizando um conjunto de 1.270 possibilidades inativatórias (um incremento de aproximadamente 2.390%).

1 Diretrizes básicas para a análise das reformas previdenciárias municipais

A alteração estrutural impôs uma necessidade de compatibilização entre a autonomia municipal e a conformidade da legislação

19 No contexto das reformas locais, a tecnologia serve como um primeiro filtro de conformidade da legislação local, ao exigir aqueles parâmetros procedimentais mínimos e indiscutíveis do ordenamento, como a edição da Emenda à Lei Orgânica para o critério étário e de Lei Complementar para os novos requisitos (Rio Grande do Sul, [2017]).

com o ordenamento constitucional, em especial (mas não somente) sob o aspecto formal. A uniformidade nas regras dos benefícios previdenciários dos RPPS de todos os entes federados foi mantida nas diversas reformas previdenciárias ao longo dos anos, até a grande reestruturação trazida pela EC nº 103. Conforme bem ilustra Marcelo Barroso Campos (2023, p. 33-34), assim pode-se classificar as “ondas” da reforma previdenciária constitucional:

- a) a primeira, com a Emenda à Constituição 3/93, preocupada com o custeio;
- b) a segunda, por meio da Emenda à Constituição 20/1998, reestruturante da previdência do servidor público titular de cargo efetivo e seus dependentes;
- c) a terceira, por meio da Emenda à Constituição 41/2003, focada no cálculo e reajuste dos proventos;
- d) a quarta, por meio da Emenda à Constituição 47/2005, tratando da aposentadoria especial do servidor público titular de cargo efetivo;
- e) a quinta, por meio da Emenda à Constituição 70/2012, alterando regras da então aposentadoria por invalidez;
- f) a sexta, por meio da Emenda à Constituição 88/2015, disciplinando a aposentadoria compulsória; e
- g) a sétima, por meio da Emenda à Constituição 103/2019, outra reestruturação do RPPS.

Uma das maiores inovações trazidas pela EC nº 103 foi a desconstitucionalização²⁰ de algumas regras, com a delegação às normas infraconstitucionais de parte do regramento que antes deveria estar disposto em normas formalmente constitucionais, reforçando a autonomia dos entes federados subnacionais na elaboração de suas reformas previdenciárias. Em outras palavras, à CRFB/88 cabe precipuamente tratar de princípios gerais, estabelecendo o direito à Previdência Social em sistema de repartição, cabendo às leis fixarem os demais requisitos, dentre eles: a idade mínima, o tempo mínimo de contribuição, o valor do benefício e a sua fórmula de cálculo. Dito de outra forma, pela clareza que sintetiza o assunto, cita-se o seguinte trecho doutrinário (Oliveira, 2020, p. 4):

20 A expressão “desconstitucionalização” citada aqui é no sentido de que foi retirada da Constituição e levada ao campo legal a competência. A doutrina explica tal nomenclatura também no contexto de uma nova ordem constitucional, quando os dispositivos da constituição anterior, compatíveis com a posterior, ao serem recepcionados, ingressariam no ordenamento como se fossem meras normas infralegais. Nesse sentido, ver Paulo (2014, p. 42).

A EC 103/2019, nessa quadra, desloca para a classe normativa de emenda à Constituição estadual ou à Lei Orgânica distrital ou municipal a competência para estabelecer a idade mínima para as aposentadorias voluntárias dos servidores públicos ligados ao regime próprio dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (novo inciso III do § 1º do art. 40 da CRFB). A mesma emenda transfere à lei complementar de cada ente federativo o regramento do tempo de contribuição e dos demais requisitos para a aposentadoria voluntária no regime próprio (novo inciso III do § 1º do art. 40 da CRFB). Na mesma trilha, delega à lei ordinária de cada ente federativo as temáticas ligadas ao cálculo de proventos de aposentadoria de seus servidores e à pensão por morte legada a seus dependentes (novo § 3º do art. 40 da CRFB).

Os jurisdicionados da esfera municipal foram instruídos a remeter as normas de natureza previdenciária, expedidas após a EC nº 103, à Base de Legislação Municipal do Tribunal de Contas do Estado (BLM)²¹.

A partir da localização da nova legislação, a sua análise parte da observação das seguintes limitações impostas no texto constitucional:

1) Instrumentos normativos. O inc. III do § 1º do art. 40 da CRFB/88 não determinou a obrigatoriedade de os municípios promoverem mudanças nas suas regras previdenciárias; mas, tão somente, estabeleceu os instrumentos normativos que devem ser usados caso efetivamente providenciem as suas reformas, quais sejam, idade mínima, a ser fixada mediante Emenda à Lei Orgânica Municipal (ELOM); tempo de contribuição e demais requisitos, a serem fixados por intermédio de lei complementar municipal (LCM), podendo as regras de cálculo ser efetuadas via lei ordinária.

Sendo assim, por se tratar de um comando constitucional, a utilização do tipo normativo adequado é fulcral para a constitucionalidade da reforma, ou seja, leis ordinárias não podem regular matéria reservada pela Constituição Federal à lei orgânica e à lei complementar, sob pena de incorrerem em vício de inconstitucionalidade formal.

21 A Base de Legislação Municipal do TCE/RS (BLM) contém a legislação relevante dos municípios do RS; seu propósito é dar suporte à atuação do controle externo exercido pelo TCE/RS; oferece aos municípios e à sociedade um instrumento de pesquisa e acesso à legislação municipal do Estado do RS; e serve de auxílio ao mecanismo de transparência da gestão pública, como fonte de informação a entidades interessadas na gestão municipal.

Além disso, a União induziu de certa forma os entes subnacionais a realizarem reforma de modo assemelhado ao federal, por meio de autorização ao parcelamento de débitos previdenciários do ente com o seu RPPS, por intermédio da EC nº 113, de 8 de dezembro de 2021 (Brasil, 2021), que, em seu art. 2º, incluiu o art. 115 nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), autorizando o parcelamento dos débitos previdenciários somente para os municípios que fizerem as suas reformas previdenciárias nos moldes da reforma dos servidores da União.

Ressalvados os comandos de observância obrigatória da EC nº 103, os entes subnacionais possuem três alternativas em termos de RPPS (Nóbrega; Benedito, 2021, p. 296):

[...] três cenários fazem-se disponíveis aos entes subnacionais:

1. realizar reforma previdenciária, adotando as mesmas modificações do RPPS da União;
2. realizar reforma previdenciária, adotando modificações próprias; e
3. não realizar, por ora, reforma previdenciária.

Naturalmente, a opção a ser seguida dependerá de fatores diversos, tais como situação política do governante, equilíbrio ou desequilíbrio financeiro e atuarial do regime, condição fiscal do ente federado etc.

2) Condições de aplicabilidade dos dispositivos da EC nº 103. A Secretaria de Previdência, dentro da sua competência de orientar os entes federativos que possuem RPPS, elaborou a Nota Técnica SEI nº 12.212/2019/ME (Brasil, 2019b), com a análise das regras constitucionais da reforma previdenciária aplicáveis aos RPPS, classificando-as em: 1) normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata (conjunto de regras aplicável a todos os entes da Federação); 2) normas de eficácia contida e aplicabilidade imediata (conjunto aplicável somente à União Federal); e 3) normas de eficácia limitada, não autoaplicável e dependente de complementação legislativa (disposições específicas aplicáveis somente aos RPPS dos estados, do Distrito Federal e dos municípios).

Verifica-se aqui se o município obedece às normas constitucionais de eficácia plena e aplicação imediata²², vigentes desde a entrada em vigor da EC nº 103, mesmo diante da não realização da reforma previdenciária local ou da omissão da sua expressa aceitação pelo legislador municipal. Tais normas, por serem de aplicabilidade geral e irrestrita, não podem ser afrontadas por lei ou outro ato normativo local.

Além disso, é dispensável a repetição desses artigos na legislação local. Nessa lógica, cita-se trecho do voto do Min. Luiz Fux na ADI nº 5.646/SE:

As normas constitucionais de reprodução obrigatória, por possuírem validade nacional, integram a ordem jurídica dos Estados-membros ainda quando omissas em suas Constituições estaduais, inexistindo qualquer discricionariedade em sua incorporação pelo ordenamento local (Brasil, 2019d).

3) Competência legislativa dos municípios, delimitada pela Constituição Federal. A nova redação do art. 40 da CRFB/88 definiu as espécies de aposentadorias que podem ser concedidas aos servidores que ingressarem no serviço público após a EC nº 103, estando os municípios atrelados às modalidades inativatórias ali definidas, não podendo o reformador local usar da sua criatividade normativa para a criação de novos tipos que não constem no referido artigo. Consoante Martins (2021, p. 33-34):

As normas gerais são aquelas exercidas com base na competência constitucional concorrente, que outorga à União a competência para editar as normas gerais de previdência social e ao mesmo tempo destina aos Entes Federados o poder para editar normas de natureza local que não contrastem com as gerais.

(...)

Além disso, as mesmas regras de alcance amplo, no caso a nova redação do art. 40, definiram as modalidades de aposentadoria a serem concedidas aos servidores públicos que ingressarem após a Emenda Constitucional n. 103/2019. Então, ante a amplitude do alcance desse regramento, há de se reconhecer que os Entes Federados encontram-se atrelados às modalidades de aposentadoria definidas no novo art. 40 da Constituição Federal.

22 Estas são as principais regras de eficácia plena e aplicabilidade imediata que são observadas quando do estudo da legislação previdenciária municipal: CF: art. 22, XXI; art. 38, V; art. 40, § 19 c/c arts. 2º e 6º da EC nº 41/2003; art. 40, § 22; art. 201, § 9º-A; art. 37, § 14 c/c art. 6º da EC nº 103/2019; art. 37, § 15 c/c o art. 7º da EC nº 103/2019; art. 39, § 9º c/c o art. 13 da EC nº 103/2019; EC nº 103/2019: art. 4º, § 10; art. 9º, §§ 2º e 3º; art. 9º, §§ 4º e 5º; art. 9º, § 6º; art. 14; art. 24; art. 4º, § 9º; art. 5º, § 2º; art. 10, § 7º; art. 20, § 4º; art. 21, § 3º; e art. 22, parágrafo único e art. 23, § 8º.

2 Inconformidades na legislação local do RS

O exame teve como escopo a análise da conformidade da legislação local com as normas constitucionais, abrangendo também a identificação de eventuais omissões. Para a localização das normas, foram realizadas pesquisas na Base de Legislação Municipal (BLM)²³ e nas páginas oficiais das câmaras municipais.

Assim, analisaram-se todas as novas modalidades dos quarenta e um municípios que efetuaram reformas da previdência no âmbito do RS, nos anos de 2020 a 2023, com o propósito de verificar inconstitucionalidades flagrantes, inclusive por omissão, como ausência de ELOM ou falta de LCM para criar os novos requisitos ou até a usurpação de alguma competência da União, além de outras inconsistências como antinomias.

No entanto, como pré-compreensão necessária ao entendimento das reformas locais, é preciso averiguar o contexto das reformas da previdência e também as regras da EC nº 103, pois foi o modelo básico usado na legislação local.

No passado, as aposentadorias dos ‘funcionários públicos’ (terminologia da época), eram tratadas como um benefício por haver a participação nas atividades estatais, sem lógica contributiva. Uma abordagem muito adequada é feita por Lopes (2014, p. 224-225) ao contextualizar o patrimonialismo português, de onde derivou a cultura da administração dos cargos e ofícios públicos no Brasil: “o patrimonialismo entende o cargo como uma distinção ou dom recebido do rei”.

Nessa mesma acepção, Nogueira (2012, p. 36) explica:

O “patrimonialismo”, conceito formulado pelo sociólogo Max Weber e associado a Raymundo Faoro ao Estado Brasileiro, que ele qualifica como um Estado patrimonial, forma de dominação política tradicional que descende diretamente de Portugal, na qual o Estado administrativo é constituído a partir de uma aristocracia que é ligada ao soberano pela distribuição de cargos, formando um estamento burocrático afastado da sociedade e sem que exista uma linha de separação bem definida entre o público e o privado.

23 Disponível em: <https://tcers.tc.br/sistemas-de-controle-externo/>. Acesso em: 28 jan. 2025.

O regime previdenciário dos servidores públicos no Brasil vem passando por diversas reformas com o objetivo de alcançar um sistema mais justo e sustentável, visando combater práticas como a incorporação desarrazoada de verbas nos proventos de aposentadoria, que oneram excessivamente os cofres públicos e geram desigualdades entre os servidores.

As reformas implementadas nas últimas décadas demonstram uma tendência de aproximação entre o RPPS e o Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Essa convergência busca estabelecer regras mais uniformes e equitativas para a aposentadoria dos servidores, garantindo a sustentabilidade do sistema previdenciário como um todo.

As datas da EC nº 20 (16/12/1988) e da EC nº 41 (31/12/2003) servem como marcos temporais para determinar o cálculo dos proventos de aposentadoria, tanto nas regras da EC nº 103, quanto na maioria das reformas municipais implementadas após 2019.

Desse modo, antes da EC nº 103, os cálculos dos proventos de aposentadorias dos RPPS eram uniformizados, como norma geral da União, por meio da Lei Federal nº 10.887/2004 (Brasil, 2003):

Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

No que tange à novel competência dos municípios, consoante Amado, na obra intitulada Reforma da Previdência comentada (Amado, 2020, p. 34), após a reforma caberá: “aprovar lei ordinária para regular o valor dos proventos de aposentadoria do seu servidor efetivo, quebrando a uniformidade nacional, o que será uma lástima e com enorme insegurança jurídica”. Essa alteração não era a ideia inicial da reforma. De acordo com Nóbrega (2021, p. 27):

Essa emenda, proveniente da PEC 6/2019, foi promulgada pelo Congresso Nacional em 12 de novembro de 2019. Nos anos de 2016 e 2017, houve uma tentativa, frustrada, de reforma da previdência social, com a tramitação da PEC 287/2016, que não conseguiu avançar na Câmara dos Deputados.

[...]

Merece registro o fato de que, em seu texto inicial, a PEC 6/2019 alcançava os Estados, o DF, e os Municípios, que deveriam adotar, em seus RPPSs, as novas disposições constitucionais previdenciárias. No entanto, a fim de assegurar aprovação da reforma na Câmara, o texto da PEC foi modificado para conceder autonomia aos entes federados, que passaram a poder dispor sobre as regras paramétricas e de cálculo de benefícios previdenciários em seus RPPSs.

As modalidades mais gerais possuem a regra de cálculo utilizando todas as remunerações desde julho de 1994, aplicando-se um percentual de 60% somados a 2% por ano acima de 20 sobre a média. Isso se dá com a aposentadoria por incapacidade permanente, exceto por motivo de acidente em serviço, doença profissional ou do trabalho, quando o cálculo é cem por cento da média.

Esse mesmo cálculo é usado ainda para as regras gerais (Nóbrega, 2021, p. 74-75): aposentadoria programada por idade e tempo de contribuição²⁴, aposentadoria voluntária dos professores²⁵, aposentadoria especial por agentes nocivos²⁶ e também na aposentadoria compulsória²⁷. A aposentadoria da pessoa com deficiência possui duas modalidades, uma por tempo de contribuição por grau de deficiência e outra por idade.

Quanto às regras de transição, criou-se basicamente uma modalidade por pontuação (Amado, 2020, p. 125-134), no art. 4º da EC nº 103, que mantém a regra de 60% já referida, para aqueles servidores que ingressaram até 13/11/2019. Já para aqueles que ingressaram até 31/12/2003, data da EC nº 41, manteve-se a possibilidade de inativação com base na última remuneração do cargo efetivo.

Criou-se também uma regra por pedágio (Amado, 2020, p. 135-139), calculada com 100% da média para aqueles que ingressaram no serviço público até 13/11/2019 e manteve, da mesma forma, o cálculo pela última remuneração quando o ingresso tenha se dado até 31/12/2003.

24 Fundamentação legal: art. 40, § 1º, III, da CF, c/c art. 26, § 2º, II, da EC nº 103/2019.

25 Fundamentação legal: art. 40, § 5º, da CF, c/c art. 10, § 2º, III, e art. 26, § 2º, II da EC nº 103/2019.

26 Fundamentação legal: art. 40, § 4º-C, da CF, c/c art. 10, § 2º, II, e art. 26, § 2º, II, da EC nº 103/2019.

27 Fundamentação legal: art. 40, § 1º, II, da CF, c/c art. 10, § 1º, III, e 26, § 4º, da EC nº 103/2019.

Foi instituído um critério etário para a aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos, sendo criada uma regra para aqueles que ingressaram até 13/11/2019 sem idade mínima, mas com requisito de pontuação²⁸.

A aposentadoria por invalidez deu lugar à aposentadoria por incapacidade permanente²⁹, exigindo a impossibilidade de readaptação.

Na regra mais genérica, ficou fixada a idade mínima de 65 anos para homens e 62 para mulheres, com a diminuição de cinco anos para professores; e, para a modalidade especial por exposição a agentes nocivos, a idade mínima permaneceu em 60 anos.

Por fim, quanto aos servidores policiais, fixaram-se categorias que podem beneficiar-se de regra mais vantajosa no art. 10, § 2º, I, da EC nº 103:

I – o policial civil do órgão a que se refere o inciso XIV do caput do art. 21 da Constituição Federal, o policial dos órgãos a que se referem o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a III do caput do art. 144 da Constituição Federal e o ocupante de cargo de agente federal penitenciário ou socioeducativo, aos 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, com 30 (trinta) anos de contribuição e 25 (vinte e cinco) anos de efetivo exercício em cargo dessas carreiras, para ambos os sexos [...] (Brasil, 2019a).

São as carreiras arroladas no § 4º-B do art. 40 da CRFB/88, incluído pela EC nº 103: Polícia Civil, Polícia da Câmara dos Deputados, Polícia do Senado, Polícia Federal, Polícia Ferroviária Federal – ainda não criada –, além da Polícia Penal, conforme Emenda nº 104 de 2019, e Agente Socioeducativo. Trata-se de rol taxativo, não havendo, portanto, um cenário favorável a um ente federado incluir em sua reforma previdenciária novas possibilidades, por serem passíveis de inconstitucionalidade.

Esse é o panorama geral da reforma para os servidores federais, pressuposto para o melhor entendimento acerca das reformas locais, pois, como mencionado, serve de base para as alterações propostas pelos entes subnacionais.

28 Fundamentação legal: art. 21 e § 2º c/c art. 26, § 2º, inc. IV, da EC nº 103/2019.

29 Fundamentação legal: art. 40, § 1º, I, da CF, c/c art. 10, § 1º, II, e art. 26, §2º, II, da EC nº 103/2019.

De 2020 a 2023, já foram analisadas as legislações dos seguintes municípios do RS³⁰: Arroio do Meio, Arroio dos Ratos, Arroio Grande, Bento Gonçalves, Boa Vista do Sul, Cachoeirinha, Camaquã, Cambará do Sul, Cândido Godói, Canoas, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Coqueiros do Sul, Encantado, Erechim, Esteio, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Gravataí, Jaguarão, Itaqui, Mariana Pimentel, Mostardas, Nova Brésia, Parobé, Pedras Altas, Porto Alegre, Santa Rosa, São Francisco de Paula, Restinga Seca, Santana do Livramento, Sarandi, Segredo, Soledade, Taquari, Toropi, Três Passos, Venâncio Aires, Viamão e Vila Lângaro.

Na pesquisa, não foi encontrada a Lei Complementar Municipal e/ou a Emenda à Lei Orgânica nos municípios de Jaguarão, Santa Rosa, São Francisco de Paula, Segredo, Lagoa dos Três Cantos, São Gabriel, Tapera, Três Arroios, Sério e Santa Vitória do Palmar.

Editar reforma local sem ELOM é uma inconstitucionalidade por omissão flagrante e inquestionável. O poder constituinte derivado reformador optou por autorizar o legislador local a alterar as idades apenas por ELOM pela dificuldade de quórum, pois a CRFB/88 exige dois terços dos votos dos vereadores³¹. Quanto aos requisitos, optou-se por LCM pela mesma lógica (maior dificuldade de alteração, maior estabilidade), exigindo-se maioria absoluta.

Assim, os Tribunais de Contas não podem chancelar atos de um ente cujo fundamento desrespeite o texto constitucional onde sequer há margem para interpretação: trata-se de “inconstitucionalidade chapada”³².

Nesse sentido, já se manifestou a Corte Suprema no ARE nº 1.397.619/SP:

Extraí-se do referido dispositivo constitucional que a norma que alterou a idade mínima para a aposentadoria voluntária do funcionário público somente é autoaplicável para a União, mas não para os Estados e Municípios, aos quais

30 Modalidades SAPIEM (atualizado em 05/12/2023). Disponível em: <https://tcers.tc.br/sistemas-de-controle-externo/?section=SAPIEM>. Acesso em: 26 dez. 2023.

31 Art. 29 da CF/88.

32 Conforme Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, trata-se de uma inconstitucionalidade evidente, manifesta, clara, flagrante, escancarada, não restando qualquer dúvida sobre essa qualificação, que foi repetida por outros ministros do STF, citando ADI 2.527, ADI 3.715, etc. No caso do trabalho, seriam as inconstitucionalidades que afrontam direta e literalmente o texto constitucional.

foi incumbida a competência, mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, para a fixação da idade limite para a aposentação.

Portanto, como se vê, cuida-se de norma não autoaplicável, de eficácia contida, posto que houve o condicionamento da produção de seus efeitos no universo fenomênico à atuação dos entes Estaduais e Municipais, mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas (Brasil, 2023).

Reformas editadas apenas em mera lei ordinária irão fundamentar atos de aposentadoria ilegais e contrários ao texto expresso da Constituição, exceto naquelas hipóteses em que não se exige idade, o que tende a esbarrar no princípio constitucional da isonomia, como a pesquisa demonstrou. Se as Cortes de Contas registrarem tais atos com ofensa literal ao ordenamento constitucional, a força normativa da constituição³³ será desconsiderada, causando aquilo que a doutrina denomina de “erosão da consciência constitucional³⁴”.

Alguns municípios optaram por reformas parciais. São os seguintes casos identificados: Cândido Godói, só alterou as regras de incapacidade e de pensão; Igrejinha, somente pensão; Jaguarão, apenas incapacidade pela última remuneração; Rio Grande e Três de Maio, unicamente aposentadorias especiais por agentes nocivos. Nesse ponto, cabe a reflexão quanto à própria isonomia e a lógica do sistema. Pensionistas, servidores incapacitados para o trabalho e servidores que laboram com agentes nocivos devem responder por diminuir os custos do regime sozinhos?

A isonomia é muito bem trabalhada na clássica obra *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade* (Mello, 1999, p. 40), na qual fica demonstrado que, dentre outras situações: “há ofensa ao princípio constitucional da isonomia quando: ‘[...] A norma adota como critério discriminador, para fins de diferenciação de regimes, elemento não residente nos fatos, situações ou pessoas por tal modo desequiparadas’”.

33 Concebido com Konrad Hesse, em apertada síntese, o intérprete não deve negar eficácia ao texto constitucional, mas sim lhe conferir a máxima aplicabilidade. Nesse sentido, ver Paulo (2014, p. 75).

34 Conforme citado pelo Ministro Celso de Mello, trata-se de “um preocupante processo de desvalorização funcional da Constituição escrita” (Brasil, 2014).

Arroio Grande, Esteio e Capela de Santana possuem leis ordinárias com quórum de LCM. Nesse aspecto, não parece haver desrespeito ao texto constitucional *prima facie*, pois comprovado que as leis são formalmente e materialmente complementares.

Nesse sentido, o entendimento jurisprudencial no Estado:

Ementa: RECURSO INOMINADO. PRIMEIRA TURMA RECURSAL DA FAZENDA PÚBLICA. TRIBUTÁRIO. IPTU. MUNICÍPIO DE ENCruzilhada DO SUL. IPTU. LEI MUNICIPAL Nº 1.298/1990. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. 1) O cerne da questão consiste na alegação de nulidade da cobrança de IPTU no município de Encruzilhada do Sul, em decorrência de ter sido o Código Tributário Municipal instituído por Lei Ordinária, quando o correto seria instituí-lo por Lei Complementar. 2) No caso em apreço não houve violação das normas contidas na Constituição Federal, tendo o Código Tributário Municipal respeitado o processo legislativo assegurado na Constituição, eis que apesar de ter sido instituído como Lei Ordinária, foi obedecido o preceito do artigo 69 da CF, qual seja, a exigência constitucional do quórum qualificado de votação, relativa a Lei Complementar, ainda que formalmente a espécie legislativa não tenha sido editada sob o rótulo “lei complementar”, circunstância que afasta a alegação de nulidade do CTM. RECURSO INOMINADO DESPROVIDO. UNÂNIME. (Recurso Cível nº 71007914278, Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Rel. José Pedro de Oliveira Eckert, Julgado em 27 set. 2018). (Rio Grande do Sul, 2018).

O município de Arroio Grande, de modo geral, seguiu o modelo da União, com algumas questões diferenciadas nas regras, como na modalidade³⁵ que assegurou o mínimo de 70% no valor dos proventos, ante os 60% das regras federais, e manteve o cálculo nos moldes da Lei Federal nº 10.887/2004: 80% do período contributivo e não 100%.

Esteio e Capela de Santana também mantiveram regras assemelhadas às da União sem significativas diferenças, exceto a situação retrocitada da lei ordinária com quórum de lei complementar. Esses municípios deverão ficar atentos para a seguinte questão: alterações futuras nessas leis demandarão igualmente quórum qualificado.

O município de Mostardas autorizou a instituição de regra especial para a categoria dos Guardas Municipais no artigo 90, § 3º, da Lei Orgânica Municipal, incluído pela ELOM nº 01, de 2021:

35 Cujo fundamento é o “art. 40, § 1º, I, da CF, c/c art. 72, I, da LOM c/c art. 49 c/c art. 50, § 2º, c/c art. 69 e art. 70, I, da Lei Municipal 3.139/2020”. Modalidades SAPIEM (atualizado em 05 dez. 2023). Disponível em: <https://tcers.tc.br/sistemas-de-controle-externo/?section=SAPIEM>. Acesso em: 26 dez. 2023.

§ 6º Poderão ser estabelecidos por lei complementar idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de guarda municipal previsto no art. 144 da Constituição da República Federativa do Brasil (Mostardas, 2021).

O texto apresentado aponta para a criação de uma regra inexistente na Constituição Federal, concedendo indevidamente a aposentadoria de Guardas Municipais pela regra destinada aos policiais. Essa autorização, realizada por meio da Lei Orgânica Municipal, configura-se como uma extrapolação da autonomia do município, por desobediência ao rol taxativo previsto na CRFB/88. Em se tratando de atividade de risco, é vedada constitucionalmente a adoção de critérios ou requisitos diferenciados para a concessão de benefícios em regime próprio de previdência, ressalvadas as hipóteses taxativamente elencadas no § 4º-B da CRFB/88, sendo que dentre elas não estão as Guardas Municipais. O Supremo Tribunal Federal (STF), no ARE nº 1.215.727/SP, com Repercussão Geral, já se manifestou sobre a questão, firmando entendimento no Tema nº 1.057 no sentido de que os Guardas Municipais não possuem direito constitucional à aposentadoria especial por exercício de atividade de risco.

Ainda nessa linha, sustentam Amado e Mercês (2024, p. 155, grifo nosso) que:

Em que pese o STF ter decidido que as guardas municipais são órgãos de segurança pública no julgamento da ADPF 995, de 28/08/2023, mesmo assim não há previsão constitucional de concessão de aposentadoria especial para essa carreira, pois o rol do artigo 40, §4º-B, **é taxativo**, sendo necessária uma alteração por emenda constitucional para inseri-los, conforme firmado pelo STF no julgamento da ADI 6.917/MT.

Ainda, a EC nº 103 é clara quando explicita que foram escolhidas algumas categorias a serem beneficiadas por norma mais benéfica. Portanto, é inconstitucional a criação de regra para determinada categoria ao arrepio do regramento constitucional e das normas gerais editadas pela União.

Dessa situação, levanta-se um questionamento: seria possível os municípios criarem regras inexistentes no modelo federal? A resposta é dada pelo texto da constituição, que explicitamente prescreve:

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 EC 103/2019)

§ 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 (Brasil, 1988).

O município de Santana do Livramento, no art. 51 da Lei Orgânica Municipal, incluído pela ELOM nº 47/2022, ampliou o conceito de tempo de efetiva regência de classe incluindo nele o exercício de outras atividades pedagógicas no ensino público municipal para professores que trabalhem no atendimento de pessoas com deficiência (PCD):

Art. 51. O professor ou professora que trabalhe no atendimento de pessoas com deficiência (PCD) poderá, a pedido, após vinte anos, de efetivo exercício em regência de classe, completar o seu tempo de serviço em outras atividades pedagógicas no ensino público municipal, as quais serão consideradas como efetiva regência de classe (Santana do Livramento, 2022).

Em que pese a autonomia concedida pela EC nº 103 para os municípios legislarem sobre idade mínima, tempo de contribuição, tempo na carreira, tempo no cargo e forma de cálculo dos proventos para a aposentadoria especial de professor, compete privativamente à União legislar sobre seguridade social, diretrizes e bases da educação nacional e editar normas gerais sobre previdência social.

Nesse caminho, o STF, ao julgar recentemente a ADI nº 856/RS, declarou inconstitucional uma lei do Rio Grande do Sul que ampliava as atividades de magistério para a aposentadoria especial, do qual se citam alguns excertos:

As diretrizes constitucionais que regem a disciplina jurídica da aposentadoria compõem quadro normativo de observância compulsória pelos Estados-membros, cujas leis não podem contrariar, em tema de aposentação, as prescrições subordinantes inscritas no texto da própria Constituição da República.

A aposentadoria especial dispensada, excepcionalmente, a professores, limita-se àqueles que se acham em efetivo exercício de funções de magistério, não se estendendo, em consequência, sob pena de inconstitucionalidade material, a quem, ainda que integrante do Quadro do Magistério Público, não desempenha atividade de caráter docente.

(...)

Ocorre que compete à União privativamente legislar sobre seguridade social, bem como sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIII e XXIV, da CRFB). Demais disso, cabe à União editar normas gerais sobre previdência social (art. 24, XII e § 1º, da CRFB). Com efeito, não se admite que cada Estado fixe requisitos diferenciados para a concessão de aposentadoria especial, cuidando-se de regramento de evidente caráter geral.

(...)

Estabelecido que a matéria deve ser regida pela União, o legislador federal editou norma regulamentadora do art. 40, § 5º, da Constituição, de modo a definir quais funções se enquadram como de magistério. Nesse sentido, confira-se a redação do art. 67, § 2º, da Lei nº 9.394/96, a 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. (Incluído pela Lei nº 11.301, de 2006) (Brasil, 2023).

É vedada, portanto, a criação de requisitos ou critérios diferenciados para a concessão, ressalvados os casos constitucionais. Logo, a legislação local que contrariar essa regra explícita, padecerá de inconstitucionalidade flagrante.

Outra situação verificada, muito embora não seja uma inconstitucionalidade, coloca em risco a saúde financeira futura do RPPS municipal. É o caso do município de Pedras Altas que, no art. 49 da LCM nº 7/2022, atrelou a alteração da forma de cálculo dos benefícios a uma Lei Federal que disciplina o cálculo dos benefícios do RPPS da União e do RGPS, indo de encontro à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS municipal, conforme mencionado no art. 164 da Portaria MTP nº 1.467, de 02 de junho de 2022:

Art. 164. Desde que promovido o referendo integral das revogações previstas na alínea “a” do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, conforme art. 36, II dessa Emenda, os requisitos e critérios para a concessão, cálculo e reajustamento das aposentadorias e da pensão por morte previstas no art. 40 da Constituição Federal serão estabelecidos pelo ente federativo com amparo em parâmetros técnico-atuariais que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial de que trata esse artigo em sua redação vigente dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019, bem como observarão as seguintes prescrições nele expressas (Brasil, 2022).

O equilíbrio financeiro e atuarial, segundo Nóbrega (2021, p. 48),

[.] é exigido de todos os RPPS, os quais, se não adotarem medidas equacionadoras do déficit atuarial, além de porem em risco o regime para as gerações futuras, sofrerão as sanções impostas pela Lei Geral dos RPPS, dentre

as quais a não obtenção do CRP³⁶, que inviabiliza o ente a celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber transferências voluntárias, empréstimos, financiamentos, avais e subvenções de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União.

É o RPPS do município, portanto, que deve observância a parâmetros próprios para verificar o seu equilíbrio financeiro e atuarial, fazendo a correlação entre o acréscimo na arrecadação e os benefícios previdenciários percebidos, pois a sua realidade é diferente do RPPS da União. Nesse sentido, prelecionam Amado e Mercês (2024, p. 23) que “a legislação previdenciária deverá acompanhar a mutação dos fatos sociais a fim de manter (ou restabelecer) o equilíbrio das contas”.

O município de Três Coroas, mediante a Lei Ordinária nº 4.115/2020, em seu único artigo, referendou integralmente o texto da EC nº 103:

Art. 1º. Em observância ao disposto no artigo 36, inciso II, da Emenda Constitucional nº 103/2019 (EC 103/19), que estabelece que para a vigência do dispositivo em questão, “os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 103/2019 no art. 149 da Constituição Federal e às revogações previstas na alínea “a” do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35, entra na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as refere integralmente”, e as alterações promovidas pela Lei Municipal nº 4.098/2020 na Lei Municipal nº 2.403/2015, refenda integralmente o texto da EC 103/19 (Três Coroas, 2020).

Segundo assevera Martins (2021, p. 33-34), “[a]s regras de concessão de aposentadorias e pensão, bem como a metodologia de cálculo de proventos, serão aquelas definidas pelo respectivo ente, ainda que essa definição seja a adoção das previstas para os servidores federais”.

Ou seja, mesmo que o intuito seja replicar as regras da União, o município terá que estabelecer a idade mínima para as aposentadorias voluntárias dos servidores públicos ligados ao RPPS em emenda à lei orgânica municipal, fixar o regramento do tempo de contribuição e dos demais requisitos para a aposentadoria voluntária em lei complementar e definir em lei ordinária as questões ligadas ao

36 O Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), instituído pelo Decreto 3.788, de 11 de abril de 2001, atesta o cumprimento das exigências nas normas gerais da união, em especial a Lei 9.717/1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3788.htm. Acesso em: 19 abr. 2024.

cálculo de proventos de aposentadoria de seus servidores e à pensão por morte, de acordo com o inciso III do § 1º e § 3º do art. 40 da CRFB/88.

O município de Arroio do Meio, no art. 2º, inciso II, da Lei Municipal nº 3.842/2020, cuja ementa prescreve que “[a]ltera dispositivos do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Arroio do Meio, RS, de acordo com a EC nº 103, Reforma da Previdência” (Arroio do Meio, 2020), revogou as regras de transição previstas nos arts. 2º, 6º e 6º-A da EC nº 41/2003 e no art. 3º da EC nº 47/2005 e não foram localizadas novas regras de aposentadorias dos servidores municipais:

Art. 2º. Nos termos do inciso II do art. 36 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, ficam referendadas integralmente:

I - a alteração promovida pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, no art. 149 da Constituição Federal; e

II - as revogações previstas na alínea “a” do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019 (Arroio do Meio, 2020).

Nesse caso, não há como se defender a compatibilidade ao ordenamento constitucional e a revogação das normas de aposentadorias sem a criação de novas regras para os servidores, deixando-os desamparados. Diferente seria se houvesse a extinção do RPPS com absorção pelo RGPS. No entanto, não foi isso o que a lei estabeleceu.

Por fim, cabe uma crítica ao complexo sistema de revogação criado pela EC nº 103, tendo como fundo o caso acima. A emenda prescreve:

Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

[...]

II - para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal e às revogações previstas na alínea “a” do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as refere integralmente (Brasil, 2019a).

Conforme Martins (2021, p. 369), “exige ainda o inciso que tal referendo se desse por meio de lei, no caso, ordinária, pois, conforme

já dito, as leis complementares somente são utilizadas naquelas matérias que a Constituição expressamente preveja”³⁷.

Como bem pontua o autor supracitado, o parágrafo único reforça o contido em diversos dispositivos da reforma que impedem a edição de normas retroativas no âmbito de estados e municípios com o objetivo de promover as reformas locais.

Portanto, o constituinte derivado reformador prescreveu, no art. 36 da EC nº 103, que as revogações das regras de transição de aposentadorias das Emendas Constitucionais nº 20, 41 e 47, as mais comuns nos entes federativos, só serão revogadas quando da publicação da lei de iniciativa do respectivo ente federativo. Assim prevê o texto da referida norma:

Art. 35. Revogam-se:

[...]

III – os art. 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003;

IV – o art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005 (Brasil, 2019a).

Além disso, cabe mencionar que há a necessidade de referendo expresso na lei do ente federativo quanto à revogação das regras de transição anteriores.

Esse também é o entendimento de Amado e Mercês (2024, p. 25, grifo nosso):

A meu ver, **inexiste revogação tácita destas antigas regras de transição pela mera aprovação da reforma estadual ou municipal de previdência contemplando novas regras de transição**. A UMA porque as novas regras de transição da reforma previdenciária local são compatíveis com as antigas regras de transição, não ocorrendo a revogação tácita. A DUAS porque não poderemos ter revogação tácita em prejuízo do servidor.

A TRES porque o artigo 36, II, da Emenda 103/2019, ao pontificar que “**esta Emenda Constitucional entra em vigor para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, quanto

37 Essa é a regra geral. No entanto, há exceções que não são relevantes para o caso, como o 95, VII, da CF que menciona apenas “lei” e o STF entendeu que se exige Lei Complementar. No Tema nº 32 da repercussão geral, deveria ser sedimentado da seguinte forma: “A lei complementar é forma exigível para a definição do modo benéfico de atuação das entidades de assistência social contempladas pelo artigo 195, §7º, da CF, especialmente no que se refere à instituição de contrapartidas a serem por elas observadas”.

à alteração promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal e às revogações previstas na alínea “a” do inciso I e nos **incisos III e IV do art. 35, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as refere integralmente**”, há expressa exigência de lei do ente federativo que promova a revogação das antigas regras de transição das Emenda 41 e 47 a fim de referendar a revogação perpetrada para a União por intermédio do artigo 35, III e IV, da EC 103/2019, **inexistindo referendo tácito**.

Essa a correta posição do Tribunal de Justiça da Bahia ao pronunciar a falha da Emenda Estadual 26/2020, posteriormente corrigida pelo Estado da Bahia com a expressa revogação das antigas regras de transição por intermédio da Emenda Estadual 27/2021.

Em relação à legislação de Canoas, Flores Da Cunha, Gravataí, Mariana Pimentel, Porto Alegre, Taquara, Toropi, Venâncio Aires e Vila Lângaro, não foi localizada inconstitucionalidade flagrante. Verificou-se que, em geral, seguiu-se o modelo federal, com algumas pequenas novidades, como nas regras de cálculo dos benefícios.

Sarandi, por exemplo, criou um benefício para os servidores aposentados com doença grave, mesmo não tendo sido inativados por modalidade de incapacidade permanente, com base no § 11 do art. 29 da LCM nº 115 de 2020: “O valor da aposentadoria será **integralizado à média** apurada caso o servidor seja, **a qualquer momento**, acometido por doença grave assim definida pelo Ministério da Saúde” (Sarandi, 2020, grifo nosso).

Outra inovação foi apresentada pelo município de Caxias do Sul, por meio das Leis Complementares nº 725 e 739, de 2023, que trouxe para as aposentadorias voluntárias, tanto para as regras permanentes quanto para as de transição, a exigência de 10 (dez) anos de contribuição para o IPAM-FAPS³⁸.

Foi localizada inconstitucionalidade flagrante, por ação ou por omissão, em diversos municípios analisados, o que aponta a necessidade de se apreciar a conformidade das reformas locais, sob pena de os Tribunais de Contas descumprirem a sua competência e ignorarem o texto explícito da CRFB/88.

Nesses casos, a busca por soluções consensuais se configura como a alternativa mais eficaz para garantir o respeito à Constituição. Nesse contexto, os Tribunais de Contas desempenham um pa-

38 Instituto de Previdência e Assistência Municipal/Fundo de Aposentadoria e Pensão dos servidores do Município de Caxias do Sul/RS.

pel fundamental na identificação de irregularidades e na promoção do diálogo entre as partes envolvidas.

No entanto, é fundamental manter uma postura de respeito às decisões políticas do Legislativo Municipal, reconhecendo a sua autonomia e capacidade de legislar sobre os temas de interesse local e suplementar. Essa deferência, entretanto, não pode ser cega, especialmente em situações flagrante e manifestamente inconstitucionais.

Ignorar tais casos seria abdicar da responsabilidade de defender a supremacia da Constituição, a unidade do ordenamento jurídico e a rigidez constitucional, princípios basilares do nosso Estado Democrático de Direito.

A Constituição estabelece os limites e as bases para a atuação de todos os poderes, inclusive o Legislativo Municipal. Quando uma lei local contraria frontalmente os preceitos constitucionais, ela é ilegítima e não pode ser aplicada³⁹, sob o risco de gerar injustiças e comprometer a harmonia do sistema jurídico⁴⁰.

Nesse contexto, cabe aos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas do Estado, atuar com firmeza e independência, apontando as inconstitucionalidades e buscando soluções que preservem a autonomia municipal dentro dos limites da Constituição.

O Poder Constituinte Derivado Reformador prescreveu norma na EC nº 103 na qual somente serão revogadas normas das Emendas Constitucionais quando o ente local editar lei que refere-se tais revogações. Criou-se algo assemelhado a uma “modulação de efeitos”

39 Foge ao escopo do trabalho a discussão acerca da Súmula 347 do STF. A discussão vinha desde 2006, no RMS nº 25.888. Já no ano de 2021, no julgamento do MS 35.824, sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, o STF decidiu que a súmula ficara comprometida com a CF/88. Porém, o julgamento do MS nº 25.888/DF foi finalizado em 21/08/2023, onde o STF afirmou a compatibilidade da Súmula 347 com a CF/88: Leis e atos normativos podem ter a sua aplicação afastada por Tribunais de Contas caso confrontem com jurisprudência do STF sobre a matéria.

40 Cabe mencionar que a propositura de ADI contra lei municipal ocorre no Tribunal de Justiça em cotejo com o parâmetro de controle estabelecido na Constituição Estadual. No STF, cabe apenas ADPF, que possui restrições, sendo uma ação residual. Não se localizaram ações de controle abstrato, embora se tenha localizado diversas inconstitucionalidades evidentes, o que corrobora a dificuldade de controle no caso criado pela EC nº 103, já que o parâmetro de controle das Reformas Locais é o texto constitucional federal.

quanto às normas de benefícios do RPPS, mas com parâmetros de quóruns para que tais revogações sejam efetuadas.

Portanto, somente serão revogadas as regras de transição preteritas quando o ente local editar a sua ELOM; bem como, a LCM estabelecer requisitos. Deve haver manifestação expressa neste sentido, por não haver revogação tácita como visto anteriormente. Caso haja inobservância a tais parâmetros mínimos, estaria a legislação local, mediante mera lei ordinária, em confronto direto ao texto constitucional, revogando emendas constitucionais que datam de 1998 e 2003, o que se revela inadmissível.

Nem todas as modalidades constitucionais exigem a edição de ELOM, pois a sua função se restringe a fixar limites etários mínimos, ou seja, a aposentadoria por incapacidade, v.g., que não requer edição de norma orgânica.

Outro problema que emergiu pela sistemática adotada é a diferença entre as datas das leis reformistas. Veja-se o caso do município de Sarandi, que editou LCM nº 115 em 2020; a ELOM, no entanto, foi aprovada no final de 2022. Aqui não houve observância à Lei Complementar Federal nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da CRFB/88, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona:

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula “entra em vigor na data de sua publicação” para as leis de pequena repercussão.

§ 1º A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral.

§ 2º As leis que estabeleçam período de vacância deverão utilizar a cláusula “esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial (Brasil, 1998).

Ora, não criando norma expressa sobre a data de corte, revogando as modalidades de transição das emendas constitucionais anteriores, deve-se aplicar a norma do art. 2º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), segundo a qual, salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.

Desse modo, tendo a ELOM sido publicada em 20/12/2022 e, consoante a Lei Complementar nº 95, incluindo-se a data da publicação e do último dia do prazo e entrando em vigor no dia subsequente, passou a surtir efeitos no dia 3 de fevereiro de 2023; já, a LCM possui vigência a partir de 02/07/2020.

O que se pode concluir é que as normas que não exigem idade mínima (portanto, não necessitam de ELOM) já estavam vigentes a partir de 2020, segundo a teoria da divisibilidade das leis⁴¹, ou seja, a aposentadoria por incapacidade⁴²; a aposentadoria voluntária por agentes nocivos⁴³; bem como, a regra de transição⁴⁴.

As regras que exigem idade mínima passaram a vigor apenas em 2023: a aposentadoria voluntária por pontuação, com ingresso a partir de 2023⁴⁵; a modalidade voluntária por pontuação dos professores⁴⁶ e também a aposentadoria voluntária por tempo de contribuição de pessoa com deficiência⁴⁷.

Da mesma forma, outro município que criou um lapso temporal sem o regramento foi Soledade. A ELOM nº 04/2021, no seu art. 1º, estabeleceu as novas regras permanentes para as aposentadorias voluntárias (idade, tempo de contribuição, tempo de serviço público e tempo no cargo), aposentadorias por incapacidade permanente para o trabalho, aposentadoria compulsória e aposentadoria especial de professores, enquanto, no seu art. 2º, referendou as revogações previstas nos incisos III e IV do caput do art. 35 da EC nº 103. No entanto, as regras de transição só vieram com a LCM nº 4.350/2022.

41 Segundo a teoria da divisibilidade das leis, em sede de jurisdição constitucional, aqueles dispositivos que não apresentem vício de inconstitucionalidade devem permanecer válidos. Logo, as disposições da instrução impugnada que dispõem acerca de atividades próprias de tribunal de contas devem ser mantidas no ordenamento jurídico (Brasil, 2015).

42 Cujo fundamento é o art. 40, § 1º, I, da CF c/c o art. 29, I, e § 9º, I, da LCM 115/2020.

43 Fundamentada no art. 29, § 7º, III, § 9º, da LCM 115/2020.

44 Criada com fundamento no art. 29, § 7º III, § 9º e § 10, I, da LCM 115/2020 c/c os arts. 57 e 58 da LC Federal 8.213/1991.

45 Cujo fundamento é o art. 40, § 1º, III, da CF c/c o art. 58-A, § 2º, da LOM e o art. 29, III, e § 9º, I, da LCM 115/2020.

46 Fundamentada no art. 40, § 1º, III, da CF c/c art. 58-A, § 2º da LOM c/c art. 29, III, § 1º, e § 9º, I, da LCM nº 115/2020.

47 Baseada no art. 29, § 7º, I, § 9º, da LCM nº 115/2020.

É importante salientar que a questão das datas de vigência das modalidades em análise se entrelaça com a inconstitucionalidade da criação de novas modalidades sem o devido amparo na lei orgânica. Essa situação complexa exige uma análise aprofundada da revogação ou não das modalidades anteriores, a qual deve ser realizada pelos Tribunais de Contas no âmbito da apreciação da legalidade para fins de registro.

Por fim, outra falha frequentemente encontrada é a remissão incorreta a artigos dentro das novas leis, dificultando a interpretação. É o caso ocorrido na legislação dos seguintes municípios: Soledade, Capela de Santana, Caxias do Sul, Pedras Altas e Santo Antônio da Patrulha.

Conclusões

A Reforma da Previdência gerou um cenário jurídico complicado e desafiador, impactando significativamente a análise dos registros de aposentadorias municipais, exigindo um alto nível de conhecimento especializado e expertise técnica tanto dos responsáveis pelas concessões dos atos complexos de inativação no órgão concessor quanto dos julgadores dos Tribunais de Contas na apreciação para fins de registro.

A análise dos registros de aposentadorias municipais se torna um processo meticuloso, que demanda um exame atento das diversas modalidades de aposentadorias, regras de cálculo, com diversos pontos de discussão e potenciais litígios. Um dos principais desafios reside na multiplicidade de modalidades de aposentadorias e nas respectivas regras de cálculo que surgiram com a reforma. Essa complexa gama de opções torna a análise dos registros de aposentadorias um processo extremamente laborioso, exigindo um domínio impecável da legislação vigente.

A pesquisa apontou diversos pontos que, com alta probabilidade, tornar-se-ão objeto de acaloradas discussões administrativas e judiciais. Entre os principais, podemos destacar: a “data de corte” relacionada à vigência da reforma local, o descompasso entre a lei orgânica e a lei complementar, a data de revogação das regras de transição e as inconstitucionalidades flagrantes por ação ou omissão.

A determinação precisa do início da vigência das reformas previdenciárias municipais é essencial para a correta análise dos re-

gistros de aposentadoria. Divergências nesse aspecto podem gerar conflitos e falta de clareza jurídica, de modo a incluir servidores em novas regras, mesmo tendo direito às regras anteriores, ou excluir indevidamente da reforma segurados que deveriam ser abarcados.

A relação entre a Lei Orgânica Municipal, as Leis Complementares e Ordinárias locais, junto com a EC nº 103 gera incertezas e abre margem para interpretações divergentes. Essa dissonância precisa ser cuidadosamente analisada em cada caso concreto, para não se criar injustiças e insegurança jurídica.

No que tange à revogação de regras de transição, a data precisa em que as normas de transição das emendas constitucionais preteritas foram revogadas é fundamental para determinar os direitos do servidor público aposentando ou do dependente pensionista. A falta de precisão nesse quesito tende a gerar litígios.

Reformas locais com vícios de inconstitucionalidade evidentes invalidarão diversos atos de aposentadoria decorrentes, ocasionando questionamentos sobre o controle de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas, que possuem natureza administrativa. Diante da constatação de que os entes subnacionais não estão cumprindo adequadamente os novos mandamentos constitucionais, os Tribunais de Contas assumem um papel fundamental na defesa da lei maior, podendo (em especial no caso gaúcho, que foi o recorte da pesquisa) negar aplicabilidade à lei contrária à Constituição da República, de acordo com a nova redação dada pela Resolução nº 1.173/2023 aos artigos 7º e 123 do Regimento Interno do TCE/RS (Resolução nº 1.028/2015).

Nesse sentido, é crucial a apreciação da legislação local à luz da Constituição Federal e da EC nº 103; bem como, dos entendimentos já firmados pelo STF e TJRS sobre o tema, garantindo assim a devida uniformidade do direito e o efetivo cumprimento da missão constitucional de controle externo deste Tribunal.

Referências

AMADO, FREDERICO. *REFORMA DA PREVIDÊNCIA COMENTADA*. SALVADOR: EDITORA JUSPODIVM, 2020.

AMADO, FREDERICO; MERCÊS, LARISSA. *MANUAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL*. SÃO PAULO: EDITORA JUSPODIVM, 2024.

ARROIO DO MEIO. LEI Nº 3.842, DE 2 DE ABRIL DE 2020. ALTERA DISPOSITIVOS DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE ARROIO DO MEIO, RS, DE ACORDO COM A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 2019, REFORMA DA PREVIDÊNCIA. *DIÁRIO OFICIAL*, ARROIO DO MEIO, RS, ABR. 2020.

BRASIL. [CONSTITUIÇÃO (1891)]. *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL*. RIO DE JANEIRO: SENADO FEDERAL, 1891.

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. CONSTITUIÇÃO (1988). EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 113, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2021. ALTERA A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS PARA ESTABELECE O NOVO REGIME DE PAGAMENTOS DE PRECATÓRIOS, MODIFICAR NORMAS RELATIVAS AO NOVO REGIME FISCAL E AUTORIZAR O PARCELAMENTO DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS DOS MUNICÍPIOS; E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 159, N. 231, 9 DEZ. 2021.

BRASIL. DECRETO-LEI 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942. LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DE DIREITO BRASILEIRO. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, RIO DE JANEIRO, 9 SET. 1942.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998. DISPÕE SOBRE A ELABORAÇÃO, A REDAÇÃO, A ALTERAÇÃO E A CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS, CONFORME DETERMINA O PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 59 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E ESTABELECE NORMAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DOS ATOS NORMATIVOS QUE MENCIONA. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 136, N. 39-E, 27 FEV. 1998.

BRASIL. LEI Nº 10.887, DE 18 DE JUNHO DE 2004. DISPÕE SOBRE A APLICAÇÃO DE DISPOSIÇÕES DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2003, ALTERA DISPOSITIVOS DAS LEIS Nº S 9.717, DE 27 DE NOVEMBRO DE 1998, 8.213, DE 24 DE JULHO DE 1991, 9.532, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1997, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 141, N. 117, 21 JUN. 2004.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA, SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO. NOTA TÉCNICA SEI 12.212. ANÁLISE DAS REGRAS CONSTITUCIONAIS DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA APLICÁVEIS AOS RPPS DOS ENTES FEDERADOS SUBNACIONAIS. BRASÍLIA, 22 NOV. 2019B.

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 (SEGUNDA TURMA). AGRAVO DE INSTRUMENTO 598.212/PR. RELATOR: MINISTRO CELSO DE MELLO, 25 DE MARÇO DE 2014. *DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO*, BRASÍLIA, 24 ABR. 2014.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). ADI Nº 4.081/RO. RELATOR: MIN. EDSON FACHIN, 22 DE NOVEMBRO DE 2015. *DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO*, BRASÍLIA, 4 DEZ. 2015.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). ADI Nº 5.646/SE. RELATOR: MIN. MIN. LUIZ FUX, 7 DE FEVEREIRO DE 2019. *DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO*, BRASÍLIA, 8 MAIO 2019D.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). ADI Nº 856/RS. RELATOR MIN. LUIZ FUX, 4 DE SETEMBRO DE 2023. *DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO*, BRASÍLIA, 2 OUT. 2023A.

BRASIL. (SEGUNDA TURMA). ARE Nº 1.397.619/SP, RELATOR MIN. GILMAR MENDES, 11 DE OUTUBRO DE 2023, *DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO*, BRASÍLIA, 23 OUT. 2023B.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Nº 1.215.727/SP, TEMA Nº 1.057. *DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO*, BRASÍLIA, 26 SET. 2019C.

CAMPOS, MARCELO BARROSO LIMA BRITO DE. *LIÇÕES EM REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS*. EDIÇÃO ESPECIAL ESMAFE/PR. CURITIBA: JURUÁ, 2023.

CANOAS. EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 43, DE 4 DE NOVEMBRO DE 2021. DISPÕE SOBRE A INCLUSÃO DE DISPOSITIVOS NA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CANOAS SOBRE A APOSENTADORIA DO SERVIDOR ABRANGIDO PELO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RPPS, EM CONSONÂNCIA COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL ATUALIZADA, ALTERA O PARÁGRAFO ÚNICO, DO ARTIGO 114, INSERE O ARTIGO 114-A E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL*, CANOAS, RS, 4 NOV. 2021.

CAXIAS DO SUL. LEI COMPLEMENTAR 725, DE 24 DE MARÇO DE 2023. ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 241, DE 29 DE JUNHO DE 2005, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 716, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2022, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 717, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2022, QUE DISPÕEM SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL*, CAXIAS DO SUL, RS, 24 MAR. 2023A.

CAXIAS DO SUL. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL 241, 9 DE NOVEMBRO DE 2023. ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 241, DE 29 DE JUNHO DE 2005, E REVOGA DISPOSITIVOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 725, DE 24 DE MARÇO DE 2023, QUE DISPÕEM SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL, E DÃO OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL*, CAXIAS DO SUL, RS, 9 NOV. 2023B.

FLORES DA CUNHA. EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 33, DE 14 DE JUNHO DE 2022. ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE FLORES DA CUNHA. *DIÁRIO OFICIAL*, FLORES DA CUNHA, RS, 14 JUN. 2022.

FLORES DA CUNHA. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 166, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2021. REESTRUTURA O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DO MUNICÍPIO DE FLORES DA CUNHA E DISPÕE SOBRE O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO MUNICIPAL, DE ACORDO COM A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019. *DIÁRIO OFICIAL*, FLORES DA CUNHA, RS, 23 DEZ. 2021.

GRAVATAÍ. EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 24 DE 2021, DE 23 DE JULHO DE 2021. ESTABELECE REGRAS PARA O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ/RS DE ACORDO COM A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019. *DIÁRIO OFICIAL*, GRAVATAÍ, RS, 23 JUL. 2021B.

GRAVATAÍ. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 1, DE 24 DE JUNHO DE 2021. ESTABELECE REGRAS PARA O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ/RS DE ACORDO COM A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019. *DIÁRIO OFICIAL*, GRAVATAÍ, RS, 24 JUN. 2021A.

LOPES, JOSÉ REINALDO DE LIMA. *O DIREITO NA HISTÓRIA*. 5. ED. SÃO PAULO: ATLAS, 2014.

MARIANA PIMENTEL. EMENDA À LEI ORGÂNICA 01, DE 2021. ESTABELECE REGRAS PARA O RPPS, DO MUNICÍPIO DE MP DE ACORDO COM A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 2019. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://WWW.CAMARAMARIANAPIMENTEL.RS.GOV.BR/PROPOSICOES/PROPOSTAS-DE-EMENDA-A-LEI-ORGANICA/2021/1/0/938](https://www.camaramarianapimentel.rs.gov.br/proposicoes/propostas-de-emenda-a-lei-organica/2021/1/0/938). ACESSO EM: 27 JAN. 2025.

MARIANA PIMENTEL. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 1, DE 16 DE ABRIL DE 2021. REGULAMENTA O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE MARIANA PIMENTEL DE ACORDO COM A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 2019 E EXCLUI OS ARTIGOS 28, 29 A 31, 41, 42, 44, 50, 51 E 54 DA LEI Nº 394, DE 24 DE FEVEREIRO DE 2005. *DIÁRIO OFICIAL*, MARIANA PIMENTEL, RS, 16 ABR. 2014.

MARTINS, BRUNO SÁ FREIRE. *A NOVA PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO*. CURITIBA: ALTERIDADE, 2021.

MELLO, CELSO ANTONIO BANDEIRA DE. *CONTEÚDO JURÍDICO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE*. 3. ED. SÃO PAULO: MALHEIROS, 1999.

MOSTARDAS. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, DE 7 DE DEZEMBRO DE 2021. CONSOLIDADA E ATUALIZADA COM AS EMENDAS ATÉ O ANO DE 2021. *DIÁRIO OFICIAL*, MOSTARDAS, RS, DEZ. 2021.

NÓBREGA, TATIANA; BENEDITO, MAURÍCIO. *REGIME PREVIDENCIÁRIO DO SERVIDOR PÚBLICO*. INDAIATUBA: EDITORA FOCO, 2021.

NOGUEIRA, NARLON GUTIERRE. *O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS RPPS: DE PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL A POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO*. BRASÍLIA: MPS, 2012.

OLIVEIRA, LUCAS SOARES DE. REFORMA DA PREVIDÊNCIA E DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO. *REVISTA DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO*, SÃO PAULO, N. 91/92:3-16, JAN./DEZ. 2020.

PAULO, VICENTE. *DIREITO CONSTITUCIONAL DESCOMPLICADO*. 13. ED. RIO DE JANEIRO; SÃO PAULO: MÉTODO: 2014.

PORTO ALEGRE. EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 43, DE 18 DE AGOSTO DE 2021. ALTERA O ART. 43 E INCLUI ARTS. 43-A, 43-B, 43-C, 43-D E 43-E NA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, DISPONDO SOBRE A APOSENTADORIA DO SERVIDOR ABRANGIDO PELO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. *DIÁRIO OFICIAL*, PORTO ALEGRE, RS, 30 AGO. 2021A.

PORTO ALEGRE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 915, DE 29 DE SETEMBRO DE 2021. ALTERA O INC. V DO CAPUT DO ART. 8º, O ART. 21, A DENOMINAÇÃO DA SEÇÃO I DO CAPÍTULO III DO TÍTULO II, O ART. 32, [...]. *DIÁRIO OFICIAL*, PORTO ALEGRE, RS, 30 SET. 2021B.

RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. RESOLUÇÃO Nº 1.081/2017. DISPÕE SOBRE AS NORMAS E PROCEDIMENTOS DE ENVIO DE INFORMAÇÕES, EM MEIO ELETRÔNICO, DE INFORMAÇÕES, DADOS E DOCUMENTOS RELATIVOS AOS ATOS DE INATIVAÇÃO. *DIÁRIO ELETRÔNICO DO TCERS*, PORTO ALEGRE, 11 OUT. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. RESOLUÇÃO Nº 1.028/2015. APROVA O REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. *DIÁRIO ELETRÔNICO DO TCERS*, PORTO ALEGRE, 4 MAR. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. SISTEMA DE PENSÕES E INATIVAÇÕES DA ESFERA MUNICIPAL (SAPIEM). MANUAL. PORTO ALEGRE: TCRS, [2017].

RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO. TURMA RECURSAL DA FAZENDA PÚBLICA, TURMAS RECURSAIS. RECURSO CÍVEL Nº 71007914278. REL. JOSÉ PEDRO DE OLIVEIRA ECKERT, 27 DE SETEMBRO DE 2018. *DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO*, PORTO ALEGRE, 9 OUT. 2018.

SANTANA DO LIVRAMENTO. EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 47, DE 30 DE MAIO DE 2022. ALTERA OS ARTIGOS 49, 50, 51 E OS §§ 5º E 6º DO ARTIGO 53 DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. *DIÁRIO OFICIAL*, PORTO ALEGRE, 31 MAIO 2022.

SARANDI. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 115, DE 1º DE JULHO DE 2020. DISPÕE SOBRE O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE SARANDI/RS. *DIÁRIO OFICIAL*, SARANDI, RS, 1 JUL. 2020.

TAQUARA. EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 30, DE 3 DE JANEIRO 2022. ACRESCENTA O ART. 70-A, DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL*, TAQUARA, RS, 2 JAN. 2022A.

TAQUARA. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 15, DE 4 DE JANEIRO DE 2022. INSTITUI REGRAMENTO QUANTO AO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DE TAQUARA; REVOGA A LEI Nº 3463/2005 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL*, TAQUARA, RS, 4 JAN. 2022B.

TOROPI. EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 4, DE 12 DE MAIO DE 2020. INCLUI O TÍTULO VII, QUE DISPÕE SOBRE AS IDADES MÍNIMAS DE APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS NA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE TOROPI. *DIÁRIO OFICIAL*, TOROPI, RS, 12 MAIO 2020A.

TOROPI. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 49, DE 13 DE MAIO DE 2020. DISPÕE SOBRE A REESTRUTURAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO FUNDO DENOMINADO PLANO DE APOSENTADORIA MUNICIPAL (FUNDO PAM), DEFINE REGRAS DE APOSENTADORIAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL*, TOROPI, RS, 13 MAIO 2020B.

TRÊS COROAS. LEI MUNICIPAL Nº 4.115, DE 15 DE SETEMBRO DE 2020. REFENDA O TEXTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019, QUE ALTERA O ART. 149 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, POR ALTERAÇÕES NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, PREVISTAS NA LEI MUNICIPAL Nº 4.098, DE 29 DE JULHO DE 2020. *DIÁRIO OFICIAL*, TRÊS COROAS, RS, 15 SET. 2020.

VENÂNCIO AIRES. EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 26, DE 2020. INSERE ART. 65-A À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE VENÂNCIO AIRES, PARA ESTABELECEER REGRA PARA O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE VENÂNCIO AIRES DE ACORDO COM A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 2019. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://WWW.VENANCIOAIRES.RS.LEG.BR/PROPOSICOES/PROJETOS-DE-EMENDA-A-LEI-ORGANICA/2020/1/0/15225](https://www.venancioaires.rs.leg.br/proposicoes/projetos-de-emenda-a-lei-organica/2020/1/0/15225). ACESSO EM: 27 JAN. 2025.

VENÂNCIO AIRES. *LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 207*, DE 30 DE MARÇO DE 2021. ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI Nº 3.561, DE 29 DE SETEMBRO DE 2005, QUE “REESTRUTURA O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES EFETIVOS DO MUNICÍPIO DE VENÂNCIO AIRES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”, NOS TERMOS DO QUE ESPECIFICA; E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL*, VENÂNCIO AIRES, RS, 30 MAR. 2021.

VILA LÂNGARO. EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 02, DE 30 DE MAIO DE 2023. ALTERA OS ARTS. 73 E 77 DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE VILA LÂNGARO. *DIÁRIO OFICIAL*, VILA LÂNGARO, RS, 30 MAIO 2023A.

VILA LÂNGARO. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 01, DE 12 DE JULHO DE 2023. ESTABELECE PLANO DE BENEFÍCIOS DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DO MUNICÍPIO DE VILA LÂNGARO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL*, VILA LÂNGARO, RS, 12 JUL. 2023B.

VILA LÂNGARO. *LEI MUNICIPAL Nº 1.096*, DE 25 DE MAIO DE 2021. ALTERA E CONSOLIDA O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DO MUNICÍPIO DE VILA LÂNGARO, DE QUE TRATA O ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL*, VILA LÂNGARO, RS, 25 MAIO 2021.

ASPECTOS ATUAIS DO LITÍGIO JUDICIAL PREVIDENCIÁRIO

Alexandre Marder

Introdução

O presente capítulo tem o objetivo de identificar as características principais do litígio judicial previdenciário, com ênfase nos processos envolvendo os Regimes Próprios de Previdência.

Identificados os elementos presentes nos pedidos das demandas previdenciárias; bem como, as circunstâncias invariáveis em relação às partes litigantes (demandante e demandado), será ressaltado que o processo, enquanto instrumento de realização do direito material, deve se adequar a tais peculiaridades, sob pena de se tornar inadequado e inefetivo.

Nesse contexto, importantíssimo perceber o seguinte: mostra-se imprescindível – mormente diante do novo Direito Previdenciário instituído por meio da Emenda Constitucional nº 103/19 –, que as definições interpretativas, levando em conta as peculiaridades da causa previdenciária, sejam paulatinamente construídas pelas Cortes competentes para a formação de precedentes. Não há segurança jurídica sem referenciais decisórios estáveis e coerentes, que orientem a conduta dos segurados, dos gestores dos regimes de previdência e do próprio Poder Legislativo (municipal, estadual e federal), que recebeu farta competência regulamentadora pela Constituição Federal emendada.⁴⁸

O protagonismo do Supremo Tribunal Federal merece destaque, por se tratar do intérprete último – derradeiro – das disposições textuais constitucionais. Alguns julgados, nessa conjuntura, merecem destaque, dada a vocação dos precedentes para a outorga de

⁴⁸ Vide, v.g., o artigo 10 da EC nº 103/19, que atribui ampla competência à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para legislar sobre benefícios no âmbito dos RPPS.

unidade do Direito como um todo, em especial, do Direito Previdenciário.

Um duplo aspecto do contencioso previdenciário deve ser enaltecido: de um lado, a busca da justiça do caso; do outro, o processo individual, ao chegar à instância extraordinária, serve de verdadeiro instrumento para a formação do entendimento que irradiará efeitos para além do caso concreto, definindo o sentido do Direito Previdenciário.

1 Características principais de todo litígio judicial previdenciário

As partes envolvidas no processo judicial previdenciário são sempre, de um lado, beneficiários de um regime de previdência ou, no mínimo, postulantes da condição de beneficiários – alguém que almeja o reconhecimento de que tem direito de vínculo com dado regime de previdência, caso esse direito não tenha sido reconhecido administrativamente; e, de outro, unidades gestoras de regimes de previdência.

Característica marcante do benefício previdenciário é o seu caráter alimentar. Não por acaso, nos termos do inciso IV do artigo 833 do Código de Processo Civil, tais quantias são relativamente impenhoráveis.⁴⁹

De outra banda, as unidades gestoras previdenciárias, em especial aquelas vinculadas aos Regimes Próprios de Previdência, administram verbas cuja titularidade é pública (repasse feito pelos entes públicos para pagamentos de benefícios submetidos ao regime de repartição simples) ou, no mínimo, recursos segregados em fundos com destinação específica (regime de capitalização), que, em uma visão simplificada, a todos os beneficiários pertence, posto que constituídos por recursos oriundos de contribuições previdenciárias descontadas dos vencimentos ou proventos dos indivíduos vinculados ao regime previdenciário.

49 Art. 833. São impenhoráveis: [...] IV – os vencimentos, os subsídios, os soldos, os salários, as remunerações, os proventos de aposentadoria, as pensões, os pecúlios e os montepios, bem como as quantias recebidas por liberalidade de terceiro e destinadas ao sustento do devedor e de sua família, os ganhos de trabalhador autônomo e os honorários de profissional liberal, ressalvado o § 2º; [...]. (Brasil, 2015).

Note-se que, se de um lado encontram-se litigantes postulando verbas alimentares – que exigem tratamento diferenciado do Poder Judiciário –, de outro estão entes previdenciários que devem pagar eventuais condenações com a utilização de recursos públicos ou de terceiros (demais beneficiários). A presença dessas características torna o contencioso previdenciário singular, a exigir postura judicial específica e necessariamente equilibrada.

Além disso, não se pode desconsiderar a competência legislativa concorrente, prevista para o Direito Previdenciário. As normas previdenciárias estão na Constituição Federal de forma muito detalhada (talvez exageradamente); e, ainda, na competência legislativa dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Isso sem considerar as regulamentações administrativas fartas existentes sobre o tema.

Diante de uma pluralidade significativa de fontes, o papel do Poder Judiciário como um todo é muito relevante na definição do Direito. Em especial, o protagonismo do Supremo Tribunal Federal é marcante, exercendo uma posição unificadora, a impor diretrizes e limites para os demais órgãos do Poder Judiciário, gestores de previdência e legisladores, o que será exemplificado na seção a seguir.

2 A importância da adaptação da interpretação do direito às características do caso a ser decidido

Os pedidos feitos em juízo contra os entes previdenciários têm, como dito anteriormente, em regra, como objeto mediato, verbas alimentares, impondo ao Poder Judiciário – na condução do processo –, a interpretação da legislação considerando essa característica central. A técnica da tutela provisória (artigo 294 do Código de Processo Civil), por exemplo, é de fundamental manejo no âmbito de processos em que verbas alimentares são pleiteadas. Alimentos servem para a subsistência – promoção de necessidades básicas do ser humano – de modo que a tardança patológica do processo não pode contar com a complacência do (a) julgador (a).

O sistema jurídico oferece limites para a concessão de tutela provisória contra o Poder Público. Não é permitido o deferimento de

liminares que esgotem, no todo ou em parte, o objeto do processo.⁵⁰ Nos litígios judiciais previdenciários, o deferimento de uma tutela provisória para determinar que o ente previdenciário passe a pagar o benefício sem dúvida esgota, no mínimo em parte, o objeto do processo. Valores serão pagos com o risco concreto de irreversibilidade da medida, porquanto as quantias serão gastas (consumidas) pelo demandante.

Ocorre que a regra geral deve ser abrandada nas causas previdenciárias, exatamente diante das peculiaridades da parte demandante, que postula em juízo verbas necessárias ao sustento pessoal ou de uma família.

Eis, nesse contexto, o protagonismo do Poder Judiciário, na condição de intérprete do Direito.

Ao fixar o Tema nº 692, o Superior Tribunal de Justiça equalizou a questão interpretando os textos legais da seguinte forma:

A reforma da decisão que antecipa os efeitos da tutela final obriga o autor da ação a devolver os valores dos benefícios previdenciários ou assistenciais recebidos, o que pode ser feito por meio de desconto em valor que não exceda 30% (trinta por cento) da importância de eventual benefício que ainda lhe estiver sendo pago (Brasil, 2018).

É visível que o Superior Tribunal de Justiça constrói interpretação que ratifica a possibilidade de concessão de tutela provisória contra o Poder Público em matéria previdenciária, abrandando a limitação legal existente. Simultaneamente, em evidente tentativa de buscar o equilíbrio entre os valores concretamente em zona de tensão (dignidade da pessoa humana x indisponibilidade do patrimônio público), a Corte possibilita a devolução dos valores na hipótese de a tutela provisória ser revogada, permitindo que tal restituição seja feita de forma parcelada, no percentual de 30%, a incidir sobre o benefício que eventualmente esteja sendo pago.

O exemplo acima denota a necessidade de adaptação da interpretação – no caso concreto, da lei processual – às características concretas do litígio. Diante das características das partes envolvidas no conflito judicial previdenciário: (a) está permitida a concessão de tutela provisória contra o Poder Público (ente previdenciário); (b) per-

⁵⁰ Vide a Lei Federal nº 8.437, de 30 de junho de 1992, que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências.

mite-se o exercício da pretensão de devolução dos valores, mesmo em se tratando de verbas alimentares e, portanto, em regra irrepetíveis; e (c) na hipótese de devolução de valores, admite-se a concessão de uma espécie de parcelamento (30% sobre o valor do benefício eventualmente pago).

As disposições normativas devem, assim, ser interpretadas pelo Poder Judiciário antes de sua aplicação por meio de decisões interlocutórias ou sentenças que decidirão os casos concretos. Essa interpretação deve considerar, dentre outros elementos, as características concretas do litígio (partes envolvidas, natureza das verbas postuladas, disponibilidade ou não do direto controvertido, dentre outras). É digno de destaque, nesse contexto, o protagonismo das Cortes Supremas na definição do Direito como um todo, e do Direito Previdenciário em especial.

O Supremo Tribunal Federal tem papel central, pois o novo Direito Previdenciário, introduzido pela Emenda Constitucional nº 103/19, carece de definições interpretativas que outorguem segurança aos segurados, dependentes, unidades gestoras e gestores dos Regimes Próprios de Previdência.

3 O papel do Supremo Tribunal Federal na unificação do Direito Previdenciário brasileiro

Os precedentes judiciais servem, no mínimo, para persuadir juízes. Nesse sentido, são concebidos como mais um elemento de convencimento usado pelas partes para obterem um julgamento favorável.

A prática judiciária brasileira demonstra que, muitas vezes, esse é o sentido dado aos precedentes judiciais por advogados e juízes. Nas petições e nas decisões, observa-se, com muita frequência, a transcrição de ementas ou de trechos de votos para embasar os posicionamentos defendidos em juízo. A citação dos julgados acaba servindo como um reforço argumentativo. Não se constata, corriqueiramente, a evocação do precedente como norma que obrigatoriamente deva ser observada, mas, sim, como um posicionamento digno de respeito que, por isso, merece ser considerado.

Nesse contexto, os precedentes são tidos como meramente persuasivos, de modo que a sua função seria muito semelhante à

da doutrina, ou seja, serviriam como fonte de “saber” jurídico (Rosito, 2012).

Entretanto, outra forma de ver os precedentes – muito mais adequada – seria concebê-los como normas, de modo a considerar que obrigatoriamente devam ser seguidos.

No Direito brasileiro há argumentos contrários e favoráveis à posição de que precedentes devem ser tidos como vinculantes.

Um dos principais argumentos contrários ao caráter vinculante dos precedentes judiciais apoia-se na premissa de que a competência para a elaboração de normas gerais e abstratas, no Brasil, seria, segundo a Constituição Federal, exclusiva do Poder Legislativo (princípio da separação dos poderes). Assim, a solução de casos judiciais teria que ter sempre a lei como principal ponto de partida. Os julgamentos, desse modo, não poderiam, salvo alteração do texto constitucional, ser baseados em precedentes (o Poder Judiciário não teria competência para legislar). Entre os defensores dessa posição, destacam-se Nelson Nery Júnior e Rosa Maria Andrade Nery, que chegam ao ponto de sustentar a inconstitucionalidade dos incisos III a V do artigo 927 do Código de Processo Civil (Nery Júnior; Nery, 2015).

Em que pesem os posicionamentos contrários a um sistema de precedentes vinculantes no Direito brasileiro, não se podem aceitar mencionados argumentos.

O precedente judicial, por retratar o resultado de uma interpretação de elementos textuais e extratextuais do ordenamento jurídico, tem a característica de norma. Nesse sentido, deve, obrigatoriamente, ser observado. Trata-se da incorporação da regra do *stare decisis* ao Direito brasileiro, com a observância tanto horizontal (a própria Corte que exarou o precedente deve segui-lo), quanto vertical (as Cortes inferiores devem obedecer a ele) (Mitidiero, 2015).

Luiz Guilherme Marinoni relaciona diversas razões para a concepção dos precedentes como obrigatórios, passando por promoção da igualdade, da segurança jurídica, da coerência, da garantia de imparcialidade, da possibilidade de orientação jurídica, da definição de expectativas, do desestímulo à litigância, do favorecimento de acordos, da maior facilidade de aceitação da decisão, da racionalização do duplo grau de jurisdição, da contribuição para a duração razoável do processo, da eficiência do Poder Judiciário e da economia de despesas (Marinoni, 2016).

Os tribunais são vários no Brasil. Apenas na Justiça Comum, há os tribunais estaduais, os tribunais regionais federais, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça. Assim, para que o Poder Judiciário possa permitir que os jurisdicionados conheçam o Direito elaborado judicialmente, impõe-se uma atitude adequada por parte das Cortes, que passa por um respeito à hierarquia refletida pela adoção obrigatória dos precedentes. Um Poder Judiciário que não atenta para a autoridade dos pronunciamentos advindos de suas Cortes Supremas não transmite credibilidade. E o que é pior, confunde o jurisdicionado. Afasta-se, assim, do ideal de cognoscibilidade do Direito, violando o princípio constitucional da segurança jurídica. Em decorrência do desrespeito à segurança jurídica, acaba sendo violado, também, o princípio da liberdade, haja vista a inarredável relação “meio e fim” constatada entre essas duas normas (Theodoro Júnior, 2016).

Não bastassem todos os fundamentos mencionados acima, cumpre chamar a atenção para um argumento que envolve a distribuição constitucional de competências entre os órgãos do Poder Judiciário brasileiro. Da leitura dos artigos 102 e 105 da Constituição Federal, fica claro que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça têm a competência constitucional de darem a “última palavra” sobre a interpretação do Direito (federal e constitucional). Assim, como referidos pronunciamentos poderiam ser ignorados nos julgamentos futuros? Trata-se de nítida regra de competência, de modo que julgar, desconsiderando os precedentes do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça, significa usurpar, de maneira flagrantemente inconstitucional, a competência das Cortes de Vértice. Dada a “última palavra” pela Corte constitucionalmente competente, o Direito está definido (federal e constitucional). Portanto, não só a sociedade deve pautar a sua conduta com base em tal definição; mas também, o Poder Judiciário deve respeitar o que foi decidido (Brasil, 1988)

Diante de um contexto inescapável de que os precedentes judiciais vinculam, é importante enaltecer a enorme importância do papel exercido pelo Supremo Tribunal Federal na definição do Direito Previdenciário.

Duas são as razões: (i) o Direito Previdenciário é construído, sob o prisma legislativo, por meio do exercício de competência concorrente entre estados, Distrito Federal, municípios e União. Vale dizer: constata-se que a obra é fruto da atividade de diversos autores, o

que, por evidente, exige que as definições interpretativas centrais sejam exaradas por um órgão de vértice, no caso, o Supremo Tribunal Federal; e (ii) por opção do Poder Constituinte originário e derivado, há uma significativa concentração de disposições normativas que versam sobre o Direito Previdenciário no texto da Constituição Federal; e em sendo o Supremo Tribunal Federal o intérprete último da Carta Magna, acaba a Corte Constitucional definindo o sentido do Direito Previdenciário.

A seguir, serão expostos alguns julgados do Supremo Tribunal Federal, em matéria previdenciária, que comprovam a importância do papel da Corte na solução das celeumas previdenciárias.

4 Alguns precedentes judiciais unificadores de entendimento em matéria previdenciária

Situação deveras recorrente, que assola há muitos anos o Regime Geral de Previdência e os Regimes Próprios, é a temática da pensão por morte. Trata-se de benefícios concedidos aos dependentes dos segurados, ou seja, àqueles que não têm um vínculo direto com o regime previdenciário.

Tema comum envolvendo a pensão por morte é sobre a possibilidade de o segurado falecer deixando, simultaneamente, um cônjuge e um companheiro. Em outras palavras, para fins previdenciários, seria possível a divisão da pensão por morte entre duas pessoas que teriam tido relacionamentos conjugais simultâneos com o falecido segurado?

Os tribunais do país enfrentam esse tipo de demanda com bastante frequência. Trata-se de causa previdenciária corriqueira, que exigiu interpretação definitiva unificadora.

O Supremo Tribunal Federal, ao ser instado a se manifestar sobre o tema, reconheceu a injuridicidade de reconhecimento simultâneo de união estável e casamento, pelo fato de a sociedade brasileira estar fundada na monogamia. Vide as conclusões, de todo unificadoras de entendimento, do Tema nº 526 (publicação do acórdão em 07/10/2021) pela sistemática da repercussão geral:

Tese: É incompatível com a Constituição Federal o reconhecimento de direitos previdenciários (*pensão por morte*) à pessoa que manteve, durante longo período e com aparência familiar, união com outra casada, porquanto o

concubinato não se equipara, para fins de proteção estatal, às uniões afetivas resultantes do casamento e da união estável (Brasil, 2021).

Outro tema levado ao Supremo Tribunal Federal, ainda referente à pensão por morte, diz respeito à constitucionalidade das disposições da EC nº 103/19, que concedem discricionariedade aos entes federados para a regulamentação da distribuição do benefício na hipótese de mais de um dependente. Vide a redação do artigo 40, § 7º, da Constituição Federal e do artigo 23 da EC nº 103/2019:

Art. 40. [...]

§ 7º Observado o disposto no § 2º do art. 201, quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente, o benefício de pensão por morte será concedido nos termos de lei do respectivo ente federativo, a qual tratará de forma diferenciada a hipótese de morte dos servidores de que trata o § 4º-B decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (Brasil, 1988).

Art. 23. A pensão por morte concedida a dependente de segurado do Regime Geral de Previdência Social ou de servidor público federal será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento).

§ 1º As cotas por dependente cessarão com a perda dessa qualidade e **não serão reversíveis aos demais dependentes**, preservado o valor de 100% (cem por cento) da pensão por morte quando o número de dependentes remanescente for igual ou superior a 5 (cinco).

§ 2º Na hipótese de existir dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão por morte de que trata o caput será equivalente a:

I - 100% (cem por cento) da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, até o limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social; e

II - Uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento), para o valor que supere o limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

§ 3º Quando não houver mais dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão será recalculado na forma do disposto no caput e no § 1º.

§ 4º 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.

§ 5º Para o dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, sua condição pode ser reconhecida previamente ao óbito do segurado, por meio de avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, observada revisão periódica na forma da legislação.

§ 6º Equiparam-se a filho, para fins de recebimento da pensão por morte, exclusivamente o enteado e o menor tutelado, desde que comprovada a dependência econômica.

§ 7º As regras sobre pensão previstas neste artigo e na legislação vigente na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão ser alteradas na forma da lei para o Regime Geral de Previdência Social e para o regime próprio de previdência social da União.

§ 8º Aplicam-se às pensões concedidas aos dependentes de 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. (Grifo nosso) (Brasil, 2019).

Instado a analisar a alteração da Constituição Federal, assim se pronunciou o Supremo Tribunal Federal:

Ementa: Direito Constitucional e Previdenciário. Ação direta de inconstitucionalidade. Reforma da Previdência Social. Emenda Constitucional nº 103/2019. Critérios de cálculo da *pensão por morte* no RGPS. 1. Ação direta contra o art. 23, caput, da Emenda Constitucional nº 103/2019, que fixou novos critérios para o cálculo da *pensão por morte* no regime geral (RGPS) e nos regimes próprios de previdência social (RPPS). A requerente se volta, especificamente, contra a norma referente ao RGPS. O contexto da nova Reforma da Previdência. 2. A população brasileira está vivendo mais. De acordo com projeções da Organização das Nações Unidas, em 2100, o Brasil será o 10º maior país do mundo em proporção de idosos. Em paralelo, a população em idade ativa vem diminuindo, em razão da queda na taxa de fecundidade. Com isso, há menos jovens para financiar os benefícios dos mais idosos. 3. O déficit previdenciário é incontestável e teve piora significativa nos últimos anos. O pagamento de aposentadorias e pensões consome fatia relevante do PIB e do orçamento estatal, deixando poucos recursos para setores como saúde e educação. Reformas na Previdência Social que reduzam o endividamento público podem ter impactos macroeconômicos positivos, como o estímulo ao consumo e à produção. Vetores interpretativos aplicáveis ao caso 4. Dever de autocontenção judicial. As questões abrangidas pela reforma previdenciária são divisivas, de difícil obtenção de consenso. A cautela e deferência próprias da jurisdição constitucional acentuam-se aqui pelo fato de se tratar de uma emenda à Constituição, cuja aprovação tem o batismo da maioria de três quintos de cada Casa do Congresso Nacional. Além disso, a intervenção do Poder Judiciário deve ter em conta os limites impostos por sua capacidade institucional e pelos efeitos sistêmicos que as decisões judiciais podem produzir nessa matéria. Análise do vício de inconstitucionalidade alegado. 5. Novos critérios de cálculo da *pensão por morte* (art. 23 da EC nº 103/2019), que asseguram uma cota familiar de 50%, mais uma cota por dependente de 10% dos proventos do segurado falecido. O patamar está próximo à realidade de outros países e é compatível com os valores de pensão alimentícia, comumente fixados pelo Poder Judiciário. Ademais, leva em conta as condições de

elegibilidade para os benefícios previdenciários estabelecidas pela legislação brasileira, tais como a idade dos beneficiários e o tempo de convívio marital ou de união estável. Qualquer interferência judicial no montante da prestação deveria considerar todos esses aspectos, o que se mostra praticamente inviável. Os limites oriundos da capacidade institucional do Judiciário e o risco de efeitos sistêmicos recomendam, também aqui, a autocontenção. Conclusão. 6. Improcedência do pedido, com a fixação da seguinte tese de julgamento: **“É constitucional o art. 23, caput, da Emenda Constitucional nº 103/2019, que fixa novos critérios de cálculo para a pensão por morte no Regime Geral e nos Regimes Próprios de Previdência Social”**. (ADI nº 7.051; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Relator (a): Min. ROBERTO BARROSO; Julgamento: 26/06/2023. Publicação: 02/08/2023.) (Brasil, 2023a, grifo nosso).

Note-se que o Supremo Tribunal Federal interpretou elemento relevantíssimo da Reforma da Previdência (os critérios de distribuição da pensão por morte) e, considerando o direito comparado e os dados sobre a expectativa de vida – elementos que importam muito para o Direito Previdenciário – considerou constitucional o artigo 23 da EC nº 103/2019.

Ainda revestido de muita polêmica, foi a inserção, também por meio da EC nº 103/2019, da possibilidade de os Regimes Próprios de Previdência ampliarem a base de cálculo para a incidência de contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas quando verificado déficit atuarial. Assim dispõe o parágrafo 1º-A, do artigo 149 da Constituição Federal: “[...] § 1º-A. Quando houver déficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo” (Brasil, 1988).

Interpretando teleologicamente a alteração constitucional, assim decidiu o Supremo Tribunal Federal, validando a nova regra:

Ementa: Direito Constitucional, Previdenciário e Tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual. Adequação do regime próprio de previdência social à EC nº 103/2019. Ampliação da base de cálculo da contribuição de inativos e pensionistas. 1. Ação direta contra o art. 2º da Lei nº 14.250/2020, do Estado da Bahia, que estabeleceu a incidência de contribuição previdenciária sobre a parcela dos proventos de aposentadoria e pensão, concedidos pelo regime próprio de previdência social, que supere o triplo do valor do salário mínimo. 2. Alegação de afronta ao art. 40, § 18, da CF, que fixa como base de cálculo da contribuição o valor dos proventos e pensões que ultrapasse o limite máximo dos benefícios do regime geral de previdência social. 3. O art. 149, § 1º-A, da Constituição, inserido pela Emenda Constitucional nº 103/2019, autorizou que a contribuição previdenciária incida sobre o valor que excede o salário mínimo sempre que houver déficit atuarial. O objetivo foi conferir ao legislador, ao lado da progressividade de alíquotas permitida no § 1º do art. 149 da CF, mais um instrumento de reequilíbrio do sistema previdenciário. 4. Dados do final de 2021, extraídos do portal do Ministério do Trabalho e da Previdência, revelam

que o regime próprio de previdência social do Estado da Bahia apresentou um resultado atuarial negativo de mais de R\$ 119 bilhões. Além disso, a mensagem do Governador do Estado, ao encaminhar o projeto de lei para discussão e votação, justificou o aumento da base de cálculo da contribuição aludindo à situação de desequilíbrio do sistema previdenciário. 5. Assim sendo, o art. 2º da Lei nº 14.250/2020, do Estado da Bahia, está em consonância com o art. 149, § 1º-A, da Constituição, que, na hipótese de déficit atuarial, abre uma exceção ao disposto no art. 40, § 18, da CF, permitindo a ampliação da base de cálculo da contribuição de inativos e pensionistas. 6. Improcedência do pedido, com a fixação da seguinte tese: “O art. 2º da Lei nº 14.250/2020, do Estado da Bahia, que amplia a base de cálculo da contribuição previdenciária de inativos e pensionistas no regime próprio de previdência social, está em consonância com o art. 149, § 1º-A, da Constituição” (Brasil, 2023b).

Os exemplos acima, que certamente se multiplicarão nos próximos anos, espelham o papel fundamental do Supremo Tribunal Federal na definição do sentido do Direito Previdenciário, mormente no bojo de alteração tão significativa da Constituição Federal e da edição de diversas leis, estaduais e municipais, elaboradas no contexto de concessão de farta competência legislativa, concedida pelo poder constituinte derivado.

Conclusões

Os litígios judiciais previdenciários apresentam peculiaridades que determinam interpretação diferenciada da legislação por parte do Poder Judiciário.

No contexto de novas disposições constitucionais e legislativas, que, por apresentarem tamanha relevância, passam a caracterizar uma reforma da previdência, esse novo Direito Previdenciário deve ter o seu sentido definido pelo Poder Judiciário como um todo, tendo protagonismo relevante o Supremo Tribunal Federal.

As demandas judiciais previdenciárias, no contexto de reforma da previdência, apresentam dois aspectos fundamentais. O primeiro, sem dúvida, de tutela dos direitos subjetivos evocados nas ações propostas. Mediatemente, servirem de veículo que viabiliza a definição dos sentidos últimos e limites das novas disposições constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

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 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 152, N. 51, 17 MAR. 2015.

BRASIL. *LEI Nº 8.437*, DE 30 DE JUNHO DE 1992. DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE MEDIDAS CAUTELARES CONTRA ATOS DO PODER PÚBLICO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 130, N. 124, 1 JUL. 1992.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (TRIBUNAL PLENO). TEMA Nº 692. A REFORMA DA DECISÃO QUE ANTECIPA OS EFEITOS DA TUTELA FINAL OBRIGA O AUTOR DA AÇÃO A DEVOLVER OS VALORES DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS OU ASSISTENCIAIS RECEBIDOS, O QUE PODE SER FEITO POR MEIO DE DESCONTO EM VALOR QUE NÃO EXCEDA 30% (TRINTA POR CENTO) DA IMPORTÂNCIA DE EVENTUAL BENEFÍCIO QUE AINDA LHE ESTIVER SENDO PAGO. *DIÁRIO DE JUSTIÇA ELETRÔNICO*, BRASÍLIA, 3 JAN. 2018.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.051. RELATOR: MIN. ROBERTO BARROSO, 26 DE JUNHO DE 2023. *DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO*, BRASÍLIA, 2 AGO. 2023A.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.483, 3 DE JULHO DE 2023. DIREITO CONSTITUCIONAL, PREVIDENCIÁRIO E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. ADEQUAÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL À EC Nº 103/2019. AMPLIAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DA CONTRIBUIÇÃO DE INATIVOS E PENSIONISTAS. *DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO*, BRASÍLIA, 15 AGO. 2023B.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). TEMA Nº 526. É INCOMPATÍVEL COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL O RECONHECIMENTO DE DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS (PENSÃO POR MORTE) À PESSOA QUE MANTEVE, DURANTE LONGO PERÍODO E COM APARÊNCIA FAMILIAR, UNIÃO COM OUTRA CASADA, PORQUANTO O CONCUBINATO NÃO SE EQUIPARA, PARA FINS DE PROTEÇÃO ESTATAL, ÀS UNIÕES AFETIVAS RESULTANTES DO CASAMENTO E DA UNIÃO ESTÁVEL. *DIÁRIO DE JUSTIÇA ELETRÔNICO*, BRASÍLIA, 25 MAR. 2022.

MARINONI, LUIZ GUILHERME. *PRECEDENTES OBRIGATÓRIOS*. 4. ED. SÃO PAULO: REVISTA DOS TRIBUNAIS, 2016.

MITIDIERO, DANIEL. *CORTES SUPERIORES E CORTES SUPREMAS: DO CONTROLE À INTERPRETAÇÃO, DA JURISPRUDÊNCIA AO PRECEDENTE*. 2. ED. SÃO PAULO: REVISTA DOS TRIBUNAIS, 2015.

NERY JÚNIOR, NELSON; NERY, ROSA MARIA ANDRADE. *COMENTÁRIOS AO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL*. SÃO PAULO: REVISTA DOS TRIBUNAIS, 2015.

ROSITO, FRANCISCO. *TEORIA DOS PRECEDENTES JUDICIAIS*. CURITIBA: JURUÁ, 2012.

THEODORO JÚNIOR, HUMBERTO. *CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL ANOTADO*. 20. ED. RIO DE JANEIRO: FORENSE, 2016.

UMA PREVIDÊNCIA SOCIAL: NOVOS PARADIGMAS, VELHOS PROBLEMAS⁵¹

Jair Antunes Montiel

Catiusca Reali

Introdução: um fio, muitos nós

O presente capítulo tem como objetivo apresentar fatores na conformação do Estado brasileiro, que se relacionam com uma visão negativa e preconceituosa de parte da sociedade sobre as suas atribuições constitucionais. Ainda, investigaremos como, em uma sociedade de risco, essa visão impacta as noções de seguridade social. Mas também, como a construção dessa visão negativa afeta escolhas racionais.

Neste ensaio, adotamos a noção de “uma” e “um” para a definição de seus tópicos. Tal escolha se reflete nos múltiplos caminhos de abordagem possíveis, sendo a escolhida uma delas. Mais do que uma noção, trata-se de uma postura diante da pluralidade de ideias, visões de mundo e valores possíveis em uma sociedade.

Todavia, esperamos que tal postura não seja confundida com um relativismo moral ou, ainda, uma tortura da realidade fática para um viés de confirmação valorativa. Sabe-se que, para um fato da realidade, são possíveis múltiplas e variadas interpretações; porém, há que se buscar o lio dos vários nós que nos conectam. Assim, como no mito de Ariadne, temos que ter a esperança de um fio que nos conduza às saídas dos labirintos que construímos ou que esse fio de esperança possa nos unir para saídas possíveis e humanas.

51 Agradecemos imensamente à Ana Moraes pelo convite para refletir sobre tema tão complexo e que exige escolhas difíceis. As palavras aqui impressas só foram possíveis pelo seu acolhimento, compreensão, incentivo e determinação, cuja coragem é inspiradora. Por fim, que a gratidão sentida por tamanho incentivo e acolhimento não caberão em palavras miúdas.

O ecossistema – nossa casa comum –, também, conhecido como planeta Terra, vive novos paradigmas, passamos para a era do antropoceno. Tal era geológica é “marcada pela alteração irreversível dos processos biofísicos em escala planetária e “que esta transformação é o resultado da atividade humana” (National Geographic Brasil, 2023). De um lado, temos a ascensão da inteligência artificial de uma forma e com uma velocidade jamais vistas, onde o futuro é imprevisível. As emoções e os sentimentos são produtos de massa nas redes sociais, promovendo desinformação e ódio em escala industrial. Nesse mesmo presente-futuro, há uma crise climática sem precedentes, que ameaça a própria existência humana. Ao lado de novos paradigmas, alguns problemas antigos e persistentes possuem uma nova roupagem, como a alta concentração de renda, as guerras por procuração entre potências militares e nucleares, além de uma precarização do mercado de trabalho mediada por tecnologias de informação e comunicação.

Em uma sociedade de risco⁵², onde o modo de produção acelera a possibilidade de chegar ao ponto de não retorno para a sobrevivência, onde a energia nuclear moverá os processadores de inteligência artificial e onde mudanças globais afetam os territórios locais e os mais vulneráveis, pensar a longevidade, as condições de vida e prover os sistemas de proteção será um desafio que exigirá muito esforço epistemológico e criatividade.

Velhos problemas se encontram com novos paradigmas, atingindo também o que era conhecido como a seguridade social e a promessa de um Estado de Bem-Estar Social do pós-guerra. Atualmente, o aumento da expectativa de vida se torna um problema no escopo de austeridade fiscal, onde a questão é dada como “bomba-relógio”, “rombo dos cofres públicos”, “grilhões para o desenvolvimento”. Dessa forma, só reformas salvarão, eis que, na exposição de motivos da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 06/2019, a previdência social foi taxada como a inimiga descontrolada do crescimento, a promotora de desigualdades, o nó nórdico que nos prende de alcançar as pontes para o futuro:

Há várias razões para isso, mas certamente nosso nó fiscal é razão primeira para a limitação de nosso crescimento econômico sustentável. E esse nó fiscal tem uma raiz: a despesa previdenciária. Enquanto nos recusamos a enfrentar

52 Para uma introdução ao conceito sociedade de risco, do sociólogo Ulrich Beck, ver Bosco (2016).

o desafio previdenciário, a dívida pública subirá implacavelmente e asfixiará a economia. A dívida bruta em relação ao PIB subiu de 63% em 2014 para 74% em 2017. Sem reforma, Vossa Excelência terminará o mandato com essa relação próxima a 100% (Brasil, 2019).

O sistema de previdência no Brasil é dividido em Geral e Próprio. Além de complementar, podendo ser ofertado de forma Fechada ou Aberta. O Sistema de Previdência tem como objetivo garantir benefícios frente aos possíveis infortúnios da vida, em casos de acidente, invalidez e de proteção na velhice.

As condições materiais e de cuidado para a reprodução da vida fazem com que a população jovem e a força de trabalho diminuam, pressionando e comprometendo pactos intergeracionais. Logo, a Previdência Social, seja ela Geral ou de Regimes Próprios, está em um contexto em que escolhas éticas precisam ser realizadas e que, nesse novo contexto, há riscos sociais possíveis e concretos, onde novos nós se materializam.

1 Uma gênese exploradora – Estado Nação Brasil

O Brasil é um país desigual. Essa é uma afirmação sustentada por farta quantidade de dados empíricos, estudos e análises. As condições da formação do Estado Nação Brasil – Extrativista/Colonial, Imperial, Independente, Republicano e, até mesmo, o Democrático – foram marcadas por processos autoritários e violentos, de forma a subjugar os povos originários, os escravizados e, posteriormente, os negros e mestiços. Atualmente, é possível afirmar que uma parcela significativa da sociedade vive sob essa gramática da violência, tendo a sua existência condicionada a uma subcidadania (Souza, 2018) e/ou em uma situação precarizada de hiper exploração (Antunes, 2018).

O Brasil não é composto de uma sociedade cordial e não há, de fato, uma democracia racial. Na origem do Estado Nação, as elites nacionais fundiram os seus interesses com os da máquina burocrática, capturando parte significativa do orçamento público para a manutenção de privilégios. Tal captura, em aliança com os donos do poder (terra e capital), resultou no modo de produção da *plantation*, que podemos afirmar ser, ainda hoje, uma das principais bases da economia brasileira: o latifúndio agropastoril, caracterizado pela monocultura e pela exploração de mão de obra barata voltada para a exportação de commodities.

O processo modernizador do Estado Nação, como o conceituamos atualmente; bem como, o seu respectivo aparato estatal, teve início, no Brasil, em 1930, ou seja, 430 anos após a primeira incursão invasora no Brasil. De 1888, ano da abolição da escravidão e um dos fatores para a Proclamação da República⁵³, até o início do processo modernizador do Estado brasileiro, passaram-se apenas 42 anos. Aos negros libertos, descaso e abandono, gerando um passivo de desigualdade que se mantém, de forma estrutural.

Historicamente, a população brasileira tem sido marcada pela desigualdade social, autoritarismo e violência. O Brasil foi o último país do Ocidente a abolir a escravidão, e essa herança ainda se reflete na profunda divisão social existente até hoje, não apenas material; mas, também, simbólica, institucional e naturalizada. Segundo Souza (2018, p. 257), essa naturalização ocorre devido a uma reprodução social irrefletida de ideologias dominantes, fazendo com que os atingidos criem uma autorrepresentação de autodesprezo:

Como o exercício da ideologia do desempenho se dá de forma sub-reptícia, sutil e silenciosamente através de uma prática reproduzida irrefletidamente nos diversos *habitus*, com escolhas, distinções e distanciamentos como que pré-embutidos num princípio de realidade simbólico ancorado e reproduzido institucionalmente, a opacidade da dominação, também sob condições modernamente periféricas, é autodestrutiva para os grupos afetados com um *habitus* precário, na medida em que a autorrepresentação e a autoestima, socialmente construídas, leva inexoravelmente àquilo que Taylor havia definido como a consequência da ausência de reconhecimento social: “ausência de reconhecimento não significa apenas falta do devido respeito a alguém. Ela inflige feridas profundas, atingindo suas vítimas com um autodesprezo mutilador.” Uma dessas formas de feridas profundas parece-me a aceitação da situação de precariedade como legítima e até merecida e justa, fechando o círculo do que gostaria de chamar de naturalização da desigualdade, mesmo de uma desigualdade abissal como a da sociedade brasileira.

Nas periferias urbanas, muitas vezes distantes dos centros econômicos, vive a população mais pobre. Nessas áreas, a falta de infraestrutura básica, como o saneamento, além da insegurança, da violência e da ausência de espaços de lazer e esporte, é evidente. Em contraste, os bairros mais centrais e nobres das cidades dispõem de coleta de lixo eficiente, saneamento adequado, arranha-céus frequentemente desocupados, ruas arborizadas, escolas bilíngues e ín-

53 A Proclamação da República teve apoio das elites locais, já que a abolição alterou drasticamente os fatores de produção do modelo econômico escravocrata.

lices de desenvolvimento humano (IDH) comparáveis aos de países do chamado “primeiro mundo”.

Embora o Brasil tenha saído do Mapa da Fome entre os anos de 2014 e 2021 e, agora, esteja próximo a deixá-lo novamente (FAO, 2024) – em grande parte graças a políticas como linhas de crédito à Agricultura Familiar e programas sociais fundamentais como o Bolsa Família, que reduziram a insegurança alimentar em 82%, em pouco mais de uma década (FAO, 2016) –, ainda assim, enfrentamos desafios básicos, como a precariedade na infraestrutura de fornecer água potável e esgotamento sanitário, que continuam sendo problemas críticos. Em 2022, segundo dados do DATASUS, o Brasil teve um total de mais de 191 mil internações por doenças de veiculação hídrica (ITB, 2024). Esse fator impacta diretamente na saúde pública, tanto em termos de custos quanto na longevidade da população; como também, limita as oportunidades para aqueles que vivem nas periferias das cidades (ITB, 2024).

Ainda sobre a desigualdade social, é importante a caracterização em números sobre a renda. Para isso, utilizamos os dados disponibilizados pelo IBGE, referenciados por Irene Gomes.

Quem são aqueles que vivem em extrema pobreza? Pessoas que vivem com menos de R\$ 200,00 por mês. Segundo o IBGE, em 2021, o Brasil chegou a 9% da população vivendo em extrema pobreza, ou seja, mais de 19 milhões de pessoas. Esse número passou, em 2022, para 12,7 milhões de brasileiros. Já, a situação de pobreza envolve pessoas com renda até R\$ 637,00, ou seja, menos da metade de um salário-mínimo. Ainda, segundo o IBGE, em 2022, 67,8 milhões de brasileiros viviam em situação de pobreza, representando 31,6%. Aproximadamente 40% da população do país viveu em situação de pobreza ou extrema pobreza nesse ano de 2022.

Falamos sobre a população escravizada no Brasil e sobre ser o último país a abolir a escravidão no Ocidente e porque esse dado é tão importante quanto falamos em desigualdade. Ainda, segundo os dados do IBGE de 2022, 70% da população pobre e extremamente pobre é preta ou parda. Desses 70%, as mulheres pretas e pardas somam 49,4% (Gomes, 2023).

De outro lado, há um grupo diminuto; porém, privilegiado, no estamento burocrático, que dá eco à explicação patrimonialista (Faoro, 2001) para a constituição da sociedade brasileira. Uma parcela de juízes, promotores e altos funcionários dos Poderes Executivo e

Legislativo gozam de altos salários, somando-se aos famosos “penduricalhos”, que não entram na conta do teto constitucional.

Assim como foi o discurso pela continuidade do modelo escravocrata porque, do contrário, haveria prejuízos econômicos, a mesma visão pode ser contraposta à luta pelo orçamento aos benefícios sociais, os benefícios de seguridade social. Ainda que os benefícios em sua totalidade sejam revertidos diretamente para o consumo, fazendo com que a economia se aqueça, o vilão é esse investimento, porque é direcionado para a subsistência precarizada de uma parte da sociedade.

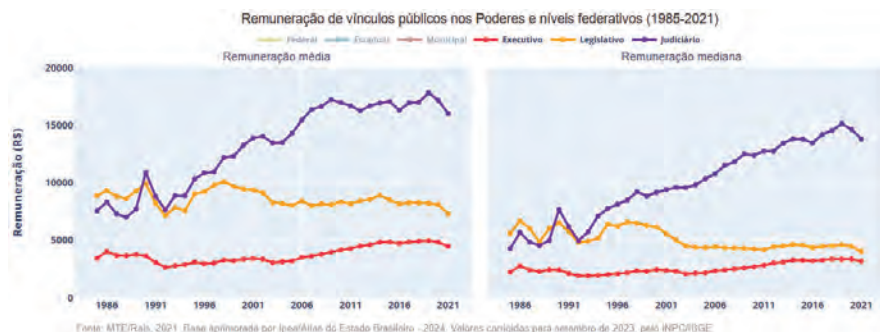
No discurso de parte significativa da sociedade e de meios de comunicação, o vilão e o culpado pela desigualdade é o sujeito cuja média de benefício para a aposentadoria gira em torno de R\$ 2.700,0054, enquanto os outros benefícios sociais ficam próximos ao salário-mínimo (Brasil, 2024).

O Estado não pode ser o produtor de desigualdades, especialmente dentro do próprio corpo de agentes públicos. O Atlas do Estado Brasileiro é um importante banco de dados produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), onde é possível realizar diversas análises. O objetivo aqui não é fazer uma discussão de mérito dos valores; mas, apontar distorções das remunerações dos servidores estatutários entre os níveis Federativos e de Poder. Essa demonstração é importante, pois muitos dos benefícios previdenciários decorrerão desses valores ou de suas médias. Ainda que de forma bastante simplificada do ponto de vista da seguridade social, é importante fazermos um contraste entre o mercado de trabalho e o serviço público; bem como, entre o Regime Geral e o Regime Próprio.

Ao analisar as remunerações de vínculos públicos nos Poderes, temos os seguintes valores médios para o ano de 2021: (a) Executivo – R\$ 4.465,16; (b) Legislativo – R\$ 7.283,42; e (c) Judiciário – R\$ 16.016,11. Abaixo, a Figura 1 traz a representação dos dados:

54 Segundo dados do painel estatístico do Ministério da Previdência, na competência de junho/2024, o maior valor médio de benefício pago pelo RGPS é o de aposentadoria por tempo de contribuição. A média do valor de todos os benefícios para os trabalhadores urbanos do RGPS é de R\$ 1.831,35. Para a mesma competência, a média geral para todos os tipos de benefícios pagos para os trabalhadores rurais fica em R\$ 1.240,06.

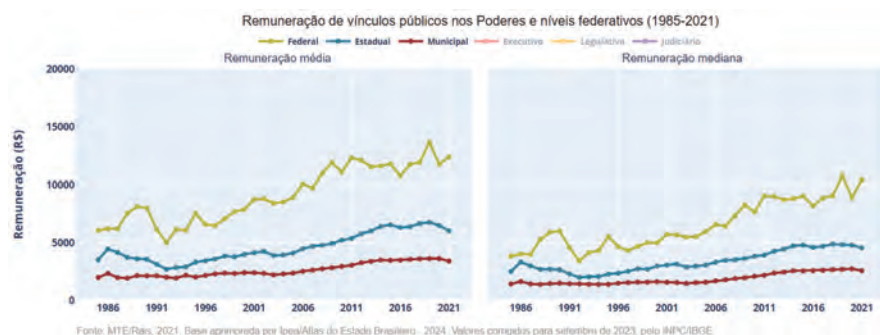
Figura 1: Remuneração de vínculos públicos nos Poderes, entre os anos de 1985 e 2021.



Fonte: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>.

Já, quanto aos dados referentes à remuneração média de vínculos públicos por Ente Federativo, temos: (a) Municipal – R\$ 3.388,42; (b) Estadual – R\$ 6.004,69; e (c) Federal – R\$ 12.386,42. Abaixo, a Figura 2 com a representação dos dados:

Figura 2: Remuneração de vínculos públicos nos Poderes e níveis federativos, entre os anos de 1985 e 2021.



Fonte: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>.

Justificamos a rápida análise, pois, muitas vezes, a construção do discurso de ódio ao servidor estatutário é sentida no burocrata de nível de rua. Esse servidor público da ponta, muitas vezes, encampa um discurso dominante no qual o serviço público é todo composto de privilegiados e de regalias; logo, em um salto de raciocínio, adere ao discurso de que não há necessidade de Estado organizado e com a capacidade de efetivar políticas públicas, tão pouco se importando

com as suas perdas de direitos e imaginando que a precarização do trabalho jamais lhe alcançará.

Segundo Carazza (2024), ainda que comprovadamente o Estado brasileiro não seja “inchado”, estando com o percentual da força de trabalho composta pelo funcionalismo público abaixo de países menores e com mais ricos, conforme a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a folha teria um peso fiscal considerável em relação ao PIB. Carazza (2024), ainda, informa que o percentual de funcionalismo que compõe a força de trabalho, segundo dados de 2020, seria de 12%⁵⁵; entretanto, o Atlas do Estado Brasileiro, informa que, na competência de dez./2021, o percentual da população brasileira ocupada em vínculos de trabalho no setor público era de 5,05%. Segundo os dados apresentados por Carazza (2024), a média da OCDE para a força de trabalho no funcionalismo público brasileiro é de 17,9%; sendo que, nos Estados Unidos da América (EUA) é de 14,9%; na Noruega, de 30,7% e, no Japão, de 5,9%. Em comparação aos países do grupo, o Brasil fica abaixo da média dos países da OCDE.

Alguns relatos na obra *O país dos privilégios* (Carazza, 2024), não sem razão, justificam, em parte, um mal-estar com os setores diminutos do serviço público (menos de 1%)⁵⁶. A partir dos casos apresentados, não é possível afirmar que tais diferenças buscam diminuir as desigualdades ou promover a equidade. Ao contrário, reforçam os discursos que profanam o Estado e regimentam os defensores do Estado Mínimo.

Estas noções e a produção de sentidos refletem automaticamente no sistema previdenciário, tanto do Regime Geral quanto dos Regimes Próprios. Há um claro reforço da ideia de que o Estado é quem impede o crescimento. De outro lado, na realidade brasileira,

55 Carazza (2024) informa que os dados foram obtidos no Sistema Ipeadata, do Ipea, dividindo-se o número de pessoas ocupadas como empregadas no setor público (inclusive servidor estatutário e militar) pelo total de pessoas de catorze anos ou mais, na força de trabalho, ambas as séries na mesma semana de referência.

56 As disparidades dentro do próprio serviço público promovem desigualdades e geram uma imagem negativa dos servidores comprometidos e que se especializam para atenderem as demandas crescentes. Sobre essa parcela diminuta, ver reportagem do Nexo Jornal (Roubicke, 2024), tratando sobre o retorno dos quinquênios aos juízes. Outros autores discutem questões importantes de disparidade e alguns disparates, especialmente do Poder Judiciário, como o jurista Conrado Hübner, os cientistas políticos e professores Rafael Viegas e Luciano Da Ros.

não são poucos os municípios que dependem da renda dos funcionários e dos benefícios de aposentadoria para que haja alguma atividade econômica.

Há que se perguntar se, de fato, seria um privilégio essa renda proveniente do funcionalismo público? Ou será que há outras políticas públicas como isenções, financiamentos e desvinculações da receita, que realmente promovem as desigualdades?

2 Um respiro democrático – Uma constituição Cidadã

No Brasil, é possível argumentar que a gênese exploradora se funde com um financiamento do Estado à base do desemprego e de juros altos para conter, de um lado, processos inflacionários e, de outro, a manutenção de taxas de retorno atrativas ao capital. Nesse contexto de produção, é que emerge o direito brasileiro. Sabemos que, ainda hoje, há reflexos dessa exploração, seja dos seres humanos (o extermínio dos povos originários e a escravização de negros estrangeiros), com o racismo estrutural, onde, além da raça, há uma premissa de autoritarismo classista, originária dessa própria escravidão, seja da rapina aos recursos naturais ou da grilagem do orçamento público.

Desconsiderar tais fatos e aspectos da formação da sociedade brasileira pode obliterar a noção de que, assim como a realidade, o direito é uma construção social, com a sua história, os seus atores e os seus interesses. Em um país cuja cidadania plena e as promessas da democracia ainda não se materializaram para grande parcela da população, a Constituição de 1988 trouxe algum alento e novas diretrizes civilizacionais, onde o orçamento público e as políticas públicas deveriam apontar para a construção da cidadania, da dignidade da pessoa humana, de uma sociedade livre, justa e solidária; bem como, deveria erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir desigualdades regionais; ainda, promover o bem de todos, sendo direitos sociais a educação, a saúde, a previdência social e a assistência social.

O constituinte de 1988 positivou em Carta Magna as melhores promessas da democracia liberal, conjugada com ações de proteção social. Ocorre que a não efetivação é uma daquelas promessas não cumpridas, que joga a sociedade em um espetáculo da economia da atenção, no ressentimento desiludido do fetiche produzido pela ostentação em redes sociais, à distância de um clique de um consumo

passivo e alienante, onde a meta é transformar-se em ostentador ou, até mesmo, em opressor, em uma liberdade tirânica.

A sociedade do século XXI vive uma precarização do trabalho, a promessa não cumprida de a tecnologia diminuir a jornada de trabalho e de dividir as fatias do bolo proveniente do crescimento econômico auferido pela velocidade de inovações tecnológicas e da financeirização da vida. Ocorre que há uma concentração de renda e os recursos mais básicos – água, ar, saneamento, moradia e trabalho digno – passam a ser privilégios, uma parte em função de um sistema que se autoconsome, promovendo um abismo entre as classes sociais e o acesso a bens vitais.

Nesse contexto, como a Previdência Social, que é um direito fundamental, torna-se o mote para menos investimento nessa política pública? Em uma clara contradição em termos, como o seu financiamento é insuficiente e, por isso, menos financiado? Que lentes ou ideologias fazem os supridores desejarem menos direitos e mais precarização? Seriam as promessas de riquezas rápidas, a escolha mais racional e ética, ao invés da garantia de uma previdência universal e de qualidade?

Durante os seus respiros democráticos, o Brasil experimentou alguns avanços significativos. Todavia, a noção simplificadora de austeridade fiscal impede o avanço de políticas públicas que diminuam as desigualdades, que são estruturais e persistentes, no país⁵⁷. As indicações, os métodos e as prescrições de alguns órgãos financeiros internacionais são exatamente o contrário dos instrumentos e das instituições adotadas por países desenvolvidos. Nesse sentido, ao realizarem prescrições que condicionam investimentos em áreas com defasagens, conforme relata Chang (2004, p. 11-12), os países atualmente desenvolvidos, ao fazerem essas prescrições, adotam estratégias que impossibilitam os países em desenvolvimento de terem instituições que lhes deem condições de equacionar choques externos e dinamizar as suas economias:

57 A noção e o debate sobre austeridade fiscal são bastante delicados. Reconhecemos e rogamos que as políticas públicas tenham qualidade, efetividade e eficácia, sem desperdícios; que sejam monitoradas e fiscalizadas. Defendemos que o desenho, a focalização de políticas públicas e a sua revisão são fundamentais para o cumprimento dos preceitos de planejamento e eficiência (este último termo, também polêmico ou polisêmico).

Atualmente, os países em desenvolvimento estão sofrendo uma enorme pressão, por parte das nações desenvolvidas e das políticas internacionais de desenvolvimento controladas pelo *establishment*, para adotar uma série de “boas políticas” e “boas instituições” destinadas a promover o desenvolvimento econômico. Segundo essa agenda, “boas” são as políticas prescritas pelo chamado Consenso de Washington em geral. Entre elas figuram políticas macroeconômicas restritivas, a liberalização do comércio internacional e dos investimentos, a privatização e a desregulamentação. “Instituições boas” são, essencialmente, as existentes nos países desenvolvidos, sobretudo nos anglo-saxônicos. Entre as instituições-chave, incluem-se a democracia, a burocracia “boa”, o Judiciário independente, a forte proteção aos direitos de propriedade privada (inclusive a intelectual), e uma governança empresarial, transparente e orientada para o mercado, assim como instituições financeiras (inclusive um banco central politicamente independente).

Em sua análise, Chang (2004) lança mão de uma metodologia racional-indutiva, a partir de interessante documentação histórica. Em síntese, a partir de fatos históricos da economia dos séculos XIX e início do XX de países atualmente desenvolvidos (EUA, Grã-Bretanha, França, Japão, entre outros), apresenta e compara as instituições e as políticas econômicas que seriam contrárias às medidas atualmente prescritas por estes mesmos países aos países em desenvolvimento. A capacidade de crescimento e de distribuição de renda de algumas nações pode contribuir para explicar uma melhor qualidade de vida para a sua população, seja tanto pela proteção do Estado de Bem-estar, com saúde e previdência, quanto pelo acesso a bens materiais, ao crédito ou ao controle inflacionário. O autor assevera:

Até aqui, a discussão mostra que as políticas e instituições utilizadas pelos países atualmente desenvolvidos, nos estágios iniciais de desenvolvimento, diferem significativamente das que normalmente se supõe que eles utilizaram e mais ainda das diretrizes que recomendam, ou melhor, que frequentemente exigem dos atuais países em desenvolvimento.

[...]

Quer dizer que os países desenvolvidos e o *establishment* internacional de política de desenvolvimento (EIPD), por eles controlado, recomendam políticas que os beneficiam, mas não os países em desenvolvimento? Haverá algum paralelo entre isso e a pressão exercida pela Grã-Bretanha, no século XIX, em prol do livre-comércio e contra as políticas protecionistas dos Estados Unidos e de outros PADs que estavam tentando avançar por meio delas? Será justo afirmar que o acordo da OMC, que restringe a capacidade dos países em desenvolvimento de pôr em prática políticas ICT ativistas, não passa de uma versão moderna, multilateral, dos “tratados desiguais” que a Inglaterra e outros PADS costumavam impor aos países semi-independentes? Em outras palavras, acaso os países desenvolvidos estão “chutando a escada”, pela qual subiram ao topo, para longe do alcance dos países em desenvolvimento? Infelizmente, a resposta a todas essas perguntas é sim (Chang, 2004, p. 207 e 211).

Tais argumentos vão ao encontro ao prescrito “Teto de Gastos” ou, até mesmo, à noção de rombo nas contas públicas, causado pela previdência.

É no bojo dessa Constituição Cidadã que o debate sobre a seguridade social, especialmente a previdência – seja no Regime Geral ou no Regime Próprio – ganha escala e substância.

3 A Seguridade Social – Um Direito Humano?

3.1 Uma breve história

A noção de proteção social tem o seu apogeu no final século XIX, devido à efervescência de movimentos por direitos sociais e trabalhistas. Os sistemas de proteção foram criados como uma resposta aos anseios dos trabalhadores e o possível avanço do socialismo na Europa. Os marcos mundiais ocorreram na Alemanha (1883) e nos EUA (1934). Na Alemanha, com as iniciativas de Chanceler Otto von Bismarck, “na constituição de um sistema estatal centralizado de seguro social, organizado por categoria profissional e fundamentado no regime de capitalização, distinto dos mecanismos de proteção social anteriores pela sua natureza contributiva e compulsória” (Nogueira, 2012, p. 26). Enquanto nos EUA, a grande Depressão de 1929 – cujas causas não foram de escassez – resultou em um plano de reconstrução, o *New Deal*, do presidente Franklin Roosevelt. Em 1935, como parte dessa grande intervenção do Estado na economia, foi instituído o *Social Security Act*, sendo um conjunto de programas de assistência, entre eles, o benefício de seguro-desemprego. Já, na Inglaterra, surgira a unificação de programas sociais dispersos e a inclusão de novos benefícios a partir do Relatório Beveridge, resultado da comissão estabelecida pelo governo para a estruturação de políticas públicas no pós-guerra.

No caso brasileiro, temos a seguinte trajetória de seguridade social, que será apresentada de forma brevíssima⁵⁸, com ênfase na previdência. Para Schmidt (2021), o Brasil tem uma proteção social incipiente com as Santas Casas, instituídas pela Coroa Portuguesa, em 1543. Em 1793, ainda sob o domínio português, outro marco seria o plano de oficiais da marinha atuante no Brasil, com o benefício de meio soldo de pensão às viúvas e filhas de oficiais falecidos. Já, na primeira Constituição Brasileira de 1824, havia apenas a menção de que o Estado daria assistência à população carente por meio de socorros públicos. No mesmo ano, o decreto imperial instituiu o Estatuto do Montepio da Economia dos Servidores do Estado, em uma atividade de mútuo privado para o socorro dos contribuintes do sistema fechado. Em 1888, um ano antes do fim da monarquia, o Decreto nº 9.912-A seria o primeiro regulamento do direito à aposentadoria aos empregados dos Correios, cujos critérios para o benefício seriam os de idade mínima de 60 anos e de 30 anos de efetivo serviço. Ainda em 1888, foi criada a Caixa de Socorros em cada estrada de ferro do Império. Em 1889, a última medida da monarquia referente à incipiente proteção social foi a criação do fundo de pensão dos trabalhadores das oficinas de imprensa nacional, instituída pelo Decreto nº 10.269, de 20 de julho de 1889.

Após, sob a égide da República Velha, com a monarquia destituída por meio de golpe militar, foi criada, em 1889, a aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, conforme Decreto nº 221, de 26 de fevereiro de 1890, sendo o benefício ampliado a todos os ferroviários, nos termos do Decreto nº 565, de 12 de julho do mesmo ano.

Alguns autores sustentam que o início da seguridade no Brasil deveria ser considerado a partir de 15/01/1919, com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 3.724, que dispunha sobre o acidente de trabalho (Rocha; Müller, 2021, p. 36-37). Todavia, majoritariamente, a Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo nº 4.682 de 24/01/1923) é reconhecida

58 Em *As Causas do Déficit da Previdência Social*, Domingos Taufner (2019) apresenta elegante síntese sobre os marcos e o histórico do sistema no Brasil. Em *Direito Previdenciário em resumo*, Rocha e Müller (2021) apresentam e destacam pontos cardeais da história da previdência. Em *Equilíbrio financeiro e atuarial*, Nogueira (2012) conjuga análise do contexto político, social e econômico aos marcos do desenvolvimento da previdência. Para um olhar crítico dos eventos que marca a previdência: *O argumento financeiro na previdência social*, Ferreira, (2023) e *RPPS: entre a política social e o mercado financeiro*, Schmidt (2021).

como o grande marco da seguridade social brasileira (Rocha; Müller, 2021; Schmidt, 2021; Westin, 2019). A Lei Eloy Chaves criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os ferroviários, instituindo um sistema de contribuição das empresas, dos trabalhadores e do Estado, tendo como benefícios as aposentadorias ordinária ou por invalidez, a pensão por morte e a assistência médica. Após, foram criadas outras CAPs e, a partir de 1930, surgiram os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs).

Por sua vez, a Constituição Federal de 1934 foi a primeira que previu a forma tríplice de custeio da previdência com as contribuições dos empregados, dos empregadores e do governo. Enquanto isso, a Constituição de 1946 introduziu, em seu texto, a expressão “Previdência Social” no capítulo sobre os direitos sociais; como também, criou o Seguro do Acidente de Trabalho (Rocha; Müller, 2021, p. 37). Em 1949, por meio do Decreto nº 26.778, as concessões de benefícios foram padronizadas. Em 1960, a legislação previdenciária vigente foi unificada e uniformizada pela Lei Orgânica da Previdência Social, Lei nº 3.087/60. Em 1966, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), pelo Decreto-Lei nº 72/1966, unificando diversos institutos, motivado, especialmente, pela existência de déficits. Em 1971, com a Lei Complementar nº 11/1971, os trabalhadores rurais foram incluídos na Previdência Social e os empregados domésticos, em 1972, com a Lei nº 5.859/72. Em 1976, ocorreu a nova consolidação das leis sobre a Previdência Social por meio do Decreto nº 77.077/76. Já, em 1977, foram criados o Sistema Nacional de Previdência Social e Assistência Social (SINPAS), do Instituto Administrativo e Financeiro de Previdência e Assistência Social (IAPAS) e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, conforme Lei nº 6.439/1977. Em 1984, o Decreto nº 89.312/1984 consolidou a legislação previdenciária antes da promulgação da Constituição de 1988.

3.2 Uma escolha racional entre o acaso e a previdência

Um agente racional faz escolhas baseadas na racionalidade. Essa é uma crença interessante. Talvez, se Descartes estivesse entre nós, em tempos de disseminação de mentiras por redes sociais, a sua tese sobre a glândula pineal poderia ser um grande sucesso. Ou, quem sabe, o debate sobre a geração espontânea deixasse alguns sem fôlego e com muitos compartilhamentos. Ainda que alguns mi-

tos nos ajudem a explicar o mundo, deveriam ser preteridos frente à racionalidade, à ciência e às evidências formais indutivas e dedutivas.

As funções e as ideias do que seja o Estado variam ao longo do tempo e estão em constante disputa. Em uma síntese muito apertada, o Estado é uma construção social, um pacto entre muitos, uma organização racional que detém o monopólio da força, regula as disputas e as contendas entre os particulares, sendo o Direito e o devido processo legal as formas como executam as suas atribuições. Logo, dois sujeitos racionais. De um lado, o agente racional particular, de outro, uma organização com procedimentos racionais, ambos submetidos a comandos legais.

Frente ao infortúnio da escassez, da má sorte ou de alguma catástrofe como uma pandemia mundial ou como uma enchente arrasadora, suporíamos que o planejamento e a previdência fossem escolhidos – preteridos – em detrimento da aposta ou da sorte. Isso nem sempre se confirma. Então, poderíamos supor que as escolhas dos agentes são tanto racionais quanto emocionais, podendo ter um fundo de maximização de resultados frente às suas escolhas. Dito de outra forma, qual escolha o agente faria diante de diferentes opções que lhe garantisse o maior retorno possível? Essa escolha poderia ter um horizonte de curto tempo ou um longo tempo. Por exemplo, diante de um recurso passível de ser estocado, poderia um agente definir que guardará uma parte para eventuais infortúnios. Ainda, que ficará com uma parte e que outra será trocada por recursos que ele não possui.

Para Rawls (2002), as escolhas racionais não deveriam ser de cunho utilitaristas. O autor sustenta que sempre haverá diferença entre os agentes; porém, a construção de oportunidades deverá ser igual para todos. Essas condições de oportunidade, entende-se como equidade, garantindo as diferenças e a liberdade. Uma sociedade justa deverá construir instituições que garantam igualdade de oportunidades; mas também, que as desigualdades econômicas sirvam ao bem comum.

Dessa forma, continua Rawls (2002, p. 33), um agente em uma posição original e sob o “véu da ignorância”, ou seja, sem saber de sua identidade ou circunstâncias materiais⁵⁹, sendo racional, tende-

59 Por exemplo: posição social, raça, gênero, religião; habilidades naturais, capacidades intelectuais ou físicas; valores ou preferências pessoais.

ria a escolhas imparciais ou, dito de outra forma, faria escolhas justas. *In verbis*:

Na teoria da justiça como equidade, por outro lado, as pessoas aceitam de antemão um princípio de liberdade igual e o fazem sem conhecer seus próprios objetivos pessoais. Implicitamente concordam, portanto, em conformar as concepções do seu próprio bem com aquilo que os princípios da justiça exigem, ou pelo menos em não insistir em reivindicações que os violem diretamente. Um indivíduo que descobre que gosta de ver os outros em situações de liberdade menor entende que não tem direito algum a essa satisfação. O prazer que ele sente com as privações alheias é algo errado em si mesmo; é uma satisfação que exige a violação de um princípio com o qual ele concordaria na posição original. Os princípios do justo, e portanto da justiça, impõem limites estabelecendo quais satisfações são válidas e impõe restrições sobre o que são concepções razoáveis do bem pessoal.

Nessa posição original, sob o véu da ignorância, os indivíduos escolheriam o princípio da liberdade igual e o princípio da diferença. Por liberdade igual, aqueles direitos fundamentais de primeira geração dos direitos humanos, a vida não pode ser violada, tampouco a liberdade de expressão, religiosa e o direito à propriedade. Já por princípio de diferença, as desigualdades sociais e econômicas só seriam aceitas para beneficiar a todos, especialmente os menos favorecidos; ainda, que tais diferenças sejam oriundas de posições acessíveis a todos.

Na sociedade ideal, a justiça precede a noção de bem. Logo, as escolhas individuais e que geram desigualdades são limitadas, então, não haveria uma liberdade irrestrita. Sendo que as instituições teriam como objetivo justamente criar a igualdade de oportunidades e limitar as desigualdades. *In verbis*:

Podemos expressar essa ideia dizendo que na justiça como equidade o conceito de justo precede o de bem. Um sistema social justo define o escopo no âmbito do qual os indivíduos devem desenvolver seus objetivos, e oferece uma estrutura de direitos e oportunidades e meios de satisfação pelos quais e dentro dos quais esses fins podem ser equitativamente perseguidos. A prioridade da justiça se explica, em parte, pela aceitação da ideia de que os interesses que exigem a violação da justiça não têm nenhum valor. Não tendo absolutamente nenhum mérito, eles não podem anular as reivindicações da justiça (Rawls, 2002, p. 34).

Na nossa opinião, escolher instituições que garantam a prevenção de todos, de forma digna, parece-nos algo bastante racional.

3.3 Um certo déficit no meio do caminho

A Constituição Cidadã de 1988 insculpe que a ordem social tem como base o primado do trabalho e, como objetivo, o bem-estar e a justiça social, indo ao encontro dos preceitos da ordem econômica, que buscam assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social. Os recursos que financiarão as políticas públicas para a efetivação dos preceitos constitucionais possuem diversas fontes.

Duas questões são recorrentes no debate público: as despesas públicas e o déficit público. Nessa seara, os direitos sociais (especialmente alguns benefícios destinados aos mais vulneráveis, como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o auxílio-reclusão), incluída a previdência (aposentadoria e pensão), aparecem como vilões insuperáveis. Há uma construção de sentidos, tais como o Estado impede o desenvolvimento e o crescimento; as suas despesas são incontornáveis; o déficit público levará todos à insolvência; e, se fecharmos os olhos, todo agente público é um potencial corrupto. Essa construção de imagem de um Estado totalmente ineficiente, inservível e corrupto serve a diversos propósitos, muitas vezes, para dar sentido a profecias autorrealizáveis. Dito de outro modo, esses sentidos são uma construção social, onde diversos atores atuam, nem sempre com os seus interesses explícitos.

Retomamos à questão das fontes de custeio da previdência e os interesses não explícitos. Como exemplo, temos as desonerações da folha de pagamento, ou seja, uma política pública onde o Estado está renunciando a determinados tributos cujo destino é para o financiamento da previdência. A política pública de desoneração é destinada a empresas de determinados setores da economia que tenham intensa necessidade de mão de obra. Um dos objetivos é aumentar e/ou manter o emprego formal; outro é manter a economia aquecida. Porém, pode ser que esse benefício (desoneração da folha de pagamento) não seja bem monitorado e que, talvez, os seus objetivos não estejam sendo atingidos e, ao contrário, que a política pública possa estar gerando apenas uma maior margem de lucratividade sem cumprir a função a que se destinava ou, até mesmo pior,

mantém um trabalho que não terá o respectivo custeio previdenciário⁶⁰.

Assim como esse exemplo, há diversos outros, como a não tributação de lucros e dividendos, as alíquotas proporcionalmente baixas para rendas altas, os refinanciamentos de dívidas concedidas com juros subsidiados etc.

Um preceito constitucional é efetivado por meio de uma determinada política pública, que envolverá necessariamente a aplicação de recursos, que devem ser bem empregados. Para isso, existe mais Estado, por exemplo, com mais agentes públicos para a fiscalização.

Com efeito, avaliar se há ou não déficit para uma determinada política pública complexa, parece-nos uma tarefa nobre. Segundo Ferreira (2023), há motivos para a discussão sobre se há ou não um déficit nas contas da previdência. O autor traz ao debate as posições dos que argumentam pela existência de déficit e os que sustentam o contrário, ou seja, que há superávit. Reconhece, também, que há uma disputa de sentidos em torno do tema e faz a distinção necessária entre o déficit financeiro e o atuarial. A partir do diálogo com o economista Fábio Giambiagi, apresenta as principais indagações que aquele recebeu sobre o déficit. Porém, mesmo que todas elas fossem implementadas, não diminuiriam significativamente a questão do déficit, quais sejam: (1) se o governo cobrasse o que as empresas devem ao INSS; (2) não há déficit na previdência; (3) dado que a expectativa de vida do brasileiro é um pouco além dos 70 anos, a idade mínima de 65 anos seria muito alta; e (4) o início da solução seria combater, primeiro, o déficit dos servidores. Para todas as questões, as respostas são negativas ou insuficientes para sanar o déficit (Ferreira, 2023, p. 123-124).

De forma respeitosa⁶¹ e cautelosa, Ferreira (2023) aborda a obra de Denise Lobato Gentil (2019), apresentando os argumentos da autora, que sustentam categoricamente que não há déficit na previdência; mas, sim, um superávit. Ao final, Ferreira (2023) pondera que

60 A título de comparação, guardadas todas as proporções, já tivemos a Lei do Ventre Livre (Lei nº 2.040/1871).

61 Digo isso, pois, Giambiagi e Tafner, em *Demografia uma ameaça invisível*, afirmam que o argumento é surrealista e faz uma chacota ao fazer uma alusão aos argumentos à peça de Shakespeare *Much a do about nothing*, em tradução livre. “Muito barulho por nada”.

não é possível verificar de forma categórica sobre a existência ou não de um déficit.

De forma cortês, Taufner (2019) analisa a Tese de Doutorado de Gentil de 2006, considerado a “voz dissonante” da maioria dos especialistas. Todavia, tal discordância ajuda a refletir sobre o tema e apresenta algumas contrarrazões e “limitações”:

1) para a análise da sustentabilidade do sistema, o período abrangido seria pequeno (1990-2005);

1.1) o período analisado é o que conta com superávit primário, porém a situação fiscal seria mais delicada no presente (2019);

2) não bastaria apenas o equilíbrio financeiro; mas também, o atuarial;

3) o trabalho não apresenta os gastos previdenciários dos servidores públicos, especialmente os federais (há ressalva de que estes gastos não são os suportados pelo art. 195 da CRFB/88, mas que a complementação dos benefícios é feita com recursos federais);

4) não estão previstos os gastos com os inativos das forças armadas;

5) há um aumento de dependentes de benefícios previdenciários e sociais pago pelo governo; e

6) o problema das altas taxas de juros e da DRU, tem sido tratada de maneira semelhante nos últimos 30 anos, independente de governo.

Em nova publicação, Gentil (2019, p. 42-46) reitera os seus argumentos, razão pela qual podemos analisar uma das questões metodológicas contestadas:

Fazendo um exercício adicional, a Tabela 6 agrega aos dados do sistema de Seguridade Social os números do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Federais (RPPS), ou seja, os inativos e pensionistas civis e, além destes, os inativos e pensionistas militares. Embora não seja metodologicamente correto fazer a junção dos sistemas de previdência pelos motivos apontados anteriormente, a intenção é de reproduzir o discurso oficial naquela tabela, para verificar qual seria o resultado fiscal a partir dessa perspectiva. Observa-se que, ainda assim, a situação fica muito distante da crise fiscal frequentemente proclamada. A Tabela 6 mostra valores medidos em percentual do PIB, ao longo de quinze anos (1991-2005), sem a aplicação da DRU sobre as receitas. Na Tabela 6, do lado das receitas, não foram computadas as contribuições da União como empregadora (o que deveria corresponder ao dobro da contribuição dos

servidores, conforme preconiza a Lei nº 9.717/1998). É possível constatar que, em apenas cinco anos da década de 1990, houve necessidade de repasses de recursos do orçamento fiscal para cobrir despesas com a previdência dos servidores públicos civis e militares. Após 1999, a receita foi sempre superior ao gasto. Mais precisamente, as contribuições sociais de trabalhadores, empregadores, servidores públicos civis e militares superaram os gastos totais com previdência (do RGPS, RPPS e militares), com o SUS e com benefícios de assistência social da esfera federal, produzindo excedente de recursos, os quais foram deslocados para o orçamento fiscal.

Não é objetivo desse trabalho fazer uma auditoria ou uma exegese exaustiva sobre o tema do déficit; porém, frente às alegações de escassez e da necessidade de restrições, é indubitável que se trata de questão relevante.

Sobre a questão do déficit, há outro ponto em discussão: a União teria uma dívida com a Previdência Social? Tal aspecto é muito recorrente nos Regimes Próprios de Previdência, qual seja, a utilização de recursos previdenciários para outros fins. Ferreira (2023, p. 116) nos aponta:

Em diversos decretos ao longo da década de 1940, a União determinou ou autorizou os Institutos de Aposentadoria e Pensão a subscrever ações, chegando a Previdência a colaborar com os setores agrícola, industrial, siderúrgico, álcalis, de energia elétrica e celulose. A transferência de recursos se deu, também, por meio da anistia de débitos de empresas para com o sistema previdenciário. Como exemplo, tem-se o Decreto-lei 9.271/1946, que dispensou a Estrada de Ferro Madeira-Mamoré do pagamento do débito anterior ao referido exercício para com a Caixa de Aposentadoria e Pensões de Serviços Públicos do Estado do Amazonas.

Os recursos da previdência foram convertidos em instrumentos de captação de poupança para os investimentos em setores estratégicos do governo, como a construção de Brasília, o BNDES, entre outros. Em trabalho buscando analisar as causas dos RPPS do Rio Grande do Sul deficitários e superavitários, Hesse (2018, p. 80) identifica algumas ocorrências comuns aos deficitários:

a) os servidores ex-celetistas mantidos pelo Tesouro foram incorporados aos RPPS e aposentados sem nada (ou muito pouco) terem contribuído;

b) as alíquotas foram abaixo do mínimo (necessário ou legal) em grandes períodos;

c) a falta de repasse das contribuições do Ente no passado ou do plano de amortização estabelecido para amortizar; e

d) houve um vácuo legislativo entre a criação do RPPS e a publicação da Lei nº 9.717/1998.

Notamos que é comum, tanto no RGPS quanto em alguns RPPS deficitários, a falta de contribuição do Ente Patronal.

3.4 A vida é desafio⁶²: uma vida sem sentido não é digna de ser vivida⁶³

A longevidade é um marco na humanidade atual. O saneamento básico, os avanços tecnológicos e o desenvolvimento de novos medicamentos têm permitido o prolongamento da vida humana. São necessários múltiplos fatores para uma vida longa, tanto que a expectativa de vida ao nascer compõe os indicadores para o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Ainda assim, essa expectativa de vida pode ter uma noção Malthusiana. Logo, o que deveria ser festejado se torna um problema estrutural do ponto de vista do equilíbrio para os sistemas previdenciários.

Em recente trabalho, Giambiagi e Tafner (2024) apresentam um “futuro que nos aguarda”, explicando que a taxa de sobrevivência, a partir da idade de aposentadoria, aumentou mais do que o previsto, sem o respectivo lastro contributivo. Os homens, com o requisito de idade para se aposentar aos 65 anos, teriam uma expectativa de sobrevivência de 17,4 anos (209 meses), com um lastro para o pagamento de benefício durante os 98 meses. Já, as mulheres, com a possibilidade de se aposentarem com 62 anos, teriam uma expectativa de sobrevivência de 23,1 anos (277 meses), com um lastro financeiro para pagar por 69 meses.

Cabe lembrar, para efeitos comparativos, que, pelas tábuas de mortalidade por gênero do IBGE referentes a 2021, a expectativa de sobrevivência dos homens aos 65 anos é de 17,4 anos (209 meses), enquanto a expectativa de sobrevivência das mulheres aos 62 anos é de 23,1 anos (277 meses). Em outras palavras, o sistema paga aposentadorias aos homens, em média, durante 209 meses, mas ele teria lastro para pagar aposentadorias durante apenas 98 meses. No caso das mulheres, considerando 15 anos de contribuição, ela receberá durante 277

62 O título faz referência à música de mesmo nome, de autoria da canção de Afro-X e Racionais MC's.

63 Apologia de Sócrates.

meses, mas teria lastro financeiro apenas para pagar por 69 meses. É evidente que a conta não fecha! (Giambiagi; Tafner, 2024, p. 328).

Partindo do pressuposto de que viver mais seja um dado positivo da realidade, em que momento histórico a tão almejada longevidade passou a ser um problema ou um “grilhão para o desenvolvimento”? A medicina evoluiu, as condições alimentares também, inúmeros estudos buscam prolongar a vida. Será que a longevidade só é sustentável para alguns poucos?

Outra grande questão nessa equação de biopoder⁶⁴ é a baixa taxa de fecundidade. Se, por um lado viver muito se torna um problema, gerar novas vidas, também. As causas que explicam a baixa fecundidade seriam apenas uma “conscientização” das mulheres ou os meios mais básicos de reprodução da vida e da força de trabalho estão ficando mais difíceis?

Giambiagi reafirma que a demografia é uma ameaça invisível (Giambiagi; Tafner, 2010, 2024), que futuras reformas serão necessárias e mira nas seguintes questões:

- 1) elevar a idade de referência dos homens, atualmente em 65 anos;
- 2) diminuir a diferença de idade entre os homens e as mulheres;
- 3) diminuir a diferença de requisitos entre os trabalhadores urbanos e rurais; e
- 4) diminuir a diferença de requisitos entre os professores e as demais categorias.

Os benefícios sociais têm papel fundamental na manutenção da renda e da dignidade das famílias. Nery (2024), analisando os extremos da desigualdade no Brasil, visitou o município de Nova Petrópolis no Rio Grande do Sul, “a cidade dos velhinhos”, onde 40% dos moradores recebem benefício e “onde a previdência mais gasta por habitantes”, apesar de não estar entre as cidades com mais idosos.

64 Foucault distingue o biopoder de uma forma mais específica de gestão das populações que ele chama de “biopolítica”. A biopolítica é o conjunto de estratégias e mecanismos pelos quais o biopoder intervém diretamente na vida biológica, como políticas de saúde pública, vacinação, controle de doenças e campanhas de planejamento familiar. Ela busca otimizar a vida e o controle populacional, ao mesmo tempo em que tenta gerir os riscos sociais, como epidemias, crises econômicas e o desemprego.

Tal aspecto é devido à inserção no mercado de trabalho. Nery (2024, p. 197) argumenta que a aposentadoria por tempo de contribuição e o maior acesso ao mercado de trabalho formal, resultaram nessa distorção no município, onde há mais aposentados que idosos:

Se de fato é natural que o número de benefícios acompanhe o número de idosos, há outra variável chave aqui: o emprego formal. Regiões que por qualquer motivo possuem mais emprego com carteira assinada, inclusive porque são mais prósperas, tenderão a ter mais benefícios da Previdência Social. Em um modelo como o nosso, que privilegiou a aposentadoria em idades mais jovens para aqueles com melhor acesso ao mercado de trabalho formal, podemos ter essa situação inusitada de muitas aposentadorias sem necessariamente muitos idosos. Ou ainda regiões ricas tendo pessoas aposentadas em idades bem mais jovens do que em regiões mais pobres. Entender o gasto previdenciário é fundamental para entender o gasto público e o Estado brasileiro de forma mais ampla.

A partir desse caso, é possível depreender, inclusive pela forma como se estrutura o financiamento da previdência, que o mercado formal de trabalho e o crescimento econômico são fatores determinantes para o equilíbrio do sistema.

Conclusão: a previdência como direito à dignidade humana

Entre golpes e autoritarismo, no processo de lutas sociais, conquistou-se a Constituição Cidadã (1988), cuja baliza norteadora é a construção de um Estado de Bem-estar Social a partir da diminuição da desigualdade, da efetivação de direitos humanos como a saúde, a assistência social e a previdência, a nossa famosa seguridade social.

Sabe-se que toda política pública, para ser efetiva, necessita de recursos orçamentários e financeiros. Também é de conhecimento de todos que, ao redor do orçamento gravitam interesses dos mais variados tipos e nem sempre os mais nobres ou com o fito de uma melhor efetividade e transparência.

Nesse sentido, há um discurso permanente de setores organizados da sociedade, que ecoa e é reverberado, inclusive, na população que mais depende das políticas públicas, de que o Brasil não se “desenvolve” (notadamente apenas no quesito de crescimento econômico de PIB), devido ao Estado. Que o Estado é o grande obstáculo a ser superado. Ainda, que as políticas públicas destinadas a

efetivar direitos sociais são os grandes causadores dos “rombos”, “déficits”, “corrupção” e “injustiças”.

Esse tipo de discurso foi amplamente utilizado durante a tramitação da PEC nº 06/2019, que deu origem à Emenda Constitucional nº 103/2019. Para a aceitação pública da reforma, o ex-presidente Michel Temer (MDB) participou de diversas entrevistas e programas de auditórios, tendo o governo despendido R\$ 100 milhões em campanhas publicitárias (Prazeres, 2017).

O que teriam os Regimes Próprios de Previdência a ver com as condições materiais, ideologias e com a formulação de políticas públicas a nível de país, em um contexto de globalização e de crises climáticas? Talvez, a naturalização da desigualdade ou o entendimento de como a agenda dos tomadores tratam a questão da Previdência. A forma de financiamento depende sempre da entrada de novos contribuintes para que o sistema possa resistir. Dessa forma, na medida em que diminuem os postos de emprego e os cargos – até mesmo pelos saltos tecnológicos –, há um horizonte de desfinanciamento.

De um lado, as formas de acumulação de riquezas jamais vistas. De outro, uma sociedade de risco, em uma nova era de mudanças climáticas. A sociedade terá que fazer escolhas entre uma liberdade irracional, onde a justiça não esteja presente ou formas de organização que possam dar condições de uma vida digna, especialmente em momentos de maior necessidade, e voltada para os mais necessitados. Assim, a busca por equilíbrio financeiro e atuarial são indispensáveis para a sustentação de um sistema tão complexo como o previdenciário. Esse sistema, gerenciado por múltiplos atores, insere-se em contextos macroeconômicos e políticos que exercem pressão sobre os recursos destinados à seguridade.

Nós somos nós e nossas contradições. Ao passo que construímos labirintos diversos, somos capazes de construirmos saídas. Frente aos riscos e vulnerabilidades que poderiam acometer qualquer indivíduo, a escolha racional e justa seria aquela em que os excedentes gerados pelas forças produtivas não fossem tão concentrados, como é no Brasil.

As questões climáticas, aliadas à desigualdade, serão um desafio aos sistemas de proteção social, nos quais estão incluídos os servidores públicos e a população em geral.

Em uma das versões do mito de Ariadne (Bulfinch, 2004), enquanto ela dormia, foi abandonada por Teseu em uma ilha, apesar de tê-lo auxiliado em sua luta contra o Minotauro e lhe dado um novelo de linha para regressar do labirinto em que se encontrava o monstro. Abandonada e em desespero, Ariadne foi salva pela Deusa Afrodite.

As saídas dos labirintos que criamos não serão dadas por mitos. A efetivação e a materialização dos direitos humanos, a realização da Carta Cidadã e Democrática, só serão possíveis por meio de diálogos transversais, da dialética, de escolhas éticas e sustentáveis, além de investimento, claro.

Referências

ANTUNES, RICARDO. *O PRIVILÉGIO DA SERVIDÃO: O NOVO PROLETARIADO DE SERVIÇOS NA ERA DIGITAL*. SÃO PAULO: BOI TEMPO, 2018.

BOSCO, ESTEVÃO MOTA GOMES RIBAS LIMA. *SOCIEDADE DE RISCO: INTRODUÇÃO À SOCIOLOGIA COSMOPOLITA DE ULRICH BECK*. SÃO PAULO: ANNABLUME, 2016.

BRASIL. [CONSTITUIÇÃO (1988)]. *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988*. BRASÍLIA: SENADO FEDERAL, 1988.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 06 DE 2019. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS 00029/2019. BRASÍLIA, 2019. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://WWW.CAMARA.LEG.BR/PROPOSICOESWEB/PROP_MOSTRARINTEGRA?CODTEOR=1712459&FILENAME=PEC-6-2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesweb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC-6-2019). ACESSO EM: 28 JAN. 2025.

BRASIL. DECRETO LEGISLATIVO Nº 4.682, DE 24 DE JANEIRO DE 1923. CREA, EM CADA UMA DAS EMPRESAS DE ESTRADAS DE FERRO EXISTENTES NO PAIZ, UMA CAIXA DE APOSENTADORIA E PENSÕES PARA OS RESPECTIVOS EMPREGADOS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, RIO DE JANEIRO, 24 JAN. 1923.

BRASIL. DECRETO Nº 10.269, DE 20 DE JULHO DE 1889. ALTERA O REGULAMENTO DA IMPRENSA NACIONAL E *DIÁRIO OFICIAL*. *COLEÇÃO DE LEIS DO IMPÉRIO DO BRASIL*, RIO DE JANEIRO, 20 JUL. 1889.

BRASIL. DECRETO Nº 221, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1890. CONCEDE AOS EMPREGADOS DA ESTRADA DE FERRO CENTRAL DO BRASIL DIREITO À APOSENTADORIA. *COLEÇÃO DE LEIS DO IMPÉRIO DO BRASIL*, RIO DE JANEIRO, 26 FEV. 1890A.

BRASIL. DECRETO Nº 26.778, DE 14 DE JUNHO DE 1949. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, RIO DE JANEIRO, 17 JUN. 1949.

BRASIL. DECRETO Nº 565, DE 12 DE JULHO DE 1890. CONCEDE AOS EMPREGADOS DE TODAS AS ESTRADAS DE FERRO GERAES DA REPÚBLICA DIREITO À APOSENTADORIA. *COLEÇÃO DE LEIS DO IMPÉRIO DO BRASIL*, RIO DE JANEIRO, 12 JUL. 1890B.

BRASIL. DECRETO Nº 77.077, DE 24 DE JANEIRO DE 1976. EXPEDE A CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, RIO DE JANEIRO, 24 JAN. 1976.

BRASIL. DECRETO Nº 89.312, DE 23 DE JANEIRO DE 1984. EXPEDE NOVA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, RIO DE JANEIRO, 24 JAN. 1984.

BRASIL. DECRETO Nº 9.912-A, DE 26 DE MARÇO DE 1888. REFORMA DOS CORREIOS DO IMPÉRIO. *COLEÇÃO DE LEIS DO IMPÉRIO DO BRASIL*, RIO DE JANEIRO, 26 MAR. 1888.

BRASIL. DECRETO-LEI Nº 3.724, DE 15 DE JANEIRO DE 1919. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, RIO DE JANEIRO, 18 JAN. 1919.

BRASIL. DECRETO-LEI Nº 72, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1966. UNIFICA OS INSTITUTOS DE APOSENTADORIA E PENSÕES E CRIA O INSTITUTO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, 22 NOV. 1966.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 11, DE 25 DE MAIO DE 1971. INSTITUI O PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR RURAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, 26 MAI. 1971.

BRASIL. LEI FEDERAL 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 FEDERAL Nº 5.859, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1972. DISPÕE SOBRE A PROFISSÃO DE EMPREGADO DOMÉSTICO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, 12 DEZ. 1972.

BRASIL. LEI FEDERAL Nº 6.439, DE 01 DE SETEMBRO DE 1977. INSTITUI O SISTEMA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, 2 SET. 1977.

BRASIL. LEI Nº 2.040, DE 28 DE SETEMBRO DE 1871. DECLARA DE CONDIÇÃO LIVRE OS FILHOS DE MULHER ESCRAVA QUE NASCEREM DESDE A DATA DESTA LEI, LIBERTOS OS ESCRAVOS DA NAÇÃO, E OUTROS, E PROVIDENCIA SOBRE A CRIAÇÃO E TRATAMENTO DAQUELES FILHOS MENORES E SOB A LIBERTAÇÃO ANUAL DOS ESCRAVOS. *COLEÇÃO DE LEIS DO IMPÉRIO DO BRASIL*, RIO DE JANEIRO, 1871.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. BENEFÍCIOS DO RGPS: EMISSÕES. 2024. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://WWW.GOV.BR/PREVIDENCIA/PT-BR/ASSUNTOS/PREVIDENCIA-SOCIAL/PAINEIS-ESTATISTICOS/BENEFICIOS-DO-RGPS-EMISSOES](https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/paineis-estatisticos/beneficios-do-rgps-emissoes). ACESSO EM: 28 JAN. 2025.

BULFINCH, THOMAS. *O LIVRO DE OURO DA MITOLOGIA (A IDADE DA FÁBULA)*: HISTÓRIAS DE DEUSES E HERÓIS. RIO DE JANEIRO: EDIOURO, 2004.

CARAZZA, BRUNO. *O PAÍS DOS PRIVILÉGIOS: OS NOVOS E VELHOS DONOS DO PODER*. SÃO PAULO: COMPANHIA DAS LETRAS, 2024. *E-BOOK*.

CHANG, HA-JOON. *CHUTANDO A ESCADA: ESTRATÉGIA DO DESENVOLVIMENTO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA*. SÃO PAULO: EDITORA UNESP, 2004.

FAORO, RAYMUNDO. *OS DONOS DO PODER: FORMAÇÃO DO PATRONATO POLÍTICO BRASILEIRO*. 3. ED. SÃO PAULO: GLOBO, 2001.

FERREIRA, CARLOS VINICIUS RIBEIRO. *ARGUMENTO FINANCEIRO NA PREVIDÊNCIA SOCIAL: O FALSO EMBATE ENTRE A PROTEÇÃO SOCIAL E A ESCASSEZ ORÇAMENTÁRIA*. CURITIBA: JURUÁ, 2023.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). BRASIL COMPARTILHA COM O MUNDO AS POLÍTICAS QUE CONTRIBUÍRAM PARA QUE O PAÍS SAÍSSE DO MAPA DA FOME DA FAO. FAO, [S. L.], 2016. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://WWW.FAO.ORG/BRASIL/NOTICIAS/DETAIL-EVENTS/PT/C/407834/](https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/407834/). ACESSO EM: 28 JAN. 2025.

GENTIL, DENISE LOBATO. *A POLÍTICA FISCAL E A FALSA CRISE DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA, UMA HISTÓRIA DE DESCONSTRUÇÃO E DE SAQUES*. RIO DE JANEIRO: MAUAD X, 2019.

GIAMBIAGI, FABIO; TAFNER, PAULO. *A REFORMA INACABADA: O FUTURO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL*. RIO DE JANEIRO: ALTA BOOKS, 2024. *E-BOOK*.

GIAMBIAGI, FABIO; TAFNER, PAULO. *DEMOGRAFIA: A AMEAÇA INVISÍVEL: O DILEMA QUE O BRASIL SE RECUSA A ENCARAR*. RIO DE JANEIRO: ELSEVIER, 2010.

GOMES, IRENE. *POBREZA CAI PARA 31,6% DA POPULAÇÃO EM 2022, APÓS ALCANÇAR 36,7% EM 2021*. AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS, [S. L.], 2023. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://AGENCIADENOTICIAS](https://agenciadenoticias).

IBGE.GOV.BR/AGENCIA-NOTICIAS/2012-AGENCIA-DE-NOTICIAS/NOTICIAS/38545-POBREZA-CAI-PARA-31-6-DA-POPULACAO-EM-2022-APOS-ALCANCAR-36-7-EM-2021. ACESSO EM: 28 JAN. 2025.

HESSE, ELISÂNGELA. *O DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS: UM COMPARATIVO ENTRE OS DEFICITÁRIOS E OS SUPERAVITÁRIOS*. 2018. TRABALHO DE CONCLUSÃO (ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA) - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, PORTO ALEGRE, 2018.

INSTITUTO TRATA BRASIL (ITB). *PAINEL SANEAMENTO BRASIL*. [S. L.], 2024. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://WWW.PAINELSANEAMENTO.ORG.BR/LOCALIDADE/COMPARE?ID=0](https://www.painelsaneamento.org.br/localidade/compare?id=0). ACESSO EM: 28 JAN. 2025.

NATIONAL GEOGRAPHIC BRASIL. O QUE É O ANTROPOCENO E POR QUE ESTA TEORIA CIENTÍFICA RESPONSABILIZA A HUMANIDADE? *NATIONAL GEOGRAPHIC – HISTÓRIA*, [S. L.], 16 JAN. 2023. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://WWW.NATIONALGEOGRAPHICBRASIL.COM/HISTORIA/2023/01/O-QUE-E-O-ANTROPOCENO-E-POR-QUE-ESTA-TEORIA-CIENTIFICA-RESPONSABILIZA-A-HUMANIDADE](https://www.nationalgeographicbrasil.com/historia/2023/01/o-que-e-o-antropoceno-e-por-que-esta-teoria-cientifica-responsabiliza-a-humanidade). ACESSO EM: 28 JAN. 2025.

NERY, PEDRO FERNANDO. *EXTREMOS: UM MAPA PARA ENTENDER AS DESIGUALDADES NO BRASIL*. RIO DE JANEIRO: ZAHAR, 2024. *E-BOOK*.

NOGUEIRA, NARLON GUTIERRE. O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS RPPS: DE PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL A POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. *COLEÇÃO PREVIDÊNCIA SOCIAL*, [S. L.], v. 34, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *BRASIL ESTÁ PRÓXIMO DE DEIXAR MAPA DA FOME*. *ONU NEWS*, [S. L.], 2024. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://NEWS.UN.ORG/PT/STORY/2024/08/1835791](https://news.un.org/pt/story/2024/08/1835791). ACESSO EM: 28 JAN. 2025.

PRAZERES, LEANDRO. TEMER GASTA R\$ 100 MILHÕES EM CAMPANHA PELA REFORMA DA PREVIDÊNCIA. *UOL*, [S. L.], 11 JUL. 2017. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://NOTICIAS.UOL.COM.BR/POLITICA/ULTIMAS-NOTICIAS/2017/07/11/TEMER-GASTA-R-100-MILHOES-EM-CAMPANHA-PELA-REFORMA-DA-PREVIDENCIA.HTM](https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/07/11/temer-gasta-r-100-milhoes-em-campanha-pela-reforma-da-previdencia.htm). ACESSO EM: 28 JAN. 2025.

RAWLS, JOHN. *UMA TEORIA DA JUSTIÇA*. 2. ED. SÃO PAULO: MARTINS FONTES, 2002.

ROCHA, DANIEL MACHADO DA; MÜLLER, EUGÉLIO LUIS. *DIREITO PREVIDENCIÁRIO EM RESUMO*. 3. ED. CURITIBA: ALTERIDADE, 2021.

ROUBICKE, MARCELO. A PEC DO QUINQUÊNIO E OS SUPERSALÁRIOS NO JUDICIÁRIO. *NEXO*, [S. L.], 22 ABR. 2024. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://WWW.NEXOJORNAL.COM.BR/EXPRES-SO/2024/04/22/SALARIO-JUIZES-JUDICIARIO-PEC-DO-QUINQUENIO](https://www.nexojournal.com.br/expres-so/2024/04/22/salario-juizes-judiciario-pec-do-quinquenio). ACESSO EM: 28 JAN. 2025.

SCHMIDT, JONAS ALBERT. *RPPS: ENTRE A POLÍTICA SOCIAL E O MERCADO FINANCEIRO: O PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO*. SÃO PAULO: EDITORA DIALÉTICA, 2021.

SOUZA, JESSÉ. *SUBCIDADANIA BRASILEIRA: PARA ENTENDER O PAÍS ALÉM DO JEITINHO BRASILEIRO*. RIO DE JANEIRO: LEYA, 2018.

TAUFNER, DOMINGOS AUGUSTO. AS CAUSAS DO DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *IN: SARQUIS, ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO; WARPECHOWSKI, ANA CRISTINA MORAES. PREVIDÊNCIA E REFORMA EM DEBATE: ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES SOB A PERSPECTIVA DO REGIME PRÓPRIO*. SÃO PAULO: LUALRI EDITORA, 2019. p. 145-160.

WESTIN, Ricardo. *Primeira lei da Previdência, de 1923, permitia aposentadoria aos 50 anos*. *Senado Notícias*, [S. l.], ed. 57, 3 jun. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/primeira-lei-da-previdencia-de-1923-permitia-aposentadoria-aos-50-anos>. Acesso em: 28 jan. 2025.



GRUPO II
INVESTIMENTOS

ENSAIOS SOBRE A ATIVIDADE DE GESTÃO DE RISCOS PARA REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Daniel Maeda

Introdução

A gestão de riscos é atividade fundamental inserida no escopo da boa governança⁶⁵ de um regime próprio de previdência social. Afinal, talvez seja esse o trabalho que melhor evidencie o componente da diligência indispensável ao mister de qualquer gestor institucional de recursos de terceiros que aplica os recursos a ele confiados em mercado.

Mas o tema é complexo, árido e, acima de tudo, muito extenso. Assim, como não seria possível esgotar o tema em um breve trabalho, a ambição deste capítulo é a de apenas tecer algumas considerações e expor algumas reflexões que a experiência tem demonstrado serem críticas no contexto específico dos RPPS.

Espera-se, assim, que, ao fim, o gestor de um regime de previdência busque aprimorar o exercício de tão relevante atividade no seu dia a dia com as ponderações que serão aqui expostas.

Não é que se desaconselhe gestores de outros recursos de terceiros a ler e refletir sobre as ideias que serão discutidas aqui. Mas, sugere-se cautela na sua aplicação, pois, como se verá, as discussões aqui postas levam em conta, em alguma medida, circunstâncias que são muito típicas do segmento de RPPS e que, dessa maneira, podem não se aplicar com tamanha precisão a gestores de recursos de

65 Ver, nesse sentido, estudos e análises da Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico (“OCDE” ou “OECD”), em <https://www.oecd.org/corporate/> ou da Organização Internacional de Comissões de Valores (“OICV” ou “IOSCO”), em <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD544.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2025.

terceiros de outras searas. Todavia, de certo, ao menos para alimentar a boa autocrítica, será de grande valia!

1 Aspectos gerais da gestão de riscos

Antes de se falar em gestão de riscos, é importante que se tenha em mente uma boa circunscrição do que significa “risco”.

É comum que o conceito de risco seja confundido com outros que, embora guardem semelhanças ou intersecções, não significam o mesmo. Esse tipo de confusão pode induzir o gestor a um tratamento inadequado da variável, pois que baseado em premissas equivocadas.

Nesse sentido, por exemplo, é a necessária distinção que se deve fazer entre o conceito de risco e de perigo. Enquanto o risco deve ser entendido como aquele evento adverso de probabilidade estimável de ocorrência que pode impactar negativamente e, também, de forma calculável, um dado negócio gerido; o perigo, em geral, refere-se a um evento certo do mundo exterior que, a princípio, não repercute sobre o escopo do negócio gerido.

Sob uma perspectiva consequencialista, pode-se dizer que um perigo representa um potencial de dano; conquanto o risco reflete a probabilidade que um dado perigo tem de afetar o negócio gerido. Uma outra forma, ainda, de se diferenciar os conceitos é definindo a relação entre ambos: o risco é a exposição direta de um negócio a um dado perigo⁶⁶.

Um exemplo didático pode ser o do episódio recente da COVID-19. A proliferação do vírus era um agente de perigo; porém, ele apenas se convertia em risco, maior ou menor, para as pessoas que entravam em contato com outras, deixavam de usar máscaras, não se vacinavam, etc.

66 Nas conhecidas palavras de Bertrand Russel, “leões e panteras são inofensivos, mas tome cuidado com galinhas e patos, porque podem ser muito perigosos”; disse uma minhoca aos seus filhotes”. Ainda que a frase tenha sido proferida no contexto de sua visão sobre a relatividade da percepção humana, ela é bastante apropriada para diferenciar riscos de perigos. No caso, é claro que leões e panteras são perigosos, mas não oferecem riscos às minhocas.

E por que essa distinção é importante? Para que o gestor possa estabelecer com efetividade o escopo de sua gestão de riscos. Muitas vezes, esse profissional pode acabar por envolver inúmeras variáveis em sua análise que são efetivamente perigos e que, todavia, não oferecem riscos ao seu negócio como um todo (seja a carteira, do lado do ativo; sejam os benefícios a conceder ou concedidos, do lado do passivo). Exemplo: acompanhar o “perigo” (para os efeitos daqui, sim, não se deve qualificar essa variável como um risco) cambial em uma combinação de uma carteira 100% local com um passivo também 100% local. Aliás, o passivo de um RPPS sempre contará com essa característica.

Outra distinção digna de menção é a entre “risco” e “problema”. Infelizmente muito comum, a confusão acaba por induzir o gestor de riscos à aplicação de soluções inadequadas para os desafios que pode enfrentar, em particular, em situações de estresse.

Isso porque o risco se trata da eventualidade de ocorrência de um evento futuro incerto. Já o problema se refere a um risco já materializado.

Essa separação é crucial porque riscos, em linha com a literatura sobre a matéria (Galvão, 2018), podem ser tratados essencialmente de quatro formas: (1) prevenindo ou evitando a sua materialização; (2) mitigando ou reduzindo, seja a probabilidade de que ocorra, seja o seu impacto em caso de ocorrência; (3) terceirizando ou compartilhando esses riscos com terceiros (como no clássico caso dos seguros); ou (4) aceitando a sua ocorrência, em linha com o apetite a risco que o gestor possua; e, convém dizer, sempre haverá um certo nível de tolerância a riscos da parte de qualquer bom gestor de qualquer negócio.

Já, para os problemas, esses conceitos não se aplicam, e a tentativa de sua adoção pode, inclusive, piorar o problema.

Veja-se, por exemplo, uma hipótese na qual o investimento em dada estratégia de crédito privado dá errado e um ativo investido resulta em inadimplência. Não se está mais diante de uma situação de risco de crédito; mas, sim, de um problema de crédito. A perda já foi incorrida, e as melhores medidas que um gestor pode tomar estarão relacionadas à recuperação do crédito ou à venda descontada do ativo para quem o faça melhor, ou seja, a solução do problema. E, jamais, em tentativas de “evitar” ou “mitigar” (na verdade, esconder) a perda com práticas contábeis protelatórias, ou a “aceitação”

da perda, que se revelaria incompatível com os deveres de diligência impostos a esse gestor, em particular no caso de um RPPS, se essa perda for representativa. Com um exemplo concreto fica bastante claro como as teorias de administração de risco induzem a conclusões indevidas e enganosas para o gestor que se depara não com um risco; mas, com um problema.

Uma última distinção digna de nota se refere aos conceitos de risco e incerteza. Para os efeitos deste breve ensaio, deve ser considerada a incerteza como sendo todo evento futuro para a qual não seja possível estimar uma probabilidade de ocorrência sob qualquer critério quantitativo ou qualitativo. Assim, pela imprecisão própria do conceito, incertezas, de forma bastante diferente dos riscos, não podem ser estimadas e, por isso, tampouco administradas.

As incertezas normalmente estão associadas a uma falta de conhecimento ou informação a respeito desse evento futuro, o que acaba por inviabilizar as estimativas típicas dos cálculos associados aos riscos (Knight, 1921). Um exemplo possível de se citar é a incerteza associada à inovação em geral. Justamente pelo caráter disruptivo próprio do conceito de inovação, é impossível a um gestor de riscos antecipar os efeitos negativos que a inovação pode trazer a seus negócios (Keynes, 1921).

No caso de um gestor de RPPS, como os investimentos realizados costumam ocorrer em ativos de maior liquidez e negociabilidade e, por consequência, afetados rapidamente e com boa estimação pelas variáveis de risco a eles associados, as incertezas não são tão comuns quanto em outros negócios, apesar da intuição sugerir o contrário. Entretanto, e como se verá melhor adiante, o lado das obrigações do regime (benefícios) tende a sofrer mais com essa variável.

2 A importância da estimação adequada dos riscos

É possível dizer, de forma bastante resumida, que a administração de riscos envolve um fazer muito semelhante com a administração de qualquer outra questão: um passo a passo que começa com (1) a identificação dos riscos, (2) a análise e a quantificação desses riscos e (3) o efetivo gerenciamento desses riscos (com a adoção das medidas típicas já citadas neste ensaio: evitar, minimizar, terceirizar ou aceitar).

Pela quantidade de discussões, literatura, técnicas e metodologias disponíveis para a análise, a quantificação e o gerenciamento de riscos em geral, pode-se ter a percepção de que essas duas etapas sejam as mais importantes no âmbito da administração de riscos. Contudo, essa percepção é muito enganosa.

Por mais falha que possa ser a sistemática, seja de análise, seja de quantificação, seja de gerenciamento dos riscos em geral, elas podem levar a um mal tratamento dos riscos mapeados pelo regime de previdência, o que pode atrasar a implantação das medidas adequadas de gerenciamento, levar a decisões equivocadas ou a adoção de medidas pouco eficientes de gerenciamento etc. Enfim, majorar as perdas que um regime pode sofrer no decorrer de suas atividades. Isso é ruim, sem dúvida alguma. Todavia, ainda pior é não identificar que um risco real existe, pois, em qualquer caso, essa falha levará a um não tratamento, em absoluto, desse risco. E ninguém duvida: pior que tratar de forma inadequada um risco é simplesmente não o tratar.

A experiência histórica de atuação dos regimes de previdência demonstra que, na atividade de administração de riscos, aqueles que mais provocam perdas sobre as suas atividades são os que não são, de alguma forma, sequer mapeados.

Isso é verdade também na perspectiva do passivo dos regimes, com exemplos como (i) mudanças no perfil de servidores ativos contribuidores ou no dos beneficiários e assistidos que poderiam ter sido antecipados, mas não foram; (ii) conflitos de agência que comprometem a integridade do processo de concessão e manutenção de benefícios, infligindo perdas ao regime decorrente de fraudes; ou (iii) falhas mais típicas associadas a problemas de controladoria e registro⁶⁷. Porém, aqui se explorarão com mais atenção os riscos usualmente presentes e não identificados na dimensão dos ativos dos regimes (recursos técnicos de benefícios a conceder e de benefícios concedidos).

Uma falha de interpretação essencial sobre a atividade de gestão de riscos no âmbito dos ativos geridos pelos regimes de previ-

67 Um exemplo bastante comum no âmbito de regimes de previdência em geral é o de um beneficiário que continue recebendo um benefício mesmo depois de mudar a sua condição perante o regime. Seja alguém com um benefício de invalidez que deixa de ser inválido, ou mesmo um beneficiário morto que continue recebendo o benefício.

dência parte, sem dúvida, de problemas na interpretação sobre a natureza dos ativos investidos.

O que se pretende dizer aqui é que, ao lidar com uma carteira de ativos investidos qualquer, a identificação, a mensuração e a administração de riscos como os de mercado, crédito ou liquidez, por exemplo, parecem ser os predominantes e que devem conduzir as atenções dos gestores desses regimes de previdência. Mas não são.

É preciso atentar que os limites de investimento previstos na regulamentação aplicável⁶⁸ remetem, quase que com exclusividade, a fundos de investimento. Que, por sua vez, são, por excelência, veículos condutores da prestação de serviços profissionais de administração e de gestão de recursos prestados por agentes distintos do próprio regime.

Essa característica intrínseca do produto elegível a investimento por parte dos RPPS deságua na conclusão inevitável de que alguns riscos particulares devem ser observados com especial atenção.

Um primeiro diz respeito à materialização de riscos típicos decorrentes do exercício das atividades inerentes desses prestadores de serviço. Afinal, o administrador fiduciário de um dado fundo pode, por exemplo, calcular incorretamente o valor da cota do fundo no momento de uma aplicação ou resgate promovida pelo regime. O gestor pode, também, acabar cometendo erros operacionais (apelidadas no mercado como *fat fingers*) no decorrer de suas funções. É importante entender que tais fatos são possíveis, devendo-se prever mecanismos de prevenção ou mitigação dessas hipóteses. Por exemplo, promovendo *due diligences* sobre tais prestadores de serviço a fim de certificar se possuem os controles internos para evitar tais erros, ou a garantia, obtida por tais investidores como condição ao investimento, de que as perdas associadas a tais fatores serão resarcidas, combinada com a verificação de que o prestador de serviço tem resiliência financeira para realizar tal cobertura.

Como investidores institucionais que são (afinal, os gestores de fundos de investimento, assim como os gestores de RPPS, são agentes que atuam em nome e interesse de terceiros – cotistas, em um caso; e beneficiários e assistidos, no outro), é claro que os próprios

68 Resolução CMN nº 4.963, de 25 de novembro de 2021.

gestores de fundos de investimento também estão sujeitos a seus conflitos de agência.

Nesse contexto e a título exemplificativo, a compra por um fundo de investimento para a sua carteira de um ativo ligado, direta ou indiretamente, a seu próprio gestor, é sempre fonte de um risco de materialização de conflito de interesses muito severo, e mereceria ser destacado no mapeamento de riscos de qualquer RPPS. Medidas de administração desse risco poderiam envolver vedações no regulamento do fundo como condição para o investimento⁶⁹, por exemplo.

Voltando ao tema do conflito de agência, mas, agora, com enfoque no exercício das funções de dia a dia do gestor do RPPS propriamente dito, um outro risco que, por vezes, pode passar despercebido é justamente o de materialização de conflitos na ambiência de gestão do próprio regime.

Afinal, sabe-se que os entes federativos patrocinadores podem estar sujeitos a diversas fontes de conflitos de interesse que podem afastar as decisões que tomam daquelas consideradas as melhores para os legítimos interessados. Podem, a depender do contexto, deixar de aportar as suas contribuições, tentar influenciar indevidamente no processo decisório de investimentos do gestor do regime de previdência, oferecer ativos problemáticos como solução de déficits atuariais, miscigenar massas previdenciárias de forma imprudente para diluir problemas, dentre tantos outros exemplos.

De outro lado, também os próprios gestores podem se ver diante de conflitos de agência. Podemos lembrar de situações nas quais o gestor, obrigado que está a periodicamente prestar contas, atua no sentido de esconder ou postergar a divulgação de problemas de performance na gestão, ou, então, nas quais atue alinhado a interesses de ordem política ou pessoal em detrimento do melhor desempenho do regime.

69 Esse mecanismo pode se mostrar útil, em particular, para os tipos de ativos comprados pelos fundos nos quais a fiscalização por parte do RPPS possa ser mais difícil, como os ativos ilíquidos cuja comparação do valor de compra com os parâmetros de mercado possa se mostrar inviável ou pelo menos muito custosa (ativos de crédito privado, por exemplo).

Como reza a cartilha da governança corporativa⁷⁰, existem mecanismos tradicionais para a gestão desse tipo de risco de desalinhamento dos interesses institucionais daqueles agentes que deveriam atuar em nome da instituição. Em particular, a transparência, o *accountability*⁷¹ e a governança em seu sentido mais organizacional, regimental, merecem um particular destaque.

A transparência⁷² é medida crucial de defesa de qualquer instituição para desvios de comportamento como os provocados por conflitos materializados de agência. Ao passo em que as decisões de gestão (inclusive as de investimento com os recursos das reservas técnicas) sejam publicados, do lado dos gestores institucionais é criado um constrangimento pela conformidade que, por si, apenas já desestimula práticas heterodoxas; e, de outro lado, alavanca as possibilidades dos beneficiários e assistidos pelo regime de fiscalizar o que ocorre no âmbito do regime.

É verdade que a própria regulamentação estatal já impõe certos deveres de transparência, como a obrigatoriedade de envio periódico do Demonstrativo de Aplicações e Investimentos de Recursos (“DAIR”) ao Ministério da Previdência⁷³, por meio de seu sistema CADPREV, que, por seu turno, é publicado por aquela esfera de governo para quem quiser consultar.

Porém, a provocação feita aqui é a de que esse regime de transparência não está limitado a observar apenas o que eventual regulamentação imponha. Convém que cada regime realize um exercício próprio daquilo que, para além do previsto em lei, pode ser útil em termos de transparência para fomentar a fiscalização por parte de seus beneficiários e assistidos, de um lado; e possa provocar o já referido constrangimento pela conformidade sobre todos os gestores do regime e as contrapartes que com eles se relacionem, de outro.

70 Nesse sentido, ver Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) em [https://www.ibgc.org.br /blog/principios-de-governanca-corporativa](https://www.ibgc.org.br/blog/principios-de-governanca-corporativa). Acesso em: 28 jul. 2024.

71 Para os efeitos deste trabalho, definimos um bom *accountability* como a atribuição adequada, individualizada, justa e compatível de responsabilidades, dentro da instituição, a cada um dos agentes responsáveis por sua gestão.

72 Como disse Louis Brandeis (1913), juiz da Suprema Corte norte-americana no artigo *What Publicity Can Do*, do periódico *Harper's Weekly*, “sunlight is said to be the best of disinfectants”.

73 Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022.

Um *accountability* fortalecido também é crítico sob esse prisma. Poder atribuir a cada um dos principais agentes de condução do Regime Próprio de Previdência uma responsabilidade clara, definida e publicamente conhecida (inclusive pelos órgãos de controle interno e externo que possuam qualquer competência fiscalizatória sobre o RPPS) também gera um constrangimento pela conformidade positiva aos gestores, promove maior fluidez e melhor efetividade às ações de fiscalização externas realizadas sobre o ente, por saberem a quem procurar e com quem resolver cada um dos temas de interesse do regime, além de, claro e mais importante de tudo, aprimorar a própria eficiência de gestão do regime.

Há certa volatilidade em relação às pessoas que administram regimes de previdência em geral, pois elas costumam oscilar conforme as indicações efetuadas pelo gestor do ente federativo no poder naquele momento. Sob essa dinâmica, ter uma estrutura clara e evidente, organizada e estável⁷⁴, assim como pública e conhecida de esferas de responsabilidade e atribuições, colaboram para que essas transições ocorram de maneira a mais eficiente possível; e, também, para que não se perca de perspectiva quem é ou foi responsável exatamente pelo quê, evitando o falso e inapropriado conforto que um gestor possa ter com a eventual “diluição” ou “dissipação” de responsabilidades.

Por fim, instrumentos clássicos de natureza organizacional ou funcional sempre são bem-vindos para aprimorar o funcionamento do regime e evitar que sejam atacados por práticas de malversação de seus objetivos.

Podemos citar, como exemplos de iniciativas da espécie, dignos de nota:

1. O estabelecimento de alçadas decisórias, ou seja, decisões que envolvam valores maiores, mais proporcionalmente relevantes ou mesmo níveis de potencial existência de conflitos mais relevantes ou liquidez mais limitada podem ser deixados a uma alçada diferenciada (superior) de decisão, usualmente típica de um comitê colegiado.

⁷⁴ Preferencialmente, prevista em lei, para que não seja alterada com tanta facilidade pelo gestor de momento do ente federativo.

2. A segregação de funções, sempre que possível e respeitado o porte do regime, de maneira a que diferentes passos de um processo decisório sejam conduzidos por pessoas diferentes de setores distintos. Assim, eventual desvio da parte de um sempre poderá ser identificado pela outra pessoa. Nesse mesmo contexto, é interessante prever onde é possível uma dinâmica de *“feito, confere”* sobre as atividades executadas pelo RPPS, em especial as mais críticas.
3. A contratação de terceiros profissionais que exerçam atividades de fiscalização qualificada quaisquer ou possam emitir segundas opiniões, desde que de forma independente. Apesar de muitas vezes já exigida pela regulação, não há problema para que essa contratação, mais uma vez, extrapole as hipóteses mínimas legais previstas.
4. A instituição, em si, de instâncias colegiadas para certas decisões de maior relevo e impacto é saudável, independente de representar uma segunda instância no âmbito do regime, e desde que, mais uma vez, respeitado o porte e a capacidade operacional de operar do regime.
5. Governanças de representação dos principais interessados pelo sucesso do regime na própria dinâmica interna de funcionamento do RPPS.
6. Estabelecimento de rotinas operacionais automatizadas (i.e., sistemas de informação, sempre que possível) para atividades consideradas mais sensíveis e sujeitas à materialização de conflitos. Em hipóteses previstas de comunicação a órgãos de controle externo, por exemplo⁷⁵, é positivo evitar a manipulação dos dados, das informações e dos documentos por pessoas, automatizando esses processos. Que, inclusive, passariam a contar com *logs* de registro das operações.

75 Podemos citar aqui, apenas para efeitos de didática, a obrigatoriedade de comunicação de atos de pessoal, como aposentadorias, aos Tribunais de Contas. Não parece haver razão para que essa comunicação envolva qualquer interferência humana. Um sistema conectado àquele que administra as concessões de aposentadoria para cumprir esse papel libertaria o RPPS do risco operacional de que tais notificações ocorram com ausência de documentos, ou mesmo com a adulteração de alguma informação.

7. A criação de uma área de controle interno que promova um segundo nível de verificação de conformidade nas atividades executadas no âmbito do regime. Apesar de possuir menor eficiência na detecção e no tratamento de problema do que o primeiro nível de defesa (operacional), é um nível de quem se espera maior independência na identificação dos problemas⁷⁶.

3 O caráter multidimensional do risco

Há que se destacar aqui uma outra característica do risco, agora quando comparado ao retorno, seja na perspectiva da análise do comportamento de uma carteira, seja diante de uma análise mais ampla sobre as atividades como um todo de um Regime de Previdência. No caso e a saber, a multidimensionalidade dessa variável.

Como sabido, os retornos de uma carteira são unidirecionais. E, em geral, medidos de forma bem simples como um percentual de oscilação do patrimônio gerido em um determinado período de tempo (dia, mês, ano), descontados, claro, os efeitos de aportes ou retiradas realizadas sobre esse patrimônio no mesmo período.

Já, os riscos são bem mais complexos de se avaliar. Há muitos riscos de diferentes naturezas que podem se materializar sobre as atividades de um RPPS (seja em relação à carteira, seja em relação a seus passivos) e que podem afetar negativamente o seu desempenho. Os mais importantes e óbvios, na perspectiva dos ativos

⁷⁶ Para mais detalhes sobre a visão clássica das 3 linhas de defesa em uma organização, ver em: [https:// iiabrazil.org.br/noticia/novo-modelo-das-tres-linhas-do-ii-a-2020](https://iiabrazil.org.br/noticia/novo-modelo-das-tres-linhas-do-ii-a-2020). Acesso em: 28 jan. 2025.

(reservas técnicas), seriam os riscos de crédito⁷⁷, de liquidez⁷⁸ e o de mercado⁷⁹.

Mas, como já visto, há outros diversos tipos de riscos que um RPPS deve levar em consideração na composição de sua matriz de riscos (riscos operacionais associados aos serviços contratados, riscos de agência tanto no âmbito do fundo de investimento quanto no âmbito do regime de previdência, etc.), em particular em função da natureza dos ativos que compõem a sua carteira: cotas de fundos de investimento, ou seja, frações da propriedade de um veículo que serve ao propósito geral de canalização da oferta de um conjunto de serviços profissionais de administração, gestão, custódia, dentre outros.

Além disso, é de se ressaltar que, apesar da multidimensionalidade dos riscos envolvidos em uma carteira de ativos gerida por um RPPS ou mesmo qualquer outro tipo de investidor institucional, isso não significa dizer que tais variadas dimensões não se interconectem e se influenciem mutuamente de alguma forma.

Muito pelo contrário, é certo que há, sim, certa correlação entre esses riscos que merece ser levada em conta por qualquer gestor de riscos.

Algumas dessas correlações são bastante óbvias e naturais. Exemplo: o risco de crédito se conecta com o risco de liquidez na medida em que eventual inadimplência no pagamento de juros ou mesmo o principal, por parte de um emissor de um ativo de crédito, acaba deteriorando também as condições de liquidez da carteira, que passa a não mais poder contar com aquele pagamento previsto.

77 Podemos conceituar como risco de crédito aquele associado à possibilidade de um emissor ou tomador de recursos não cumprir com as suas obrigações contratadas em ânimo definitivo (Galvão, 2018).

78 Já o risco de liquidez pode ser definido como o de não cumprimento, em caráter temporário, de obrigações de uma dada contraparte, ou aquele decorrente da impossibilidade ou dificuldade de vender um ativo detido em carteira para terceiros, de forma a impor a indisponibilidade de caixa em um horizonte de tempo projetado ou o pagamento de um prêmio de liquidez para que se o obtenha.

79 O risco de mercado pode ser tido como o de variações de preços, com definição exógena ao negócio, dos ativos mantidos em carteira. Commodities, taxa de câmbio, taxa de juros e ações são exemplos de preços sujeitos ao risco de mercado (Galvão, 2018).

Outras dessas correlações podem ser observadas de experiências estressadas de RPPS em passado não tão recente, mas marcante.

Um exemplo é o do efeito multiplicador que riscos de liquidez podem atribuir ao risco da prestação de serviços de fundos. São notórios os casos passados em que fundos eram oferecidos com condições exóticas de liquidez, prevendo o pagamento de resgates após largos períodos de tempo (360, 720, 1.080 ou até 1.440 dias após o pedido), todavia, mesmo assim, não eram atendidos quando solicitados porque os prestadores de serviço associados a esses veículos não mantinham práticas sólidas de gestão de liquidez.

Veja-se que, quando combinados esses dois fatores de risco, a situação que se impunha ao RPPS, na prática, não era apenas a de exposição a um grande risco de liquidez direto, pois que previsto nos próprios documentos do fundo; mas também, indireto, uma vez que tais produtos acabaram por se mostrar imprevisíveis na capacidade de atendimento aos requisitos, ainda que já dilatados, de liquidez do produto, dadas as suas práticas pobres de gestão na matéria.

Assim, a grande lição que se extrai desses episódios é a de que, ao se pensar na escolha de um fundo de investimento com condições restritas de liquidez (ou seja, de resgate), a avaliação da qualidade dos prestadores de serviço associados ao fundo torna-se ainda mais crítica e importante, pois, na melhor das hipóteses, o investidor estará diante de uma natureza de relacionamento extensa e difícil de ser desfeita ou interrompida na prática, o que pode arrastar o regime de previdência a um verdadeiro calvário no tratamento da situação estressada que demandará anos a fio de esforços, diligências; assim como, medidas de contenção e gestão de eventuais problemas. E, por consequência, muitos custos associados. O que se afigura muito diferente de um produto líquido no qual, se insatisfeito, o RPPS pode, no pior dos casos, simplesmente solicitar o seu resgate e ter os seus recursos disponíveis de volta em poucos dias.

Um exemplo de prática saudável por parte de um regime de previdência no processo de escolha e seleção de um produto dessa natureza (liquidez limitada), o credenciamento dos prestadores de serviço seja parametrizado para condições ainda mais rigorosas do que as previstas para o caso geral. Tal como prever que seja limitado a administradores e gestores de um dado nível diferenciado de por-

te, histórico e estrutura, se comparados aos considerados elegíveis pela Resolução CMN nº 4.693⁸⁰.

Outro tipo de interconexão entre as dimensões de risco vivenciada no passado pelos regimes de previdência, de certa forma já explorado aqui anteriormente, também diz respeito ao risco de materialização de conflitos de interesse acima exposto e o risco advindo de estratégias performadas por meio de operações realizadas em mercados menos líquidos ou mesmo não regulamentados⁸¹, caso típico das estratégias ilíquidas (ex., crédito privado) ou estruturadas⁸².

A experiência revelou que a materialização desses conflitos se mostrou mais frequente, no universo dos fundos de investimento ofertados a RPPS, para os fundos com tamanha tipologia.

A leitura pretendida aqui para a ocorrência desses conflitos é a de que, assim como a transparência, também a consciência da presença de uma supervisão mais intensa ou assertiva em determinadas modalidades de operações leva a um igual efeito de incentivo à conformidade para quem neles atua. Ou seja, para aqueles que sabem que estão sendo vigiados, opera neles uma sensação de que podem ser efetivamente detectados quando da prática do desvio, o que os desestimula a tanto.

Nesse contexto, é certo que operações realizadas em mercados líquidos, como os de ações, de títulos públicos ou de derivativos de bolsa, gozam de práticas de supervisão e fiscalização muito in-

80 É o artigo 21, § 2º, da Resolução que dispõe sobre os critérios mínimos de estrutura e governança dos prestadores de serviço associados aos fundos de investimento ofertados a RPPS. Aqui, cabe destaque especial ao inciso I: “o administrador ou o gestor do fundo de investimento seja instituição autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil obrigada a instituir comitê de auditoria e comitê de riscos, nos termos da regulamentação do Conselho Monetário Nacional”. Ou seja, aquelas instituições sujeitas à Resolução CMN nº 4.943, de 15/9/2021 (que estabelece as diretrizes para o estabelecimento de comitês de risco) e a Resolução CMN nº 4.910, de 27/5/2021 (que estabelece as hipóteses de obrigatoriedade de instituição de comitê de auditoria nas condições que especifica).

81 Na acepção em que o termo é definido pela regulamentação da CVM, a saber, a Resolução CVM nº 135.

82 No âmbito dos fundos de investimento, podemos considerar como estratégias estruturadas aquelas que envolvem FIDC (Fundos de Investimento em Direitos Creditórios), de *Real Estate* (por meio de Fundos de Investimento Imobiliário – FII); ou de *Private Equity* (por meio de Fundos de Investimento em Participações – FIP); conforme reguladas, respectivamente, pelos Anexos II, III e IV da Resolução CVM nº 175.

tensas, que são feitas em bases ininterruptas e para todas as operações com grande assertividade, seja pelas estruturas de controles de intermediários autorizados a operar nesses ambientes⁸³, seja pelas entidades administradoras desses mercados⁸⁴, seja por entidades autorreguladoras com poderes legais de atuação e repressão de práticas ilegais nesses mercados (Bernardo, 2021). Isso tudo, além, é claro, da atuação das próprias entidades reguladoras e fiscalizadoras desses mercados.

Em mercados menos líquidos, nos quais a determinação do valor justo do ativo a qualquer momento fica inviável, e, por consequência, também a verificação constante de que os negócios são feitos em condições de mercado, a ambiência de controle não pode ser tão coercitiva quanto visto nos mercados líquidos. Assim, o risco de materialização de conflitos de agência que levem o gestor de um fundo de investimento a operar aliado dos interesses do RPPS é maior.

Assim, é correto estabelecer empiricamente uma correlação entre o que denominaremos aqui de risco de transparência e o risco de materialização de conflitos de interesse por parte de seus prestadores de serviço. Mais uma vez, a sugerir que, quando da cogitação de aquisição de cotas de um fundo que preveja estratégias de atuação em mercados de negociação menos líquida ou em mercados não regulamentados, um escrutínio mais rigoroso e restrito na avaliação dos prestadores de serviço seja aplicado.

Vale ponderar, no contexto do risco de transparência aqui explorado, que ele não se impõe apenas em relação a estratégias conduzidas em mercados de menor visibilidade das operações e consequente supervisão; assim como, em relação a estratégias que, em função de sua complexidade, possam ser consideradas como de baixa visibilidade também.

Nesses casos, o espaço conferido para os desvios nem é dado pela ambiência de maior dificuldade de supervisão e acompanhamento que a estratégia impõe, mas sim pela dificuldade de compreensão, por parte do investidor, sobre como essa estratégia é efetivamente conduzida pelo gestor do fundo.

83 Resolução CVM nº 35, de 26 de maio de 2021.

84 Resolução CVM nº 135, de 10 de junho de 2022.

Não se nega que, a plena capacidade do investidor (em particular, os institucionais, como tratado aqui) de fiscalizar e monitorar as ações do gestor, é fundamental para manter os riscos calculados sob efetivo controle, em particular os riscos realçados neste capítulo. Se o investidor não estiver em posse dessa plenitude, certamente o gestor saberá disso; e, se pode ver desamarrado de observar as regras aplicáveis a sua atividade e, assim, recair mais uma vez em situações de conflito que levarão a perdas financeiras aos cotistas do fundo.

Em particular, se combinado o cenário acima (de uma estratégia de difícil entendimento ou acompanhamento) com outras circunstâncias acima listadas (como operações em mercado nos quais é mais simples determinar a contraparte dos negócios, como os de balcão), estará o investidor diante de uma mistura explosiva que pode levar a grandes decepções inesperadas e que, como dito, poderiam ser evitadas.

Conclusões

Como visto, no âmbito das atribuições e responsabilidades de um gestor institucional de recursos de qualquer natureza, promover uma gestão de riscos robusta, planejada, consciente, eficaz e tempestiva é parte fundamental do dever de diligência e lealdade (Bernardo, 2019), conduta que se espera desse gestor no atingimento dos objetivos perseguidos pelos terceiros a quem pertencem, ao fim, os recursos que ele administra.

Nesse esforço, é fundamental saber, então, primeiro delimitar o escopo da atividade de gestão de riscos, de forma a não contemplar indevidamente perigos que não ofereçam riscos aos recursos geridos, tampouco deixar de prever riscos típicos dos ativos investidos; segundo, que a atividade de gestão de riscos tem uma perspectiva preventiva e de antecipação de problemas – jamais, de tratamento de problemas já materializados –; e, por último, entender que nem todos os eventos de potencial repercussão negativa sobre os recursos podem ser controlados, por possuir natureza mais de incerteza do que de risco propriamente dito.

Fica claro também que, dos passos atinentes à gestão do risco (1. identificação, 2. análise e quantificação e, por fim, 3. a efetiva administração), é a fase da identificação, dentre elas, a que mais impor-

ta e que mais pode induzir o gestor a políticas, práticas e rotinas de controle e gestão inadequadas e ineficazes.

E que, nesse contexto de identificação dos riscos próprios da gestão de um regime de previdência, cabe especial atenção ao seu caráter multidimensional, ou seja, marcado por diversas variáveis de diferentes naturezas, tanto na perspectiva do ativo (gestão das reservas técnicas de benefícios), quanto do passivo (processo de concessão, manutenção e controle dos benefícios e das despesas indiretas, como as administrativas e operacionais).

Mas isso sem deixar de considerar que tais dimensões, muitas vezes, correlacionam-se entre si e podem mutuamente se afetar. Dessa forma, mesmo que isoladamente um fator de risco ou outro não alcancem níveis intoleráveis para o gestor do regime, a combinação deles e os efeitos amplificadores da presença de um sobre o outro podem levar o gestor à conclusão por evitar ou se sujeitar a mais controles um risco que, de outra forma, ele aceitaria ou submeteria a menos controles.

Referências

BERNARDO, DANIEL WALTER MAEDA. A AUTORREGULAÇÃO DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS E SEU IMPACTO NO DIA A DIA DO INVESTIDOR. IN: SOUZA, ALMIR FERREIRA DE ET AL. *PLANEJAMENTO FINANCEIRO PESSOAL E GESTÃO DO PATRIMÔNIO*. 3. ED., SÃO PAULO: EDITORA ATLAS, 2021.

BERNARDO, DANIEL WALTER MAEDA. O DEVER FIDUCIÁRIO DOS ADMINISTRADORES DE REGIMES DE PREVIDÊNCIA NA APLICAÇÃO DE SEUS RECURSOS. IN: SARQUIS, ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO; WARPECHOWSKI, ANA CRISTINA MORAES (COORD.). *PREVIDÊNCIA E REFORMA EM DEBATE: ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES SOB A PERSPECTIVA DO REGIME PRÓPRIO*. SÃO PAULO: EDITORA LUALRI, 2019.

BRANDEIS, LOUIS D. WHAT PUBLICITY CAN DO. *HARPER'S WEEKLY*, 20 DEZ. 1913. DISPONÍVEL

BRASIL. BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). RESOLUÇÃO CMN Nº 4.910, DE 27 DE MAIO DE 2021. DISPÕE SOBRE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE AUDITORIA INDEPENDENTE PARA AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E DEMAIS INSTITUIÇÕES AUTORIZADAS A FUNCIONAR PELO BANCO CENTRAL DO BRASIL. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 159, N. 101, 31 MAIO 2021.

BRASIL. BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). RESOLUÇÃO CMN Nº 4.943, DE 15 DE SETEMBRO DE 2021. ALTERA A RESOLUÇÃO Nº 4.557, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2017, QUE DISPÕE SOBRE A ESTRUTURA DE GERENCIAMENTO DE RISCOS, A ESTRUTURA DE GERENCIAMENTO DE CAPITAL E A POLÍTICA DE DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 159, N. 176, 16 SET. 2021.

BRASIL. BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). RESOLUÇÃO CMN Nº 4.963, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2021. DISPÕE SOBRE AS APLICAÇÕES DOS RECURSOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL INSTITUÍDOS PELA UNIÃO, PELOS ESTADOS, PELO DISTRITO FEDERAL E PELOS MUNICÍPIOS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 159, N. 223, 29 NOV. 2021.

BRASIL. COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. *RESOLUÇÃO N° 135*, DE 10 DE JUNHO DE 2022. DISPÕE SOBRE O FUNCIONAMENTO DOS MERCADOS REGULAMENTADOS DE VALORES MOBILIÁRIOS [...]. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 160, N. 111, 13 JUN. 2022.

BRASIL. COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. *RESOLUÇÃO N° 175*, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2022. DISPÕE SOBRE A CONSTITUIÇÃO, O FUNCIONAMENTO E A DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES DOS FUNDOS DE INVESTIMENTO, BEM COMO SOBRE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA OS FUNDOS, E REVOGA AS NORMAS QUE ESPECIFICA. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 160, N. 244, 28 DEZ. 2022 (RETIFICADA EM 31 MAR. 2023).

BRASIL. COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. *RESOLUÇÃO N° 35*, DE 26 DE MAIO DE 2021. ESTABELECE NORMAS E PROCEDIMENTOS A SEREM OBSERVADOS NA INTERMEDIÇÃO DE OPERAÇÕES REALIZADAS COM VALORES MOBILIÁRIOS [...]. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 159, N. 99, 27 MAIO 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. PORTARIA MTP N° 1.467, DE 2 DE JUNHO DE 2022. DISPÕE SOBRE 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 N° 9.717, DE 27 DE NOVEMBRO DE 1998, AOS ARTS. 40, 41 E 42 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E À LEI COMPLEMENTAR N° 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 160, N. 105, 3 JUN. 2022.

GALVÃO, ALEXANDRE E OUTROS. *GESTÃO DE RISCOS NO MERCADO FINANCEIRO*. SÃO PAULO: EDITORA SARAIVA, 2018.

KEYNES, JOHN M. *THE GENERAL THEORY AND AFTER: DEFENCE AND DEVELOPMENT*. LONDON: MACMILLAN, 1921. (THE COLLECTED WRITINGS OF JOHN MAYNARD KEYNES, EDITED BY D.MOGGRIDGE, VOL. XIV).

KNIGHT, FRANK H. *RISK, UNCERTAINTY, AND PROFIT*. BOSTON, MA: HART, SCHAFFNER & MARX; HOUGHTON MIFFLIN COMPANY, 1921.

EXPOSIÇÃO TEMERÁRIA DE RECURSOS DO RPPS: UMA METODOLOGIA PARA ESTIMATIVA DE DANOS E SUGESTÕES PARA APRIMORAR A GOVERNANÇA

Luiz Henrique Lima

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

Introdução

Atualmente há, no Brasil, 2.142 Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS),⁸⁵ abrangendo as esferas federal, estadual, distrital e municipal. A sua relevância é primordial sob múltiplos aspectos.

Com efeito, em seu conjunto, os RPPS envolvem 8.235.820 participantes,⁸⁶ universo superior à população da maioria dos estados brasileiros e que, na sua maioria, contam com o benefício previdenciário como a principal, senão a única, fonte de rendimentos familiares após a aposentadoria. Ademais, os RPPS são responsáveis pela gestão do extraordinário montante de R\$ 324 bilhões⁸⁷.

Desta forma, revestem-se de importância estratégica a probidade, a segurança e a prudência na gestão desses recursos, de modo a não apenas assegurar o pagamento dos direitos previdenciários

85 Dados de abril de 2024. Disponível em: <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: 29 jan. 2025.

86 Dos quais 4.881.117 servidores ativos, 2.722.927 aposentados e 631.776 pensionistas. Dados de abril de 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/estatisticas-da-previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/segurados-e-beneficiarios-dos-rpps-estados-df-e-municipios>. Acesso em: 29 jan. 2025.

87 Dados de abril de 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/estatisticas-da-previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/investimentos>. Acesso em: 29 jan. 2025.

aos seus participantes, mas também impulsionar a atividade econômica e o desenvolvimento nacional sustentável.

Todavia, são frequentes as notícias de operações da Polícia Federal (PF) ou de fiscalizações dos Tribunais de Contas (TCs), revelando a ocorrência de fraudes, irregularidades ou aplicações temerárias de recursos causadoras de significativos danos aos ativos previdenciários. Embora os prejuízos sejam flagrantes, há controvérsia na sua adequada quantificação monetária com vistas à obtenção do ressarcimento. Torna-se relevante a definição de uma metodologia que uniformize os critérios utilizados pelos órgãos de controle e proporcione segurança jurídica às decisões jurisdicionais pertinentes.

O presente capítulo está assim estruturado. Após esta breve introdução, justificamos brevemente a competência e a propriedade de os Tribunais de Contas apurarem o valor perdido; após, são apresentadas as principais regras disciplinadoras da aplicação dos recursos dos RPPS. A seção seguinte elenca, de forma não exaustiva, um conjunto de operações da Polícia Federal e fiscalizações dos órgãos de controle externo que evidenciaram fraudes, irregularidades e aplicações temerárias responsáveis por bilionários prejuízos aos cofres previdenciários. A seguir, apresentamos uma proposta para a quantificação do dano financeiro decorrente de tais práticas. Na seção conclusiva, tecemos algumas sugestões para o aprimoramento da governança dos RPPS.

1 Competências dos Tribunais de Contas em meio à apuração do prejuízo em RPPS

Os Tribunais de Contas experimentaram formidável expansão de competências com o advento da Constituição Federal de 1988, primeira a introduzir a faculdade para as auditorias operacionais em meio ao estatuto de tais órgãos de controle externo, podendo, ademais, tal vistoria se dar de ofício.⁸⁸ Ainda, alçou a decisão que impute débito oriunda do Tribunal de Contas à condição de título executivo,⁸⁹ rivalizando, por esse motivo, o processo de conhecimento em juízo (Brasil, 1988).

88 CF/88: art. 71, IV.

89 CF/88: art. 71, §3º.

De outra mão, entretanto, por envolver risco de alcance do acervo patrimonial particular, a mesma Constituição impôs o dever de observar o devido processo e as garantias processuais das partes.⁹⁰ De fato, são numerosos e exuberantes os paralelos com os expedientes tipicamente judiciais, assentando os Tribunais de Contas em altiplano jurisdicional, não como plenos Tribunais de Direito, uma vez que as suas decisões sempre se revisam em Juízo; mas, como auxiliares indispensáveis da justiça nas matérias que lhe são afetas, motivo pelo qual o julgado de contas, em sua dimensão técnica, é mesmo insindicável em juízo, transitando ainda na jurisdição de contas.

Assinale-se, por exemplo, que a lei de improbidade administrativa, na dicção que lhe foi conferida pela Lei nº 14.230/2021, investe o Tribunal de Contas enquanto perito natural do juízo: “para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias”⁹¹ (Brasil, 2021b). Embora tal dispositivo encontre-se com eficácia suspensa,⁹² a locução é indicativa de uma tendência. Outra manifestação da mesma linha, por exemplo, se apura na ACO nº 3.121/RR, em que o Relator Min. Luiz Fux nomeou formalmente o TCU como perito, o que suscitou a Questão de Ordem nº 3/2023 do TCU.

Último quesito a considerar é quanto à especialidade do tema, haja vista que a previdência social consta com Ministério próprio no âmbito do Poder Executivo. Referimo-nos ao Ministério da Previdência Social. Veja-se, entretanto, que a estrutura, por nobre e relevante que se mostre para o bem-estar social dos brasileiros, não consta expressamente da Constituição Federal, podendo ser extinto por lei, ou esvaziado por decreto. Para além disso, a Lei nº 9.717/1998 é expressa ao cravar que os RPPS se sujeitam “às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo”⁹³ (Brasil, 1998).

É o quanto basta, por ora, para concluirmos que há competência constitucional, mandamento legal, conveniência e oportunidade

90 CF/88: art. 5º, LV, e art. 73 c/c art. 96, I, “a”.

91 Lei 8.429/1992: art. 17-B, § 3º.

92 ADI nº 7.236 MC, Min. Rel. Alexandre de Moraes, Dje 27/12/2022.

93 Lei nº 9.717/1998: art. 1º, IX.

para que os Tribunais de Contas avoquem a quantificação do dano na seara dos investimentos dos RPPS.

2 Regras vigentes sobre a aplicação dos recursos dos RPPS

O Regime Próprio de Previdência Social é o regime de previdência criado por lei, no âmbito de cada ente federado, destinado a assegurar aos servidores titulares de cargo efetivo, pelo menos, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte, previstos no art. 40 da Constituição da República. Os RPPS são regulados pela Lei nº 9.717/1998, ou Lei Geral da Previdência no Serviço Público, que dispõe sobre as regras gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, dos militares dos estados e do Distrito Federal e dá outras providências. De acordo com a norma, os RPPS devem ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁹⁴ fixou princípios norteadores para a administração das disponibilidades dos RPPS:

- I. Princípio da Segregação do Caixa;
- II. Princípio da Aplicação em Condições de Mercado;
- III. Princípio da Segurança; e
- IV. Princípio da Prudência Financeira.

Nos termos do § 1º do art. 43 da LRF, as disponibilidades de caixa dos RPPS devem ser aplicadas nas condições de mercado, com a observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira, sendo vedada a sua aplicação em títulos da dívida pública estadual e municipal; bem como, em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação; e, ainda, em empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas⁹⁵.

94 Lei Complementar nº 101/2000.

95 Lei Complementar nº 101/2000: art. 43, § 2º.

Referida aplicação dos recursos deve observar condições e limites estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), considerando, entre outros requisitos⁹⁶:

I - a natureza pública das unidades gestoras desses regimes e dos recursos aplicados, exigindo a observância dos princípios de segurança, proteção e prudência financeira;

II - a necessidade de exigência, em relação às instituições públicas ou privadas que administram, direta ou indiretamente por meio de fundos de investimento, os recursos desses regimes, da observância de critérios relacionados a boa qualidade de gestão, ambiente de controle interno, histórico e experiência de atuação, solidez patrimonial, volume de recursos sob administração e outros destinados à mitigação de riscos (Brasil, 2019b).

O conceito de recursos previdenciários consta do inciso XIV do art. 2º da Portaria nº 1.467/2022 do Ministério do Trabalho e da Previdência, 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 (Brasil, 2022b).

Na qual se lê:

XIV - recursos previdenciários: as contribuições e quaisquer valores, bens, ativos e seus rendimentos vinculados ao RPPS ou aos fundos previdenciários, de que trata o art. 6º da Lei nº 9.717, de 28 de novembro 1998, inclusive a totalidade dos créditos do ente instituidor do benefício, reconhecidos pelo regime de origem, relativos à compensação financeira prevista nos §§ 9º e 9º-A do art. 201 da Constituição Federal e os recursos destinados à taxa de administração (Brasil, 2022b).

A norma vigente do CMN que disciplina a gestão dos recursos previdenciários é a Resolução nº 4.963/2021. Em síntese, o normativo estipula que, entre outros, os RPPS devem:

I - observar os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez, motivação, adequação à natureza de suas obrigações e transparência;

II - exercer suas atividades com boa fé, lealdade e diligência;

III - zelar por elevados padrões éticos;

IV - **adotar regras, procedimentos e controles internos** que visem garantir o cumprimento de suas obrigações, respeitando a política de investimentos estabelecida, observados os segmentos, limites e demais requisitos previstos nesta Resolução e os parâmetros estabelecidos nas normas gerais de

96 Com a redação da Lei nº 13.846/2019.

organização e funcionamento desses regimes, em regulamentação da Secretaria de Previdência (Brasil, 2021a, grifo nosso).

A Emenda Constitucional nº 103/2019 acrescentou ao art. 40 da Constituição da República o parágrafo 22, que veda a instituição de novos RPPS e prevê que lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre:

I - requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social;

II - modelo de arrecadação, **de aplicação e de utilização dos recursos;**

III - fiscalização pela União e **controle externo e social;**

IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial;

V - condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza;

VI - mecanismos de equacionamento do déficit atuarial;

VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, **observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência;**

VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime;

IX - condições para adesão a consórcio público;

X - parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias (Brasil, 2019a, grifo nosso).

A referida lei complementar ainda não foi editada.

Por sua vez, a sujeição dos RPPS às ações de fiscalização dos órgãos de controle interno e externo é expressamente prevista no inciso IX do art. 1º da Lei nº 9.717/1998. De fato, por sua natureza pública, tais entidades estão sujeitas aos mecanismos de controle orçamentário, financeiro, contábil, patrimonial e operacional previstos na Constituição da República. Conforme destacado por Sarquis, Frigeri e Sousa (2013), as Cortes de Contas desempenham um tríplice papel no controle externo dos RPPS: além de julgarem as suas contas, apreciam a legalidade dos atos de concessão de benefícios previdenciários e realizam auditorias e inspeções de natureza contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial. Os múltiplos aspectos dessa atuação são abordados em Lima e Sarquis (2016).

3 Fraudes, irregularidades e aplicações temerárias de recursos previdenciários: a atuação da Polícia Federal e dos Tribunais de Contas

Malgrado todo esse robusto conjunto normativo, uma breve pesquisa revela uma profusão de operações da Polícia Federal visando combater ações criminosas relacionadas à gestão dos RPPS.

Em 2013, a Polícia Federal deflagrou a Operação Miquéias, destinada a coibir fraudes em RPPS municipais, envolvendo duas organizações criminosas com atuações distintas: uma de lavagem de dinheiro e outra de má gestão de recursos de entidades previdenciárias públicas, com atuação no Distrito Federal e nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Maranhão, Amazonas e Rondônia. Segundo a investigação:

[...] os líderes da organização criminosa também desenvolviam outra atividade ilícita: o aliciamento de prefeitos e de gestores de regimes próprios de Previdência Social a fim de que eles aplicassem recursos das respectivas entidades previdenciárias em fundos de investimentos com papéis pouco atrativos, geridos pela própria quadrilha e com alta probabilidade de insucesso.

Esses fundos eram formados por “papéis podres”, decorrentes da contabilização de provisões de perdas por problemas de liquidez e/ou pedidos de recuperação judicial dos emissores de títulos privados que compõem suas carteiras. Severos prejuízos foram verificados no patrimônio desses regimes próprios de Previdência Social.

Os prefeitos e gestores dos regimes de previdência eram remunerados com um percentual sobre o valor aplicado. O esquema contava também com a intermediação de importantes lobistas que faziam o elo entre agentes políticos e a quadrilha (Brasil, 2015).

Por sua vez, a Operação Fundo Perdido, deflagrada em 2014, descobriu esquema de fraude na gestão de recursos de fundos previdenciários públicos envolvendo prefeituras e empresas no estado de São Paulo. De acordo com a investigação, a quadrilha havia constituído uma empresa de consultoria financeira para indicar as melhores opções de investimento aos RPPS. A consultoria, além de ser contratada pelos municípios mediante fraudes em licitações, também repassava parte dos ganhos ilícitos que obtinha no mercado financeiro aos gestores dos institutos de previdência.

Outras operações se seguiram, como:

2016 – Operação Imprevidência

2017 – Operação Naum

2018 – Operação Papel Fantasma

2018 – Operação Gatekeepers

2018 – Operação Encilhamento

2020 – Operação Fundo Fake

2023 – Operação Minuano

2024 – Operação Fundo do Poço

No relatório parcial da Operação Encilhamento, foi apresentada, de forma didática, a dinâmica da fraude:

A presente investigação foi instaurada a partir de informações oriundas de instituição atuante no mercado financeiro, narrando, em apertada síntese, que estariam sendo emitidas debêntures de empresas “laranjas” sem o devido lastro (“títulos podres”) para futura aquisição por fundos de investimento diversos, causando prejuízos milionários a investidores.

Ocorre que após o avanço das investigações e o cruzamento de diversos dados constatou-se que grande parte dos investidores prejudicados que adquiriram tais fundos de investimento contendo em sua carteira “títulos podres” são Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), os quais são instituídos por entidades públicas e tem como característica a filiação obrigatória para os servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Verificou-se, ainda, que gestores dos referidos RPPS’s, dada a vultosa quantidade de recursos que movimentam - na casa de mais de uma centena de bilhão de reais, estariam sendo cooptados por administradores de tais fundos contendo títulos sem lastro e, de forma consciente, investindo vultosas quantias nos mesmos em franco prejuízo a toda a categoria de servidores públicos a eles vinculados.

Em suma, se por um lado foi criado um “produto fraudulento” a ser vendido (fundos de investimento contendo em sua carteira “títulos podres”), por outro foram encontrados poderosos “clientes” com vultosas quantias disponíveis para tanto (RPPS’s de todo o país).

Dentre os principais atores dessa sofisticada trama delituosa destacam-se a figura do fundador da empresa “laranja” que emite as debêntures sem lastro, do administrador e do gestor do fundo de investimento que adquirem tais títulos de crédito, do consultor financeiro que “apresenta” tais fundos de investimento aos “clientes” e, finalmente, do gestor, agentes políticos e demais servidores municipais vinculados a determinado RPPS (“clientes”) que são cooptados para investir vultosas quantias nos fundos fraudados, tudo sob um aparente manto de legalidade que a presente investigação vem a descortinar (Brasil, 2017).

Da mesma forma, no exercício do controle externo, os Tribunais de Contas têm identificado inúmeras irregularidades na gestão dos RPPS. A título de exemplos, citem-se:

TCE – PE: processo TC 0601960-2 - Auditoria Especial destinada a apurar indícios de irregularidades em operação realizada no mercado secundário de títulos públicos federais envolvendo o Instituto de Previdência de Lagoa do Carro.

TCE – RJ: processo 206537-9/2021 – auditoria realizada no Instituto de Assistência, Previdência e Pensões dos Servidores Municipais de Iguaba Grande – PREVIGUABA, que identificou a realização de aplicações financeiras pelo RPPS concentradas em fundos de investimentos inabilitados para o recebimento de recursos previdenciários, resultando em indícios de gestão temerária, sendo convertido em tomada de contas especial;

TCE - RN: Acórdão 267/2023 – TC 1ª Câmara – Representação relativa à gestão negligente, imprudente ou imperita da carteira de investimentos do Instituto de Previdência de Servidores do Rio Grande do Norte, constatando dano ao patrimônio do fundo;

TCE – SC: processo 08/00432916 – Auditoria convertida em tomada de contas especial relativa a prejuízos em aplicações no mercado secundário de títulos públicos federais pelo Instituto de Previdência do Município de São Bento do Sul – IPRESBS; e

TCE – SP: processo TC 4550.989.00-6 – Instituto dos Servidores Públicos do Município de Paraíso – PREVPARAISO, com elementos de aplicações que não observaram os princípios de prudência e caracterizam gestão temerária.

Oportuno destacar que, em regra, os RPPS vítimas de fraudes são os que contam com estruturas de governança⁹⁷ mais frágeis: inexistência de controle interno próprio, utilizando-se da estrutura de controle do Poder Executivo; inoperância do conselho fiscal; inobservância das normas de transparência; ausência de capacitação dos dirigentes; etc.

Uma exceção digna de nota ocorreu no esquema fraudulento apurado pela Operação Miquéias, em que, contrariando a orientação do prefeito, a resistência de membros da diretoria e do Conselho Fiscal⁹⁸, evitou que o CUIABÁ-PREV, RPPS da capital mato-grossense, aplicasse significativos recursos nos fundos mancomunados com a organização criminosa. Contudo, nos demais RPPS envolvidos naquela trama, não houve uma análise crítica, técnica e independente que evitasse o milionário prejuízo aos cofres previdenciários.

97 Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Brasil, 2013, p. 18).

98 Disponível em: <https://www.rdnnews.com.br/blog-do-romilson/conteudo/atas-do-cuiaba-prev-revelam-lobby-de-galindo-sobre-fundos/42883> . Acesso em: 25 abr. 2024. Também em: <https://www.gazetadigital.com.br/editorias/politica-nacional/cuiaba-prev-aplicou-r-34-mi-em-empresa-controlada-por-doleiro/419809>. Acesso em: 25 abr. 2024.

4 Proposta metodológica para a quantificação do dano⁹⁹

Preliminarmente, impende destacar que toda aplicação de recursos envolve algum grau de risco. O conceito de risco é assim definido pela Instrução Normativa TCU nº 63/2010 (Brasil, 2010b):

Risco: possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos, sendo medido em termos de consequências e probabilidades.

A caracterização da exposição temerária dos recursos do RPPS ocorre quando resta demonstrada a assunção de um risco demasiado, ou seja, quando o risco assumido é superior ao risco normal de mercado, visto a possibilidade que o responsável tinha de obter informações, à época dos investimentos, que evidenciavam fortes indicativos de posterior desvalorização do valor investido, independentemente do tipo do investimento.

A Resolução Normativa TCE-MT nº 5/2017, que aprovou a Cartilha sobre Aplicações Financeiras dos Regimes Próprios de Previdência Social, elenca, de forma exemplificativa, situações de exposição temerária de recursos aplicados em fundos de investimento, tais como:

- a. alta concentração em papéis de crédito privado de um único emissor;
- b. atos ou fatos relevantes publicados anteriores à aplicação;
- c. notícias negativas na mídia que envolvam o fundo de investimento, seu administrador e gestor;
- d. processos sancionadores expressivos junto à Comissão de Valores Mobiliários anteriores à aplicação;
- e. possibilidade de o fundo de investimento aplicar em ativos no exterior;
- f. aplicar recursos na aquisição de cotas de fundo de investimento, cuja atuação em mercados de derivativos gere exposição superior a uma vez o respectivo patrimônio líquido;

99 Os autores agradecem as discussões e comentários dos servidores do Tribunal de Contas de Mato Grosso, por ocasião da elaboração da Resolução Normativa TCE-MT no 14/2018: Eduardo Benjono Ferraz, Izabel Cristina Catafesta e Karísia Goda Cardoso Pastor Andrade. Agradecem também todo o compartilhamento do conhecimento especializado do estimado Conselheiro Substituto Ronaldo Ribeiro de Oliveira, do TCE-MT. Naturalmente, nenhum deles é responsável pelas nossas conclusões e pelas falhas eventualmente remanescentes na versão final do texto.

g. aplicar recursos na aquisição de cotas de fundo de investimento cujas carteiras contenham títulos que ente federativo figure como devedor ou preste fiança, aval, aceite ou coobrigação sob qualquer outra forma;

h. aplicar recursos na aquisição de cotas de fundo de investimento em direitos creditórios não padronizados;

i. praticar as operações denominadas *day-trade*, assim consideradas aquelas iniciadas e encerradas no mesmo dia, independentemente de o regime próprio possuir estoque ou posição anterior do mesmo ativo, quando se tratar de negociações de títulos públicos federais realizadas diretamente pelo RPPS;

j. atuar em modalidades operacionais ou negociar com duplicatas, títulos de crédito ou outros ativos que não os previstos na Resolução CMN nº 3.922/2010;

k. negociar cotas de fundos de índice em mercado de balcão; e

l. aplicar em fundos de investimento que não permitam a aplicação por RPPS (Brasil, 2017).

Assim, a caracterização do dano é decorrência da constatação de irregular exposição temerária e não apenas de eventual prejuízo em determinada aplicação.

Uma vez evidenciada a perda para os cofres previdenciários, derivada de ação criminosa e/ou aplicação temerária, torna-se necessário identificar os responsáveis e quantificar o dano, para fins de obtenção do devido ressarcimento, seja na esfera controladora, seja na judicial.

Quanto à individualização de condutas, os normativos vigentes delimitam as responsabilidades dos membros do comitê de investimentos e da diretoria; assim como, do conselho fiscal.

Contudo, o processo de quantificação do dano tem gerado polêmicas, como testemunham os debates ocorridos em Cortes de Contas por ocasião do julgamento de tomadas de contas especiais.¹⁰⁰

No Tribunal de Contas de Mato Grosso, a evolução das discussões conduziu inicialmente à aprovação de uma Nota Técnica, por meio da Resolução Normativa TCE-MT nº 19/2011 (Lima, 2016, p. 32-35). Posteriormente, foi editada a previamente citada Cartilha sobre as aplicações financeiras dos RPPS.¹⁰¹

Na prática, contudo, continuaram as dificuldades para a quantificação, com o risco de metodologias diferentes serem aplicadas

100 Vejam-se, a título de exemplo, os processos TCE-MT nº 5.990-0/2009 e 21.328-4/2014.

101 Aprovada pela Resolução Normativa TCE-MT nº 5/2017.

por distintos relatores ou até pelo mesmo relator em processos diversos. A partir de uma denúncia do sindicato dos servidores envolvendo aplicações temerárias de recursos do Instituto Municipal de Previdência Social dos Servidores de Rondonópolis (IMPRO),^{102,103} suscitou-se uma controvérsia que se prolongou por diversos meses e três diferentes votos revisores, além do voto do relator, fomentando as reflexões que culminaram na edição da Resolução Normativa TCE-MT nº 14/2018, que “define os critérios de classificação da irregularidade e a metodologia de apuração de dano ao erário por exposição temerária dos recursos do Regime Próprio de Previdência Social e dá outras providências” (Mato Grosso, 2018).

A apuração do dano tem como pressuposto o entendimento de que é necessário analisar se, ao longo do tempo, o investimento gerou prejuízos ao RPPS, tomando como base o valor das cotas do fundo investido; bem como, as rentabilidades de aplicações conservadoras e com baixo risco.

Assim, é possível verificar os impactos gerados pelo risco exagerado assumido pelo responsável, relacionando os resultados auferidos com a variação que os mesmos valores sofreram diante de aplicações extremamente conservadoras.

Em síntese, a metodologia a seguir exposta conceitua essa modalidade de dano como a diferença a menor entre o resultado que seria alcançado com uma aplicação em Títulos Públicos Tesouro Selic (LFT) e o resultado efetivamente alcançado na operação em análise, deduzido de eventuais amortizações parciais¹⁰⁴.

Simbolicamente:

$$D = Y.(PU_t - PU_0) - [X.(P_t - P_0) + V_a]$$

sendo:

102 Processo TCE-MT nº 21.328-4/2014.

103 O IMPRO também foi citado no Relatório da Operação Encilhamento.

104 Nos termos da Resolução nº 175/2022 da Comissão de Valores Mobiliários, em seu art. 30, III: amortização (de cotas): pagamento uniforme realizado a todos os cotistas de determinada classe ou subclasse, de parcela do valor de suas cotas, sem redução do número de cotas emitidas, efetuado em conformidade com o disposto no regulamento ou com deliberação da assembleia de cotistas (Brasil, 2022a).

D – dano ao patrimônio do RPPS;

Y – quantidade de Títulos Públicos Tesouro Selic (LFT) que o RPPS poderia adquirir com o mesmo valor aplicado no Fundo β e considerando a mesma data de investimento (Valor da Aplicação $\div$ PUC);

PU_t – preço unitário de venda dos Títulos Públicos Tesouro Selic (LFT) na data-base (DTb) de avaliação;

PU_0 – preço unitário de compra dos Títulos Públicos Tesouro Selic (LFT) na data da aplicação (as regras da decisão acerca do específico título mais adequado para o emprego na metodologia são dadas em notas explicativas do Anexo I da Resolução Normativa nº 14/2018)

X – quantidade de cotas adquiridas pelo RPPS no Fundo β ;

P_t - preço de cada cota do Fundo β na data base (DTb) de avaliação;

P_0 – preço de cada cota do Fundo β na data de sua aquisição;

V_a – valor amortizado até a data-base (DTb); e

DTb – data-base a ser utilizada no cálculo dos rendimentos.

Apenas para fins de confirmação quanto à mecânica exposta na fórmula acima, considere que o gestor tenha a opção de investir R\$ 100,00 em uma cota de um fundo temerário, ou, então, adquirir pelo mesmo valor de R\$ 100,00 um único Título Público Federal. Teremos $Y=X=1$, a quantidade de cotas adquiridas e de títulos equivalentes igual a 1; e $P_0=PU_0=100$, o preço da cota adquirida igual ao preço unitário do título equivalente. Suponha agora que, passado o tempo, tenhamos, no vencimento do título, o seu valor de face igual a R\$ 110,00, com o fundo temerário valendo R\$ 60,00, mas já tendo amortizado, por qualquer forma admissível em direito, e de forma definitiva, R\$ 10,00 para cada cotista. Teríamos $PU_t=110$, $P_t=60$ e $V_a=10$. Assim, procedemos à apuração do dano:

$$D = Y.(PU_t - PU_0) - [X.(P_t - P_0) + V_a]$$

$$D = 1.(110 - 100) - [1.(60 - 100) + 10]$$

$$D = 10 - [(60 - 100) + 10]$$

$$D = 10 + 40 - 10$$

A interpretação é: partimos de um dano ao erário igual à rentabilidade da LFT, título seguro quanto ao seu retorno, no patamar de

R\$ 10,00. Pioramos ainda mais tal cálculo, uma vez que houve efetiva perda no ciclo de aplicação e resgate do fundo, no patamar de R\$ 40,00; mas, enfim, precisamos considerar o quanto foi efetivamente amortizado pela administradora do fundo, R\$ 10,00. O cálculo final do valor de dano ao erário é, portanto, de $D = 40$.

A proposta adotou as seguintes premissas.

A aplicação considerada como referência de mercado é a compra de Títulos Públicos Tesouro Selic (LFT). Trata-se de uma aplicação conservadora, de baixíssimo risco. Assim, a conclusão pela lucratividade ou prejuízo de uma operação específica de aplicação em um hipotético Fundo β irá considerar o seu resultado em comparação com o que seria obtido com a aplicação do mesmo valor, no mesmo intervalo temporal, em Títulos Públicos Tesouro Selic (LFT).

A equação leva em conta a possibilidade de ocorrência de eventual amortização durante o período considerado.

Um ponto essencial é a definição precisa da data-base (DTb). Não é razoável, por exemplo, considerar a data de fechamento do relatório de auditoria como parâmetro de avaliação, pois os valores sofreriam variações se houvesse a mudança da data de elaboração do referido relatório. A metodologia em exame propõe os seguintes critérios:

DTc - data de disponibilidade das cotas do Fundo β para a negociação no mercado secundário ou cotização após o pedido de resgate, sendo selecionada a que ocorrer primeiro;

DTg – data final da gestão do responsável pela aplicação no Fundo β ;

DTr – data em que ocorreu a negociação no mercado secundário ou resgate das cotas do Fundo β ;

DTb – data-base a ser utilizada na apuração dos rendimentos, calculada de acordo com as seguintes regras:

- a) Se $DTr \neq \emptyset$ e $DTr < DTg$, então $DTb = DTr$;
- b) Se $DTr \neq \emptyset$ e $DTg < DTr$ e $DTc < DTg$, então $DTb = DTg$;
- c) Se $DTr \neq \emptyset$ e $DTg < DTr$ e $DTc > DTg$, então $DTb = DTc$;
- d) Se $DTr \neq \emptyset$ e $DTg = DTr$, então $DTb = DTr$;
- e) Se $DTr = \emptyset$ e $DTc < DTg$, então $DTb = DTg$;
- f) Se $DTr = \emptyset$ e $DTg < DTc$, então $DTb = DTc$; e

g) Se $DTr = \emptyset$ e $DTg = DTc$, então $DTb = DTg$.

Se houver uma pluralidade de operações de aplicação e de resgate (n), o cálculo do dano compreenderá o somatório de cada uma dessas diversas operações:

$$D = \sum_{i=1}^n Y^i \cdot (PU_t^i - PU_0^i) - [X^i \cdot (P_t^i - P_0^i) + V_a^i]$$

O normativo, ainda, orienta o procedimento a ser adotado em situações específicas:

a) Diante da existência de mais de um Título Público Tesouro Selic (LFT) disponível na data em que foi realizada a aplicação no Fundo β , serão selecionados os Títulos Públicos Tesouro Selic (LFT) com vencimento superior à DTb ;

b) Na existência de mais de um Título Público Tesouro Selic (LFT) disponível na data em que foi realizada a aplicação no Fundo β e com vencimento superior à DTb , o cálculo será realizado com base em todos os Títulos Públicos Tesouro Selic (LFT) que se enquadram nestas condições, sendo selecionado, para fins de apuração do D , aquele que apresenta o menor rendimento;

c) Na inexistência de Títulos Públicos Tesouro Selic (LFT) disponíveis na data em que foi realizada a aplicação no Fundo β e com vencimento superior à DTb , será considerado, para fins de apuração do D , o PUv do Título Público Tesouro Selic (LFT) na data de seu vencimento;

d) Para fins de identificação do preço de referência dos títulos públicos, considerar-se-ão os preços divulgados por entidades reconhecidamente idôneas pela sua transparência e elevado padrão técnico na difusão de preços e taxas de títulos, para fins de referências em negociações no mercado financeiro, conforme art. 16, da Resolução CMN nº 3.922/2010. A Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais – ANBIMA, de acordo com a Resolução Normativa nº 19/2011/TCE-MT, é uma entidade idônea, cujas informações divulgadas são utilizadas como parâmetro de referência para os agentes do mercado financeiro. Sendo assim, considerar-se-

-á o preço unitário (PU) por ela divulgado do título público (LFT), na data da aplicação e na data-base, para o cálculo do dano ao erário;

e) Na existência de múltiplos aportes, em diferentes datas, pelo RPPS no Fundo de investimento analisado, deve-se aplicar a fórmula para cada aporte realizado, considerando como data inicial a respectiva data de cada aporte;

f) Na existência de múltiplos resgates do Fundo de investimento analisado, realizados em diferentes datas pelo RPPS, deve-se aplicar a fórmula para cada resgate efetuado;

g) Na existência de resgate parcial do montante aplicado pelo RPPS, deve-se aplicar, separadamente, a fórmula para o valor resgatado e para o saldo remanescente; e

h) Na existência de múltiplos aportes e/ou múltiplos resgates realizados pelo RPPS, para fins de identificação da data em que se deu o aporte do valor resgatado, será utilizado como critério a ordem de antiguidade de aquisição das cotas.

É uma fórmula cujo cálculo é relativamente simples e cujos dados alimentadores podem ser facilmente extraídos dos registros eletrônicos das aplicações do RPPS.

Frise-se, contudo, novamente, que o conceito de dano não se confunde com o de prejuízo, requerendo, necessariamente que a operação sob exame tenha envolvido a exposição temerária dos recursos do RPPS.

Por fim, registre-se que há outras hipóteses de dano ao patrimônio previdenciário, como na aquisição de títulos com sobrepreço, situações em que não se aplica a metodologia ora exposta, mas a apuração do superfaturamento ocorrido.¹⁰⁵

Conclusões

A despeito de abordarmos uma metodologia de estimativa do dano causado ao erário, nossa esperança é que o prejuízo nem mesmo ocorra. Mais do que inflação normativa tendente a limitar os espaços para a manobra dos administradores de investimentos,

105 A exemplo dos Acórdãos TCE-MT nº 30/2016 – 2ª Câmara e nº 51/2016 – 1ª Câmara.

minimizando os riscos de cometer erros e de praticar acertos indistintamente, a solução que se apresenta é a melhora da governança dessa área nos RPPSs.

No seu Referencial de Combate à Fraude e Corrupção, o Tribunal de Contas da União (TCU) utiliza a Teoria do “Triângulo da Fraude”, segundo a qual, para que uma fraude ocorra, é necessária a ocorrência de três fatores: pressão, oportunidade e racionalização (TCU, 2018). O aprimoramento da governança dos RPPS pode inibir a probabilidade de ocorrência desses fatores, especialmente na prevenção e na detecção de fraudes e crimes.

Citando pesquisa desenvolvida durante o 5º Congresso Brasileiro de Investimentos dos RPPS, realizado em 2023, entre gestores de RPPS, Sarquis (2023) destacou que uma expressiva maioria de 58% dos respondentes apontou a necessidade de haver uma “melhor formação profissional” como a providência mais urgente para aprimorar a governança em investimentos nos RPPS brasileiros. O conceito envolve cursos, manuais, processos permanentes de qualificação, eventos e publicações técnicas, entre outras iniciativas.

Comentando o resultado, destacou o autor (Sarquis, 2023, p. 63):

Concomitantemente com tal medida, outras regras poderiam ser postas em efeito, recomendando diretamente a profissionalização da gestão, por exemplo, com uma alteração da Portaria MTP 1.467/2022 para estabelecer que a gestão dos regimes próprios deverá observar:

- a) gestão por competências, valorizando-se a educação continuada e a formação profissional;
- b) segregação de funções suscetíveis a riscos, buscando-se reduzir a possibilidade de ocultação de erros;
- c) preferência por funcionários dos quadros permanentes, implementando-se maior rigidez no acesso e na substituição dos cargos mais relevantes do RPPS; e
- d) reconhecimento da capacidade técnica como o principal elemento no recrutamento e na seleção dos cargos mais relevantes do RPPS.

Outro aspecto primordial é ampliar a interlocução e a colaboração institucional entre órgãos de controle, Secretaria da Previdência, CVM e Banco Central. Por exemplo, a abertura para os Tribunais de Contas da API (*application programming interface*) do repositório de informações dos RPPS conhecido como Cadprev por parte da Secretaria de Previdência; bem como, a sua disponibilização mais periódica e consistente. Essa providência permitiria criticar os dados

lá recolhidos e confrontá-los com a contabilidade oficial a que todas as autarquias nacionais estão obrigadas, dispensando novas exigências formais e propiciando inovadoras trilhas de auditoria baseadas em análises robotizadas em grande volume de dados agregados.

Ademais, é útil a ampliação da transparência e a investigação insistente e obstinada de eventuais conflitos de interesses.

Quanto à atuação específica dos Tribunais de Contas no exercício do controle externo dos RPPS, Lima (2016, p. 37) apresentou as seguintes recomendações:

- a) Criar, em cada Tribunal de Contas, uma unidade técnica especializada na área previdenciária e promover a capacitação de servidores e membros;
- b) Utilizar as Redes de controle e unidades de inteligência de cada Tribunal de Contas para detecção tempestiva de organizações criminosas atuando junto aos RPPS;
- c) Articular as ações setoriais dos vários Tribunais de Contas¹⁰⁶;
- d) Buscar maior intercâmbio de informações com a Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério responsável pela Previdência Social, inclusive com integração de ações de fiscalização; e
- e) Fomentar o controle social da gestão dos RPPS e aprimorar a composição dos seus conselhos fiscais e deliberativos, com participação dos segurados e promoção da capacitação permanente dos conselheiros.

Observa-se que tais recomendações permanecem válidas e a sua implementação pode contribuir para uma melhor governança dos RPPS, aprimorando a qualidade e a segurança de suas aplicações e assegurando a sua sustentabilidade em benefício da sociedade.

Por fim, esperamos que a aplicação da metodologia de cálculo ora proposta contribua para aprimorar a qualidade técnica e a segurança jurídica nos procedimentos, nas esferas administrativa, controladora e judicial, de quantificação do dano ao erário resultante de aplicações temerárias dos recursos de RPPS.

106 O que, de certa forma, foi atendido pela Resolução nº 5/2018 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON.

Referências

ATRICON. RESOLUÇÃO Nº 5/2018. APROVA AS DIRETRIZES DE CONTROLE EXTERNO ATRICON Nº 3214/2018 RELACIONADAS À TEMÁTICA “CONTROLE EXTERNO NA GESTÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL”. ATRICON, BRASÍLIA, 9 JAN. 2019. DISPONÍVEL EM: [HTPS://ATRICON.ORG.BR/RESOLUCAO-ATRICON-NO-052018/](https://atrimon.org.br/resolucao-atrimon-no-052018/). ACESSO EM: 29 JAN. 2025.

BRASIL. [CONSTITUIÇÃO (1988)]. *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988*. BRASÍLIA: SENADO FEDERAL, 1988.

BRASIL. BANCO CENTRAL. COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. RESOLUÇÃO Nº 4.963, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2021. DISPÕE SOBRE AS APLICAÇÕES DOS RECURSOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL INSTITUÍDOS PELA UNIÃO, PELOS ESTADOS, PELO DISTRITO FEDERAL E PELOS MUNICÍPIOS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 159, N. 223, 29 NOV. 2021A.

BRASIL. BANCO CENTRAL. COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. RESOLUÇÃO Nº 175/2022. DISPÕE SOBRE A CONSTITUIÇÃO, O FUNCIONAMENTO E A DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES DOS FUNDOS DE INVESTIMENTO, BEM COMO SOBRE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA OS FUNDOS, E REVOGA AS NORMAS QUE ESPECIFICA. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 160, N. 244, 28 DEZ. 2022A.

BRASIL. BANCO CENTRAL. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. RESOLUÇÃO DO Nº 3.922, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2010. DISPÕE SOBRE AS APLICAÇÕES DOS RECURSOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL INSTITUÍDOS PELA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, ANO 147, N. 227, 29 NOV. 2010A.

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 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, 5 MAIO 2000.

BRASIL. LEI Nº 13.846, DE 18 DE JUNHO DE 2019. INSTITUI O PROGRAMA ESPECIAL PARA ANÁLISE DE BENEFÍCIOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE, O PROGRAMA DE REVISÃO DE BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE, [...]. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 157, N. 116, 18 JUN. 2019B. EDIÇÃO EXTRA.

BRASIL. LEI Nº 14.230, DE 25 DE OUTUBRO DE 2021. ALTERA A LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992, QUE DISPÕE SOBRE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 159, N. 202, 26 OUT. 2021B.

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. 1998.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. POLÍCIA FEDERAL. DELEGACIA DE REPRESSÃO À CORRUPÇÃO E CRIMES FINANCEIROS. OPERAÇÃO ENCILHAMENTO: RELATÓRIO PARCIAL E REPRESENTAÇÃO POR MEDIDAS CAUTELARES DE INVESTIGAÇÃO. CONJUR, 13 JUN. 2017. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://WWW.CONJUR.COM.BR/DL/RE/RELATORIO-PF-FRAUDE-FUNDO-PENSAO.PDF](https://www.conjur.com.br/dl/re/relatorio-pf-fraude-fundo-pensao.pdf). ACESSO EM: 29 JAN. 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. POLÍCIA FEDERAL. PF COMBATE FRAUDES EM FUNDOS DE PENSÃO MUNICIPAL. PF AGÊNCIA (NOTÍCIAS), SET. 2013. DISPONÍVEL EM: [HTTP://WWW.DPF.GOV.BR/AGENCIA/NOTICIAS/2013/09/PF-COMBATE-FRAUDES-EM-FUNDOS-DEPENSAO-MUNICIPAL](http://www.dpf.gov.br/agencia/noticias/2013/09/pf-combate-fraudes-em-fundos-depensao-municipal). ACESSO EM: 25 ABR. 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 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. 2022B.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU Nº 63, DE 1º DE SETEMBRO DE 2010. ESTABELECE NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E DE APRESENTAÇÃO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO E DAS PEÇAS COMPLEMENTARES QUE CONSTITUIRÃO OS PROCESSOS DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL, PARA JULGAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, NOS TERMOS DO ART. 7º DA LEI Nº 8.443, DE 1992. *BTCU*, BRASÍLIA, ANO 43, N. 19, 10 SET. 2010B.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *REFERENCIAL BÁSICO DE GOVERNANÇA APLICÁVEL A ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*. BRASÍLIA: TCU, SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO, 2013.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *REFERENCIAL DE COMBATE À FRAUDE E CORRUPÇÃO: APLICÁVEL A ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*. 2. ED. BRASÍLIA: TCU, COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE EXTERNO DOS SERVIÇOS ESSENCIAIS AO ESTADO E DAS REGIÕES SUL E CENTRO-OESTE (COESTADO), SECRETARIA DE MÉTODOS E SUPORTE AO CONTROLE EXTERNO (SEMEC), 2018.

LIMA, LUIZ HENRIQUE. MATERIALIDADE, RELEVÂNCIA E RISCO: A IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DO CONTROLE EXTERNO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. *IN*: LIMA, LUIZ HENRIQUE; SARQUIS, ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO (COORD.). *CONTROLE EXTERNO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: ESTUDOS DE MINISTROS E CONSELHEIROS SUBSTITUTOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS*. BELO HORIZONTE: FÓRUM, 2016. P. 15-41.

LIMA, LUIZ HENRIQUE; SARQUIS, ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO (COORD.). *CONTROLE EXTERNO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: ESTUDOS DE MINISTROS E CONSELHEIROS SUBSTITUTOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS*. BELO HORIZONTE: FÓRUM, 2016.

MATO GROSSO. TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO. RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 19/2011 DE 13 DEZEMBRO DE 2011. APROVA NOTA TÉCNICA ELABORADA PELA CONSULTORIA TÉCNICA QUE DISPÕE SOBRE OS REQUISITOS PARA APLICAÇÃO DE RECURSOS PREVIDENCIÁRIOS EM TÍTULOS PÚBLICOS E A UNIFORMIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS DE CONTROLE. *DIÁRIO OFICIAL DE CONTAS, CUIABÁ*, 2011.

MATO GROSSO. TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO. RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 5/2017, DE 9 DE MAIO DE 2017. APROVA A CARTILHA DENOMINADA “APLICAÇÕES FINANCEIRAS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: PRINCIPAIS CONCEITOS, LEGISLAÇÕES APLICÁVEIS E BOAS PRÁTICAS”. *DIÁRIO OFICIAL DE CONTAS, CUIABÁ*, 2017. (ANEXO).

MATO GROSSO. TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO. RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 14/2018, DE 21 DE AGOSTO DE 2018. DEFINE OS CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO DA IRREGULARIDADE E A METODOLOGIA DE APURAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO POR EXPOSIÇÃO TEMERÁRIA DOS RECURSOS DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL DE CONTAS, CUIABÁ*, 2018.

SARQUIS, ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO. GOVERNANÇA PREVIDENCIÁRIA. *IN*: VIEIRA, LUCIA HELENA (ORG.). *REGIMES PRÓPRIOS: ASPECTOS RELEVANTES*, V. 17. SÃO BERNARDO DO CAMPO: APEPREM, 2023. P. 42-70.

SARQUIS, ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO; FRIGERI, CELSO ATÍLIO; 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.

REGULAÇÃO DE INVESTIMENTOS DOS RPPS: EVOLUÇÃO, DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Gustavo Leite

Vitor Leitão

Introdução

A evolução dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) no Brasil tem sido uma jornada de contínuos aprimoramentos e ajustes normativos, refletindo a dinâmica das demandas econômicas, fiscais e de governança. Esta trajetória é marcada pelo esforço em harmonizar a gestão dos recursos previdenciários com as melhores práticas de investimento e controle, garantindo a sustentabilidade financeira e operacional desses regimes. A legislação pertinente, compreendendo portarias, resoluções e notas técnicas, tem sido instrumental nesse processo, detalhando a aplicação dos recursos, estabelecendo limites de investimento em diversas classes de ativos e implementando mecanismos rigorosos de controle e fiscalização.

Historicamente, os RPPS brasileiros foram formalizados com maior clareza após a Constituição de 1988, que estabeleceu fundos específicos para a gestão previdenciária dos servidores públicos. A partir de então, leis e emendas constitucionais, como a Lei Federal nº 9.717 de 1998 e a Emenda Constitucional nº 20, começaram a estruturar uma lógica de governança que transcendia a simples política de pessoal dos entes federativos. Essa evolução normativa culminou em regulamentações detalhadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), destacando-se a Resolução nº 2.652, de 1999, que definiu critérios essenciais de segurança, rentabilidade, solvência e liquidez, princípios que perduram até os dias atuais.

A partir desta construção, o nosso principal objetivo é contribuir com esta obra e pesquisar, analisar e apresentar a evolução da legislação dos RPPS no Brasil, identificando as melhores práticas de investimentos, nacionais e internacionais, para traçar perspectivas

futuras sobre a gestão e a sustentabilidade financeira desses regimes.

Para tanto, buscamos mapear a evolução histórica e legislativa dos RPPS no Brasil, identificar e comparar as práticas de investimento dos RPPS com as dos grandes fundos de pensão nacionais e internacionais e elaborar perspectivas para a gestão de recursos dos RPPS com base nas tendências atuais e emergentes.

1. Evolução histórica da legislação de investimentos dos RPPS

A evolução da legislação dos RPPS no Brasil desempenha um papel crucial na gestão dos recursos e na sustentabilidade financeira desses regimes. Este avanço será um dos pilares das análises e discussões da nossa contribuição nesta obra.

A história dos RPPS no Brasil tem as suas raízes em décadas passadas, mas foi com a promulgação da Constituição de 1988 que esses regimes ganharam contornos mais definidos. A Constituição estabeleceu as bases para a organização dos RPPS, incluindo a necessidade de criação de fundos específicos para gerir os recursos destinados à previdência dos servidores públicos.

Os primeiros movimentos regulatórios são destacados por Calazans *et al.* (2013), apontando que, até a promulgação da Lei nº 9.717 de 27 de novembro de 1998 e da Emenda Constitucional nº 20, a gestão dos RPPS era vista apenas como um apêndice da política de pessoal dos entes federativos.

A Lei nº 9.717 estabeleceu normas gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS, incluindo diretrizes financeiras e atuariais ainda em estágio inicial; mas, que começaram a estabelecer uma lógica de gestão mais estruturada.

O ano de 1998 é considerado um marco na transformação da gestão da previdência própria dos servidores. Embora essa mudança não tenha sido motivada inicialmente pelo interesse em tornar a previdência um setor estratégico, a percepção de que era necessário gerir esse passivo de forma eficiente para evitar que se tornasse um obstáculo ao crescimento do país foi crucial.

Como resultado dessas mudanças significativas, em 1999, o Conselho Monetário Nacional (CMN) editou a Resolução nº 2.652, que regulamentou as aplicações dos recursos dos fundos de previdência. Esta resolução estabeleceu critérios de segurança, rentabilidade, solvência e liquidez, princípios que se mantiveram nas resoluções subsequentes até os dias atuais.

Essa Resolução, apesar de breve, com apenas três páginas, desempenhou um papel fundamental ao estabelecer limites, vedações e orientações para as boas práticas de gestão. Ela já incluía a exigência de relatórios mensais, processos de seleção de instituições financeiras e avaliações de desempenho, consolidando assim um avanço importante na gestão dos recursos previdenciários.

Em 2004, o Conselho Monetário Nacional (CMN) publicou a Resolução nº 3.244, especificamente voltada para a aplicação de recursos dos RPPS. Essa norma reflete o amadurecimento dos membros do Conselho na definição de regras para os investimentos desses regimes, incluindo as categorias de renda fixa, renda variável e imóveis. A resolução também estabeleceu modelos de gestão própria, por entidade autorizada e credenciada, e gestão mista, que continuam vigentes.

A Resolução CMN nº 3.244/2004 manteve os requisitos de governança já estabelecidos anteriormente e adicionou a obrigatoriedade de elaboração de relatórios trimestrais sobre as operações de aquisição e venda de títulos, valores mobiliários e demais ativos. Um aspecto inovador introduzido em 2004, especificado no art. 6º, § 6º, foi a possibilidade de formação de comitês de investimentos destinados a tomar decisões sobre as aplicações dos recursos do regime, embora isso não fosse uma exigência.

Em 2007, a Resolução CMN nº 3.244/2004 foi revogada pela Resolução CMN nº 3.506, que continuou a tendência de modernização das normativas. Esta nova resolução adicionou o princípio da “transparência” aos já estabelecidos de “segurança, rentabilidade, solvência e liquidez”. A Resolução de 2007, também, apresentou avanços na estrutura textual, incluindo seções e subseções, o que pode ser visto tanto como uma melhoria na organização da informação quanto como uma demonstração do cuidado e da importância que o órgão máximo do Sistema Financeiro Nacional começou a dedicar à gestão dos recursos previdenciários, considerando a sua relevância para o mercado financeiro e de capitais e a necessidade de administrar montantes crescentes.

Uma prova disso é a evolução na ordem de 110,77%, segundo o Ministério da Previdência Social (MPS, 2009), no montante dos recursos de aplicações pelos RPPS entre 2004 e 2009, passando de R\$ 19,1 bilhões em 2004 para R\$ 40,3 bilhões em 2009, com destaque para o exercício de 2007, quando o crescimento superou 31%. É importante destacar que os dados compilam informações retratadas pelos gestores de recursos dos Regimes ao Ministério da Previdência Social, portanto, desconsiderando eventuais omissões ou erros.

O CMN precisou acompanhar o ritmo do aumento do volume de recursos; assim como, as mudanças no mercado financeiro e de capitais. Novas classes de investimentos foram criadas, em 2007, dentro dos segmentos de renda fixa e variável, com a possibilidade de aplicação dos recursos em Certificados de Depósitos Bancários (CDBs), Fundos de Investimentos em Direitos Creditórios (FIDCs), Fundos de Investimento Multimercados, dentre outros.

Além do incremento das novas classes de ativos, a Resolução CMN nº 3.506/2007 estabeleceu a obrigatoriedade da definição da Política de Investimentos, determinando critérios mínimos, além da sua aprovação pelo órgão superior de supervisão e deliberação, antes de sua implementação.

A obrigatoriedade da elaboração, aprovação e publicação da Política de Investimentos representa um marco na modernização da gestão de recursos, pois exige a criação de parâmetros, governança participativa e fortalece o princípio da transparência, exigido a partir dali.

Deve-se destacar, também em 2007, a exigência do Credenciamento das Instituições Administradoras de Carteiras e Corretoras ou Distribuidoras de Valores Mobiliários; bem como, diversas orientações, vedações e detalhamentos de regras para as operações no mercado financeiro e de capitais.

Em 2008, o MPS publicou a Portaria nº 155, que apresentou duas inovações até hoje presentes na realidade de todos os RPPS: a criação do Responsável pela Gestão de Recursos e a exigência de certificação no mercado de capitais. Assim, o principal órgão regulador dos RPPS passou a revelar o cuidado especial que a gestão das aplicações deve apresentar, novamente, dada a importância e a responsabilidade da atuação destes profissionais.

Em 2010, entrou em cena a Resolução CMN nº 3.922, que vigoraria por 11 anos e marcaria mais um período de muita mudança no

cenário de investimentos dos RPPS. Embora alterada por três vezes, em 2014, 2017 e 2018 pelas Resoluções nº 4.392, 4.604 e 4.695, respectivamente, a Resolução nº 3.922 só foi revogada quando da publicação da Resolução CMN nº 4.963 em 25 de novembro de 2021.

Em paralelo à vigência da Resolução CMN nº 3.922 e quase pelo mesmo período, esteve vigente a Portaria MPS nº 519, publicada em 24 de agosto de 2011, só revogada em 2022, quando da publicação da Portaria MTP nº 1.467 em 2 de junho de 2022. A Portaria nº 519 sofreu bastantes alterações durante os seus também 11 anos. Foram 8 mudanças: Portarias nº 170 (2012), 440 (2013), 65 (2014), 300 (2015), 01 e 577 (2017), 555 (2019) e 9.907 (2020).

Tivemos, portanto, 13 mudanças, entre Resoluções e Portarias em 12 anos – entre 2010 e 2022 –, com a média de mais de uma mudança por ano!

Algumas mudanças importantes, que até hoje vigoram, vieram desse período, como:

- Certificação para Gestor de Recursos e a maioria dos membros do Comitê de Investimentos (Portaria nº 519);
- Criação do Comitê de Investimentos (Portaria nº 170);
- Formulários APR - Autorização de Aplicação e Resgate (Portaria nº 170);
- Maior transparência de informações aos segurados (Portaria nº 440);
- Credenciamento das instituições (Portaria nº 440);
- Inclusão do Pró-Gestão como requisito para se tornar investidor qualificado ou profissional (Portaria nº 300);
- Nova Certificação e requisitos para assumir funções e cargos (Portaria nº 9.907);
- Inclusão de outros princípios, regras, procedimentos, controles internos, acompanhamento e avaliação dos prestadores de serviço (Resoluções nº 4.604 e 4.695);
- Definição das pessoas responsáveis pela gestão e separação das responsabilidades (Resolução nº 4.695);
- Inclusão de novos segmentos (Resoluções nº 4.604 e 4.695);

- Maior detalhamento da Política de Investimentos (Resolução nº 4.695);
- Criação da “lista exaustiva” de instituições (Resolução nº 4.695);
- Entre outras.

Mesmo diante de tantas mudanças no sentido da melhoria da governança e da transparência dos RPPS, esse período, no entanto, também ficou marcado pelas aplicações temerárias de recursos nos chamados fundos estressados. Apenas com o advento da “lista exaustiva” é que houve uma trégua na aplicação desses fundos que tanto prejuízo ainda trazem aos RPPS até os dias de hoje. Destacamos como ponto positivo que tantas mudanças na gestão dos Regimes vieram acompanhadas do amadurecimento do conhecimento dos técnicos dos órgãos de controle externo, especialmente dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios e do Ministério da Previdência Social – que, de 2019 a 2022, foi extinto e a pasta de Previdência ficou subordinada ao então Ministério da Economia, voltando a ser criado em 2023 –. O nível de exigência da implantação de boas práticas de gestão ao mesmo tempo em que as punições também ficaram mais duras ajudaram, sobremaneira, no salto de qualidade de gestão, o que naturalmente ajudou a afastar malfeitores.

Como alerta, destacamos que as mudanças em cada norma apresentada são muito mais numerosas e detalhadas. Portanto, o conhecimento aprofundado sobre a evolução regulatória deve ser buscado na íntegra dos documentos citados.

Em meados do ano de 2024, perceberemos milhares de profissionais certificados, centenas de RPPS com o selo Pró-Gestão, com estruturas de fiscalização e monitoramento avançados e um vasto arcabouço legal, além de um visível mercado bem desenvolvido, sendo, portanto, costumeiro pensar que a modernidade observada é fruto de muitos pequenos e seguros passos, dados por legisladores, órgãos de fiscalização, gestores, associações e empresas ligadas ao segmento; assim como, o principal interessado: o segurado.

Ainda sobre os “passos”, abordaremos um notável no capítulo seguinte: a Portaria MTP nº 1.467/2022, popularmente chamada de “Superportaria”.

2 Análise da legislação vigente

Como citadas anteriormente, a Resolução CMN nº 4.963 e a Portaria MTP nº 1.467/2022 foram marcos históricos na gestão dos RPPS.

No que tange aos investimentos – assunto deste capítulo – podemos considerar a gestão das aplicações dos recursos como antes e depois destas duas normas que, combinadas, têm elevado sobremaneira a forma como tratamos os investimentos dos RPPS.

Até mesmo antes de comentar as duas normas, cabe destacar a evolução do Cadprev ao longo dos anos, especialmente a partir de janeiro de 2017, no Demonstrativo de Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR) e no Demonstrativo da Política de Investimentos (DPIN), que passaram a exigir maior detalhamento das informações referentes às movimentações (aplicações e resgates), e também dos membros envolvidos na gestão dos recursos, como membros dos conselhos deliberativo e fiscal, do comitê de investimentos, gestor de recursos, responsável pela unidade gestora, prefeito e consultor de investimentos. Em complemento à indicação expressa dos envolvidos na gestão, a publicação da Lei Federal nº 13.846, de 2019, que alterou a Lei nº 9.717, em seus artigos 8º-A e B, determinou a solidariedade na responsabilidade, na medida de sua participação, pelo ressarcimento dos prejuízos decorrentes de aplicação em desacordo com a legislação vigente. Ficando, portanto, estabelecido que, malfeitores serão mais facilmente identificados e responsabilizados nos casos de aplicações temerárias, infelizmente, tão comuns entre os anos de 2011 e 2017.

Voltando às duas principais normas de investimentos, a Resolução CMN nº 4.963 trouxe inovação ao separar os segmentos, que, no passado, eram apenas três (renda fixa, renda variável e imóveis), segregando-os em seis (renda fixa, renda variável, investimentos no exterior, investimentos estruturados, fundos imobiliários e empréstimos consignados). A flexibilização dos limites máximos decorrentes da obtenção das certificações Pró-Gestão também foi uma inovação que buscou, com sucesso, a elevação dos padrões de governança dos RPPS. É importante destacar que alguns trechos dessa Resolução foram mantidos da norma anterior, como os artigos 4º e 5º, que tratam da Política de Investimentos.

Podemos considerar as duas normas como complementares: a Resolução do CMN, determinando limites e regras gerais sobre as

aplicações dos recursos; e a Portaria, ditando as regras de governança referentes às certificações, à elaboração de relatórios, às formas de avaliação e monitoramento de riscos e retornos, ao credenciamento de instituições e à transparência.

A antiga Portaria MPS nº 519, embora com alterações quase anuais, como citado anteriormente, possuía 12 artigos em 13 páginas; enquanto a Portaria MTP nº 1.467, apenas no que se refere a investimentos, trouxe 105 artigos em 35 páginas. Daí percebe-se a dimensão da mudança que se focou em dois pilares: governança e transparência com maior detalhamento das ações a serem tomadas pelos RPPS.

Os avanços mencionados se referenciam nas práticas e regras observadas pelos fundos previdenciários mundo afora. Portanto, pesquisamos as legislações e melhores práticas aplicadas à gestão de recursos de fundos previdenciários nacionais e internacionais.

3 Análise de legislação e melhores práticas de fundos previdenciários

Nesta seção, apresentaremos algumas regulações e melhores práticas na gestão de recursos previdenciários. Destacaremos alguns dos principais avanços, observando, especialmente, a evolução temporal. Portanto, alguns temas poderão ser tratados mais de uma vez; porém, sob circunstâncias e momentos diferentes. Essa repetição corrobora a nossa percepção de que as práticas e rotinas na gestão de investimentos de fundos previdenciários caminham para a convergência.

3.1 Análise da legislação e melhores práticas da gestão de investimentos de fundos previdenciários no mundo

O arcabouço legal para os fundos de previdência começou a se desenvolver de forma mais significativa apenas recentemente, em termos históricos. Até a década de 1970, a regulamentação sobre os investimentos desses fundos era bastante simples; todavia, extremamente rigorosa no que diz respeito à segurança das aplicações. Esse rigor era observado tanto nos Estados Unidos quanto na Europa, onde a legislação tendia a limitar os tipos de investimentos permi-

tidos, favorecendo ativos considerados de baixo risco, como títulos governamentais e depósitos bancários. Essa preferência tinha como objetivo proteger os fundos de pensão das flutuações do mercado, garantindo a segurança dos recursos destinados à aposentadoria.

Embora essa postura conservadora tenha ajudado a proteger os recursos, ela também restringiu as oportunidades de obter maior rentabilidade no mercado financeiro e de capitais. Os investidores e gestores de fundos de pensão enfrentavam limitações significativas em termos de diversificação de portfólio e potencial de crescimento do capital investido.

Um marco na regulamentação dos investimentos de recursos previdenciários é a *Employee Retirement Income Security Act* (ERISA), de 1974. Trata-se de uma legislação federal dos Estados Unidos que estabelece padrões mínimos para a maioria dos planos de previdência e saúde voluntariamente estabelecidos por empregadores privados para proteger os indivíduos nesses planos.

A lei ERISA representou um avanço significativo na proteção dos participantes de planos de previdência, aumentando a transparência e impondo deveres fiduciários rigorosos aos administradores dos planos. Esses administradores são obrigados a agir exclusivamente no interesse dos participantes, garantindo a gestão ética e responsável dos recursos. Além disso, a ERISA estabeleceu uma agência federal responsável por oferecer seguro para certos tipos de planos de benefícios definidos, padronizou os relatórios e a fiscalização de suas publicações, entre outros avanços.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2023), em uma pesquisa envolvendo países membros e países do G-20, observou-se que os ativos em planos de pensões e em fundos públicos de reserva de pensões são investidos principalmente em títulos e ações. As proporções de ações e títulos nas carteiras variam entre os países; mas, há uma prevalência geral de títulos públicos. Essa tendência também se reflete na legislação de investimentos de fundos previdenciários no Brasil.

O estudo mencionado pela OCDE também aponta que, embora em menor proporção, investimentos em ativos do mercado imobiliário, depósitos e empréstimos também fazem parte dos portfólios dos fundos previdenciários estudados. No Brasil, essa diversificação é evidenciada nas Resoluções mais recentes do Conselho Monetário Nacional (CMN).

Retornando ao passado e ainda focando na contribuição da OCDE, em 1999, o Comitê de Seguros da Organização definiu 15 princípios para a regulação dos sistemas de previdência privada fechada. Entre estes princípios, os relativos a investimentos e governança são particularmente notáveis, conforme destaques (OECD, [1999]):

- Princípio nº 2: uma aplicação diversificada dos ativos dos fundos, capaz de diluir riscos, requer um bom funcionamento do mercado de capitais e das instituições financeiras. O desenvolvimento de sistemas avançados para a capitalização dos fundos de pensão deve caminhar em compasso com o fortalecimento da infraestrutura do mercado financeiro e da estrutura regulatória (incluindo o desenvolvimento de novos instrumentos financeiros e novos mercados, como os mecanismos de proteção contra a inflação e de melhoria dos benefícios de aposentadoria);

- Princípio nº 9: autorregulação e a auto-supervisão devem ser estimuladas. Os serviços dos atuários independentes, das empresas custodiantes e dos conselhos fiscais devem ser promovidos dentro de uma estrutura regulatória apropriada;

- Princípio nº 11: investimentos dos fundos de pensão devem ser adequadamente regulados. Isto inclui a necessidade de aplicação de um método de compatibilização entre o ativo e o passivo dos fundos, tanto no aspecto institucional quanto no funcional, e a consideração da relevância dos princípios relacionados à diversificação, dispersão, maturidade e equilíbrio financeiro. A regulação quantitativa e “o princípio da pessoa prudente” devem ser cuidadosamente avaliados, considerando os objetivos de segurança e rentabilidade dos fundos de pensão; e

- Princípio nº 15: o papel da governança corporativa e a capacidade dos fundos de pensão devem ser considerados. Isto inclui: a adesão (por dispositivo estatutário ou não) aos princípios de governança; o impacto da participação ativa dos participantes no comportamento da entidade; e a governança dos próprios fundos de pensão e o papel dos administradores.

Além dos princípios apresentados, o documento aborda a transparência, as técnicas de cálculos, os mecanismos de seguro e liquidação, entre outros.

Recobrando as contribuições significativas do Comitê de Seguros da OCDE em 1999 para os fundos de previdência, é importante destacar a definição dos Princípios para a Regulação dos Inves-

timentos dos fundos de pensão propostos pela organização. Este documento enfatiza que, independentemente do instrumento de regulação adotado, é crucial observar três princípios básicos: diversificação e dispersão dos investimentos, correspondência entre os prazos dos ativos e passivos e a correspondência de moedas para mitigar riscos cambiais.

A OCDE é reconhecida como uma das principais organizações de pesquisa e produção de estudos sobre os sistemas de previdência em todo o mundo. Em seu site na internet, pode-se encontrar uma vasta gama de informações e parâmetros que servem como referência para o aprimoramento da regulação e a aplicação das melhores práticas na gestão de recursos previdenciários.

Além da OCDE, o CFA *Institute*, uma associação de profissionais do mercado financeiro, situada nos Estados Unidos, também desempenha um papel crucial na elevação dos padrões de governança dos fundos previdenciários. Em 1999, o instituto lançou os *Global Investment Performance Standards* (GIPS), que estabelecem diretrizes para o cálculo e a divulgação de desempenho de investimentos. Embora os GIPS não sejam específicos para os fundos previdenciários, muitos fundos de pensão adotam esses padrões para assegurar a transparência e a comparabilidade em seus resultados de investimento.

Essas iniciativas, tanto da OCDE quanto do CFA *Institute*, contribuem significativamente para a integridade e a eficiência dos mercados financeiros globais, promovendo padrões éticos e técnicos que beneficiam todos os envolvidos, desde os gestores até os beneficiários dos fundos de pensão.

O GIPS, em português, Padrão Global de Desempenho de Investimentos, apresenta os seguintes objetivos, conforme CFA (2010, tradução nossa):

1. Estabelecer as melhores práticas do setor de investimento para calcular e apresentar o desempenho do investimento de forma a promover o interesse e incutir a confiança no investidor;
2. Obter a aceitação de um padrão mundial para o cálculo e a apresentação do desempenho dos investimentos com base nos princípios da representação justa e da divulgação completa;

3. Promover a utilização de dados precisos e consistentes sobre o desempenho dos investimentos;
4. Encorajar a concorrência leal e global entre as empresas de investimento sem criar barreiras à entrada;
5. Promover a noção de “autorregulação” da indústria em uma base global; e
6. Excetuando o item “4” acima, todos os demais podem, se não aplicados na íntegra, inspirar os responsáveis pelos investimentos dos RPPS, substituindo o “investidor” pelo “segurado”.

Muito além dos objetivos mencionados, o documento do CFA *Institute* com os GIPS apresenta, com detalhes e exemplos, os parâmetros que devem ser adotados na metodologia de cálculo dos resultados dos investimentos, na divulgação de dados e na apresentação de relatórios, na definição de valor justo e dos requisitos de avaliação, dentre outros; sempre com o objetivo de alinhar o entendimento entre entidades de diferentes atuações do mercado financeiro e em diferentes países e regiões. Esta é uma forma de se adequar aos mais elevados parâmetros do mercado global.

No Brasil, não há nenhuma “patrocinadora do país”, que se trata de uma instituição local que fomenta e auxilia as empresas, instituições, fundos, entre outros, na implementação eficaz dos GIPS. Apesar disso, não há nada que impeça a adoção das práticas descritas pelo CFA.

Voltando alguns anos em relação ao lançamento do GIPS; mas, salientando a sua discussão intensificada mais recentemente, esta subseção apresentará o PRI: Princípios para Investimento Responsável (em português). O PRI é uma iniciativa de investidores em parceria com a Iniciativa Financeira do Programa da ONU para o Meio-Ambiente (UNEP-FI) e o Pacto Global da ONU.

O documento apresentou seis princípios que norteiam práticas de investimento voltadas ao ESG. A sigla ESG (*environmental, social and governance*), considera três dimensões de sustentabilidade: ambiental, social e governança. Segundo Santos *et al.* (2021), o conceito de ESG define atividades corporativas e de investimentos e norteia melhores práticas a partir dessas dimensões. O PRI também busca alinhar melhor os investidores com os objetivos mais amplos da sociedade.

O PRI apregoa que um sistema financeiro global economicamente eficiente e sustentável deve criar valor a longo prazo, recompensando o investimento responsável e beneficiando a sociedade como um todo. Com isso, os signatários do PRI devem assumir os seguintes compromissos:

1. Incorporar os temas ESG às análises de investimentos e aos processos de tomada de decisão;
2. Ser proativos e incorporar os temas ESG às políticas e práticas de propriedade de ativos;
3. Buscar sempre fazer com que as entidades nas quais são feitos os investimentos divulguem as suas ações relacionadas aos temas ESG;
4. Promover a aceitação e a implementação dos Princípios dentro do setor do investimento;
5. Trabalhar unidos para ampliar a eficácia na implementação dos Princípios; e
6. Divulgar os relatórios sobre atividades e o progresso da implementação dos Princípios.

É cada vez mais comum identificar a abordagem de temas como “sustentabilidade”, “impacto social e ambiental” ou “investimento sustentável” em relatórios e ações de grandes *players* do mercado financeiro e de capitais, além de fundos de pensões, como é o caso da CALSTRS - *California State Teachers Retirement System*, que conta com diretoria de “Estratégias de Gestão e Investimentos Sustentáveis”.

3.2 Análise da legislação e melhores práticas da gestão de investimentos de fundos previdenciários no Brasil

No contexto brasileiro, apesar das diferenças significativas em comparação ao mercado norte-americano, é possível notar avanços importantes na regulamentação dos fundos de previdência ao longo do tempo. A primeira iniciativa legislativa significativa ocorreu em 1978, com a publicação da Resolução CMN nº 460, estabelecendo limites para a alocação dos ativos dos fundos de pensão. Segundo Garrone (2010), esse período foi marcado por um esforço do governo brasileiro em desenvolver o mercado de capitais, o que levou à defi-

nição de limites máximos para a alocação de recursos dentro do país e a exclusão de investimentos em ativos internacionais.

Posteriormente, houve um desenvolvimento notável na regulamentação, especialmente com a Resolução CGPC (Conselho de Gestão da Previdência Complementar) nº 13/2004, que introduziu princípios, regras e práticas de governança, gestão e controles internos para as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC). Esta norma se destacou pela sua ênfase em governança, controles internos e gestão de riscos – princípios que só seriam abordados nas normativas para os RPPS em 2022, com a Portaria MTP nº 1.467.

Essa evolução regulatória é evidenciada pelo Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos RPPS – Pró-Gestão, que enfatiza a governança e os controles internos, representando 22 das 24 ações propostas em seu manual. Isso demonstra a busca por uma convergência entre as legislações e as melhores práticas de gestão entre RPPS e EFPC; bem como, a aderência às práticas de países desenvolvidos.

O tratamento de temas como governança corporativa, gestão de ativos e passivos (ALM – *Asset Liability Management*), e o desenvolvimento de novos instrumentos financeiros começaram a ser mais recorrentes a partir do estabelecimento do Pró-Gestão, assentando um novo marco regulatório para os RPPS.

É relevante também considerar o histórico dos fundos de pensão no Brasil. Conforme apontado por De Conti (2017), embora a operação desses fundos remonte ao século XIX, com destaque para a fundação do fundo de pensão dos funcionários do Banco do Brasil – Previ, sob o nome de Caixa Montepio dos Funcionários do Banco da República do Brasil, em 1904, foi somente em 1977 que os fundos de pensão foram formalmente regulamentados pela Lei Federal nº 6.435.

Ademais, a década de 2010 foi marcada por contribuições significativas em termos de manuais de melhores práticas na gestão de recursos previdenciários. Em 2012, a PREVIC (Superintendência Nacional de Previdência Complementar) lançou o seu primeiro Manual de Governança Corporativa, abordando desde conceitos de alçadas de decisões até a implementação de políticas de gestão de riscos e um rigoroso monitoramento de riscos no curto e no longo prazo. Essas medidas refletem o crescente reconhecimento da importância

de uma gestão prudente e transparente dos recursos previdenciários no Brasil.

A ABRAPP (Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar), junto ao SINDAPP (Sindicato Nacional das Entidades de Previdência Complementar) e ao ICSS (Instituto de Certificação Institucional e dos Profissionais de Seguridade Social), lançou, em 2016, o Código de Autorregulação em Governança em Investimentos das EFPC (Entidades Fechadas de Previdência Complementar), este que foi atualizado em 2020. O Manual não se trata de uma norma legal; mas, de um arcabouço de fundamentos e diretrizes de melhores práticas de governança e mitigação dos riscos dos investimentos.

O documento se destaca pela sua estrutura e abrangência. Nele, são abordados Fundamentos Gerais de Governança e Investimentos, além de todos os Agentes de Governanças de Investimentos; assim como, os Processos de Investimentos. Apesar de não se tratar de um documento extenso, são abordados todos os fundamentos, pessoas e processos ligados à gestão de recursos, oferecendo um guia fácil e muito efetivo para a segurança no gerenciamento dos investimentos.

Outro Código que deve ser destacado, este também publicado em 2016, é o CBS (Código Brasileiro de *Stewardship*), lançado pela AMEC (Associação de Investidores no Mercado de Capital) e a CFA *Society Brazil*. O documento apresenta sete princípios de investimentos a serem seguidos por investidores institucionais. Dentre os signatários do Código, é possível identificar muitos fundos de pensões, o que explica a apresentação do CBS como um avanço na adoção de melhores práticas.

De acordo com o BNDES (2019), “[o] termo *stewardship* pode ser definido como o conjunto de deveres fiduciários dos gestores de recursos próprios e/ou de terceiros na administração dos valores mobiliários sob sua gestão de forma diligente e transparente. Os códigos de *stewardship* nasceram após a crise financeira global (2007-2008), conferindo aos acionistas um papel mais relevante na governança corporativa das companhias investidas.”. Os princípios do Código Brasileiro de *Stewardship* são:

- Implementar e divulgar programa de *stewardship*;
- Implementar e divulgar mecanismos de administração de conflitos de interesses;

- Considerar aspectos ASG nos seus processos de investimentos e atividades de *stewardship*;
- Monitorar os emissores de valores mobiliários investidos;
- Ser ativos e diligentes no exercício dos seus direitos de voto;
- Definir critérios de engajamento coletivo; e
- Dar transparência às suas atividades de *stewardship*.

Em suma, o Código não representa uma norma rígida, mas uma maneira de orientar e fomentar o protagonismo dos investidores institucionais na relação com outros atores do Mercado de Capitais, inclusive como defensores e propagadores de práticas que objetivem a sustentabilidade dos investimentos.

Deve-se destacar que o conceito de *stewardship* se aplica especialmente à relação com as empresas nas quais o investidor é acionista, o que não se aplica aos RPPS, visto que as aplicações em ativos de renda variável só podem se dar por intermédio de fundos de investimentos; porém, isso não impede que o responsáveis pela gestão dos recursos dos Regimes Próprios considerem a adesão ao Código no processo de seleção ou credenciamento de entidades.

Avançando no tempo, em 2019, a PREVIC lançou o Guia de Melhores Práticas de Investimentos, naturalmente voltado às EFPC, mas citado pela Nota Técnica SEI nº 296/2023/MPS, direcionada aos RPPS, tratando sobre a “Possibilidade de resgate de aplicações em fundos de investimentos quando a cota na data do resgate corresponder a um valor menor do que o inicialmente investido.”.

Este documento representa um manual consistente e aplicável aos RPPS. Abaixo apresentaremos algumas das melhores práticas detalhadas no guia:

a) **Elaboração e Revisão da Política de Investimentos:** cada plano deve ter uma política de investimentos específica, elaborada pela Diretoria Executiva e aprovada pelo Conselho Deliberativo. Esta política deve ser revista de forma periódica, especialmente se mudanças macroeconômicas ou novas informações relevarem que as premissas anteriores não são mais adequadas;

b) **Gestão Baseada em Estudos Prévios:** antes de realizar investimentos, as EFPC devem conduzir estudos detalhados, incluindo análises conjunturais e de longo prazo, considerando cenários oti-

mistas e pessimistas. Isto inclui análises de administração de ativos e passivos e a formação de carteiras que atendam às necessidades dos planos de contribuição definida;

c) Gestão e Monitoramento de Riscos: a EFPC deve implementar sistemas robustos de gerenciamento de riscos, focando em identificar, avaliar e mitigar riscos de mercado, crédito, liquidez, operacionais e legais. Deve haver controles internos para monitorar e responder a esses riscos de forma eficaz;

d) Transparência na Tomada de Decisões: as decisões de investimento devem ser tomadas com transparência, informando todos os envolvidos, incluindo participantes, patrocinadores e instituidores dos planos. É essencial que todas as partes interessadas compreendam os fundamentos das decisões de investimento e as práticas de gestão de riscos associadas;

e) Diligência e Competência dos Gestores: os gestores de investimentos, sejam internos ou externos, devem ser escolhidos com base em critérios rigorosos de competência e integridade. É importante garantir que eles possuam a experiência e os conhecimentos necessários para gerenciar os ativos dos planos de benefícios de acordo com as políticas estabelecidas;

f) Avaliação e Monitoramento Contínuos: a eficácia das políticas e estratégias de investimento deve ser continuamente avaliada. Isso inclui o monitoramento regular dos desempenhos dos investimentos, a adequação das políticas de investimento e a necessidade de ajustes em resposta a mudanças no ambiente de mercado ou nos objetivos do plano de benefícios; e

g) Práticas de Governança e Ética: fortes práticas de governança e ética são fundamentais. Isso inclui o cumprimento de deveres fiduciários e a manutenção de elevados padrões éticos nas atividades de investimento para proteger os interesses dos participantes.

Mais recentemente, em julho de 2024, o Ministério da Previdência publicou o Parecer SEI nº 146/2024/MPS que “descreve, em linhas gerais, o processo decisório dos investimentos dos RPPS, que deve ser utilizado pelos responsáveis pelos RPPS como subsídio para a correta aplicação de recursos dos segurados desses regimes.”. Trata-se de um parecer mais extenso, mas que deve trazer ainda mais clareza sobre os papéis dos agentes tomadores de decisão de investimentos e as suas responsabilidades.

3.3 Considerações sobre a evolução da legislação e as melhores práticas

A ERISA é um exemplo notável de regulamentação em fundos previdenciários; porém, há muitos outros aspectos destacáveis. Observamos que a evolução da legislação frequentemente eleva o nível de governança, aumenta a sofisticação na gestão de riscos, promove padrões éticos mais altos e incrementa a transparência das informações disponibilizadas aos segurados.

Este progresso é positivo, conforme salienta Nese (2018), porque os resultados dos investimentos dos fundos de pensão têm impactos sociais significativos, especialmente em cenários de baixos retornos, que podem resultar na redução dos valores dos benefícios.

Aplicando essa perspectiva aos RPPS, percebemos que a má gestão dos recursos já causou impactos negativos em diversos entes. Embora não existam estudos quantitativos das perdas geradas pela falta de aderência aos padrões de governança, a experiência de treze anos dos autores como consultores de valores mobiliários no setor permite afirmar que centenas de milhões de reais que deveriam ser convertidos em benefícios não o serão, obrigando os entes a cobrir as insuficiências financeiras e os servidores ativos, inativos e pensionistas a aumentarem os seus gastos para buscar o equilíbrio das previdências a longo prazo.

Essa realidade é corroborada pela autora citada, mesmo tratando-se de modalidades previdenciárias distintas. A legislação dos fundos de pensão constitui um pilar fundamental para a proteção dos direitos dos participantes e para a promoção de práticas de investimento sustentáveis. Woods e Urwin (2010) destacam a importância de uma governança robusta para os fundos de pensão, especialmente no que diz respeito à implementação de estratégias de investimento sustentáveis. Eles propõem um modelo prático de implementação que enfatiza a necessidade de uma missão de investimento clara e de crenças fortes, aplicado principalmente nos sistemas do Reino Unido e dos Estados Unidos.

O modelo de Woods e Urwin engloba o comprometimento da “alta administração”, que inclui os conselhos dos fundos de pensão, investimentos em capacitação e conhecimento, monitoramento dos ativos e investimentos em colaboração e parcerias. Este modelo está fundamentado nos princípios do ESG (*Environmental, Social, and*

Governance) ou ASG (Ambiental, Social e Governança, em português).

Embora as discussões sobre ESG nos RPPS progridam lentamente, especialmente quando considerando os três pilares juntos, é evidente um desenvolvimento acelerado na gestão de recursos no pilar de governança, conforme as etapas práticas propostas por Woods e Urwin.

As Resoluções CMN nº 4.963/2021 e 4.994/2022, aplicadas respectivamente aos RPPS e às EFPC, ilustram esse ponto. Ambas as resoluções, embora em contextos distintos, enfatizam a importância de considerar os aspectos de sustentabilidade econômica, ambiental, social e de governança na análise de riscos, mostrando que a atenção aos critérios ESG está sendo gradualmente incorporada nas normativas.

4 Tendências para os investimentos dos RPPS: o que pode estar por vir?

Esta seção reflete a discussão entre os autores deste capítulo, profissionais atuantes exclusivamente no segmento de investimentos dos Regimes Próprios de Previdência Social. As perspectivas aqui apresentadas são embasadas em pesquisas e vivências, embora permeadas por um sentimento de esperança.

Fazendo um recorte temporal e considerando o ano de 2019, marcado pela publicação da Emenda Constitucional nº 103, observamos que a realidade dos RPPS foi transformada por mudanças significativas. Estas incluem ajustes regulatórios, uma maior aproximação e qualificação dos agentes de controle externo, incentivos concretos à adoção de melhores práticas e investimentos em tecnologia para a gestão e a fiscalização. Tais pilares são essenciais para sustentar os avanços futuros.

Do ponto de vista legislativo, houve um avanço importante com a Lei Federal nº 13.846/2019, estabelecendo requisitos mínimos para os profissionais que atuam nas Unidades Gestoras de um RPPS, considerando tanto a idoneidade moral quanto a qualificação profissional.

Olhando para o futuro, é crucial que se preserve e amplie esse progresso, especialmente no que tange à gestão de recursos. Os

RPPS são atores significativos no mercado financeiro e de capitais no Brasil, gerindo mais de R\$ 298 bilhões.

Em um contexto comparativo, até abril de 2024, o Brasil contava com 982 instituições gestoras de fundos de investimentos, segundo o ranking da ANBIMA (Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais), das quais 469 administram um volume de recursos superior a R\$ 500 milhões. Com dados de dezembro de 2023, extraídos do Demonstrativo de Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR), 114 RPPS apresentam patrimônios líquidos acima de R\$ 500 milhões. Diante desses números, é vital refletir se essas Unidades Gestoras possuem estrutura, tecnologias, processos, fornecedores e profissionais à altura de outras empresas que também gerenciam grandes somas de recursos.

Portanto, é plausível pensar que o futuro exigirá um processo de profissionalização mais acentuado dos agentes envolvidos na gestão de recursos; ou por imposição legislativa, ou pela necessidade de adotar melhores práticas. Esse aprimoramento deve incluir necessariamente remunerações adequadas à qualificação dos profissionais, com processos de seleção baseados em critérios técnicos, ausência de interferência política nas decisões e investimentos significativos em estrutura e tecnologia.

A especialização dos profissionais deve ser uma prioridade nas mudanças, não apenas para aqueles que atuam dentro das Unidades Gestoras; mas também, para outros atores do mercado, especialmente os agentes de controle externo. Tribunais de Contas, Ministério Público, Ministério da Previdência Social, entre outros, têm papel reconhecido na defesa da previdência e de seus participantes. No entanto, é comum, segundo a nossa experiência, que esses órgãos não possuem quantidade suficiente de profissionais especializados em mercado financeiro e de capitais. Tal carência pode resultar em ineficiências em várias etapas da fiscalização, como na análise de processos decisórios e no acompanhamento de fundos que não estejam em conformidade com as normas.

Assim, para que a gestão de recursos dos RPPS se aprimore, é fundamental que tanto os agentes internos quanto os externos, incluindo os consultores de valores mobiliários, alinhem-se às práticas mais avançadas e dominem os conceitos mais atuais do mercado financeiro e de capitais.

Um passo importante nesse alinhamento é a adesão ao Pró-Gestão, conforme discutido nas seções anteriores deste capítulo. No entanto, o mercado, como um organismo dinâmico, continua evoluindo, enfrentando desafios, aprendendo com as adversidades, autorregulando-se (ou sendo regulado), o que resulta na criação de melhores métodos para planejar, executar, verificar e corrigir.

No desenvolvimento deste capítulo, notamos uma convergência entre a legislação vigente e a adoção de melhores práticas, além de uma confluência entre a regulamentação dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), comparando-as também com instituições similares em países desenvolvidos. Assim, os maiores fundos de pensão, fundos soberanos e grandes investidores institucionais podem oferecer valiosas lições para os gestores dos RPPS.

Estas referências têm muito a ensinar; mas, será destacado um ponto, que pode ser desassociado em muitas partes: a gestão de risco.

O conceito de risco nos investimentos começou a ganhar contornos mais claros e estruturados no século XX; porém, foi com Harry Markowitz e o desenvolvimento da teoria moderna de portfólio na década de 1950 que o tema se consolidou. No contexto dos RPPS, a importância do gerenciamento de riscos só foi amplamente reconhecida com a Portaria MPS nº 1.467/2022, que colocou o tema em posição de destaque.

Integrar efetivamente a gestão de risco à cultura de gestão dos recursos dos RPPS exige um investimento substancial em transformação. Especial atenção deve ser dada ao risco de solvência dos planos, mitigando potenciais riscos sistêmicos ao prever cenários futuros, devendo-se buscar alternativas.

Esse alinhamento permitirá que o mercado se ajuste aos padrões dos investidores de vanguarda, que já consideram riscos associados a mudanças demográficas, climáticas, avanços tecnológicos, somadas às mudanças sociais e macroeconômicas. A promoção dessas melhores práticas por parte dos órgãos reguladores e fiscalizadores é fundamental para essa evolução.

A equalização na gestão de riscos deverá impactar as estratégias de investimentos, fomentando a busca por opções alternativas e em ativos estrangeiros, além de investimentos responsáveis e com impacto social e ambiental significativo.

No entanto, para alinhar-se às grandes potências financeiras, é indispensável que os RPPS adotem processos e tecnologias compatíveis. Apesar da ausência de pesquisas específicas sobre os investimentos dos RPPS em tecnologia ou sobre a aplicação de ferramentas e sistemas avançados na gestão dos seus recursos, é evidente que um mercado em busca de desenvolvimento precisa fazer um uso robusto de tecnologia computacional.

Conclusões

É fácil perceber que as normas que regem os investimentos dos Regimes Próprios evoluíram bastante nos últimos anos; de regras gerais e simples às normas que tratam de forma objetiva sobre transparência, identificação, qualificação e responsabilização dos envolvidos na aplicação dos recursos. Ainda temos muito a evoluir, especialmente em relação ao reconhecimento e ao engajamento dos segurados e daqueles que mais deveriam zelar pela sustentabilidade: prefeitos/governadores e secretários.

Enquanto vimos os RPPS elevando o nível de governança, também assistimos à elevação dos seus déficits atuariais, demonstrando, em alguns, uma clara situação de insolvência. Ao mesmo tempo, políticos não aprofundam as discussões sobre o tema e, de forma rasteira, legislam em causa própria em detrimento da sustentabilidade dos regimes, como vimos na aprovação da Lei nº 14.784/2023, vetada pelo Presidente Lula e atualmente em discussão no STF, que reduzia as alíquotas de contribuição de municípios para o Regime Geral e deixava os RPPS sob o risco de extinção por parte dos Poderes Executivo e Legislativo municipais e estaduais que enxergassem ali uma forma de contribuir menos no curto prazo; porém, gerando um passivo muito grande no médio e longo prazo para toda a sociedade.

Infelizmente, é impossível tratarmos previdência apenas de forma técnica. O momento da aposentadoria ou a garantia da renda em casos de recebimento de pensão, deveriam ser considerados “sagrados” e são direitos justamente adquiridos com anos de contribuição. Os recursos de contribuição sobre os salários são confiados a terceiros, muitas vezes desconhecidos; mas, que estão amparados na “garantia” do Estado, seja ele federal, estadual ou municipal. Seria, portanto, este o principal interessado em manter os regimes bem geridos.

Ao analisarmos a trajetória regulatória dos RPPS no Brasil, constatamos um avanço notável que reflete um compromisso crescente com a transparência, a governança e a sustentabilidade dos fundos. Este progresso, embora significativo, destaca a necessidade contínua de adaptação e aprimoramento para enfrentar os desafios futuros e garantir a proteção e o crescimento dos recursos previdenciários de forma responsável e eficiente.

À medida que avançamos, é imperativo continuar aprofundando os conhecimentos técnicos, fortalecer a estrutura regulatória e ampliar o engajamento dos profissionais do mercado na gestão dos RPPS. As práticas internacionais podem servir de inspiração; todavia, devemos também cultivar soluções inovadoras que atendam às particularidades do nosso sistema previdenciário. O foco deve estar na melhoria contínua da qualificação dos gestores, na implementação de tecnologias avançadas para a gestão de ativos e no desenvolvimento de estratégias de investimento que priorizem a diversificação e a mitigação de riscos.

Portanto, olhando para o futuro, é essencial que novos trabalhos sejam realizados para aprimorar os processos de governança e transparência, além de buscar a inclusão de mais classes de ativos e estratégias de investimentos responsáveis. Essas melhorias não só aumentarão a eficácia dos investimentos dos RPPS; como também, contribuirão para a estabilidade e a segurança financeira a longo prazo dos servidores públicos, assegurando que os fundos previdenciários possam cumprir com as suas promessas a todos os beneficiários.

Estamos todos ainda na expectativa acerca das mudanças trazidas pela Resolução CVM nº 175 que “dispõe sobre a constituição, o funcionamento e a divulgação de informações dos fundos de investimento, bem como sobre a prestação de serviços para os fundos”. Esta regulação transforma o arcabouço regulatório dos fundos de investimento no Brasil; porém, já vem sendo um grande desafio entendê-la e mensurar o impacto que trará ao mercado de capitais brasileiro. A opção por mudança tão brusca no mercado de fundos tem como cenário a convergência do padrão brasileiro aos padrões internacionais, o que certamente trará maior simplicidade, transparência e segurança jurídica. Em breve, teremos, portanto, mais uma mudança regulatória nos RPPS com a “nova Resolução CMN nº 4.963”.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITALIS (AN-BIMA). *GESTORES* – ANBIMA. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://WWW.ANBIMA.COM.BR/PT_BR/INFORMAR/RANKING/FUNDOS-DE-INVESTIMENTO/GESTORES.HTM](https://www.anbima.com.br/pt_br/informar/ranking/fundos-de-investimento/gestores.htm). ACESSO EM: 29 JAN. 2025.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (BNDES). *STEWARDSHIP: O PAPEL DOS INVESTIDORES INSTITUCIONAIS NA SUSTENTABILIDADE DAS COMPANHIAS*. AGÊNCIA BNDES DE NOTÍCIAS, 8 AÇO. 2019. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://AGENCIADENOTICIAS.BNDES.GOV.BR/BLOGDODESENVOLVIMENTO/DETALHE/STEWARDSHIP-O-PAPEL-DOS-INVESTIDORES-INSTITUCIONAIS-NA-SUSTENTABILIDADE-DAS-COMPANHIAS/](https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/blogdodesevolvimento/detalhe/stewardship-o-papel-dos-investidores-institucionais-na-sustentabilidade-das-companhas/). ACESSO EM: 29 JAN. 2025.

BRASIL. BANCO CENTRAL. COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. RESOLUÇÃO Nº 175/2022. DISPÕE SOBRE A CONSTITUIÇÃO, O FUNCIONAMENTO E A DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES DOS FUNDOS DE INVESTIMENTO, BEM COMO SOBRE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA OS FUNDOS, E REVOGA AS NORMAS QUE ESPECIFICA. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 160, N. 244, 28 DEZ. 2022A.

BRASIL. BANCO CENTRAL. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. RESOLUÇÃO CMN Nº 4.604, DE 19 DE OUTUBRO DE 2017. ALTERA A RESOLUÇÃO Nº 3.922, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2010, [...]. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 154, N. 203, 23 OUT. 2017.

BRASIL. BANCO CENTRAL. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. RESOLUÇÃO CMN Nº 4.695, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2018. ALTERA A RESOLUÇÃO Nº 3.922, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2010, [...]. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 155, N. 229, 29 NOV. 2018.

BRASIL. BANCO CENTRAL. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. RESOLUÇÃO CMN Nº 4.994, DE 24 DE MARÇO DE 2022. DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS GARANTIDORES DOS PLANOS ADMINISTRADOS PELAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 160, N. 59, 28 MAR. 2022B.

BRASIL. BANCO CENTRAL. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. RESOLUÇÃO DO Nº 3.922, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2010. DISPÕE SOBRE AS APLICAÇÕES DOS RECURSOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL INSTITUÍDOS PELA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, ANO 147, N. 227, 29 NOV. 2010.

BRASIL. BANCO CENTRAL. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. RESOLUÇÃO Nº 4.963, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2021. DISPÕE SOBRE AS APLICAÇÕES DOS RECURSOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL INSTITUÍDOS PELA UNIÃO, PELOS ESTADOS, PELO DISTRITO FEDERAL E PELOS MUNICÍPIOS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 159, N. 223, 29 NOV. 2021.

BRASIL. BANCO CENTRAL. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. RESOLUÇÃO Nº 2.652, DE 23 DE SETEMBRO DE 1999. DISPÕE SOBRE AS APLICAÇÕES DOS RECURSOS DOS FUNDOS COM FINALIDADE PREVIDENCIÁRIA. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, ANO 137, NOV. 1999.

BRASIL. BANCO CENTRAL. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. RESOLUÇÃO Nº 3.244, DE 29 DE OUTUBRO DE 2004. DISPÕE SOBRE AS APLICAÇÕES DOS RECURSOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL INSTITUÍDOS PELA UNIÃO, PELOS ESTADOS, PELO DISTRITO FEDERAL OU POR MUNICÍPIOS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, ANO 141, N. 210, 1 NOV. 2004A.

BRASIL. BANCO CENTRAL. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. RESOLUÇÃO Nº 3.506, DE 26 DE OUTUBRO DE 2007. DISPÕE SOBRE AS APLICAÇÕES DOS RECURSOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL INSTITUÍDOS PELA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, ANO 144, N. 209, 30 OUT. 2007.

BRASIL. LEI FEDERAL Nº 14.784, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2023. PRORROGA ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2027 OS PRAZOS DE QUE TRATAM OS ARTS. 7º E 8º DA LEI Nº 12.546, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2011, E O CAPUT DO § 21 DO ART. 8º DA LEI Nº 10.865, DE 30 DE ABRIL DE 2004, E DAS OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 161, N. 246, 28 DEZ. 2023A.

BRASIL. LEI Nº 13.846, DE 18 DE JUNHO DE 2019. INSTITUI O PROGRAMA ESPECIAL PARA ANÁLISE DE BENEFÍCIOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE, O PROGRAMA DE REVISÃO DE BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE, [...]. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 157, N. 116, 18 JUN. 2019. EDIÇÃO EXTRA.

BRASIL. LEI Nº 6.435, DE 15 DE JULHO DE 1977. DISPÕE SOBRE AS ENTIDADES DE PREVIDÊNCIA PRIVADA. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, 20 JUL. 1977.

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 [...]. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 136, N. 228-A, 28 NOV. 1998.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. PORTARIA SEPRT/ME Nº 9.907, DE 14 DE ABRIL DE 2020. ESTABELECE PARÂMETROS PARA O ATENDIMENTO, PELOS DIRIGENTES, [...]. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 158, N. 79, 27 ABR. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. CONSELHO DE GESTÃO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. *RESOLUÇÃO Nº 13*, DE 1 DE OUTUBRO DE 2004. ESTABELECE PRINCÍPIOS, REGRAS E PRÁTICAS DE GOVERNANÇA, GESTÃO E CONTROLES INTERNOS A SEREM OBSERVADOS PELAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR - EFPC. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 141, N. 194, 7 OUT. 2004B.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. NOTA TÉCNICA SEI Nº 296/2023/MPS, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2023. POSSIBILIDADE DE RESGATE DE APLICAÇÕES EM FUNDOS DE INVESTIMENTOS QUANDO A COTA NA DATA DO RESGATE CORRESPONDER A UM VALOR MENOR DO QUE O INICIALMENTE INVESTIDO. [...]. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 161, N. 247, 29 DEZ. 2023B.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *PARECER SEI Nº 146/2024/MPS*. BRASÍLIA, 15 JUL. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. PORTARIA MPS Nº 170, DE 25 ABRIL DE 2012. ALTERA A PORTARIA MPS/GM Nº 519, DE 24 DE AGOSTO DE 2011, QUE DISPÕE SOBRE AS APLICAÇÕES DOS RECURSOS FINANCEIROS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL INSTITUÍDOS PELA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 149, N. 81, 26 ABR. 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. PORTARIA MPS Nº 300, DE 03 DE JULHO DE 2015. ALTERA A PORTARIA MPS/GM Nº 519, DE 24 DE AGOSTO DE 2011, QUE DISPÕE SOBRE AS APLICAÇÕES DOS RECURSOS FINANCEIROS DOS RPPS [...]. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 152, N. 126, 6 JUL. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *PORTARIA MPS Nº 440*, DE 9 OUTUBRO DE 2013. ALTERA A PORTARIA MPS/GM Nº 519, DE 24 DE AGOSTO DE 2011, [...]. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 150, N. 198, 11 OUT. 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. PORTARIA MPS Nº 155, DE 15 DE MAIO DE 2008. DISPÕE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DA RESOLUÇÃO DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL Nº 3.506, [...]. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 145, N. 93, 16 MAI. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *PREVIDÊNCIA SOCIAL: REFLEXÕES E DESAFIOS*. BRASÍLIA: MPS, 2009. (COLEÇÃO PREVIDÊNCIA SOCIAL, SÉRIE ESTUDOS; V. 30).

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. 2022C.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. PORTARIA MTP Nº 519, DE 24 DE AGOSTO DE 2011. DISPÕE SOBRE AS APLICAÇÕES DOS RECURSOS FINANCEIROS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL [...]. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, ANO 148, N. 164, 25 AGO. 2011.

CALAZANS, FERNANDO F.; SOUZA, MARCUS V.; HIRANO, KARINA D.; CALDEIRA, RENATA M.; SILVA, MARIA DE LOURDES P.; ROCHA, PEDRO E. T.; CAETANO, MARCELO A. A IMPORTÂNCIA DA UNIDADE GESTORA NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: ANÁLISE DA SITUAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL. *REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*, v. 47, N. 2, P. 275-304, 1 ABR. 2013.

CBS. CÓDIGO BRASILEIRO DE STEWARDSHIP. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://WWW.CODIGOBRA-
SILEIRO.COM.BR/CODIGO](https://www.codigobrasileiro.com.br/codigo). ACESSO EM: 29 JAN. 2025.

CFA. *INSTITUTE. GLOBAL INVESTMENT PERFORMANCE STANDARDS*. LONDRES, REINO UNIDO: CFA INSTITUTE, 2010.

DE CONTI; BRUNO MARTARELLO. OS FUNDOS BRASILEIROS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR: SEGMENTAÇÕES ANALÍTICAS E ESTUDOS PRELIMINARES SOBRE A ALOCAÇÃO DE SEUS RECURSOS. IN: SANTOS, CLAUDIO HAMILTON MATOS DOS SANTOS (ORG.). *CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS DO SISTEMA FINANCEIRO BRASILEIRO: UM REGISTRO DA REFLEXÃO DO IPEA NO BIÊNIO 2014-2015*. BRASÍLIA: IPEA, 2017. V. 1.

GARRONE, L. *ALOCAÇÃO DE ATIVOS PARA FUNDOS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR NO BRASIL*. 2010. DISSERTAÇÃO (PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA) - INS-
PER INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA, SÃO PAULO, 2010.

MARKOWITZ, H. PORTFOLIO SELECTION. *THE JOURNAL OF FINANCE*, v. 7, N. 1, P. 77-91, 1952.

NESE, ARLETE DE ARAÚJO SILVA. *GOVERNANÇA, CARACTERÍSTICAS DAS ORGANIZAÇÕES E DE-
SEMPEÑO DOS INVESTIMENTOS: EVIDÊNCIAS EM FUNDOS DE PENSÃO NO BRASIL*. 2017. TESE
(DOCTORADO EM CIÊNCIAS) - FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE,
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, SÃO PAULO, 2017.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). [1999].
DISPONÍVEL EM: [HTTPS://WWW.OECD.ORG/FINANCE/PRIVATE-PENSIONS/2403207.PDF](https://www.oecd.org/finance/private-pensions/2403207.pdf). ACES-
SO EM: 29 JAN. 2025.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *PEN-
sion Markets in Focus 2023*. PARIS: OECD, 2023.

SANTOS, DANIEL J. F.; SECOMANDI, FÁBIO H.; SILVA, JANAINA A.; COSTA, VANESSA M. PRO-
POSTA DE REGULAÇÃO PARA CLASSIFICAÇÃO DE FUNDOS DE INVESTIMENTO SOB A TEMÁTICA
ASG / ESG (AMBIENTAL, SOCIAL E GOVERNANÇA). *BOLETIM ECONOMIA EMPÍRICA*, BRASÍLIA,
V. 2, N. 8, 2021.

SUPERINTÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR (PREVIC). *GUIA PRE-
VIC: MELHORES PRÁTICAS DE INVESTIMENTOS*. BRASÍLIA: PREVIC, 2019.

U.S. DEPARTMENT OF LABOR. *ERISA*. U.S. DEPARTMENT OF LABOR. DISPONÍVEL EM: HT-
TPS://WWW.DOL.GOV/GENERAL/TOPIC/HEALTH-PLANS/ERISA. ACESSO EM: 29 JAN. 2025.

WOODS, CLAIRE; URWIN, ROGER. PUTTING SUSTAINABLE INVESTING INTO PRACTICE: A GO-
VERNANCE FRAMEWORK FOR PENSION FUNDS. *JOURNAL OF BUSINESS ETHICS*, v. 92, N. S1, P.
1-19, 19 ABR. 2010.

A GESTÃO DE PORTFÓLIO DO INVESTIDOR INSTITUCIONAL - O QUE OS GRANDES INVESTIDORES TÊM FEITO PARA BUSCAR UMA PERFORMANCE MAIS ADEQUADA E O QUE ESPERAR À FRENTE!

Gustavo Tuckmantel

Eduarda S. Korzenowski

Introdução

Os investidores institucionais brasileiros (empresas, bancos, *hedge funds*, fundos de pensão e seguradoras) são personagens fundamentais no mercado financeiro do país. Por possuírem grandes fortunas, são provedores de liquidez nos mercados, o que lhes garante tal importância. Já no cenário internacional, alguns *Endowment Funds* – fundos institucionais constituídos com um propósito específico de acordo com a vontade de seus fundadores e doadores – apresentam retornos surpreendentes no longo prazo e as suas filosofias de investimentos podem ser utilizadas de base e de inspiração para os investidores institucionais brasileiros.

Dito isso, o objetivo deste capítulo é apresentar a filosofia de um importante gestor de investimentos internacional e mostrar os avanços que os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) tiveram nos últimos anos nessa direção. Para tanto, vamos apresentar a filosofia de David S. Swensen, gestor do fundo de investimentos da Universidade de Yale e criador do método de Yale. Em seguida, abordaremos alguns aspectos de finanças comportamentais, assunto essencial aos gestores que, muitas vezes, deixam suas crenças e atitudes pessoais influenciarem as suas decisões e os resultados institucionais. Por fim, abordaremos as evoluções que vêm ocorrendo

no mundo dos RPPS no que diz respeito à gestão de investimentos e ao que vislumbrar à frente. Esperamos que o material seja proveitoso para todos que tenham interesse no processo de investimentos, dado que o assunto tratado pode ser aplicado, não apenas por investidores institucionais; mas também, por investidores que estejam começando a montar a sua carteira.

1 David Swensen – Método de Yale

David S. Swensen foi, desde a metade dos anos 1980 até a sua morte em 2021, gestor do fundo de investimentos da Universidade de Yale, onde conquistou reconhecimento por aplicar diversos conceitos teóricos da gestão de carteiras. Junto com Dean Takahashi, inventou o modelo de investimento de Yale cujas estratégias deram resultados surpreendentes para o fundo, que teve rendimento médio de 12% ao ano por 30 anos. Na figura abaixo, é possível perceber, na linha mais acima, o desempenho do fundo de Yale em comparação com o principal indicador da bolsa de valores norte-americana, localizado mais abaixo.

Figura 1: *David Swensen Yale Endowment* Portfólio



Fonte: <https://portfolioslab.com/portfolio/david-swensen-yale-endowment>.

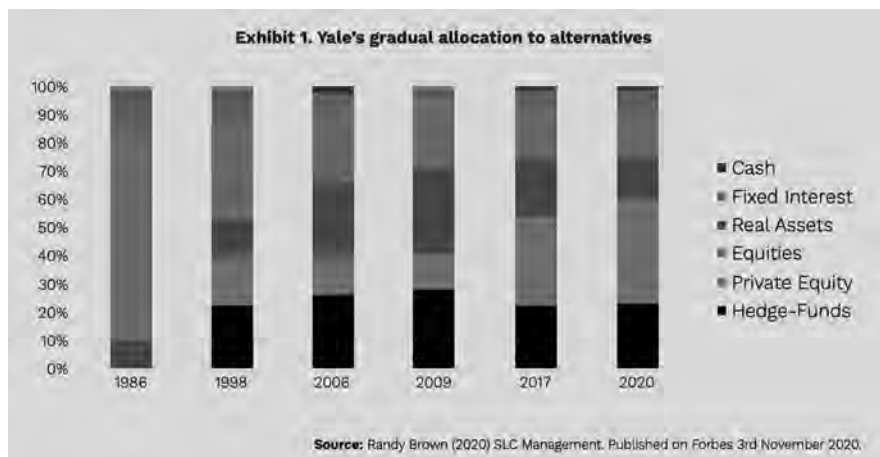
Em seu livro – *Desbravando a Gestão de Portfólios: uma abordagem não convencional para o investimento institucional* (Swensen, 2021) –, o autor traz fundamentos de investimentos que foram aplicados no fundo da Universidade de Yale e que, segundo ele, são essenciais para o seu bom desempenho. Os principais são:

- I. Estabelecer a razão/objetivo do investimento, a sua filosofia; bem como, realizar a gestão de ativos e passivos. Na Universidade de Yale, era preciso estimar o montante periódico dos recursos que poderiam ser distribuídos, de tal forma que a programação de gastos da universidade não fosse afetada. Por exemplo, o fundo não poderia reduzir drasticamente, e de maneira inesperada, os repasses para a sua administração em determinado ano, pois isso poderia inviabilizar o pagamento de bolsas já concedidas pela universidade. Da mesma forma, não poderia se desfazer de ativos que pudessem impactar o resultado futuro da carteira do fundo. O objetivo do fundo era manter o poder de compra dos recursos aplicados, levando em conta o crescimento dos custos da universidade.
- II. Definir as classes de ativos nas quais serão realizados investimentos; criar uma política de investimentos e realizar a gestão de ativos segundo o que foi definido. O fundo da Universidade de Yale dividia os ativos em títulos de renda fixa americanos, ações americanas, ações em mercados desenvolvidos, ações em mercados emergentes, estratégia com retorno absoluto, fundos de participação em empresas e ativos reais. Swensen menciona que, além da política de investimentos, havia uma política de rebalanceamento periódico da carteira, importante para manter o equilíbrio e o bom desempenho de longo prazo.
- III. Estabelecer um processo de investimentos. De acordo com Swensen, a formalização do processo de investimentos também é um fator primordial para o bom desempenho de longo prazo de fundos institucionais. Segundo ele, todos os grandes investidores institucionais possuem um comitê de investimentos que disciplina as decisões que são tomadas.

Além disso, a filosofia de investimentos aplicada por David Swensen no fundo de Yale traz diversos benefícios. Entre eles, podemos citar:

- I. Diversificação. A carteira do fundo foi projetada para diversificar investimentos em várias classes de ativos, incluindo ações, *private equity*, imóveis, fundos de *hedge* e recursos naturais. Esta diversificação é importante, pois ajuda a distribuir o risco e a reduzir a volatilidade da carteira.
- II. Investimentos alternativos (fora da renda fixa). Na figura abaixo, podemos perceber que, ao longo dos anos, a alocação foi migrando cada vez mais para ativos alternativos (*private equity*, imóveis e fundos de *hedge*). Esses investimentos têm potencial para gerar retorno mais elevado que os investimentos “tradicionais”. Assim, incluir esses ativos na carteira pode ajudar a aumentar o retorno dela como um todo.

Figura 2: Portfólio de Yale



Fonte: <https://portfolioslab.com/portfolio/david-swensen-yale-endowment>.

- III. Utilização de fundos de índice de baixo custo. Swensen também enfatiza a importância de fundos passivos, com baixas taxas de administração. Esses fundos são considerados mais eficientes do que os fundos ativos que provavelmente não apresentarão desempenho superior ao do mercado no longo prazo.
- IV. Gestão de riscos. Diversificar os investimentos em várias classes de ativos ajuda a minimizar o risco e a maximizar os retornos a longo prazo.

- V. Abordagem de longo prazo. O portfólio foi desenvolvido para investidores de longo prazo e não se concentra no desempenho de curto prazo.
- VI. Flexibilidade. O portfólio é flexível e deve ser rebalanceado periodicamente para atender as necessidades, os objetivos e a tolerância ao risco do investidor

2 Finanças Comportamentais

Outro aspecto relevante no cenário de investimentos internacionais é o comportamento dos investidores. Mesmo em se tratando de investidores institucionais, não devemos esquecer que a gestão desses recursos é feita por pessoas e, por isso, é importante entendermos e ter consciência dos principais efeitos das nossas emoções na hora de investir. Assim, as finanças comportamentais desempenham um papel crucial na gestão de ativos, pois reconhecem que os investidores, muitas vezes, não são perfeitamente racionais e podem ser influenciados por fatores psicológicos em suas decisões de investimentos.

Um dos principais autores que trata sobre o assunto é Morgan Housel. Em seu livro – *Psicologia Financeira* (Housel, 2021) –, o autor nos traz algumas lições que podem servir para todos os tipos de investidores. A primeira delas é a lição de que as atitudes importam mais do que as contas e as informações. No livro, ele nos explica essa lição com dois exemplos, a de um servente de limpeza, Ronald Read, que não sabia ler e a de um empreendedor, Richard Fuscone, que fundou uma startup. Se considerarmos somente o conhecimento, era de se esperar que o empreendedor tivesse acumulado mais recursos do que o servente. No entanto, o comportamento importa e, em função disso, não é o que se observou. Ao morrer, o servente deixou uma boa herança para os filhos, enquanto o empreendedor pediu falência em 2008 e nada deixou para a sua família.

O que se observa é que Read foi paciente ao longo da vida. Ele guardou o pouco que podia e investiu em ações *blue chips*, ou seja, ações de primeira linha. Em seguida, passou décadas esperando aquele pequeno investimento inicial render e alcançar 8 milhões de dólares. Por outro lado, Fuscone apresentava um comportamento altamente ambicioso. Ao longo da vida, fez um grande empréstimo para reformar a sua mansão e acabou perdendo todo o seu capital.

Essa diferença de comportamento dos dois foi o suficiente para que a enorme diferença de formação e experiência entre eles se tornasse irrelevante.

Ademais, outra lição importante trazida por Morgan é a de se ter cuidado com os casos extremos. Muitas pessoas olham alguns casos de sucesso e pensam que, replicando exatamente o que os gestores fizeram, o resultado será igual. No entanto, é importante ter em mente que nem tudo pode ser replicado e que os modelos de gestão apresentados devem ser adaptados à realidade de cada investidor e a cada cenário econômico encontrado.

Além de Morgan, outro autor importante, quando falamos de comportamento de investidores, é Daniel Kahneman (2012), vencedor do Prêmio Nobel de Economia em 2002, com a sua teoria de que existem duas formas de pensar: uma rápida e intuitiva e uma lenta, deliberativa e lógica. Segundo ele, grande parte das vezes, utilizamos o pensamento rápido na tomada de decisão quando, na verdade, deveríamos utilizar o pensamento lógico. Nesse pensamento rápido, muitas vezes, ignoramos informações e dados relevantes e usamos “regras de bolso”. Essas regras nos levam a erros sistemáticos, chamados de vieses, que se tornaram amplamente conhecidos. A própria Comissão de Valores Mobiliários (CVM) elaborou a Série CVM comportamental (Brasil, 2015), onde apresenta os vieses do investidor, conforme apresentaremos a seguir:

- a. Viés da Ancoragem. Faz com que a exposição prévia a uma informação nos leve a considerá-la fortemente na tomada de decisão, independentemente da sua relevância para o que é decidido.
- b. Aversão a perda. Faz atribuírmos maior importância às perdas do que aos ganhos, induzindo-nos frequentemente a correr mais riscos no intuito de tentar reparar eventuais prejuízos.
- c. Viés da confirmação. Descreve a tendência de as pessoas interpretarem informações de forma a confirmar as suas próprias convicções. Ou seja, se confrontarmos aquilo que já sabemos com um conhecimento novo, as nossas crenças e certezas tem um peso maior.
- d. Lacunas de Empatia. Diz respeito ao fato de que a nossa capacidade de interpretar os acontecimentos é profundamente dependente de nosso estado emocional. Esse viés

faz com que as pessoas subestimem a influência do próprio estado emocional no momento de tomar decisões.

- e. Autoconfiança Excessiva. Leva a pessoa a confiar excessivamente em seus próprios conhecimentos e opiniões, além de superestimar a sua contribuição pessoal para a tomada de decisão, tendendo a acreditar que sempre está certa em suas escolhas e atribuindo os seus eventuais erros a fatores externos.
- f. Efeito de Enquadramento. Descreve como a tomada de decisão pode ser afetada pela maneira como o problema é formulado ou pela forma como as opções são apresentadas ou enquadradas.

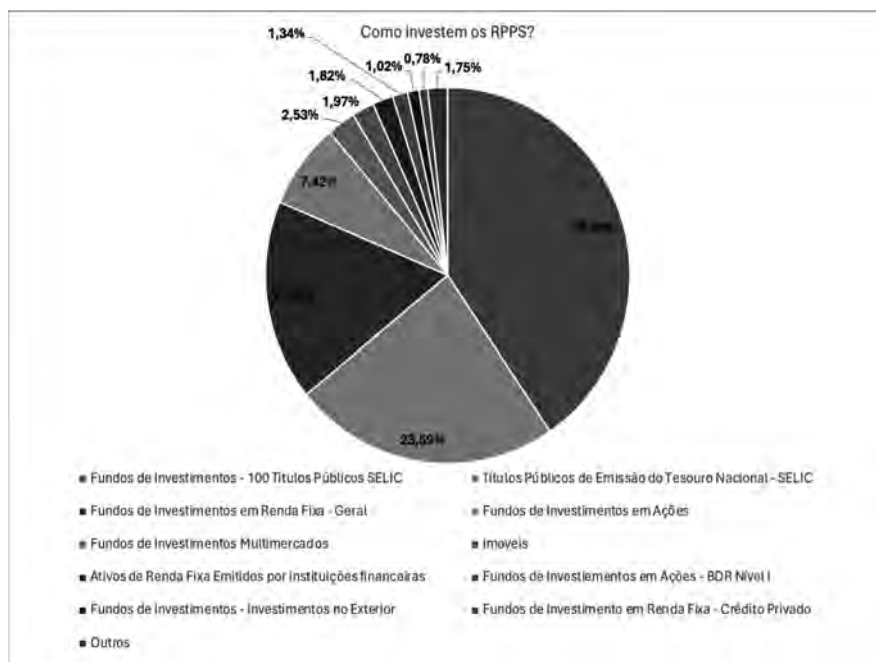
Como se sabe, a gestão de ativos envolve a tomada de decisões de investimento com base em análises financeiras e avaliação de riscos. No entanto, os investidores podem ficar vulneráveis aos vieses cognitivos apresentados e podem ser influenciados por fatores psicológicos e emocionais em suas decisões de investimentos. Por isso, o conhecimento desse assunto é tão importante. Os gestores de ativos que entendem esses vieses podem adotar estratégias para mitigar os seus efeitos e melhorar o seu processo de tomada de decisão.

Em resumo, as finanças comportamentais desempenham um papel importante na gestão de ativos, ajudando os gestores a entender e a lidar com os aspectos psicológicos e emocionais que influenciam as decisões de investimento e o funcionamento dos mercados financeiros. Ao integrar insights comportamentais em suas estratégias de investimentos, os gestores de ativos podem melhorar a eficácia de suas decisões e maximizar os retornos para os investidores.

3 E os Regimes Próprios de Previdência Social?

No que diz respeito aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), a figura abaixo evidencia que, grande parte deles, tem a sua carteira investida, principalmente, em fundos de investimentos de renda fixa ou investimentos atrelados a títulos públicos. Juntos, esses componentes somam mais de 80% do portfólio das instituições. Investimentos como fundos de ações, multimercados e investimentos no exterior ainda não possuem, em média, grande representação na carteira dos institutos.

Figura 3: Composição carteiras RPPS (Quantum)



Fonte: <https://www.quantumaxis.com.br/webaxis/login.jsp>.

No entanto, a legislação veio evoluindo ao longo do tempo para acompanhar as mudanças e as evoluções do mercado financeiro. As portarias da Secretaria de Previdência (Sprev) e as resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) aproximam cada vez mais os RPPS dos demais investidores institucionais. Entre elas, duas tem destaque, dado a sua atualidade e relevância:

- i. Portaria MTP nº 1.467/2022. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para a organização e o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social, unificando todos os entendimentos sobre o assunto.
- ii. Resolução CMN nº 4.963/2021. Dispõe sobre a aplicação dos Regimes Próprios de Previdência Social.

Importante o fato de os limites de investimento serem atribuídos às mais diversas classes de ativos, dando ao gestor um caminho para ser trilhado em busca de rentabilidade. Ainda, a necessidade

de uma definição de estratégia alvo, mínima e máxima, traz à tona a preocupação em se moldar uma estratégia para o ano, que inclua a diversificação e seja analisada de tempos em tempos; assim como, que sofra ajustes. Isso é muito importante, pois, tendo diretrizes claras, os gestores dos RPPS podem tomar decisões mais fundamentadas e maximizar os retornos financeiros do fundo.

Com relação aos riscos, a Portaria nº 1.467/2022 estabelece medidas para mitigar os riscos associados aos investimentos. Administrá-los é fundamental para proteger o patrimônio do fundo. E a elaboração de políticas de gerenciamento de riscos, com a definição de limites de exposição a cada classe de risco (mercado, crédito etc.), é um exemplo dessas medidas.

Já, com relação à transparência e à prestação de contas do processo de investimentos, as Portarias exigem que os gestores dos institutos forneçam relatórios mensais e anuais com as informações sobre os investimentos, retornos, custos etc. A exigência de elaboração de uma política de investimentos anual, a instituição de comitês de investimentos e os processos, como credenciamento de fundos e gestores, também contribuem para disciplinar as decisões que são tomadas. Por fim, ressaltamos a indicação ou a exigência de estudos anuais de ALM (*Asset Liability Management*), que utilizam dados da gestão de passivos para orientar a gestão de ativos, com um objetivo de investimento de longo prazo.

É importante notar que, mais recentemente, outras medidas também foram implementadas. Tivemos a inclusão de audiências públicas por parte dos RPPS, que resulta em um diálogo com os conselhos e com a sociedade, fazendo que os gestores também olhem com mais atenção a gestão de ativos. A inclusão do Pró-Gestão, um conjunto de regras de certificação que permite uma maior exposição a ativos de risco, de acordo com a comprovada melhor gestão dos RPPS, também pode ser citada. Por fim, a exigência de certificação por parte dos dirigentes e conselheiros é mais uma medida que auxilia na gestão de ativos e que pode, inclusive, fazer os tomadores de decisão se atentarem mais aos vieses comportamentais. Esses são mais alguns avanços que permitem aos RPPS aumentar a sua alocação em ativos com maior potencial de rentabilidade.

De maneira geral, o RPPS passou por muitas mudanças na sua resolução, sanando problemas do passado e desbravando caminhos para uma melhor gestão. Com isso, cada vez mais a sua legislação se aproxima à legislação dos demais investidores institucionais.

Conclusões

Em um mercado financeiro cada vez mais complexo, há maior necessidade de os gestores institucionais se adaptarem a esse novo universo, incluindo investimentos que saiam apenas do tradicional. No entanto, esse não é um processo que deve acontecer rapidamente, precisa ser estudado, utilizando-se de base as referências internas e externas.

Conforme citado por Swensen, para os investidores terem sucesso na gestão de seus fundos, é necessário que eles possuam algumas características:

- i. Ter como horizonte de investimento de longo prazo. Apesar de o capital principal investido ter que ser preservado em termos reais e parte do portfólio ter que estar disponível para financiar as necessidades de fluxo de caixa, o horizonte de longo prazo permite que esses fundos possam assumir mais risco e, com isso, aumentar os seus retornos.
- ii. Aproveitar oportunidades. Dado o seu prazo de investimento de longo prazo, os fundos podem aproveitar oportunidades de compra durante crises, pois conseguem esperar a recuperação dos ativos ao longo dos ciclos de mercado.
- iii. Maior diversificação em investimentos. De acordo com a teoria moderna de portfólios, uma maior diversificação dos ativos da carteira com ativos não correlacionados trará menor volatilidade para o fundo e gerará retorno consistente de longo prazo. Alocar em investimentos alternativos é uma estratégia para diversificar a exposição aos riscos tradicionais já que eles não são correlacionados. Uma carteira com ativos alternativos pode resistir melhor aos diferentes movimentos do mercado, minimizando os riscos da carteira. Isso ajuda a preservar o capital investido no longo prazo.
- iv. Selecionar os melhores gestores de investimentos. É importante notar que a diversificação, por si só, não melhora os resultados. É necessário selecionar gestores habilidosos e experientes.
- v. Estabelecer processos de investimentos. Por fim, o estabelecimento de processos de investimentos, com uma política de investimentos, comitês de gestão e de riscos e o estabe-

lecimento periódico de rebalanceamento de carteiras são essenciais.

Percebemos que, as regras têm evoluído no que diz respeito aos RPPS, com mecanismos que permitem aos institutos se aproximarem do modelo utilizado por gestores de fora do país. A utilização dos estudos ALM; a certificação dos gestores; a certificação pró-gestão, que aumenta os limites em investimentos de maior risco; a obrigatoriedade de estabelecimento de uma política de investimentos que deve ser seguida; bem como, o credenciamento e a diligência de gestores e das instituições, são algumas ferramentas que nos aproximam dos modelos de gestão internacional.

Desafios permanecem e um dos principais desafios futuros corresponde ao comportamento dos gestores institucionais, que precisam tomar consciência do papel das suas emoções no processo de investimentos, além de acompanhar as rápidas mudanças que ocorrem no mercado. Como disse Morgan Housel (2021) em seu livro *Psicologia Financeira*: “o que importa para investir e poupar dinheiro é a sua propensão de controlar a ganância e o medo, além da capacidade de olhar para o futuro”.

Referências

BRASIL. BANCO CENTRAL. COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. RESOLUÇÃO Nº 4.963, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2021. DISPÕE SOBRE AS APLICAÇÕES DOS RECURSOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL INSTITUÍDOS PELA UNIÃO, PELOS ESTADOS, PELO DISTRITO FEDERAL E PELOS MUNICÍPIOS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 159, N. 223, 29 NOV. 2021.

BRASIL. BANCO CENTRAL. COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. *SÉRIE CVM COMPORTAMENTAL*. RIO DE JANEIRO: CVM, 2015. v. 1.

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.

CHOWDHURY, SABIL. *THE PRINCIPLES OF ENDOWMENT STYLE INVESTING: A GUIDE FOR TRUSTEES, DIRECTORS AND COMMITTEE MEMBERS OF NON-PROFIT ORGANISATIONS* [S. L.]: KODACAPITAL, 2021.

HOUSEL, MORGAN. *PSICOLOGIA FINANCEIRA: LIÇÕES ATEMPORAIS SOBRE FORTUNA, GANÂNCIA E FELICIDADE*. RIO DE JANEIRO: EDITORA INTRÍNSECA, 2020.

KAHNEMAN, DANIEL. *RÁPIDO E DEVAGAR: DUAS FORMAS DE PENSAR*. RIO DE JANEIRO: EDITORA OBJETIVA, 2012.

SWENSEN, DAVID. *DESBRAVANDO A GESTÃO DE PORTFÓLIOS: UMA ABORDAGEM NÃO CONVENCIONAL PARA O INVESTIMENTO INSTITUCIONAL*. EDITORA BEI, 2021.

SWENSEN, DAVID. *YALE ENDOWMENT PORTFOLIO*. *PORTFOLIOSLAB*, 2025. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://PORTFOLIOSLAB.COM/PORTFOLIO/DAVID-SWENSEN-YALE-ENDOWMENT](https://portfolioslab.com/portfolio/david-swensen-yale-endowment). ACESSO EM: 29 JAN. 2025.

OS DESAFIOS CULTURAIS, REGULAMENTARES E PROCEDIMENTAIS PARA INVESTIR OS RECURSOS DO RPPS NO SEGMENTO DE EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS

Tatiana Matte de Azevedo

Introdução

A disciplina da proteção social dos servidores públicos apresenta origens distintas e tratamento diferenciado em cada unidade federativa. Característica marcante, no entanto, consiste no fato de que a proteção social, desde o início, sempre foi tratada como extensão da política de pessoal.

A propósito, afirma Pinheiro (1999, p. 7-26) que “o modelo de seguridade social inerente ao antigo regime previdenciário do setor público era essencialmente uma extensão da política de pessoal do Estado”. Bem demonstra isso o fato de que, normalmente, a aposentadoria era custeada diretamente com recursos do tesouro da administração direta, enquanto outros benefícios, como a pensão por morte, integravam o rol de obrigações assumidas por entidades da administração indireta, a exemplo das denominadas caixas de pensão. Em verdade, o Estado empreendia políticas previdenciárias como forma de compensar a ausência de políticas salariais ou de carreira.

Nesse cenário, podemos dizer que a concessão de aposentadoria ao servidor público representava um verdadeiro prêmio, para o quê se considerava o seu tempo de serviço, em regra, sendo esse o único requisito a ser atendido.

No tocante ao arcabouço constitucional, durante longo período inexistiu regra clara sobre a contribuição dos servidores, aposentados e pensionistas e do Poder Público para a aposentadoria. Con-

siderando a República¹⁰⁷, se a aposentadoria se originou em 1891, foi somente a partir de 1993, com a Emenda Constitucional (EC) nº 3, que se esboçou preocupação com a fonte de custeio de tal benefício.

Mesmo a Constituição Federal (CF) de 1988, na sua redação original, previa a possibilidade de instituição de Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) sem a contribuição obrigatória e sem a exigência de viabilidade financeira e atuarial. Exigência que só veio a ser implementada como princípio dos RPPS com a EC nº 20, de 1998. Ou seja, durante cerca de 107 anos, a aposentadoria foi concedida, em regra, aos servidores, sem a fonte de custeio específica.

1 Os Recursos do Regime Próprio de Previdência Social e as suas Aplicações

A Emenda Constitucional (EC) nº 103, de 2019, ao tratar da organização e do funcionamento dos regimes próprios de previdência social, além de referendar a aplicação da Lei Federal nº 9.717, de 1998, trouxe a possibilidade de os recursos do RPPS serem aplicados “na concessão de empréstimos a seus segurados, na modalidade de consignados, observada regulamentação específica estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional”¹⁰⁸.

Por sua vez, a necessidade de aplicação dos recursos do RPPS conforme regulamentação do Conselho Monetário Nacional (CMN) já é regra a ser observada desde a Lei Federal nº 9.717, de 1998:

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

I - (Revogado pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

107 Isso sem contar o período do Império.

108 Emenda Constitucional nº 103, de 2019:

Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

[...]

§ 7º Os recursos de regime próprio de previdência social poderão ser aplicados na concessão de empréstimos a seus segurados, na modalidade de consignados, observada regulamentação específica estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (Brasil, 2019).

II - existência de conta do fundo distinta da conta do Tesouro da unidade federativa;

III - (Revogado pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

IV - **aplicação de recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional – CMN** (Brasil, 1998, grifo nosso).

Após a Lei Federal nº 9.717, de 1998, portanto, a primeira regulamentação “sobre as aplicações dos recursos dos fundos com finalidade previdenciária” foi estabelecida pela Resolução CMN nº 2.652, de 23 de setembro de 1999. Posteriormente, passou-se a observar as seguintes regulamentações: Resolução CMN nº 3.244, de 2004; Resolução CMN nº 3.506, de 2007; Resolução CMN nº 3.790, de 2009; Resolução CMN nº 3.922, de 25 de novembro de 2010, que esteve em vigor até 2 de janeiro de 2022.

Então, em 29 de novembro de 2021, foi publicada, no Diário Oficial da União (DOU) a Resolução CMN nº 4.963, que “dispõe sobre as aplicações dos recursos dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, instituídos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios”, em vigor a partir de 3 de janeiro de 2022 e até o momento atual.

Dentre as alterações procedidas pela Resolução CMN nº 4.963, de 2021, que objetivaram tornar mais rígidos os padrões de governança e a segurança na aplicação dos recursos, destacamos a obrigatoriedade de segregação dos recursos do RPPS em relação aos do ente federativo; a alteração de limites de investimentos em diversos segmentos; a flexibilização dos limites globais de aplicação dos recursos para os RPPS enquadrados nos níveis III e IV do Pró-Gestão; e a regulamentação da aplicação de recursos do RPPS em empréstimos, na modalidade consignados, a servidores, aposentados e pensionistas a ele vinculados.

A regulamentação quanto aos segmentos de aplicação para a alocação dos recursos do RPPS está disciplinada no art. 2º da Resolução CMN nº 4.963, de 2021:

Art. 2º Observadas as limitações e condições estabelecidas nesta Resolução, **os recursos dos regimes próprios de previdência social devem ser alocados nos seguintes segmentos de aplicação:**

I - renda fixa;

II - renda variável;

III - investimentos no exterior;

IV - investimentos estruturados;

V - fundos imobiliários;

VI - **empréstimos consignados** (Brasil, 2021, grifo nosso).

Quanto à delimitação do que deve ser considerado como “recursos” para fins de aplicação do disposto na Resolução CMN nº 4.963, de 2021, esclarece o seu art. 3º:

Art. 3º Para efeito desta Resolução, são considerados recursos:

I - as disponibilidades oriundas das receitas correntes e de capital;

II - os demais ingressos financeiros auferidos pelo regime próprio de previdência social;

III - as aplicações financeiras;

IV - os títulos e os valores mobiliários;

V - os ativos vinculados por lei ao regime próprio de previdência social; e

VI - demais bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária do regime próprio de previdência social.

§ 1º Os recursos dos regimes próprios de previdência social visam à constituição das reservas garantidoras dos benefícios do regime e devem ser mantidos e controlados de forma segregada dos recursos do ente federativo e geridos, em conformidade com a política de investimento estabelecida e os critérios para credenciamento de instituições e contratações, de forma independente.

§ 2º Para garantir a segregação de que trata o § 1º, os recursos do regime próprio de previdência social deverão ser vinculados a órgão ou entidade gestora do regime ou a fundos previdenciários com inscrição específica no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (Brasil, 2021).

A partir dessas premissas, temos as disposições específicas a serem observadas para a aplicação dos recursos no segmento de empréstimos consignados na Resolução CMN nº 4.963, de 2021; bem como, as instruções sobre a operacionalização da carteira de empréstimos consignados estabelecidas pela Portaria do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) nº 1.467, de 2 de junho de 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”.

2 A Aplicação dos Recursos do RPPS no Segmento de Empréstimos Consignados

A Emenda Constitucional (EC) nº 103, de 2019, ao dispor, no art. 9º, sobre as diretrizes a serem observadas pelos Regimes Próprios

de Previdência Social, trouxe a possibilidade de estes aplicarem os seus recursos na concessão de empréstimos consignados a seus segurados e beneficiários, conforme o seu § 7º: “Os recursos de regime próprio de previdência social poderão ser aplicados na concessão de empréstimos a seus segurados, na modalidade de consignados, observada regulamentação específica estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional”.

Assim como toda e qualquer aplicação de recursos do RPPS, a aplicação em empréstimos consignados deve observar os procedimentos estabelecidos para as aplicações em outros segmentos, sendo o ponto de partida a definição da política anual de aplicação dos recursos. Destacamos, a respeito, o disposto na Resolução CMN nº 4.963, de 2021:

Art. 1º Os recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios nos termos da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, devem ser aplicados conforme as disposições desta Resolução.

§ 1º Na aplicação dos recursos de que trata esta Resolução, os responsáveis pela gestão do regime próprio de previdência social devem:

I - observar os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez, motivação, adequação à natureza de suas obrigações e transparência;

II - exercer suas atividades com boa fé, lealdade e diligência;

III - zelar por elevados padrões éticos;

IV - adotar regras, procedimentos e controles internos que visem garantir o cumprimento de suas obrigações, respeitando a política de investimentos estabelecida, observados os segmentos, limites e demais requisitos previstos nesta Resolução e os parâmetros estabelecidos nas normas gerais de organização e funcionamento desses regimes, em regulamentação da Secretaria de Previdência;

V - realizar com diligência a seleção, o acompanhamento e a avaliação de prestadores de serviços contratados;

VI - realizar o prévio credenciamento, o acompanhamento e a avaliação do gestor e do administrador dos fundos de investimento e das demais instituições escolhidas para receber as aplicações, observados os parâmetros estabelecidos de acordo com o inciso IV.

[...]

Art. 4º **Os responsáveis pela gestão** do regime próprio de previdência social, antes do exercício a que se referir, **deverão definir a política anual de aplicação dos recursos** de forma a contemplar, no mínimo:

I - o modelo de gestão a ser adotado e, se for o caso, os critérios para a contratação de pessoas jurídicas autorizadas nos termos da legislação em vigor para o exercício profissional de administração de carteiras;

II - a **estratégia de alocação dos recursos entre os diversos segmentos de aplicação** e as respectivas carteiras de investimentos;

III - os parâmetros de rentabilidade perseguidos, que deverão buscar compatibilidade com o perfil de suas obrigações, tendo em vista a necessidade de busca e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial e os limites de diversificação e concentração previstos nesta Resolução;

IV - os limites utilizados para investimentos em títulos e valores mobiliários de emissão ou coobrigação de uma mesma pessoa jurídica;

V - a metodologia, os critérios e as fontes de referência a serem adotados para precificação dos ativos de que trata o art. 3º;

VI - a metodologia e os critérios a serem adotados para análise prévia dos riscos dos investimentos, bem como as diretrizes para o seu controle e monitoramento;

VII - a metodologia e os critérios a serem adotados para avaliação e acompanhamento do retorno esperado dos investimentos;

VIII - o plano de contingência, a ser aplicado no exercício seguinte, com as medidas a serem adotadas em caso de descumprimento dos limites e requisitos previstos nesta Resolução e dos parâmetros estabelecidos nas normas gerais dos regimes próprios de previdência social, de excessiva exposição a riscos ou de potenciais perdas dos recursos (Brasil, 2021, grifo nosso).

Veja-se que a aplicação de recursos do RPPS no segmento de empréstimos consignados a servidores, aposentados e pensionistas é uma possibilidade, a ser estabelecida na política anual de investimentos, não havendo obrigação de sua adoção pelos Regimes Próprios de Previdência Social. Portanto, observados os limites estabelecidos na Resolução CMN nº 4.963, de 2021, decorrerá de decisão local.

Nessa condição, muitos ainda são os obstáculos a serem superados para a aplicação dos recursos do RPPS no segmento de empréstimos consignados.

3 Os Desafios para a Aplicação dos Recursos do RPPS no Segmento de Empréstimos Consignados

É sabido que, por questões econômicas e culturais, grande parte da população brasileira tem contratado empréstimos, pelos mais diversos motivos. Para se ter uma ideia, em novembro de 2023, o número de benefícios pagos pelo Instituto Nacional de Seguridade So-

cial (INSS) ultrapassou 39 milhões^{109 110} Por sua vez, em abril de 2024, havia mais de 63 milhões de empréstimos consignados contratados por beneficiários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)¹¹¹.

Apesar disso, constatamos uma grande resistência por parte das gestões dos Regimes Próprios de Previdência Social na aplicação de recursos no segmento de empréstimos consignados. E o que se ouve, com frequência, é o argumento de que o RPPS “não é banco”, ou seja, uma visão de que o RPPS passará a ser visto como uma instituição financeira, e não de que conceder empréstimos, na modalidade consignado, poderá se revelar em uma forma de aplicação dos recursos do RPPS que, bem gerida, é segura e poderá gerar um bom retorno financeiro.

Além disso, o crédito consignado é uma modalidade de empréstimo já consolidada e, como tal, a experiência, os conhecimentos e, especialmente, os procedimentos observados para a sua perfectibilização faz com que a aplicação dos recursos do RPPS nesse segmento surja com mais segurança aos gestores.

Hipótese corroborada pela rigidez da regulamentação que dispõe sobre a aplicação dos recursos do RPPS no segmento de empréstimos consignados, assim estabelecida justamente para conferir a blindagem aos recursos previdenciários, garantidores do pagamento de benefícios previdenciários.

3.1 Os limites de aplicação dos recursos do RPPS no segmento de empréstimos consignados

A primeira questão a ser observada, e que muitas vezes tem servido de alegação para a falta de interesse na aplicação dos recursos do RPPS no segmento de empréstimos consignados, são os (baixos) limites estabelecidos pela regulamentação federal.

109 Devendo-se considerar que nem todos os benefícios são elegíveis para a contratação de empréstimos consignados.

110 Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/beneficios-do-inss-chegam-a-39-036.865>. Acesso em: 29 jan. 2025.

111 Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/taxa-maxima-de-juros-do-consignado-do-inss-cai-mais-uma-vez-1-68>. Acesso em: 29 jan. 2025.

A Resolução CMN nº 4.963, de 2021, estabelece que, para fins de definição dos limites a serem observados quanto às aplicações dos recursos do RPPS, devem ser considerados:

- as disponibilidades oriundas das receitas correntes e de capital;
- os demais ingressos financeiros auferidos pelo regime próprio de previdência social;
- as aplicações financeiras; e
- os títulos e os valores mobiliários.

Então, o art. 12 da mesma Resolução CMN nº 4.963, de 2021, estabelece os limites a serem observados para a aplicação no segmento empréstimos consignados: até 5% (cinco por cento) das disponibilidades financeiras, em se tratando de RPPS “não” certificado pelo Programa Pró-Gestão RPPS; e até 10% (dez por cento) no caso de RPPS com certificação institucional Pró-Gestão, em qualquer nível de aderência.

Considerando que, dos 2.145 RPPS ativos no Brasil, pouco mais de 10% (dez por cento) possui certificação institucional Pró-Gestão¹¹², trabalhamos com a possibilidade de aplicação dos recursos em empréstimos consignados no percentual de 5% (cinco por cento), o que – em percentuais – é baixo, mas que, ainda assim – em números absolutos –, pode representar um volume expressivo de recursos a serem oferecidos aos segurados vinculados ao RPPS.

Contudo, dada a complexidade, vista por muitos, quanto aos procedimentos a serem observados para a aplicação dos recursos do RPPS na concessão de empréstimos consignados no percentual de apenas 5% (cinco por cento), há quem já desconsidere como segmento a ser estudado, sequer chegando à análise da segurança de tal aplicação como fonte de receita.

112 Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/pro-gestao-rpps-certificacao-institucional/pro-gestao-rpps>. Acesso em: 29 jan. 2025.

3.2 A necessidade de rendimento superior à meta atuarial e de cobertura integral do custo com o empréstimo

O § 1º do art. 12 da Resolução CMN nº 4.963, de 2021, traz o regramento quanto aos encargos e taxas a serem considerados no caso de aplicação de recursos do RPPS em empréstimos a servidores, aposentados e pensionistas, na modalidade de consignados:

Art. 12. [...]

[...]

§ 1º **Os encargos financeiros** das operações de que trata o caput **devem ser superiores à meta de rentabilidade** de que trata o inciso III do art. 4º, **acrescidos** das seguintes **taxas**:

I - **de administração das operações**, que deverá suportar todos os custos operacionais e de gestão decorrentes das atividades de concessão e controle dos empréstimos;

II - **de custeio dos fundos garantidores ou de oscilação de riscos** de que trata o § 6º;

III - **de adicional de risco, para fazer frente a eventos extraordinários**, porventura não cobertos pelos fundos de que trata o inciso II (Brasil, 2021, grifo nosso).

Como se vê, a regulamentação federal requer que a aplicação no segmento de empréstimos consignados atinja rentabilidade superior à meta atuarial, sendo o único segmento que tem essa exigência. Além da obrigatoriedade de os encargos financeiros terem que ser superiores à meta atuarial estabelecida na política de investimentos, todo o custo operacional para a viabilidade dos empréstimos consignados deve estar embutido nos encargos a serem cobrados do seu tomador, dando sustentabilidade à aplicação.

A depender das taxas de juros ofertadas pelas instituições financeiras, as quais, em regra, oferecem empréstimos consignados a servidores públicos com percentuais reduzidos, dada a segurança no recebimento que oferecem, pode a necessidade de os encargos financeiros incidentes sobre as operações ter que ser superior à meta atuarial, acrescidos das despesas operacionais, vir a se constituir em um entrave à aplicação dos recursos do RPPS nesse segmento.

De qualquer forma, qualquer aplicação de recursos do RPPS no segmento de empréstimos consignados dependerá de análise de sua viabilidade ao se estabelecer a política de investimentos.

3.3 A definição, na política de investimentos, dos requisitos e condições para a elegibilidade aos empréstimos

Faz-se necessário que sejam definidas as regras de elegibilidade para a concessão dos empréstimos. Trata-se do estabelecimento de requisitos e condições a serem atendidos pelo pretendo tomador do empréstimo, a partir da análise das características biométricas, funcionais e remuneratórias e a natureza dos benefícios. Na prática, é a definição do perfil do grupo de servidores e beneficiários do RPPS elegível à contratação de empréstimos consignados.

Ao estabelecer as diretrizes a serem observadas para fins de definição do público elegível ao empréstimo consignado, a Portaria MTP nº 1.467, de 2022, determina a impossibilidade de concessão aos servidores ou benefícios que estejam enquadrados, no momento da solicitação, em qualquer das seguintes hipóteses:

- I. não tenham disponibilidade de margem consignável para a contratação;
- II. que tenham causado inadimplência em relação a empréstimos consignados anteriormente tomados perante o RPPS;
- III. tenham perdido o vínculo com o ente federativo ou cessado o benefício; e
- IV. percebam remuneração ou provento cujo pagamento é de responsabilidade do ente federativo que não esteja enquadrado na classificação “A” quanto à Capacidade de Pagamento (CAPAG).

Das condições impostas pela regulamentação federal que impossibilitam a concessão de empréstimo consignado, a novidade, considerando que empréstimos consignados existem disponíveis no mercado financeiro há pelo menos duas décadas, é o condicionamento à capacidade de pagamento do ente federativo, quando se tratar de concessão a servidor efetivo ou beneficiário cuja responsabilidade pelo pagamento do benefício é do ente.

3.4 A definição de quem pode figurar como tomador do empréstimo: a possibilidade de ter que ser conferido tratamento diferenciado em razão da capacidade de pagamento do ente federativo

Eventual concessão de empréstimos consignados com recursos do RPPS está limitada aos servidores, aposentados e pensionistas vinculados ao regime. Assim, quanto aos servidores ativos, apenas os servidores efetivos serão elegíveis a empréstimos com recursos do RPPS.

No que diz respeito aos beneficiários, além da vinculação ao Regime Próprio de Previdência Social que está aplicando recursos na concessão de empréstimos consignados, deve ser considerado o tempo de direito à percepção do benefício, no caso de beneficiário com direito por tempo determinado, o que se aplica especialmente aos pensionistas.

No caso de empréstimos a servidores ativos, ou a aposentados e pensionistas cuja responsabilidade pelo pagamento dos benefícios é do Tesouro Municipal (ainda que por meio de repasse dos valores à unidade gestora), deve ser observado o disposto no § 5º do art. 12 da Resolução CMN nº 4.963, de 2021:

§ 5º Para os empréstimos concedidos a servidores, aposentados e pensionistas, nas situações em que o pagamento da remuneração ou dos proventos seja de responsabilidade do ente federativo ou que dependa de suas transferências financeiras mensais, deverão ser observados os seguintes critérios mínimos, com base na classificação da situação financeira dos respectivos Estados, Distrito Federal e Municípios, divulgada pela Secretaria do Tesouro Nacional, relativa à sua capacidade de pagamento:

I - não poderão ser concedidos os empréstimos aos segurados de que trata este parágrafo, em caso de classificação B, C ou D;

II - em caso de inadimplência, pelo ente federativo, do repasse ao órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social dos valores devidos em consignação ou das transferências dos aportes para o pagamento das aposentadorias e pensões por morte, são vedadas novas concessões de empréstimos aos segurados de que trata este parágrafo por prazo igual ao período de atraso, contado a partir da regularização total dos pagamentos (Brasil, 2021, grifo nosso).

A classificação da situação financeira relativa à capacidade de pagamento dos entes públicos é divulgada pela Secretaria do Tesou-

ro Nacional (STN), podendo ser consultada no site Tesouro Nacional Transparente¹¹³.

A capacidade de pagamento dos entes públicos é determinada com base na análise dos indicadores de (1) endividamento, (2) poupança corrente e (3) liquidez, conforme Portaria STN nº 501/2017, revogada pela Portaria STN nº 5.623/2022.

Então, o servidor ativo, ou beneficiário (aposentado ou pensionista) com benefício custeado pelo Tesouro Municipal, vinculado a ente federativo classificado com capacidade de pagamento “B”, “C” ou “D” (em uma classificação de “A” a “D”, conforme art. 3º da referida Portaria da STN), não poderá ter empréstimo concedido com recursos do RPPS.

Trata-se de critério a ser considerado pelos gestores do RPPS a cada solicitação de empréstimo por servidores ativos, ou aposentados ou pensionistas cuja responsabilidade pelo pagamento dos benefícios é do Tesouro Municipal.

Também, no caso de o ente atrasar o repasse de recursos ao RPPS para o pagamento de benefícios de sua responsabilidade, ou atrasar o repasse dos valores retidos dos servidores a título de consignação em favor do RPPS, novas concessões de empréstimos aos servidores ativos, ou aposentados ou pensionistas, cuja responsabilidade pelo pagamento dos benefícios é do Tesouro Municipal, somente poderão ocorrer após transcorrido o prazo igual ao período de atraso, contado a partir da regularização total dos pagamentos.

Essa necessidade permanente de controle quanto ao grupo elegível, com a possibilidade constante de ter que dispender um tratamento diferenciado aos servidores ativos, ou aposentados ou pensionistas, cuja responsabilidade pelo pagamento dos benefícios é do Tesouro Municipal, em razão da capacidade de pagamento do município, ou em razão do atraso de repasses ao RPPS, o que não depende da gestão da unidade gestora, assusta os gestores. Em que pese tratar-se de procedimento decorrente tão somente da regulamentação federal, estar no gerenciamento da concessão de empréstimos e, com isso, ter a possibilidade de negá-la em decorrência de questões alheias às que são decorrentes diretas de sua gestão, tem

113 Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag>. Acesso em: 29 jan. 2025.

causado certo melindre nos gestores, já que administram um regime de previdência que tem o seu grupo constituído integralmente por colegas, ou deles dependentes. E a negativa de concessão de empréstimos, especialmente quando decorrente da necessidade de dispendir um tratamento diferenciado, por não atendimento de obrigações de responsabilidade do município, por vezes é um constrangimento que os gestores não querem assumir.

3.5 A rigidez do contrato: a cultura do empréstimo

Para a aplicação de recursos do RPPS no segmento de empréstimos consignados, a regulamentação federal impõe que o contrato a ser firmado com o tomador do empréstimo contenha cláusulas mínimas, conforme indicativo constante no art. 22 do Anexo VIII (Aplicação dos Parâmetros para Gestão dos Investimentos) da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, a saber:

Art. 22. Os contratos das operações de empréstimos devem conter:

I - cláusula de consignação em pagamento com desconto em folha;

II - autorização, em caso de exoneração, demissão, cessação do vínculo ou do benefício, ou de afastamentos do servidor sem manutenção da remuneração mensal, antes do término da amortização do empréstimo, de retenção das verbas rescisórias ou decorrentes da perda de vínculo para a quitação do saldo devedor líquido do empréstimo;

III - autorização para débito em conta corrente do tomador, no caso de inviabilidade do desconto direto em folha de pagamento ou das remunerações, proventos e verbas de que tratam os incisos I e II; e

IV - anuência dos órgãos responsáveis pelo pagamento dos servidores, aposentados e pensionistas, de sua responsabilidade como devedor solidário pela cobertura de eventual inadimplemento, na situação de que tratam os incisos I e II do § 2º do art. 20 (Brasil, 2022b).

Ainda que a cultura do empréstimo consignado esteja consolidada no mercado financeiro brasileiro, pois se trata de modalidade de crédito oficializada em 2003 pela Lei Federal nº 10.820, muito se ouve falar que aplicar recursos do RPPS na concessão de empréstimos consignados aos seus segurados e beneficiários possa soar, para esses tomadores, como uma fragilidade nas regras a serem observadas.

Entretanto, o que se vê é exatamente o contrário: um rigorismo nas regras, de forma a dar segurança e solidez à gestão do RPPS.

Nesse contexto, há a necessidade de o instrumento contratual conter a cláusula de consignação em pagamento com o desconto em folha; assim como, a expressa autorização para a retenção (limitada a 30% do valor) das verbas percebidas no caso de encerramento do vínculo, por qualquer que seja o motivo, se ocorrido antes do término da amortização do empréstimo, para a sua quitação; e a autorização para o débito em sua conta corrente, no caso de não percepção de valores suficientes para a quitação do empréstimo.

Assim, a rigidez das cláusulas contratuais observa a necessidade de os recursos do RPPS serem geridos com responsabilidade, de forma a primar pela manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial, princípio constitucional a ser observado na sua gestão. Nosso entendimento, portanto, é de que o rigorismo a ser observado nas cláusulas contratuais é medida salutar aos RPPS.

3.6 Os limites a serem observados

Quanto aos prazos e limites de concessão de empréstimos consignados (art. 12, § 4º, da Resolução CMN nº 4.963, de 2021), tais deverão ser adequados considerando a massa de segurados, observados os seguintes critérios mínimos:

Quanto aos prazos:

- deve ser observado o limite máximo estabelecido para os empréstimos concedidos aos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS);
- deve ser considerada a expectativa de sobrevida do segurado e o tempo de duração do benefício estimado conforme taxa de sobrevivência utilizada na avaliação atuarial do Regime Próprio de Previdência Social.

Quanto à margem consignável:

o art. 12, § 10, da Resolução CMN nº 4.963, de 2021, estabelece que devem ser observados, como parâmetros mínimos, para fins de estabelecimento da margem consignável, o previsto para os beneficiários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Da mesma forma, quanto aos conceitos de remuneração básica e remuneração disponível.

No que diz respeito ao previsto no âmbito do RGPS, cabe referir a Lei Federal nº 10.820, de 2003, que “dispõe sobre a autorização

para desconto de prestações em folha de pagamento” e a Instrução Normativa PRES/INSS nº 138, de 2022, que “estabelece critérios e procedimentos operacionais relativos à consignação de descontos para pagamento de crédito consignado contraído nos benefícios pagos pelo INSS”, especialmente quando define remuneração disponível:

Lei nº 10.820/2003:

Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se:

[...]

VIII - remuneração disponível, os vencimentos, subsídios, soldos, salários ou remunerações, descontadas as consignações compulsórias. (Brasil, 2003).

Instrução Normativa PRES/INSS nº 138/2022:

Art. 7º A identificação do limite de 45% (quarenta e cinco por cento) dar-se-á no momento da averbação, após a dedução das seguintes consignações, observada a última competência paga, excluída a que contenha o 13º (décimo terceiro) salário:

I - pagamento de benefícios além do devido;

II - imposto de renda retido na fonte;

III - pensão alimentícia; e

IV - contribuições devidas pelo segurado à previdência social (Brasil, 2022c).

Entendemos que, nesses termos, deverá dispor a legislação municipal quando da regulamentação da concessão de empréstimos consignados com recursos do RPPS. Ou seja, há a necessidade de a lei municipal deixar claro que a remuneração disponível, a ser considerada para a concessão de empréstimos consignados com recursos do RPPS, é aquela composta pelas parcelas remuneratórias do servidor (e aqui, a sugestão é que seja limitado às parcelas permanentes), descontadas as consignações compulsórias, conforme a IN PRES/INSS nº 138, de 2022.

Observados os limites de consignação já referidos, necessário que a política de investimentos estabeleça os valores mínimo e máximo dos empréstimos; assim como, o valor mínimo da prestação, prazos e custo administrativo da carteira (art. 12, § 11, da Resolução CMN nº 4.963, de 2021).

Ainda, quanto à aplicação de recursos previdenciários no segmento de empréstimos consignados, importante destacar que todo o procedimento deve observar as boas práticas de governança.

Conclusões

Para pensar: a aplicação de recursos do RPPS em empréstimos consignados vale o risco?

A aplicação de recursos do RPPS no segmento de empréstimos consignados nada mais é do que uma modalidade de investimentos. Como tal, devem ter todos os riscos a ela inerentes, considerados no estudo sobre a sua viabilidade e que refletem no custo de sua operação.

Ainda que se esteja a falar de aplicação que apresenta certo risco, certo é que toda a aplicação está revestida de determinado risco. No caso de aplicação no segmento de empréstimos consignados, não se pode desconsiderar, especialmente:

- o risco de inadimplência, ainda que mínimo, já que se está a tratar de concessão de empréstimo com expressa autorização para o desconto em folha, mas que pode acontecer, por exemplo, nos casos de falecimento, exoneração, cassação de benefício;

- os riscos de mercado, já que não se pode afastar a possibilidade de a inflação ser maior do que a previsão inicial, superando a meta atuarial estabelecida, que é fixada de um exercício para o outro, composta por uma rentabilidade líquida esperada, somada a um índice inflacionário; e

- o eventual risco operacional, especialmente no caso de gerenciamento próprio da concessão dos empréstimos, considerando a inexperiência da gestão do RPPS na aplicação de recursos nesse segmento.

Contudo, vale destacar que, para os riscos de inadimplência e de mercado, há a possibilidade de constituição de fundos garantidores, fundos de oscilação de riscos e, até mesmo, contratação de seguros, sendo que referidos custos devem ser suportados integralmente pelos tomadores dos empréstimos. Portanto, há mecanismos para a mitigação dos riscos.

Ademais, ainda que, para alguns, o fato de a aplicação no segmento de empréstimos consignados ter que atingir uma rentabilidade superior à meta de rentabilidade atuarial seja um critério que deixa o custo do empréstimo consignado ofertado pelo RPPS em desvantagem, se comparado com os empréstimos ofertados pelas instituições financeiras, na prática, trata-se da oportunidade de o

RPPS poder oferecer uma opção de crédito mais acessível aos seus segurados e beneficiários, que irão pagar juros ao próprio RPPS, observada a meta atuarial, garantindo, desta forma, recursos para o pagamento dos benefícios atuais e futuros.

Assim, é claro que aplicar recursos do RPPS no segmento de empréstimos consignados é um investimento e, como tal, sujeito a riscos. Todavia, riscos inerentes à própria atividade de investir, que podem ser consideravelmente minorados, se observados os parâmetros estabelecidos na Resolução CMN nº 4.963, de 2021, e na Portaria MTP nº 1.467, de 2022.

Então, analisando o empréstimo consignado com recursos do RPPS e toda a regulamentação que o reveste, estamos inclinados a concluir que está se construindo um sólido segmento de aplicação, a ser avaliado com a merecida cautela por parte de cada ente federativo para a alocação dos recursos do seu RPPS, considerando todas as peculiaridades e os riscos que lhes são inerentes.

Referências

BRASIL. [CONSTITUIÇÃO (1988)]. *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988*. BRASÍLIA: SENADO FEDERAL, 1988.

BRASIL. BANCO CENTRAL. COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. RESOLUÇÃO Nº 4.963, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2021. DISPÕE SOBRE AS APLICAÇÕES DOS RECURSOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL INSTITUÍDOS PELA UNIÃO, PELOS ESTADOS, PELO DISTRITO FEDERAL E PELOS MUNICÍPIOS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 159, N. 223, 29 NOV. 2021.

BRASIL. BANCO CENTRAL. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. RESOLUÇÃO DO Nº 3.922, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2010. DISPÕE SOBRE AS APLICAÇÕES DOS RECURSOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL INSTITUÍDOS PELA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, ANO 147, N. 227, 29 NOV. 2010.

BRASIL. BANCO CENTRAL. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. RESOLUÇÃO Nº 2.652, DE 23 DE SETEMBRO DE 1999. DISPÕE SOBRE AS APLICAÇÕES DOS RECURSOS DOS FUNDOS COM FINALIDADE PREVIDENCIÁRIA. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, 1999.

BRASIL. BANCO CENTRAL. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. RESOLUÇÃO Nº 3.244, DE 29 DE OUTUBRO DE 2004. DISPÕE SOBRE AS APLICAÇÕES DOS RECURSOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL INSTITUÍDOS PELA UNIÃO, PELOS ESTADOS, PELO DISTRITO FEDERAL OU POR MUNICÍPIOS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, 2004.

BRASIL. BANCO CENTRAL. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. RESOLUÇÃO Nº 3.506, DE 26 DE OUTUBRO DE 2007. DISPÕE SOBRE AS APLICAÇÕES DOS RECURSOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL INSTITUÍDOS PELA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, 2007.

BRASIL. BANCO CENTRAL. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. RESOLUÇÃO Nº 3.790, DE 24 DE SETEMBRO DE 2009. DISPÕE SOBRE AS APLICAÇÕES DOS RECURSOS EM MOEDA CORRENTE DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL INSTITUÍDOS PELA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, 2009.

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 FEDERAL Nº 10.820, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2003. DISPÕE SOBRE A AUTORIZAÇÃO PARA DESCONTO DE PRESTAÇÕES EM FOLHA DE PAGAMENTO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 140, N. 246, 18 DEZ. 2003.

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. 1998.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. PORTARIA Nº 5.623, DE 22 DE JUNHO DE 2022. ESTABELECE OS CRITÉRIOS PARA ANÁLISE DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO, DA SUFICIÊNCIA DAS CONTRAGARANTIAS, DO CUSTO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO E PARA A CONCESSÃO DE GARANTIAS DA UNIÃO. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 160, N. 118, 24 JUN. 2022A.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. PORTARIA Nº 501, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2017. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 154, N. 225, 24 NOV. 2017.

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. 2022B.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. INSTRUÇÃO NORMATIVA PRESS/INSS Nº 138, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2022. ESTABELECE CRITÉRIOS E PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS RELATIVOS À CONSIGNAÇÃO DE DESCONTOS PARA PAGAMENTO DE CRÉDITO CONSIGNADO CONTRAÍDO NOS BENEFÍCIOS PAGOS PELO INSS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 160, N. 214, 11 NOV. 2022C.

PINHEIRO, VINICIUS CARVALHO. REFORMA DA PREVIDÊNCIA E FEDERALISMO: O CASO BRASILEIRO. *CONJUNTURA SOCIAL*, BRASÍLIA, V. 10, N. 1, P. 7-26, JAN./MAR. 1999.



GRUPO III

**EQUILÍBRIO FINANCEIRO
E ATUARIAL**

SEGREGAÇÃO DE MASSAS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Gustavo Adolfo Carrozzino

Márcio Osório Freitas

Thiago Costa Fernandes

Introdução

A segregação da massa, uma das formas de equacionar o déficit atuarial, conforme artigo 55, inciso II, da Portaria MTP nº 1.467/2022 tem os seus impactos positivos e negativos no âmbito atuarial e fiscal, que pretendemos apresentar neste capítulo, sem esgotar o assunto.

No âmbito atuarial, traremos como esta metodologia é trabalhada, segregando a massa em dois planos: Fundo em Capitalização e Fundo em Repartição, conforme nomenclatura estabelecida pela supracitada Portaria.

Na área fiscal, abordaremos sobre a regulamentação do limite da despesa com pessoal pela Lei Complementar nº 101/00, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), apresentando os limites globais, de alerta e prudencial da despesa com pessoal entre os Poderes e os órgãos nas esferas da União e dos entes subnacionais.

Apresentaremos a estrutura do Relatório de Gestão Fiscal, criado pela LRF, focada nas deduções das despesas brutas com pessoal, que sofrem alterações quando a segregação da massa é implantada no ente federado.

A arrecadação de contribuições dos segurados e a contribuição patronal que abate as despesas com inativos e pensionistas, respectivamente, com esteio no artigo 19, § 1º, inciso VI, alíneas “a” e “c”, da LRF, combinado com a Nota Técnica SEI nº 18.162/2021/ME, são as

rubricas do RGF que têm as suas deduções reduzidas na segregação da massa por conta do regime de competência.

Em seguida, apresentaremos o caso da Manaus Previdência, mostrando a sua situação inicial e como a revisão dos parâmetros de segregação da massa impactou no equilíbrio atuarial do plano previdenciário e no equilíbrio financeiro do plano financeiro (FFIN). Por fim, realizaremos uma análise dos impactos de uma eventual reforma previdenciária na Manaus Previdência.

1 Impactos Atuariais

A técnica conhecida como “Segregação de Massa” foi inicialmente prevista pelo art. 20 da Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008; entretanto, tal prática já era amplamente utilizada, de forma que tal dispositivo apenas veio a regulamentar este método de amortização do déficit atuarial.

A lógica da segregação de massas é promover uma migração gradual do sistema de Repartição Simples para o de Capitalização. Muitos regimes previdenciários foram criados no período compreendido entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a Emenda Constitucional nº 20, de 1998; e outros, antes mesmo deste período.

Até a reforma previdenciária de 1998, o sistema previdenciário não era obrigatoriamente contributivo e muitos RPPS ainda ofereciam cobertura para a assistência médica (sem que houvesse uma segregação de recursos assistenciais dos recursos previdenciários). Ainda, alguns RPPS garantiam apenas a concessão do benefício de Pensão por Morte, deixando a cargo do ente federativo o pagamento das aposentadorias, que eram consideradas como um benefício estatutário.

A partir da EC nº 20/1998, com a obrigatoriedade de realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço, todo o passivo atuarial gerado pelos servidores ativos, aposentados e pensionistas passou a ser da titularidade do respectivo RPPS, sem que o lastro financeiro fosse repassado pelo ente federativo.

Apesar de toda a regulamentação, a falta de cultura previdenciária, no tocante à capitalização; bem como, a falta de instrumentos fiscalizatórios, proporcionaram que muitos RPPS se mantivessem

no regime de caixa, arrecadando contribuições apenas para o pagamento dos benefícios previdenciários existentes.

Dessa forma, a migração deste sistema para o Regime de Capitalização necessitaria a instituição de um plano de amortização em alíquotas extremamente elevadas, inviabilizando esta migração.

Para contornar esta situação, alguns atuários passaram a sugerir que o RPPS fizesse essa migração de forma gradual, onde o RPPS assumiria apenas o passivo atuarial de uma parcela dos servidores ativos, equivalente ao ativo financeiro existente, enquanto o passivo, referente aos demais servidores aposentados e pensionistas existentes e aos benefícios futuros da outra parte dos servidores ativos, seria pago pelo ente federativo que assumiria o pagamento dos benefícios até a sua extinção, como já vinha sendo feito. Para isso, uma “data de corte” era estudada, de forma que todos os servidores admitidos após esta data seriam destinados ao plano em Capitalização (cujos benefícios seriam pagos pelo RPPS com recursos dos ativos garantidores); os demais seriam destinados ao plano Financeiro e seriam pagos com recursos das contribuições dos servidores deste próprio plano; como também, a partir do momento em que houvesse insuficiência financeira, o ente federativo passaria a realizar esta cobertura.

Deste modo, foi possível segregar tanto os recursos financeiros entre estes dois planos, proporcionando a capitalização de recursos para o pagamento de benefícios previdenciários, quanto os recursos destes dois planos.

Com efeito, apesar dos estudos atuariais destes planos segregados apresentarem as projeções dos gastos referentes a estas complementações, com a visão limitada aos seus respectivos mandatos, esta prática era muito bem-vista por prefeitos e governadores nos anos iniciais da utilização desta técnica. Entretanto, quando os gastos começaram a comprometer a viabilidade dos investimentos públicos e, até mesmo, o pagamento da folha dos servidores ativos, muitos planos segregados foram extintos, utilizando todo o recurso acumulado por anos de capitalização no pagamento de poucos meses de benefícios previdenciários.

Apesar de o art. 22 da Portaria MPS nº 403/2008 prever a prévia aprovação da Secretaria de Previdência Social para o seu desfazimento, muitos o fizeram sem respeitar tal regramento.

Há que se destacar que o caput do artigo 20 da supracitada portaria estabelecia que este plano deveria ser utilizado na hipótese de inviabilidade de instituição de um plano de amortização, conforme o previsto nos artigos 18 e 19, isto é, deveria ser uma opção residual; porém, o texto da portaria MTP nº 1.467/2022 (que revogou e consolidou as suas regras) não prevê de forma expressa esta condição para a sua implementação.

Portanto, a segregação de massa é classificada como um método de amortização de déficit atuarial e a sua utilização pode criar a ilusão de que o RPPS apresente equilíbrio atuarial. Entretanto, apenas o plano capitalizado estará atuarialmente equilibrado, enquanto o plano financeiro apresentar-se-á sempre em déficit atuarial. Neste segundo plano, por manter-se em regime de repartição até a sua completa extinção, a preocupação do ente será em realizar anualmente a cobertura do déficit financeiro; todavia, há que se preocupar sempre com a viabilidade de realizar tais aportes no longo prazo, pois não poderá ultrapassar os limites fiscais com Despesa Total de Pessoal.

2 Impactos Fiscais

2.1 A Regulamentação do limite da despesa com pessoal

O artigo 169 da Constituição Federal afirma que a despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios não podem exceder os limites estabelecidos em Lei Complementar.

A Lei Complementar em comento é a nº 101, de 04 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

O artigo 19 da LRF estipulou os percentuais da receita corrente líquida em que os entes federados não podem exceder como limite na despesa total com pessoal, conforme determina o artigo 169 da Constituição Federal:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento (Brasil, 2000).

No artigo 20 da LRF, foram repartidos os limites globais da despesa com pessoal entre os Poderes e órgãos nas esferas da União e dos entes subnacionais:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar; (Vide Decreto nº 3.917, de 2001)

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:¹¹⁴

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo (Brasil, 2000).

No artigo 54 da LRF, foi criado o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), determinando que os titulares de Poderes e dos órgãos cita-

114 Vide ADI nº 6.533.

dos em seu artigo 20, emitirão o Relatório de Gestão Fiscal ao final de cada quadrimestre.

Segundo o artigo 55, inciso I, alínea “a”, da LRF, o RGF conterá comparativo com os limites da despesa total com pessoal, distinguindo-a entre os inativos e pensionistas. Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais (Brasil, 2023, p. 446), “o Demonstrativo da Despesa com Pessoal é parte integrante do RGF e deverá ser elaborado pelos Poderes e pelos órgãos com poder de autogoverno, tais como o Poder Executivo, os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, o Tribunal de Contas e o Ministério Público”.

De acordo com esse Manual:

[...] o demonstrativo deverá conter valores da despesa com pessoal do Poder/Órgão executada nos últimos 12 (doze) meses, com informações sobre a despesa bruta com pessoal, dividida em ‘Pessoal Ativo’, ‘Pessoal Inativo e Pensionistas’ e ‘Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização’, as despesas não computadas para fins de verificação do limite (Brasil, 2023, p. 446).

A despesa total com pessoal terá percentual em relação à receita corrente líquida (RCL) com limites máximo, prudencial e de alerta estabelecidos conforme a legislação.

Os Poderes e órgãos citados no artigo 20 da LRF devem apresentar em seus demonstrativos, para fins de aplicação dos limites de gastos com pessoal, a integralidade das despesas com os seus respectivos servidores inativos e pensionistas, mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão, conforme o art. 20, § 7º, da LRF.

A despesa total com pessoal, conhecida também como despesa bruta com pessoal, compreende o somatório de diversos gastos desta natureza com ativos, inativos e pensionistas; bem como, encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, de acordo com o artigo 18 da LRF, que é deduzida de algumas rubricas apontadas no artigo 19, § 1º, da LRF.

A despesa bruta com pessoal explicitada no artigo 18 da LRF não poderá exceder os limites máximos da RCL, conforme tabela do Manual de Demonstrativos Fiscais (2023, p. 470), abaixo descritos, que se trata de um resumo esquemático da repartição dos limites globais do art. 20 da LRF:

Tabela 1: Limites máximos da Despesa Bruta de Pessoal

Ente	Executivo	Legislativo	Judiciário	Ministério Público	Total
União	40,9%	2,5%	6,0%	0,6%	60,0%
Estados/DF	49,0%	3,0%	6,0%	2,0%	60,0%
Municípios	54,0%	6,0%	---	---	60,0%

Fonte: Elaborado pelos autores, com base no artigo 20 da LRF.

No intuito de evitar que os entes federados e órgãos com autonomia administrativa, orçamentária e financeira elencados no artigo 20 da LRF ultrapassem esses limites máximos, em homenagem ao princípio da gestão fiscal responsável, foram criados os limites de alerta e prudencial.

O limite de alerta da despesa total com pessoal – art. 59, § 1º, inciso II – ocorre quando o(s) Poder(es) e/ou órgão(s) citado(s) alhures ultrapassa(m) 90% (noventa por cento) do limite que consta no artigo 20 da LRF.

Já, o limite prudencial com despesa total com pessoal – art. 22, parágrafo único, da LRF – ocorre quando o(s) Poder(es) e/ou órgão(s) ultrapassa(m) 95% (noventa e cinco por cento) do limite que consta no artigo 20 da LRF.

Enquanto o fato de ultrapassar o limite de alerta da despesa total com pessoal só gera um alerta dos Tribunais de Contas aos Poderes ou órgãos referidos no art. 20 LRF; o de ultrapassar o limite prudencial causa diversas vedações impostas pelo artigo 22, parágrafo único, da LRF.

Dessa forma, percebe-se a importância do controle da despesa com pessoal, seja na sua despesa bruta total, seja nas deduções cabíveis nestes gastos, conforme artigo 19, § 1º, da LRF, apresentado anteriormente.

O presente capítulo irá se ater às deduções do limite de despesa de pessoal, especificamente as elencadas no artigo 19, § 1º, inciso VI, alíneas “a” e “c”, da LRF, *ipsis litteris*:

Art. 19. [...]

§1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

[...]

VI - com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

[...]

c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021) (Brasil, 2000).

A Lei Complementar nº 178, de 2021, alterou o item “c” do inciso VI do § 1º do artigo 19 da LRF, conforme citado acima. Relativamente à regulamentação do item “c”, o Ministério da Economia emitiu a Nota Técnica SEI nº 18.162/2021/ME. Para fins de visualização do RGF, segue o modelo apresentado no Manual de Demonstrativos Fiscais:

Figura 1: Modelo do anexo 1 do RGF

DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													
DEMONSTRATIVO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA SOCIAL													

2.2 As deduções no limite de despesa com pessoal na repartição simples

A seguir, citaremos as deduções no limite de despesa com pessoal que sofrem alterações com o fundo capitalizável na segregação da massa; mas, que são deduzidas normalmente no fundo de repartição simples. Conforme exposto anteriormente, a arrecadação de contribuições dos segurados será deduzida das despesas com inativos e pensionistas com esteio no artigo 19, § 1º, inciso VI, alínea “a”, da LRF.

Vale trazer à baila o item 85, “a”, da Nota Técnica SEI nº 18.162/2021/ME para demonstrar parte do que será deduzido do Demonstrativo da Despesa com Pessoal (DDP) do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), *ipsis litteris*:

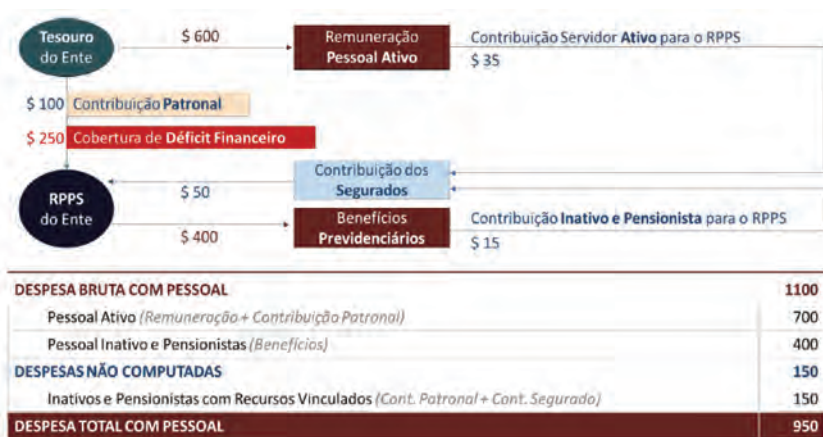
Ante todo o exposto, pode-se concluir que as transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial dos regimes próprios de previdência social, de que trata a alínea “c” do inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF, na redação dada pela LC nº 178, de 2021, são representadas pelos seguintes recursos do Tesouro do ente federativo (transferidor) para o RPPS (recebedor):

a) contribuição previdenciária patronal normal/ordinária instituída em lei do ente federativo e fundamentada em avaliação atuarial do RPPS (tanto para regime sem segregação da massa, quanto, em caso de segregação da massa, para o Fundo em Repartição e para o Fundo em Capitalização) (Brasil, 2021b).

Portanto, a arrecadação de contribuições dos segurados e a contribuição patronal são deduzidas da Despesa com Pessoal nos entes federados e órgãos mencionados no artigo 20 da LRF. Tais contribuições envolvem valores oriundos dos ativos, inativos e pensionistas, que podem ser cobrados, com a EC nº 103/19, em proventos com valores superiores a um salário-mínimo, quando o RPPS tiver déficit atuarial.

No exemplo abaixo, conforme ilustração do Manual de Demonstrativos Fiscais, temos um fundo previdenciário deficitário, pois, do total de \$ 400 a serem pagos de benefícios previdenciários, \$ 100 são de contribuição patronal, \$ 50 são de contribuição dos segurados ativos, inativos e pensionistas, sendo os \$ 250 restantes de cobertura do Tesouro do ente para o RPPS:

Figura 2: Exemplo de fluxo com déficit financeiro



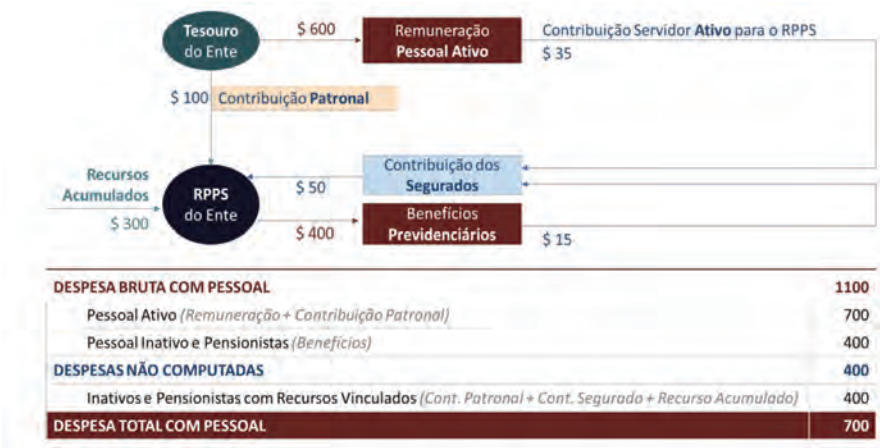
Fonte: Manual de Demonstrativos Fiscais (Brasil, 2023, p. 465).

Segundo o Manual:

[...] o fato de que os repasses efetuados para cobertura de déficit financeiro, os quais foram utilizados para o pagamento de benefícios pelo RPPS, serão considerados, ao final, como despesa de pessoal do ente, pois as despesas do RPPS custeadas com esses repasses não se enquadram no conceito de despesas não computadas e não podem ser deduzidas da despesa bruta com pessoal (Brasil, 2023, p. 465).

A ilustração acima do Manual de Demonstrativos Fiscais serve para casos de entes federados com RPPS com déficit financeiro. Segue, abaixo, o exemplo constante no Manual de Demonstrativos Fiscais com previdência superavitário:

Figura 3: Exemplo de fluxo com superávit financeiro



Fonte: Manual de Demonstrativos Fiscais (Brasil, 2023, p. 466).

Nesse caso hipotético, as receitas patrimoniais (Recursos Acumulados) de \$ 300 somadas com as contribuições previdenciárias totais de \$ 150 (sendo \$ 35 de Contribuição de Servidor Ativo, \$ 15 de Contribuição de Servidor Inativos e Pensionistas e \$ 100 de Contribuição Patronal) totalizam a receita própria do RPPS em \$ 450.

Considerando que as despesas com Benefícios Previdenciários foi de \$ 400 e a receita própria de \$ 450, temos, portanto, um superávit de \$ 50; por isso, serão deduzidas as despesas não computadas de \$ 400 e não de \$ 450.

Nestes casos hipotéticos, o Manual de Demonstrativos Fiscais não deixa claro que se trata de ente federado com repartição simples ou com segregação da massa; contudo, podemos depreender que se trata de caso de repartição simples, considerando o regime de competência que iremos abordar no próximo subitem.

2.3 As deduções no limite de despesa com pessoal na segregação da massa

Pelo exposto no subitem anterior, o Manual de Demonstrativos Fiscais apresenta como devem ser as deduções no limite de despesa com pessoal na repartição simples, conforme o regime de compe-

tência que deve ser atendido pelas entidades do setor público, de acordo com o item 1.1 da NBC TSP Estrutura Conceitual, de 23 de setembro de 2016, *ipsis litteris*:

A estrutura conceitual estabelece os conceitos que fundamentam a elaboração e a divulgação dos Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPGs), os quais devem ser elaborados com base no regime de competência. O Conselho Federal de Contabilidade (CFC) aplicará estes conceitos no desenvolvimento das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCs TSP) e nas demais disposições aplicáveis à elaboração e divulgação dos RCPGs (CFC, 2016).

No item 22 da NBC TSP Estrutura Conceitual, também fica cristalina a aplicação do regime de competência nas despesas governamentais, natureza da contribuição previdenciária no RGF, *ipsis litteris*:

As demonstrações contábeis e os relatórios de EFP têm muito em comum. Ambas as estruturas de relatórios estão voltadas para (a) informação contábil, baseada no regime de competência, (b) ativos, passivos, receitas e **despesas governamentais** e (c) informações abrangentes sobre os fluxos de caixa. Há uma considerável sobreposição entre as duas estruturas de relatórios que sustentam essas informações (CFC, 2016, grifo nosso).

O regime de competência, que, muitas vezes, no Brasil, foi utilizado como sinônimo de princípio da competência, é reconhecido internacionalmente; por isso, as NBC's não entram nos pormenores do seu conceito. Porém, para deixar claro o conceito de despesa incorrida, vale trazer a literariedade deste princípio explícito no art. 9º, § 4º, da Resolução CFC nº 1.111/2007, revogada:

Art. 9º O Princípio da Competência determina que os efeitos das transações e outros eventos sejam reconhecidos nos períodos a que se referem, independentemente do recebimento ou pagamento.

[...]

§ 4º Consideram-se incorridas as despesas:

I - quando deixar de existir o correspondente valor ativo, por transferência de sua propriedade para terceiro;

II - pela diminuição ou extinção do valor econômico de um ativo;

III - pelo surgimento de um passivo, sem o correspondente ativo (CFC, 2007).

Pelo exposto, as contribuições previdenciárias do fundo capitalizável da segregação da massa (oriundas da arrecadação de contribuições dos segurados ativos) e da sua respectiva contribuição patronal (oriundas desses servidores do fundo capitalizável) não

podem ser deduzidas do Demonstrativo da Despesa com Pessoal (DDP) do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), antes do pagamento das aposentadorias e pensões e das suas respectivas contribuições que irão custeá-las.

Dessa forma, os entes federados e órgãos com autonomia administrativa, orçamentária e financeira, elencados no artigo 20 da LRF, teriam as suas deduções do DDP do RGF subavaliados e com consequente proximidade dos limites de alerta, prudencial e, quiçá, do limite máximo de despesa com pessoal estipulado pela LC nº 101/00.

3 O Caso Manaus Previdência

De forma a ilustrar um processo de segregação de massas, abordaremos o caso da Manaus Previdência, visto que todos os autores deste capítulo, de uma forma ou de outra, possuem alguma relação com ele.

3.1 A situação inicial

A ManausPrev, criada pela Lei Municipal nº 870, de 21 de julho de 2005, já “nasceu” com a segregação de massa prevista em seu artigo 12, tendo, como data de corte, a publicação da EC nº 41/2003:

Art. 12. Ficam instituídos, em favor dos agentes públicos municipais titulares de cargos efetivos estatutários, os Fundos Previdenciários, de que trata este artigo.

§1º FPREV – Fundo Previdenciário de Aposentadoria e Pensão do Município de Manaus, de natureza previdenciária atenderá ao pagamento dos benefícios aos segurados, e seus dependentes, que ingressarem após a data de publicação da Emenda Constitucional N.41.

§2º FFIN – Fundo Financeiro de Aposentadoria e Pensões do Município de Manaus atenderá ao pagamento dos benefícios dos segurados, e seus dependentes, que na data de publicação da Emenda Constitucional nº 41, forem inativos ou ativos (Manaus, 2003).

A escolha da data para esta segregação de massas não foi definida por um estudo atuarial. Ela simplesmente acompanhou as regras utilizadas pela AmazonPrev¹¹⁵ (RPPS do estado do Amazonas).

Apesar de existir a previsão legal da segregação de massa desde a criação da ManausPrev, os estudos atuariais realizados até o exercício 2008 ignoraram tal situação e calcularam o Passivo Atuarial como se não houvesse segregação de massa. Em 2008, embora o atuário tenha atestado o equilíbrio atuarial no parecer do DRAA, ao realizar as contas com base nos valores apresentados, verificou-se a existência de um déficit atuarial de cerca de R\$ 177 milhões.

A partir de 2009¹¹⁶, o DRAA foi preenchido para cada plano (FFIN e FPREV); entretanto, a gestão permanecia sendo realizada como se não houvesse segregação de massas, ou seja, não era realizada a separação dos recursos dos planos. Assim, muitos recursos do plano do FPREV foram utilizados para o pagamento dos benefícios do FFIN.

Apenas a partir de 2013, na gestão do Dr. Edson Fernandes Jr., a Lei Municipal nº 870/2005 foi posta em prática e, com o aval do então prefeito Dr. Artur Virgílio Neto, apurou-se todo o montante de recursos do FPREV utilizado para o pagamento de benefícios do FFIN concedidos até então e o débito foi reconhecido e parcelado no Termo de Acordo de Parcelamento nº 01180/2013, no valor de cerca de R\$ 92 milhões.

A partir de então, o município também passou a realizar os aportes para a cobertura de insuficiência financeira do plano FFIN. Tais aportes somaram o patamar de R\$ 5,6 milhões em 2013, R\$ 49,9 milhões em 2014, R\$ 47,7 milhões em 2015 e R\$ 34,2 milhões em 2016.

Em 2015, o DRAA apontou um superávit de R\$ 68.986.188,52; entretanto, este resultado foi devido à destinação da receita total de Compensação Previdenciária dos dois planos para o plano FPREV, conforme aprovado pela Resolução nº 5, de 27 de março de 2014, do Conselho Municipal de Previdência, regulamentada pela Lei Municipal nº 1.900, de 20 de agosto de 2014. Todavia, se desconsiderasse o

115 Definidas no art. 47 da Lei Complementar nº 30, de 27 de dezembro de 2001, com redação alterada pela Lei Complementar nº 45, de 20 de maio de 2005.

116 À exceção de 2012, quando o atuário responsável preencheu apenas o DRAA do plano FPREV.

valor relativo ao plano FFIN, o plano FPREV apresentaria um déficit atuarial de R\$ 245.032.457,92.

Considerando que a projeção da Despesa Total de Pessoal apontava para um percentual de 57,07% para o exercício de 2018, extrapolando o limite de alerta, além do volume de recursos despendidos a título de parcelamento dos aportes devidos até 2012, somando-se aos aportes para a cobertura de insuficiência financeira do FFIN que passaram a ser pagos a partir de 2013, os gestores começaram a avaliar a possibilidade de uma revisão dos parâmetros de segregação de massa.

3.2 A revisão da segregação de massa

Os dirigentes da Manaus Previdência, em conjunto com os técnicos da Secretaria Municipal de Fazenda e o atuário responsável, atestaram a inviabilidade financeira e orçamentária da manutenção do plano de custeio vigente. Esta situação foi trazida ao então Secretário de Políticas da Previdência Social (SPPS), Dr. Benedito Alberto Brunca, por meio do Ofício nº 1.721/2015 - GP/Manaus Previdência, datado de 11 de novembro de 2015.

Este ofício trazia, ainda, a projeção da Despesa Total de Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida para os 10 anos posteriores, atestando a extrapolação do limite de alerta no ano de 2018. Outro ponto abordado foi a qualidade da base cadastral, apresentando os procedimentos que estavam sendo executados à época para a realização do Censo Cadastral.

Ato contínuo, foram apresentados 10 (dez) cenários de revisão dos parâmetros de segregação de massa, elaborados pelo atuário responsável. Para cada cenário, foram apresentados os parâmetros da nova segregação das massas, o quantitativo de servidores e o balanço atuarial de cada plano, a projeção da Despesa Total de Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida para os 10 anos subsequentes; bem como, a projeção das despesas patronais com o RPPS (somando os dois planos e considerando a Geração Futura) para os próximos 100 anos.

Por fim, foi apresentado um quadro comparativo dos 10 cenários, seguido por algumas conclusões, trazendo-se a informação de qual cenário o Conselho Municipal de Previdência elegeu para a submissão à prévia aprovação da SPPS.

Destacamos que, além deste ofício, os cenários foram apresentados aos técnicos da SPPS pelo atuário responsável em reunião realizada no Ministério da Previdência Social (com a presença dos dirigentes da Manaus Previdência e dos representantes da Secretaria Municipal de Finanças), de forma a dirimir eventuais dúvidas.

O cenário aprovado pelo Conselho Deliberativo e pelo Ministério da Previdência Social foi instituído pela Lei Municipal nº 2.081, de 30 de dezembro de 2015, apresentando a seguinte configuração para a segregação das massas:

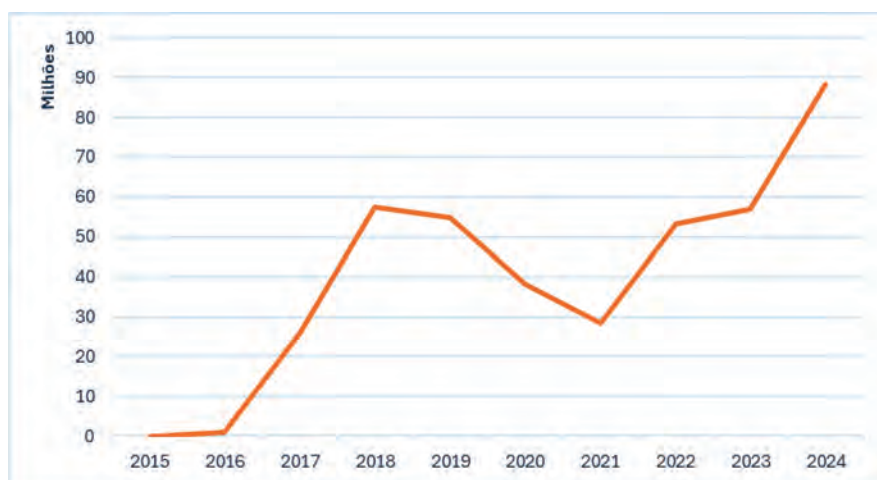
- Plano FPREV:
 - » ao pagamento dos benefícios dos segurados que ingressaram no serviço público municipal a partir de 1º de janeiro de 2010, desde que ativos em 31 de dezembro de 2014, como também de seus dependentes;
 - » ao benefício de aposentadoria por invalidez, concedido até 31 de dezembro de 2014 e à pensão por morte dela decorrente; e
 - » às demais pensões por morte concedidas até 31 de dezembro de 2014.
- Plano FFIN:
 - » ao pagamento dos benefícios dos segurados que ingressaram no serviço público municipal em data anterior a 1º de janeiro de 2010, desde que ativos em 31 de dezembro de 2014; como também, de seus dependentes; e
 - » às aposentadorias voluntárias e compulsórias concedidas até 31 de dezembro de 2014 e às pensões por morte delas decorrentes.

Todos os cenários foram desenvolvidos com base no estudo atuarial de 2015 (data-focal de 31/12/2014). Dessa forma, a data de corte foi alterada para 01/01/2010, considerando os servidores ativos, aposentados e pensionistas existentes na data focal da Avaliação atuarial de 2015. Ainda, o plano FPREV assumiu todos os aposentados por invalidez e pensionistas existentes em 31/12/2014. Há que se destacar, ainda, que a Lei Municipal nº 2.081/2015 restabeleceu a destinação da Compensação Previdenciária para cada plano originário.

O estudo atuarial realizado em 2016 já apresentou os resultados desta revisão da segregação de massas: o plano FPREV apresentou o superávit atuarial de R\$ 22,45 milhões e o plano FFIN apresentou uma redução brusca no valor do aporte para a cobertura de insuficiência financeira, conforme citado anteriormente.

De 2017 a 2019, o plano FFIN passou a apresentar superávit financeiro, não sendo necessária a realização dos aportes, possibilitando a formação de um fundo financeiro com o objetivo de cobrir futuras insuficiências financeiras. A evolução do saldo ao início de cada ano está apresentada no gráfico abaixo:

Gráfico 1: Evolução do saldo do plano FFIN



Fonte: Elaborado pelos autores, com informações das avaliações atuariais de cada exercício.

A partir de 2020, o município voltou a realizar aportes para a cobertura de insuficiência financeira do plano FFIN. Em 2021, foi aprovada a Lei Municipal nº 2.742/2021, que elevou a alíquota de contribuição patronal do fundo financeiro para 24%. O aumento da alíquota da parte patronal e da base de contribuição dos servidores ativos resultaram em uma significativa elevação da receita no ano de 2022 e, conseqüentemente, em uma diminuição no aporte necessário para o mesmo ano.

No ano de 2023, o valor arrecadado foi positivamente impactado pela receita de compensação previdenciária, resultando em mais um ano sem a necessidade de aporte financeiro.

Por outro lado, o Plano Previdenciário vem mantendo a situação de equilíbrio atuarial. Dessa forma, a Manaus Previdência vem atuando positivamente para minimizar os impactos fiscais com as despesas de pessoal, tomando medidas que reduzem a necessidade de aportes ao plano FFIN.

Entretanto, há ainda uma medida muito significativa que não foi adotada e que pode impactar positivamente nas contas municipais: a reforma da previdência. Este assunto será abordado a seguir.

3.3 Os impactos de uma eventual reforma previdenciária

Considerando os dispositivos da Emenda à Constituição (EC) nº 103/2019, que modificou o sistema de previdência social, em especial nos aspectos referentes aos Regimes Próprios de Previdência Social, apenas para a elaboração deste capítulo, desenvolvemos um estudo com o intuito de avaliar o impacto da alteração das regras de elegibilidade aos benefícios de aposentadoria e pensão nos resultados atuariais da Manaus Previdência, segundo os resultados da Avaliação Atuarial do exercício de 2024.

As alterações promovidas neste estudo consideraram a equiparação das regras previdenciárias do Município às regras federais quanto à concessão de aposentadoria e de pensão por morte, conforme a aprovação da EC nº 103/2019.

A adoção de tais medidas é imprescindível para a busca da sustentabilidade do sistema previdenciário, pois permite a construção de um novo modelo de plano de custeio, capaz de fortalecer o Regime Próprio de Previdência do município. Isso poderá evitar os custos excessivos para as futuras gerações e o comprometimento do pagamento dos benefícios dos aposentados e pensionistas.

3.3.1 Resultados da Avaliação Atuarial de 2024

A Avaliação Atuarial anual do exercício de 2024, posicionada em 31/12/2023, contemplou a Legislação e a Nota Técnica Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social; assim como, os dados individualizados dos servidores ativos, das aposentadorias e pensões, posicionados na data base de 31/10/2023, além das informações contábeis e patrimoniais do RPPS, posicionados na data base de 31/12/2023.

O Fundo Previdenciário (FPREV) estava composto por 10.954 servidores ativos, 721 aposentadorias e 1.100 pensões. Já, o Fundo Financeiro (FFIN), grupo fechado e em extinção, estava composto por 14.340 servidores ativos, 5.794 aposentadorias e 732 pensões.

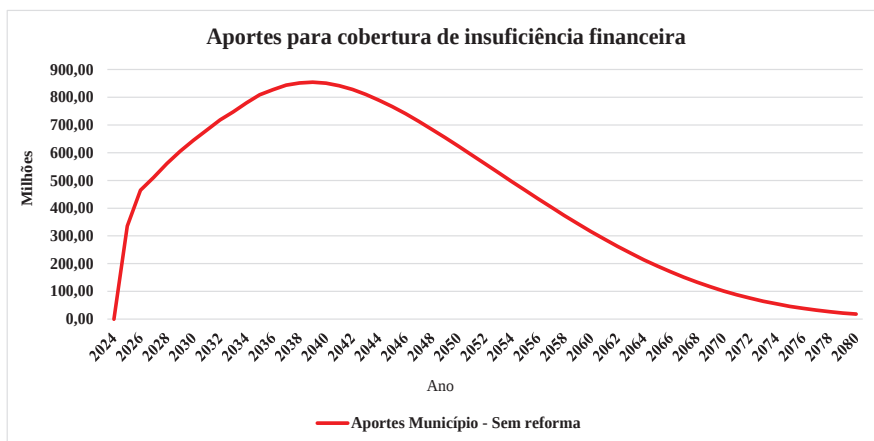
Considerando o Plano de Custeio Vigente, observou-se que as Provisões Matemáticas do FPREV equivalem a R\$ 1.452.935.378,51, sendo os Ativos Garantidores no montante de R\$ 1.543.285.187,87, a Avaliação Atuarial demonstrou que o FPREV apresentou um Resultado Técnico Atuarial Superavitário de R\$ 90.349.809,36, correspondente a 6,22% das Provisões Matemáticas.

Para o equilíbrio do Fundo Financeiro (FFIN), será arrecadado o valor equivalente às contribuições normais e a diferença encontrada, entre a receita de contribuição e as despesas com o pagamento de benefícios, será capitalizada.

Quando as despesas previdenciárias deste Fundo forem superiores à arrecadação, o déficit financeiro então existente será custeado pelos recursos acumulados no Fundo Financeiro. E, quando os recursos do Fundo Financeiro tiverem sido totalmente utilizados, o Governo Municipal assumirá a integralidade do déficit financeiro.

Assim, o gráfico a seguir apresentará a projeção dos aportes necessários para a cobertura da insuficiência financeira do FFIN, considerando o plano de custeio vigente:

Gráfico 2: Evolução dos aportes ao plano FFIN



Fonte: Elaborado pelos autores, com informações da avaliação atuarial 2024.

Como pode ser observado, a necessidade de aportes do FFIN evoluirá gradativamente à medida que as despesas previdenciárias forem aumentando e, conseqüentemente, reduzirem as receitas previdenciárias. Conforme as projeções, os aportes para a cobertura da insuficiência financeira atingirão um ponto máximo em 2039, no montante anual previsto de R\$ 854.109.544,37.

Cumpra destacar que as projeções atuariais se baseiam em premissas técnicas que apresentam volatilidade ao longo do período de contribuição e percepção de benefícios, sendo que, para o RPPS, caracterizam-se, basicamente, como Demográficas, Biométricas e Econômico-financeiras.

Sobretudo, deve-se levar em consideração que a necessidade de aportes ao Fundo Financeiro, principalmente na fase de transição para a insuficiência financeira, quando próximo da extinção do patrimônio do Fundo Financeiro, pode apresentar oscilação em função da estimativa de entrada, beneficiando os servidores ativos.

Em análise à base de dados do Fundo Financeiro, observamos que vários servidores já preencheram os requisitos para a aposentadoria. Para estes, excetuando as aposentadorias compulsórias e por incapacidade permanente, a entrada em benefício depende basicamente de sua vontade, o que pode gerar grandes oscilações nos resultados.

3.3.2 Resultados da Avaliação Atuarial de 2024 com a Reforma da Previdência

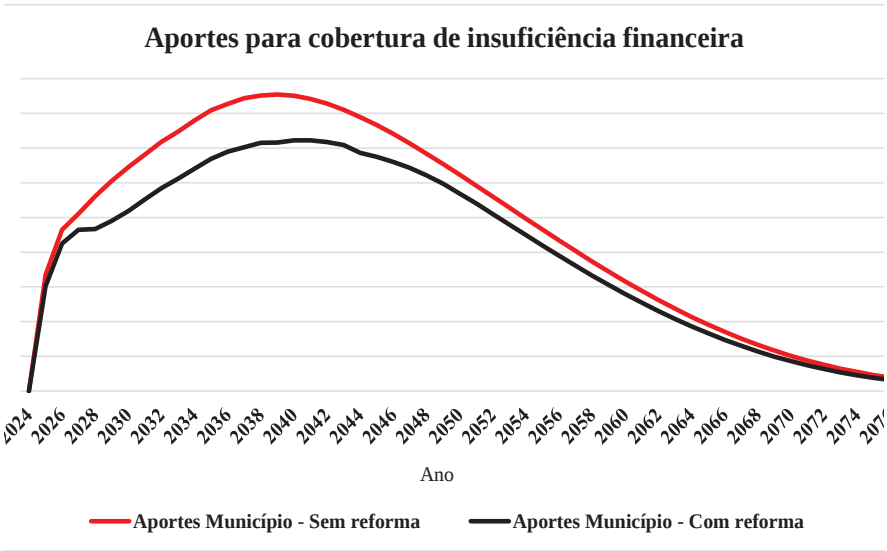
Conforme antedito, para a elaboração deste capítulo, foi elaborado um estudo considerando a aplicação das regras de elegibilidade aos benefícios de aposentadoria e pensão dispostas na Emenda à Constituição nº 103/2019, com a regra geral e as regras de transição.

Salientamos que foram consideradas as regras de elegibilidades dispostas nos textos legislativos, adotando-se a premissa de que o servidor irá se aposentar quando atingir a menor idade projetada.

Relativamente ao Fundo Previdenciário, a instituição da reforma da previdência nos moldes apresentados elevaria o superávit atuarial para R\$ 1.033.622.398,21, remetendo à necessidade de revisão dos critérios da segregação de massa então vigente, para que se busque o princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial.

Já em relação ao Fundo Financeiro, sem considerar a revisão dos critérios da segregação de massa, a instituição da reforma previdenciária postergaria a concessão de benefícios previdenciários e reduziria o montante de recursos a serem aportados pelo município para a cobertura da insuficiência financeira, conforme demonstraremos no gráfico que segue:

Gráfico 3: comparativo de cenários da evolução dos aportes ao plano FFIN



Fonte: Elaborado pelos autores, com dados da avaliação atuarial 2024 e do estudo citado.

Considerando os efeitos da implementação da reforma da previdência, sem promover a revisão dos critérios da segregação de massa, a necessidade de aportes para a cobertura da insuficiência financeira do FFIN apresentaria uma redução no somatório do período analisado na ordem de R\$ 3.461.371.045,67, atingindo a maior redução anual no exercício de 2035 (R\$ 140.522.536,00).

Já, o superávit atuarial do plano FPREV apresentaria um crescimento de 1.044%, conforme a tabela abaixo:

Tabela 2: Comparativo de balanço atuarial FPREV

	Sem reforma	Com reforma
Ativos Financeiros	R\$ 1.532.258.107,25	
Parcelamentos	R\$ 11.027.080,62	
Ativos Garantidores	1.543.285.187,87	
PMBC	R\$ 764.656.330,13	R\$ 755.446.997,90
PMBaC	R\$ 688.279.048,38	R\$ (245.784.208,24)
Passivo Atuarial	R\$ 1.452.935.378,51	R\$ 509.662.789,66
Resultado	R\$ 90.349.809,36	R\$ 1.033.622.398,21

Fonte: Elaborado pelos autores, com dados da avaliação atuarial 2024 e do estudo citado.

No entanto, o elevado nível de superávit do FPREV remete à necessidade de revisão dos parâmetros da segregação de massa em vigor, de forma a se buscar o Equilíbrio Financeiro e Atuarial do RPPS.

3.3.2 Cenário de revisão da segregação de massa após a eventual implementação da Reforma da Previdência

A título de ilustração, foi elaborado um estudo técnico para a revisão da segregação da massa, fundamentado nos critérios previstos na Portaria MTP nº 1.467/2022.

Nesta simulação, considerou-se a transferência de passivo do FFIN para o FPREV com a migração das aposentadorias por incapacidade permanente, das aposentadorias por idade e das aposentadorias compulsórias; bem como, de todas as pensões, atualmente vinculadas ao FFIN, para o FPREV.

Nessa situação, o FPREV seria composto por 10.954 servidores ativos, 2.084 aposentadorias e 1.833 pensões. Já, o FFIN, grupo fechado e em extinção, estaria composto por 14.340 servidores ativos e 4.431 aposentadorias.

Com a transferência de risco, o FPREV manteria superávit atuarial de R\$ 135.014.531,52, equivalente a 9,59% das Provisões Matemáticas, conforme a tabela abaixo:

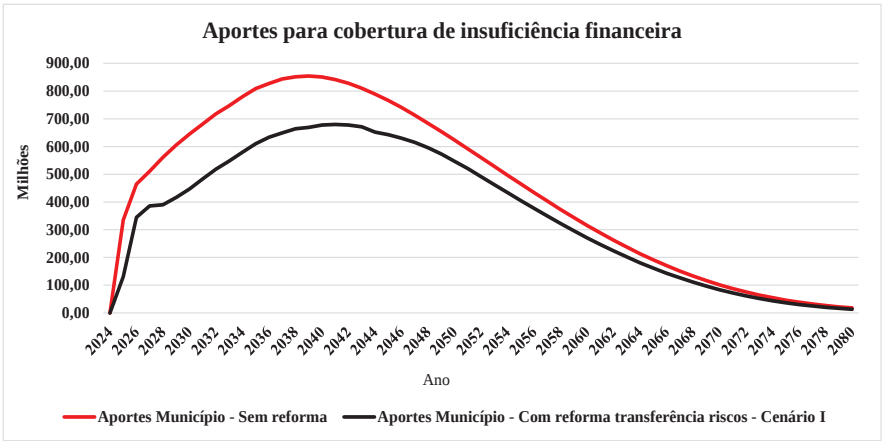
Tabela 3: Comparativo de balanço atuarial FPREV

	Antes da revisão de segregação	Após a revisão de segregação
Ativos Financeiros	R\$ 1.532.258.107,25	
Parcelamentos	R\$ 11.027.080,62	
Ativos Garantidores	1.543.285.187,87	
PMBC	R\$ 755.446.997,90	R\$ 1.654.054.864,59
PMBaC	R\$ (245.784.208,24)	R\$ (245.784.208,24)
Passivo Atuarial	R\$ 509.662.789,66	R\$ 1.408.270.656,35
Resultado	R\$ 1.033.622.398,21	R\$ 135.014.531,52

Fonte: Elaborado pelos autores, com dados do estudo citado.

Por sua vez, o FFIN apresentaria uma redução na necessidade de aportes do município de R\$ 5.101.306.906,09, como pode ser visualizado no seguinte gráfico:

Gráfico 4: comparativo de cenários da evolução dos aportes ao plano FFIN



Fonte: Elaborado pelos autores, com dados do estudo citado.

A transferência de benefícios concedidos do plano financeiro para o plano previdenciário tem impacto direto na situação fiscal do ente federativo, otimizando o equilíbrio financeiro e atuarial entre

os dois planos. Entretanto, no processo de revisão da segregação de massas, devem ser realizadas outras simulações de cenários de forma que o ente federativo possa avaliar qual o melhor deles, a ser implementado. A presente simulação representa apenas um possível cenário; porém, outros poderão abordar alterações, inclusive na data de corte da massa de servidores ativos, de forma a buscar a maior economicidade dos recursos previdenciários.

Conclusões

A segregação de massas representa um método de amortização de déficit atuarial com um período mais longo para atingir o equilíbrio atuarial de fato.

As implicações da segregação da massa, com a redução do decréscimo das despesas brutas com pessoal no RGF, resultam no conflito dos princípios constitucionais da eficiência e do equilíbrio financeiro e atuarial, respectivamente, expressos nos arts. 37 e 40, ambos da Constituição Federal.

A segregação da massa, sendo uma forma de equacionar o déficit atuarial, conforme artigo 55, inciso II, da Portaria MTP nº 1.467/2022, atende ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial; porém, ao reduzir o decréscimo das despesas brutas com pessoal no RGF, vai de encontro com o princípio da eficiência.

Este princípio mantém a característica residual da segregação de massas em detrimento do financiamento por alíquotas ou aportes suplementares, apesar de o texto da Portaria MTP nº 1.467/2022 não manter a clareza deste entendimento. Assim, entendemos que a sua utilização deve acompanhar um estudo que comprove a inviabilidade orçamentária, financeira e fiscal de utilizar um plano de amortização por alíquotas ou aportes suplementares.

A redução no RGF em voga, em decorrência dos limites globais, de alerta e prudencial de despesa com pessoal impostas pela LC nº 101/00, podem impedir ou dificultar o ente federado e os órgãos com autonomia administrativa, orçamentária e financeira, elencados no artigo 20 da LRF, de realizar concursos públicos para repor as aposentadorias, oferecer a revisão geral anual dos servidores públicos (conforme art. 37, inciso X, da Constituição Federal) e oferecer Plano de Cargos Carreiras e Salários (PCCS) compatíveis com as atribuições

dos cargos efetivos (com esteio no artigo 39, § 8º, da Constituição Federal).

Dessa forma, o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) expedido pela Secretária do Tesouro Nacional (STN) deve contemplar uma solução para evitar prejuízos aos entes federados e aos órgãos com autonomia administrativa, orçamentária e financeira elencados no artigo 20 da LRF, que buscaram, na segregação da massa, uma forma de equacionar o seu déficit atuarial sem o efeito colateral de prejudicar as suas gestões de recursos humanos.

Referências

BRASIL. [CONSTITUIÇÃO (1988)]. *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988*. BRASÍLIA: SENADO FEDERAL, 1988.

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, 5 MAIO 2000.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 178, DE 13 DE JANEIRO DE 2021. ESTABELECE O PROGRAMA DE ACOMPANHAMENTO E TRANSPARÊNCIA FISCAL E O PLANO DE PROMOÇÃO DO EQUILÍBRIO FISCAL [...]. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 159, N. 9, 14 JAN. 2021A.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA. *NOTA TÉCNICA SEI Nº 18.162/2021/ME*. ESCLARECIMENTOS SOBRE AS TRANSFERÊNCIAS DESTINADAS A PROMOVER O EQUILÍBRIO ATUARIAL DOS RPPS, [...]. BRASÍLIA, 13 MAIO 2021B.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA. PORTARIA MPS Nº 403, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2008. DISPÕE SOBRE AS NORMAS APLICÁVEIS ÀS AVALIAÇÕES E REAVALIAÇÕES ATUARIAIS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RPPS [...]. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 145, N. 242, 12 DEZ. 2008.

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. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS: APLICADO À UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS*. 14. ED., BRASÍLIA: MINISTÉRIO DA ECONOMIA, SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TRIBUNAL PLENO). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.533/DF. RELATOR: MIN. ALEXANDRE DE MORAES, 13 DE ABRIL DE 2021. *DIÁRIO DE JUSTIÇA ELETRÔNICO*, BRASÍLIA, 1 SET. 2021C.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (BRASIL). *RESOLUÇÃO Nº 1.111*, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2007. APROVA O APÊNDICE II DA RESOLUÇÃO CFC Nº 750/93 SOBRE OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DE CONTABILIDADE. BRASÍLIA, 29 NOV. 2007.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (BRASIL). *RESOLUÇÃO Nº 2016/NBCTSPEC*. APROVA A NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL. BRASÍLIA, 4 OUT. 2016.

MANAUS. LEI MUNICIPAL ORDINÁRIA Nº 1.900, DE 20 DE AGOSTO DE 2014. ACRESCENTA O § 9º AO ART. 13 DA LEI Nº 870, DE 21 DE JULHO DE 2005. *DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO*, MANAUS, AM, 21 AGO. 2014A.

MANAUS. LEI MUNICIPAL ORDINÁRIA Nº 2.081, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2015. ALTERA O ARTIGO 12, O INCISO VI DO ARTIGO 13 E O ARTIGO 14, TODOS DA LEI Nº 870, DE 21 DE JULHO DE 2005. *DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO*, MANAUS, AM, 31 DEZ. 2015.

MANAUS. LEI MUNICIPAL ORDINÁRIA Nº 2.742, DE 29 DE ABRIL DE 2021. ALTERA A LEI Nº 870, DE 21 DE JULHO DE 2005, NA FORMA QUE ESPECIFICA. *DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO*, MANAUS, AM, 29 ABR. 2021.

MANAUS. LEI MUNICIPAL ORDINÁRIA Nº 870, DE 21 DE JULHO DE 2005. REESTRUTURA O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE MANAUS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO*, MANAUS, AM, 22 JUL. 2005.

MANAUS. RESOLUÇÃO Nº 5, DE 27 DE MARÇO DE 2014. DESTINA TODA A RECEITA DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA AO PLANO FPREV E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO*, MANAUS, AM, 11 ABR. 2014B.

ENTRE DÉFICITS E DECISÕES: INVESTIGANDO OS DETERMINANTES DAS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS NOS MUNICÍPIOS

Henrique Serra Sitjá

Introdução

A Emenda Constitucional nº 103, promulgada em 12 de novembro de 2019, introduziu significativas alterações no sistema de previdência brasileiro, especialmente no que se refere aos trabalhadores do setor privado e aos servidores públicos federais. Contudo, ela foi concebida pelo Executivo Federal com o propósito de estender as alterações aos servidores públicos dos estados, Distrito Federal e municípios. Mesmo que a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 06/2019 (Brasil, 2019c) não previsse novas regras referentes aos benefícios previdenciários dos servidores públicos e aos critérios de exigibilidade, ela propunha que tais condições, válidas para todos os servidores, seriam definidas por lei complementar de iniciativa do Poder Executivo Federal¹¹⁷.

Ocorre que o texto original da PEC nº 06/2019, ao incluir mudanças de grande complexidade política e técnica – como a adoção

117 PEC 06/2019:

Art. 1º A Constituição passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

Art. 40. [...]

§ 1º Lei complementar de iniciativa do Poder Executivo federal disporá sobre as normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade previdenciária na gestão dos regimes próprios de previdência social de que trata este artigo, contemplará modelo de apuração dos compromissos e seu financiamento, de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos, dos benefícios, da fiscalização pela União e do controle externo e social, e estabelecerá, dentre outros critérios e parâmetros: (...)

de um regime de capitalização para os novos segurados¹¹⁸ e a revisão das idades mínimas para a concessão dos benefícios com base nas mudanças na expectativa de sobrevivência da população –, abriu espaço para significativas alterações durante a sua tramitação no Congresso Nacional. Entre as modificações efetivadas, destacou-se a exclusão dos entes federativos subnacionais da necessidade de adoção, por seus Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), das novas regras de concessão de benefícios previdenciários aplicáveis aos servidores públicos federais. Essa mudança acabou por desidratar substancialmente o escopo e, por consequência, o impacto atuarial e fiscal pretendido pela reforma, em que pese a proposta fosse originalmente calcada na “necessidade de avaliar a adequação do sistema à nova realidade demográfica e promover a sustentabilidade do sistema previdenciário como um todo” (Brasil, 2019c).

Apesar de o texto final da emenda ter deixado os servidores públicos dos estados, Distrito Federal e municípios fora da maior parte das novas disposições, a Emenda Constitucional nº 103/2019 ainda exigiu que esses entes se adaptassem a diversas obrigações. Dentre elas, a adequação das alíquotas de contribuição e a instituição de regimes de previdência complementar até novembro de 2021 (Brasil, 2019a). Em relação à concessão de benefícios, a complementação de proventos de aposentadoria, quando os servidores fossem filiados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), foi proibida e houve a previsão de aplicação de redutores em caso de acumulação de pensão, por cônjuges, com outros benefícios previdenciários.

Por outro lado, cumpre ressaltar que a Emenda Constitucional nº 103/2019 não impôs expressamente aos entes subnacionais o dever de realizar reformas em seus RPPS, tampouco estabeleceu um prazo específico para tal, o que resultou em incertezas e debates quanto à aplicabilidade de algumas das novas regras e, mais importante, quanto à viabilidade futura dos regimes em situação atuarial fragilizada. Embora a normativa emitida pela Secretaria Especial de

118 PEC 06/2019:

Art. 1º A Constituição passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

Art. 40. [...]

§ 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão para o regime próprio de previdência social o sistema obrigatório de capitalização individual previsto no art. 201-A, no prazo e nos termos que vierem a ser estabelecidos na lei complementar federal de que trata o referido artigo (Brasil, 2019c).

Previdência e Trabalho tenha delineado parâmetros e prazos para a adequação das alíquotas de contribuição (Brasil, 2022), a adoção de reformas previdenciárias locais permanece incerta devido à ausência de uma determinação clara e obrigatória¹¹⁹.

Mesmo que se defenda que a emenda sugere, de forma implícita, a necessidade de atualização das legislações locais para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, não há como defender uma obrigação formal sem as devidas condições explícitas. Ademais, a Constituição Federal remete a competência para a fixação de idades mínimas à Lei Orgânica Municipal, que exige quórum de três quintos dos vereadores, e à lei complementar, com a necessidade de aprovação pela maioria absoluta dos edis, para alterar os critérios de elegibilidade. Dessa forma, fica claro que a efetivação de uma reforma previdenciária local não se confunde com uma tarefa tecnocrática para a fixação de parâmetros que visem a garantir a sustentabilidade financeira e atuarial do regime próprio: mesmo que alicerçada em critérios técnicos, trata-se de um ato eminentemente político. Adicionalmente, na maioria das vezes – quiçá em todas elas – as medidas se dão em contraposição às vontades da burocracia local, uma vez que tendem a reduzir os benefícios previdenciários dos servidores públicos, seja por diminuição dos proventos ou por aumentos dos tempos de contribuição.

Nada obstante, a persistência de distorções atuariais e o aumento do déficit previdenciário em muitos RPPS indicam a necessidade de reformas para assegurar a sustentabilidade dos regimes (Caetano, 2016) e, não menos importante, a capacidade de instituir políticas públicas pelos respectivos entes instituidores (Nogueira, 2011). A decisão final sobre como e quando implementá-las cabe à combinação dos esforços dos Poderes Executivo e Legislativo dos municípios, dentro de suas próprias realidades e desafios políticos, administrativos e financeiros.

Nesse contexto, a necessidade de mudanças objetivando o equilíbrio atuarial dos RPPS subnacionais tornou-se um fator crítico,

119 Tramita, no momento da confecção deste trabalho, a PEC nº 66/2023. A proposição, aprovada no Senado Federal e remetida à Câmara dos Deputados, se aprovada e promulgada, obrigaria os RPPS dos estados e municípios a adotarem, no prazo máximo de dezoito meses, as mesmas regras de benefícios válidas para os servidores da União no tocante à idade e ao tempo de contribuição mínimos, cálculo de proventos e pensões e regras de transição, entre outros aspectos.

como sugeriu o Tribunal de Contas da União em auditoria operacional (Brasil, 2016), que impulsionou as discussões sobre as alterações nas regras de aposentadoria e culminaram na Emenda Constitucional nº 103/2019. A decisão do Congresso Nacional de excluir os servidores públicos dos entes subnacionais das novas regras, por outro lado, pressionou estados e municípios a considerarem a implementação de reformas locais mesmo em um cenário político e burocrático refratário a tais mudanças.

A pergunta que, naturalmente, permanece é: os municípios que aprovaram reformas previdenciárias as fizeram por estarem em condições atuariais, financeiras e/ou fiscais mais urgentes? Ou há fatores diversos que ajudam a explicar o caminho adotado pelos entes subnacionais em relação às modificações nas regras das aposentadorias dos seus servidores?

Este capítulo investiga, assim, as características que se correlacionam com a adoção dessas reformas pelos municípios brasileiros, a partir de um banco de dados original que combina informações de bases de dados públicas. Para tanto, foram estimados dois modelos de regressão logística ordenada, buscando identificar os elementos associados à decisão dos entes de implementar, ou não, reformas previdenciárias após a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019.

1 Estratégia Empírica

Nesta seção, detalha-se a abordagem metodológica empregada para investigar os determinantes das reformas previdenciárias nos municípios brasileiros após a Emenda Constitucional nº 103/2019. A análise foi conduzida por meio de modelos de regressão logística multinomial ordenada, que são particularmente adequados para situações em que a variável dependente é categórica e ordenada. No caso em questão, a variável dependente é “Tipo de Reforma”, que assume três categorias ordenadas: “não”, “parcial” e “ampla”.

A regressão logística ordenada é uma extensão da regressão logística multinomial; mas, projetada especificamente para lidar com variáveis dependentes que possuem uma ordem natural entre as categorias. Essa técnica estima a probabilidade de um município adotar cada uma das categorias de reforma previdenciária, com base em um conjunto de variáveis independentes, como características

demográficas, fiscais e estruturais dos municípios. Dois modelos distintos foram estimados para a análise, ambos com base na mesma estrutura de dados; porém, utilizando abordagens de estimação diferentes, que, por consequência, influenciam na interpretação dos resultados.

Primeiramente, um modelo padrão de regressão logística ordenada foi estimado. Este modelo considera a relação entre as variáveis explicativas e a variável dependente como constante em todas as transições entre as categorias. Ou seja, o impacto de uma variável independente sobre a probabilidade de um município realizar uma reforma é assumido como o mesmo ao longo das diferentes transições (“não” para “parcial” e “parcial” para “ampla”). Este tipo de modelo é comum em análises onde se assume que as variáveis explicativas têm um efeito uniforme ao longo das categorias da variável dependente.

Na sequência, estimou-se um modelo de regressão logística ordenada com coeficientes específicos por categoria. Diferentemente do primeiro modelo, essa abordagem permite que os coeficientes das variáveis explicativas se alterem entre as transições das categorias. Em outras palavras, o efeito de uma variável sobre a probabilidade de transitar de “não” para “parcial” pode ser diferente do efeito sobre a probabilidade de transitar de “parcial” para “ampla”. Esta abordagem é útil quando se suspeita que os fatores que influenciam uma decisão de reforma menos abrangente podem diferir daqueles que influenciam a adoção de reformas mais incisivas.

A escolha de utilizar essas duas abordagens distintas permite uma análise mais completa e detalhada dos determinantes das reformas previdenciárias, capturando tanto os efeitos gerais quanto as nuances específicas de cada transição. Os resultados, portanto, podem diferir entre os dois modelos, oferecendo perspectivas complementares sobre a influência das variáveis explicativas. Essa diferença de abordagem se reflete, por exemplo, na interpretação dos coeficientes associados à variável população, que se mostra relevante em ambas as abordagens; porém, com efeitos distintos nas transições entre as categorias de reforma.

2 Apresentação dos dados

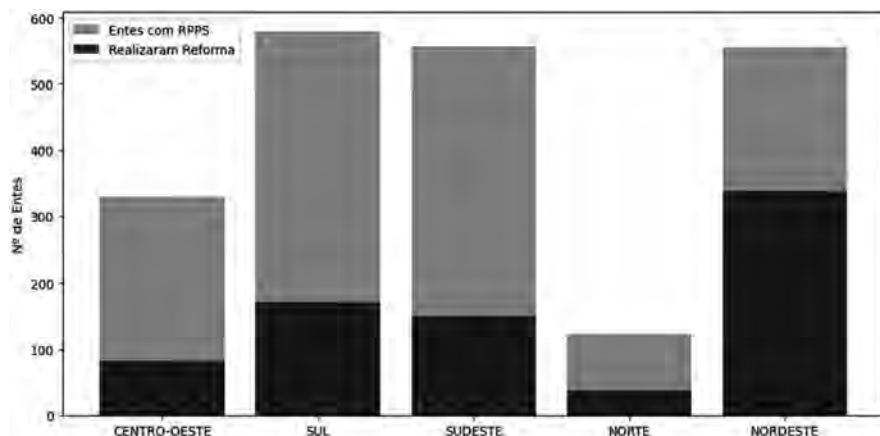
Inicialmente, apresenta-se a variável dependente “Tipo de reforma” por município brasileiro. Importante ressaltar que o universo de municípios avaliados compreende aqueles que possuíam RPPS em 2019. A Figura 1 localiza as cidades, por tipo de reforma, no mapa brasileiro, ao passo que a Figura 2 indica o número de regimes por região no Brasil e quantos efetivaram reformas previdenciárias. A Tabela 1, por sua vez, contém a estatística descritiva das variáveis utilizadas para a estimação dos modelos de regressão.

Figura 1: localização dos municípios no Brasil por tipo de reforma



Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 2: Número de municípios com RPPS e
que fizeram reforma, por região do Brasil



Fonte: Elaborado pelo autor.

Tabela 1: estatística descritiva das variáveis explicativas

	N	Média	D.P.	Min.	Máx.	Fonte
ISP regularidade	2086	0.59	0.38	0	1	MTP
ISP informações	2086	0.75	0.30	0	1	MTP
ISP suficiência	2086	6.41	188.19	0	8,465.45	MTP
ISP acumulação	2086	1.05	6.15	-3.62	249.95	MTP
ISP cobertura	2086	0.21	0.27	0	1.64	MTP
Idade	2086	32.02	3.25	21.11	42.71	IBGE
Renda domiciliar p/c	2086	1.09	0.50	0.25	3.84	IBGE
Renda aposentadoria	2086	731.07	257.57	304.62	4,521.38	IBGE
População	2086	70386.8	353867.9	776	12,325,230	IBGE
% servidores estatutários	2086	0.03	0.01	0	0.14	IBGE
% outros trab. públicos	2086	0.02	0.01	0	0.13	IBGE
IFGF	2086	0.60	0.18	0.06	0.99	Firjan
IFGF pessoal	2086	0.66	0.29	0	1	Firjan

Fonte: Elaborado pelo autor.

O conjunto de fatores é unicamente formado por dados obtidos de bases públicas. As primeiras variáveis foram derivadas do Índice de Situação Previdenciária (ISP-RPPS) referentes ao ano de 2020, baseadas nos dados de 2019. Este índice, divulgado anualmente pela

Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social (SRPPS) até o ano de 2022, refletia a situação dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos entes federativos brasileiros. Entre os prismas considerados estão: o Indicador de Regularidade, que mede a conformidade dos RPPS com os critérios de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP); o Indicador de Envio de Informações, que avalia o cumprimento das obrigações de transparência; o Indicador de Suficiência Financeira, que avalia a cobertura das despesas previdenciárias pelas receitas; o Indicador de Acumulação de Recursos, que mede a capacidade de constituição de reservas para pagamentos futuros; e o Indicador de Cobertura dos Compromissos Previdenciários, que avalia a solvência do plano de benefícios, considerando a razão entre as provisões matemáticas previdenciárias e o total das aplicações financeiras e disponibilidades do RPPS.

A escolha do índice de 2020, relativo aos dados apurados em 2019, foi estratégica para evitar possíveis problemas de endogeneidade nas variáveis explicativas em relação às reformas previdenciárias municipais adotadas a partir do início de 2020. Ainda, optou-se pela utilização dos indicadores individualizados, ao invés do índice global, como forma de avaliar aspectos diversos da governança e da situação atuarial dos regimes e os seus impactos na adoção de reformas previdenciárias.

O segundo grupo de dados utilizados na presente análise foi extraído diretamente das bases de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mediante uma consulta SQL especificamente desenvolvida pelo autor, agregando por município os dados censitários da população brasileira e efetuando os cálculos para a apuração dos montantes domiciliares per capita. As variáveis selecionadas refletem aspectos demográficos e socioeconômicos importantes para o entendimento das condições previdenciárias, administrativas e políticas municipais, abrangendo idade média da população, renda domiciliar per capita, renda de aposentadoria, além de informações sobre a população total e a composição do funcionalismo público.

A medida “% servidores estatutários” apresenta a proporção de servidores públicos em relação à população do município, enquanto “% outros trabalhadores públicos” indica a proporção de funcionários com outros tipos de vínculos (celetistas, temporários e cargos comissionados, porém excluindo estagiários) em comparação ao número de habitantes na cidade.

Por fim, foram utilizados dois índices apurados pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro: o produto final, denominado Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) e o indicador relativo aos gastos de pessoal (IFGF Gastos com Pessoal). O primeiro consolida quatro indicadores, que assumem o mesmo peso, e se referem à autonomia (capacidade de financiar a estrutura administrativa), gastos com pessoal (grau de rigidez do orçamento), liquidez (cumprimento das obrigações financeiras) e investimentos (capacidade de gerar bem-estar e competitividade). O IFGF Gastos com Pessoal é obtido por meio da relação entre quanto os municípios gastam com folha de pagamento e o total apurado como Receita Corrente Líquida. A inclusão do índice de pessoal, separadamente, visa avaliar qual aspecto da gestão fiscal se correlaciona de maneira mais próxima à decisão de reformar, ou não, o sistema de previdência municipal.

Essas variáveis foram escolhidas para oferecer uma base empírica suficiente ao estudo das reformas previdenciárias municipais, buscando isolar o efeito das características dos municípios, a fim de permitir a avaliação da sua influência na condução e abrangência das reformas.

3 Resultados

Os resultados dos modelos foram interpretados com base nos coeficientes estimados e nas respectivas razões de chances (*odds ratios*). No modelo padrão, os coeficientes refletem o efeito médio de cada variável sobre a probabilidade de um município realizar uma reforma previdenciária, independentemente da categoria. Já, no modelo com coeficientes específicos por categoria, os coeficientes permitem uma análise mais granular, identificando como os efeitos das variáveis variam entre as diferentes transições de reforma, no modo explicitado na seção que apresentou a estratégia empírica. Como há relação direta e necessária entre coeficientes e razões de chance, optou-se por apresentar numericamente, no texto, somente os últimos¹²⁰, considerando a maior facilidade na sua interpretação (Hailpern; Visintainer, 2003).

120 Os resultados completos, assim como os códigos para tratamento dos dados e estimação dos modelos, podem ser visualizados em: <https://github.com/hssitja/Escritos/blob/main/capituloRPPS.ipynb>.

A significância estatística das variáveis foi avaliada utilizando testes de razão de verossimilhança (*likelihood ratio tests*), e os p-valores para as razões de chances foram calculados para fornecer uma compreensão mais robusta da incerteza associada às estimativas. Este procedimento é essencial para garantir que as conclusões tiradas dos modelos sejam confiáveis e aplicáveis ao contexto das reformas previdenciárias nos municípios brasileiros. Assim, a tabela que segue apresenta os resultados de ambos os modelos.

Tabela 2: Resultados das estimações

	Modelo 1	Modelo 2		
		Não	Parcial	Ampla
ISP regularidade	0.9637 (0.5370)	0.9688 (0.2904)	1.1192*** (0.0002)	0.9222*** (0.0068)
ISP informações	1.0635 (0.2949)	0.9234*** (0.0071)	1.0828*** (0.0072)	1.0002 (0.9953)
ISP suficiência	0.8841 (0.2614)	1.2476*** (0.0000)	0.7155*** (0.0000)	1.1201*** (0.0000)
ISP acumulação	0.8967 (0.2896)	1.0566** (0.0137)	1.1045*** (0.0000)	0.8568*** (0.0000)
ISP cobertura	0.9585 (0.4488)	0.9391** (0.0224)	1.3090*** (0.0000)	0.8134*** (0.0000)
Idade	0.9403 (0.2841)	1.0481* (0.0971)	0.9828 (0.5410)	0.9708 (0.2948)
Renda domiciliar p/c	0.8726 (0.1107)	1.0622 (0.1492)	1.0155 (0.7140)	0.9271* (0.0705)
Renda aposentadoria	1.0516 (0.4140)	0.9843 (0.6021)	0.9753 (0.4091)	1.0417 (0.1780)
População	1.1468** (0.0277)	1.0574** (0.0172)	0.7897*** (0.0000)	1.1976*** (0.0000)
% servidores estatutários	0.8368*** (0.0004)	1.1242*** (0.0000)	0.9653 (0.1497)	0.9215*** (0.0008)
% outros empregados públicos	1.0083 (0.8649)	0.9690 (0.1978)	1.0675*** (0.0076)	0.9667 (0.1666)
IFGF	0.8142*** (0.0097)	1.2484*** (0.0000)	0.7779*** (0.0000)	1.0297 (0.4647)
IFGF pessoal	0.9121 (0.1724)	0.9436* (0.0895)	1.2747*** (0.0000)	0.8314*** (0.0000)

Notas: Razões de chance com marcadores de significância (***) > 99%, ** > 95%, * > 90%) indicando a probabilidade de serem diferentes de 1 e seus respectivos p-valores entre parêntesis.

Modelo 1 apresenta a correlação entre as variáveis e as razões de chance de estar na classe superior (não < parcial < ampla).

Modelo 2 apresenta as razões de chance de estar na classe indicada.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como já mencionado anteriormente, o Modelo 1 informa a correlação entre as diferentes variáveis escolhidas e a chance de o município ter efetivado reforma previdenciária, ou seja, de estar na categoria parcial ou ampla. Por se tratar de regressão logística ordenada, o modelo considera as relações entre as categorias, compreendendo que a categoria de reforma “parcial” está entre “não” e “ampla”, na forma explicitada anteriormente.

Em termos práticos, usando como primeiro exemplo a variável população, os resultados devem ser interpretados da seguinte maneira (considerando somente as variáveis com nível de significância maior que 95%): um aumento de um desvio padrão¹²¹ na população do município está relacionado a um acréscimo de 14,68% na chance de o mesmo município ter implementado reforma previdenciária (razão de chance de 1,1468).

De maneira inversa, um aumento de um desvio padrão na proporção de servidores públicos estatutários em relação à população municipal reduz em 16,32% a chance de o mesmo município fazer reforma da previdência (razão de chance de 0.8368). Por sua vez, um acréscimo de um desvio padrão na IFGF, reduz a chance de reforma no respectivo município em 18,58% (razão de chance de 0,8142)¹²².

O Modelo 2 informa as razões de chance de estar em uma das três categorias de reforma previdenciária (“não”, “parcial” ou “ampla”). Com isso, temos um maior número de variáveis significativas, visto que se mede as correlações delas separadamente com cada uma das categorias. Dessa forma, uma variável explicativa pode ter efeito positivo em relação à chance de adoção de reforma parcial, ao mesmo tempo que apresenta correlação negativa com a adoção de reforma ampla, o que não era possível com a modelagem anterior.

Os resultados do segundo modelo demonstram que diversas variáveis apresentam relação não linear entre as categorias. Os ISP

121 Com o intuito de padronizar a interpretação das razões de chance (*odds ratio*) de cada variável, foi efetuada a normalização dos dados. Isso significa que, para todos os indicadores, os valores foram centralizados na média da população e um valor de um (ou menos um) implica estar um desvio padrão acima (ou abaixo) dos valores populacionais.

122 A fórmula para obtenção dos percentuais é: $(\text{razão de chance} - 1) * 100$. Assim, sempre que a razão de chance for menor que 1, o percentual de alteração será negativo, como é o caso nos dois exemplos citados por último. As razões de chance dos demais resultados serão omitidas no texto, uma vez que se encontram na tabela 2.

regularidade (aumento de 11,92%), acumulação (10,45%) e cobertura (30,90%); assim como, o IFGF pessoal (27,47%), correlacionam-se significativamente (com 99% de confiança) a uma maior probabilidade de adoção de reforma parcial (quanto melhor o índice, maior a razão de chance), ao passo que sugerem uma redução na chance de reforma ampla (respectivamente, à proporção de -7,78%, -14,32%, -18,64% e -16,86%, todas ao mesmo nível significância).

Duas variáveis explicativas se relacionam à redução de probabilidade de reforma parcial e ao aumento das chances de reforma ampla: ISP suficiência (respectivamente, -28,45% e 12,01%) e o tamanho da população do município (-21,03% e 19,76%).

Vale ressaltar que os resultados do segundo modelo parecem corroborar aqueles do primeiro no tocante às duas variáveis que possuíram significância estatística no modelo tradicional: a proporção de servidores públicos concursados, em relação à população total, reduz a chance de reforma ampla (-7,85%) e aumenta a chance de não haver reforma alguma (12,42%); e uma boa condição fiscal do município, medida pelo IFGF, aumenta a probabilidade de não se adotar reforma (24,84%), ambos com 99% de confiança.

Por fim, destaca-se que as variáveis relacionadas a questões socioeconômicas gerais do município, não necessariamente ligadas à situação financeira e fiscal ou ao serviço público (idade média da população, renda domiciliar per capita e renda de aposentadoria per capita), não apresentaram razões de chance significativas em nenhum dos dois modelos. Isso parece indicar que os motivos que conduzem os municípios a reformarem, ou não, os seus regimes próprios de previdência são, justamente, aqueles ligados à administração pública e à situação econômica do respectivo ente; porém, não necessariamente à situação atuarial do RPPS.

4 Limitações da modelagem empírica

Apesar de relevantes as contribuições deste estudo para a compreensão dos determinantes das reformas previdenciárias nos municípios brasileiros, algumas limitações devem ser destacadas. Em primeiro lugar, o uso de modelos de regressão logística ordenada, embora amplamente aceito para a análise de variáveis dependentes ordenadas, impõe a suposição de que as *odds ratios* são constantes entre as diferentes categorias, conforme discutido por Fullerton

(2009). Essa suposição, conhecida como hipótese de *odds* proporcionais, pode não ser realista em todos os contextos e pode levar a interpretações que não capturam completamente as nuances entre as transições das categorias de reforma. Modelos mais flexíveis, tais quais regressões logísticas ordenadas generalizadas, permitem a variação dos coeficientes entre as categorias; todavia, estes modelos trazem os seus próprios desafios, como a possibilidade de gerar probabilidades preditas negativas, um problema identificado por McCullagh e Nelder (1989).

Contudo, pode-se afirmar que essa limitação importante, relacionada à seleção do modelo, foi contornada. A modelagem de chances proporcionais, como modelo inicial, foi escolhida por ser a mais tradicional e por oferecer um ponto de partida conceitual claro para a discussão de modelos logísticos ordenados (Fullerton, 2009). No entanto, essa escolha pode não ser ideal em todos os casos, uma vez que diferentes abordagens podem emprestar uma visão mais detalhada e precisa dos dados. Assim, a estimação do Modelo 2 buscou, justamente, suprir essa lacuna e fornecer uma maior interpretabilidade aos achados.

O estudo, ao se basear em uma análise quantitativa dos dados públicos disponíveis, tem uma capacidade limitada de explorar fatores contextuais e qualitativos que podem influenciar as decisões de reforma. A integração de métodos qualitativos, como os resultados apresentados em Nogueira (2023), poderá enriquecer uma análise futura, oferecendo uma compreensão mais abrangente das dinâmicas políticas e sociais que moldam as decisões municipais.

Por fim, embora o estudo tenha utilizado dados confiáveis e reconhecidos, como os índices apurados pelo Ministério do Trabalho e Previdência e pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro; bem como, dados coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a qualidade e a disponibilidade dos dados podem variar entre os municípios e/ou regiões, introduzindo potenciais vieses que não foram completamente abordados na modelagem. Esses fatores sugerem que os resultados devem ser interpretados com cautela e que estudos futuros poderiam se beneficiar da utilização de abordagens metodológicas mais diversas e dados mais granulares.

5 Discussão

Os resultados do Modelo 1 evidenciam um aspecto crucial na dinâmica das reformas previdenciárias municipais: a proporção de servidores públicos em relação à população está negativamente correlacionada com a probabilidade de implementação dessas reformas. Isso é consistente com a hipótese de que os servidores públicos, sendo diretamente afetados por mudanças nas regras previdenciárias, têm um incentivo forte para resistir a tais políticas. Conforme destacado por Palacios e Whitehouse (2006), os servidores públicos frequentemente possuem poder significativo para proteger os seus interesses financeiros, o que pode se manifestar em uma pressão política contrária a reformas que reduzam os seus benefícios futuros.

Além disso, a gestão fiscal, medida pelo Índice de Gestão Fiscal (IFGF), também desempenha um papel relevante na determinação das reformas previdenciárias. No Modelo 1, observa-se que uma melhor situação fiscal diminui a probabilidade de reforma, o que pode indicar que municípios em condições fiscais mais favoráveis sentem menos pressão para realizar ajustes previdenciários. No entanto, os resultados do Modelo 2 sugerem que, mesmo em contextos de boa gestão fiscal, há uma tendência de se adotar reformas parciais, que frequentemente focam em ajustes como o aumento das alíquotas de contribuição, proporcionando um alívio fiscal de curto e médio prazo.

Idealmente, esperar-se-ia uma contribuição dos índices relacionados às questões atuariais, principalmente os ISP acumulação e cobertura. Em termos concretos, seria desejado que aqueles municípios com piores indicadores realizassem reformas previdenciárias buscando o equilíbrio de longo prazo dos seus regimes. Assim, a razão de chances entre os referidos índices deveria ser significativamente menor que um, apresentando relação negativa com a probabilidade de alteração das regras de aposentadoria, vez que, quanto maior o índice, melhor a condição atuarial do RPPS e, em tese, menor seria o incentivo à implementação de reformas. Todavia, o modelo tradicional de análise sugere que nenhum dos indicadores se correlacionou significativamente com a adoção de reformas previdenciárias municipais.

Essa dinâmica pode estar relacionada a um viés de curto prazo nas decisões de reforma. Nesse mesmo sentido, é relevante citar as previsões da Emenda Constitucional nº 113/2021 (Brasil, 2021) que po-

dem ter contribuído para essa constatação. Conforme discutido por Nogueira (2023), a referida emenda introduziu um incentivo extraordinário para a realização de reformas, vinculando o parcelamento especial das dívidas previdenciárias à implementação de mudanças nas regras dos regimes próprios de previdência social. Esse incentivo, embora efetivo para mitigar pressões fiscais imediatas, pode favorecer reformas que priorizam soluções de curto prazo em detrimento de ajustes estruturais mais profundos, necessários para a sustentabilidade de longo prazo dos RPPS.

Voltando as atenções ao Modelo 2, o qual permitiu uma avaliação mais detalhada das correlações entre as variáveis explicativas e as diferentes categorias de reforma, torna-se possível uma compreensão individualizada das dinâmicas envolvidas.

Os resultados indicam que certas variáveis, como os índices de regularidade, acumulação e cobertura dos Regimes Próprios de Previdência (ISP), além do Índice de Gestão Fiscal (IFGF) relacionado a despesas com pessoal, estão significativamente associadas a uma maior probabilidade de adoção de reformas parciais. Especificamente, aumentos nesses índices amplia a chance de reformas que focam em ajustes mais modestos, possivelmente voltados para a correção de alíquotas e outras medidas de impacto fiscal imediato. No entanto, essas mesmas variáveis tendem a diminuir a probabilidade de reformas amplas, sugerindo que municípios com uma situação previdenciária e fiscal mais organizada preferem intervenções menos drásticas, deixando, novamente, em segundo plano a estabilidade a longo prazo.

Por outro lado, a suficiência dos recursos previdenciários e o tamanho da população municipal mostraram-se determinantes na direção oposta. Uma menor suficiência de recursos está associada a uma maior chance de reforma parcial; porém, reduz a probabilidade de reformas amplas. Mais uma vez, esse resultado destaca o viés de curto prazo na tomada de decisões: os municípios que possuem regimes com insuficiência financeira, embora tenham feito, em média, mais reformas, focaram em alterações pontuais.

Uma população menor, por sua vez, também se relaciona a maiores chances de reforma parcial, diminuindo a probabilidade de mudanças abrangentes. Isso pode ser explicado pelo fato de que municípios maiores e com maior demanda por serviços públicos podem precisar de reformas mais profundas para garantir a susten-

tabilidade de seus regimes previdenciários e o atendimento aos demais municípios.

Além disso, a consistência entre os resultados dos Modelos 1 e 2, especialmente no que diz respeito à influência negativa da proporção de servidores públicos e à condição fiscal sobre a probabilidade de reforma, reforça a robustez das conclusões. A presença significativa de servidores públicos se correlaciona com a dificuldade em se implementar reformas amplas, enquanto uma boa condição fiscal tende a reduzir a necessidade de reformas; contudo, pode facilitar a adoção de ajustes parciais que proporcionam alívio fiscal de curto prazo. A não linearidade nos resultados relativos aos indicadores da situação previdenciária, observada por meio do Modelo 2, também fortalece os resultados da primeira modelagem. Não haviam sido evidenciados impactos dos índices na probabilidade de mudança nas regras previdenciárias, o que é suportado pela constatação de que os incentivos resultaram, em todos os indicadores, na correlação com as razões de chance de realização de reformas parciais.

Conclusões

Este capítulo contribui para a compreensão dos fatores que influenciam as reformas previdenciárias municipais no Brasil, seguindo as previsões introduzidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019. A abordagem metodológica, com o uso de modelos diferentes de regressão logística ordenada, permitiu uma análise aprofundada das relações entre variáveis-chave, como a proporção de servidores públicos e a gestão fiscal, e a probabilidade de adoção de reformas. Os resultados sugerem que a presença significativa de servidores públicos em relação à população tende a reduzir a chance de reformas previdenciárias, o que pode ser atribuído ao poder desses grupos em resistir a mudanças que impactem os seus benefícios futuros, mesmo em face do potencial risco de desequilíbrio atuarial que afete a sustentabilidade futura do regime.

Adicionalmente, a condição financeira do município revelou-se outro elemento importante na análise. Uma gestão fiscal robusta parece diminuir a necessidade de reformas previdenciárias amplas, mas pode, ao mesmo tempo, facilitar a implementação de reformas parciais, geralmente voltadas para ajustes imediatos, como o aumento das alíquotas de contribuição. Esses achados reforçam a importância de uma abordagem equilibrada, que leve em conta tanto

a resistência política dos servidores quanto a necessidade de sustentabilidade fiscal de curto e longo prazo.

Outra constatação relevante diz respeito à ausência de significância (Modelo 1) e de linearidade (Modelo 2) nas correlações entre os indicadores previdenciários e as razões de chance de adoção de mudanças nas regras de concessão de aposentadoria. A situação atuarial, apurada especialmente por meio do ISP cobertura, deveria ser o fator mais relevante a embasar a tomada de decisão relacionada às reformas previdenciárias. Todavia, as estimações indicam que, embora uma pior condição atuarial aumente a chance de reforma ampla, essa relação não foi significativa para todos os tipos de reforma.

A originalidade do tema e a abordagem quantitativa utilizada abrem novas possibilidades para estudos futuros. Uma via é a combinação de métodos quantitativos e qualitativos, podendo proporcionar uma compreensão mais profunda das dinâmicas políticas e sociais que influenciam as decisões de reforma. Essa análise inicial oferece uma base empírica para futuras investigações que possam explorar os aspectos contextuais e qualitativos que também desempenham um papel importante nas reformas previdenciárias.

Ainda, os resultados aqui apresentados sugerem a necessidade de uma reflexão crítica sobre os incentivos de curto prazo oferecidos pelas Emendas Constitucionais nº 113, que podem levar os municípios a priorizar soluções temporárias em detrimento de reformas estruturais necessárias para a sustentabilidade de longo prazo dos RPPS. Esse contraste entre as necessidades imediatas e a natureza de longo prazo das políticas previdenciárias ressalta a importância de revisar os mecanismos de incentivo para impedir que as regras que conduzem os sistemas previdenciários venham a comprometer a viabilidade futura dos Regimes Próprios de Previdência Social e, por consequência, de seus entes instituidores e mantenedores.

Conclui-se, portanto, que os gestores municipais e formuladores de políticas devem adotar uma abordagem que equilibre as necessidades imediatas com a sustentabilidade de longo prazo. Fortalecer a gestão fiscal e engajar os servidores públicos; assim como, os legisladores locais, de forma construtiva, são passos fundamentais para alcançar reformas previdenciárias que assegurem a estabilidade financeira e o bem-estar dos servidores e da população em geral, no presente e no futuro.

Um sistema de previdência robusto é garantia de dignidade aos segurados durante o seu ciclo de vida, especialmente quando a sua capacidade laboral está reduzida ou exaurida. Todavia, a robustez não pode ser confundida com o excesso de benefícios que levem à insustentabilidade futura, o que implicaria, para os direta e indiretamente afetados, arcar com os prejuízos irreparáveis da imprevidência.

Referências

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 38, DE 16 DE AGOSTO DE 2023*. MODIFICA AS REGRAS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DOS MUNICÍPIOS, OBJETIVANDO O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS REGIMES E A SUSTENTABILIDADE FISCAL DESSES ENTES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. BRASÍLIA, 2023.

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. CONSTITUIÇÃO (1988). EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 113, DE 08 DE DEZEMBRO DE 2021. ALTERA A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS PARA ESTABELECE O NOVO REGIME DE PAGAMENTOS DE PRECATÓRIOS, MODIFICAR NORMAS RELATIVAS AO NOVO REGIME FISCAL E AUTORIZAR O PARCELAMENTO DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS DOS MUNICÍPIOS; E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 159, N. 231, 9 DEZ. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº 00029/2019*, DE 20 DE FEVEREIRO DE 2019. BRASÍLIA, 2019B.

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. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 6*, DE 20 DE FEVEREIRO DE 2019. MODIFICA O SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, ESTABELECE REGRAS DE TRANSIÇÃO E DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. BRASÍLIA, 2019C.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ACÓRDÃO Nº 1331/2016. AUDITORIA OPERACIONAL REALIZADA NA SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL COM OBJETIVO DE ELABORAR DIAGNÓSTICO NACIONAL SOBRE A SITUAÇÃO ATUARIAL E FINANCEIRA DOS REGIMES PRÓPRIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DE ESTADOS E MUNICÍPIOS. RELATOR: MIN. VITAL DO RÊGO, 25 DE MAIO DE 2016. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, 2016.

CAETANO, M. *SOLVÊNCIA FISCAL DE LONGO PRAZO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS*. BRASÍLIA: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2016. (TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 2.195).

FULLERTON, A. S. A CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR ORDERED LOGISTIC REGRESSION MODELS. *SOCIOLOGICAL METHODS & RESEARCH*, V. 38, N. 2, 2009.

HAILPERN, S. M.; VISINTAINER, P. F. *ODDS RATIOS AND LOGISTIC REGRESSION: FURTHER EXAMPLES OF THEIR USE AND INTERPRETATION*. THE STATA JOURNAL, v., 3, n. 3, 2003.

MCCULLAGH, P.; NELDER, J. A. *GENERALIZED LINEAR MODELS*. 2. ED. NEW YORK: CHAPMAN AND HALL, 1989.

NOGUEIRA, N. G. *ANÁLISE DOS EFEITOS DOS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA NA SUSTENTABILIDADE DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS ENTES SUBNACIONAIS, NO CONTEXTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019*. 2023. DISSERTAÇÃO (MESTRADO EM GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO) – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, BRASÍLIA, 2023.

NOGUEIRA, N. G. *O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS E A CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS ENTES FEDERATIVOS*. 2011. DISSERTAÇÃO (MESTRADO EM DIREITO POLÍTICO E ECONÔMICO) - FACULDADE DE DIREITO, UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE, SÃO PAULO, 2011.

NOGUEIRA, N. G. *O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS RPPS: DE PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL A POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO*. BRASÍLIA: MINISTÉRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2012.

PALACIOS, R.; WHITEHOUSE, E. *CIVIL SERVICE PENSION SCHEMES AROUND THE WORLD*. WASHINGTON, DC: THE WORLD BANK, 2006. (SP DISCUSSION PAPER, 0602).

EQUILÍBRIO ATUARIAL: UMA VISÃO CONCEITUAL E A DINÂMICA COM EXEMPLO PRÁTICO EM RPPS

Máris Caroline Gosmann

Leonardo Costa

Introdução

Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) desempenham um papel fundamental no amparo previdenciário de servidores públicos estatutários. No entanto, para garantir a sua sustentabilidade a longo prazo, é essencial que esses regimes sejam mantidos em equilíbrio atuarial e financeiro do RPPS; bem como, o equilíbrio fiscal do ente público relacionado. Neste capítulo, são explorados os conceitos fundamentais, os desafios e as estratégias para o equilíbrio atuarial em RPPS e a sua relação com o equilíbrio fiscal do ente. A proposta deste capítulo além de discutir a problemática de equilíbrio atuarial em RPPS, inclui a sua definição, as formulações atuariais relacionadas aos cálculos de déficits e exemplo elucidativo. São ressaltados os encaminhamentos possíveis necessários aos entes relacionados à previdência pública municipal e estadual.

A problemática do equilíbrio e dos déficits atuariais em RPPS é uma preocupação central para gestores públicos e beneficiários. O histórico de surgimento dos RPPS anteriores à existência da necessidade contributiva nos regimes e do conceito fundamental de equilíbrio atuarial como consta na Constituição Federal e a inexistência em legislações anteriores trazem um desafio ao efetivo entendimento e ao cálculo dos déficits atuariais advindos desse passado. O envelhecimento da população, aliado à diminuição das taxas de natalidade e ao aumento da expectativa de vida, tem contribuído para um desequilíbrio entre as receitas e despesas previdenciárias. Como resultado, muitos RPPS enfrentam déficits atuariais significativos, nos quais as obrigações futuras superam os ativos disponíveis para cobri-las. Essa situação pode comprometer a sustentabilidade financeira do sistema, aumentando a pressão sobre os orçamentos públicos e, em última instância, colocando em risco o pagamento

dos benefícios previdenciários aos servidores públicos e seus dependentes. Portanto, a identificação e o enfrentamento dos déficits atuariais tornam-se imperativos para garantir a viabilidade e a eficiência dos RPPS a longo prazo.

Os RPPS enfrentam desafios significativos, pois têm a complexidade dos sistemas previdenciários, que têm a responsabilidade de cumprir os direitos das gerações de segurados no futuro, enquanto também lidam com as pressões econômicas e as políticas locais. As reformas estruturais realizadas em diferentes países, incluindo a América Latina, demonstram a dificuldade de negociação social para garantir a sustentabilidade desses sistemas, refletindo a necessidade de abordagens adaptativas e estratégias de gestão eficazes.

Além disso, os RPPS municipais, que abrangem os servidores públicos civis concursados contratados pelos governos municipais, enfrentam desafios específicos relacionados à sua gestão localizada e às pressões financeiras emergentes. A falta de espaço para respostas efetivas a essas pressões, juntamente com os ajustes paramétricos de natureza limitada, contribui para o desequilíbrio atuarial desses fundos. A dependência dos gestores municipais em solucionar pressões sem aumentar a vulnerabilidade futura do fundo destaca a complexidade do desafio de manter o equilíbrio financeiro e atuarial em RPPS municipais, ressaltando a importância de políticas previdenciárias que considerem não apenas o contexto nacional; mas também, as dinâmicas locais.

A interconexão entre a sustentabilidade fiscal do governo mantenedor do fundo previdenciário e a sustentabilidade financeira do próprio fundo previdenciário é crucial para compreender a dinâmica dos RPPS municipais, segundo Lima e Aquino (2019). A pesquisa sugere que os governos locais possuem uma margem limitada de intervenção para promover reparações tanto no equilíbrio fiscal a curto prazo quanto no equilíbrio atuarial a longo prazo. Essa sustentabilidade é influenciada por três principais fatores: os parâmetros da legislação federal de política previdenciária, as micro reformas locais nas alíquotas de contribuição e a eficiência da gestão dos fundos. Enquanto as diretrizes da política previdenciária são estabelecidas nacionalmente, as autoridades locais, como prefeitos e vereadores, têm limitada capacidade de intervenção, restando-lhes realizar ajustes paramétricos, principalmente na definição das alíquotas. Ao analisar os padrões de resiliência dos fundos de RPPS, observa-se uma predominância de respostas de baixo padrão tanto por parte das

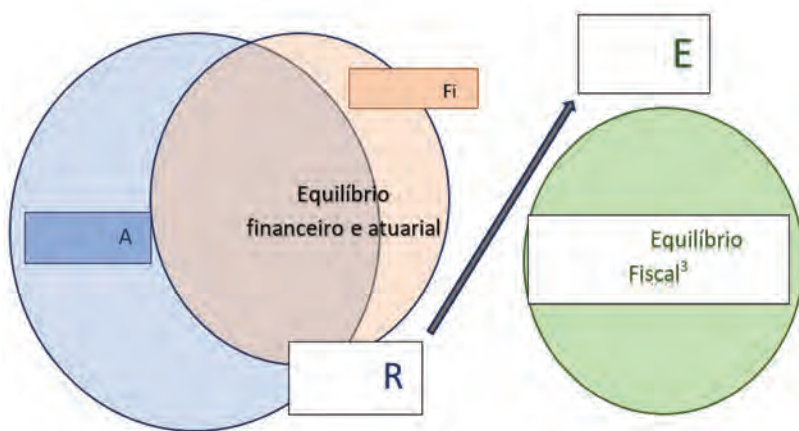
prefeituras quanto dos gestores dos fundos, o que aumenta a vulnerabilidade dos fundos e transfere desafios para as administrações futuras.

Considerando esta contextualização, a problemática e o desafio inerente aos RPPS, evidencia-se a necessidade da compreensão conceitual de equilíbrio, equilíbrio atuarial, equilíbrio financeiro e de-sequilíbrios dinâmicos, este último, aqui propostos como forma de exercício ligado à prática baseada na realidade dos RPPS.

A definição de equilíbrio que está colocada aqui refere-se a: “Equilíbrio é um estado no qual forças ou influências opostas estão em harmonia, resultando em estabilidade ou ausência de mudanças significativas.” Em diferentes contextos, o equilíbrio pode se referir a uma variedade de situações, incluindo equilíbrio físico, emocional, econômico, financeiro, entre outros. Por exemplo, no âmbito financeiro, o equilíbrio pode ser alcançado quando receitas e despesas estão em equilíbrio, garantindo a estabilidade das finanças de uma entidade ou sistema. Já, no contexto físico, o equilíbrio pode se referir à distribuição igual de peso ou força em diferentes partes de um objeto, impedindo-o de cair ou se mover. Em resumo, o equilíbrio implica um estado de estabilidade ou harmonia entre diferentes forças ou elementos.

Partindo-se desta definição, separa-se em três conceitos distintos, que preservam relações de interdependência entre si. Veja a figura a seguir, que elucida as definições:

Figura 1: Dinâmica de conceitos entre equilíbrios financeiro e atuarial no RPPS e equilíbrio fiscal no Ente.



Elaboração própria, pelos autores

1. Equilíbrio Financeiro (RPPS): Refere-se à capacidade do sistema previdenciário de arrecadar receitas suficientes para cobrir seus gastos com benefícios previdenciários, levando em conta as contribuições dos servidores ativos, dos entes federativos e os rendimentos de investimentos.
2. Equilíbrio Atuarial: Representa a situação na qual os ativos do RPPS são projetados para serem suficientes para cobrir as suas obrigações futuras de pagamento de benefícios, levando em conta projeções atuariais sobre longos períodos.
3. Equilíbrio Fiscal: Refere-se à harmonia entre as receitas e despesas do ente federativo responsável pelo RPPS, garantindo que suas contas públicas estejam equilibradas e evitando déficits excessivos que possam comprometer a capacidade de pagamento das obrigações previdenciárias e outros compromissos governamentais.

1 Equilíbrio atuarial

Equilíbrio atuarial refere-se ao estado em que os ativos e passivos trazidos a valor presente de um sistema previdenciário estão em equilíbrio, são iguais, de modo que as obrigações futuras de pagamento de benefícios são totalmente financiadas pelos ativos presentes e pelas contribuições futuras, levando em conta projeções atuariais. Em um RPPS, o equilíbrio atuarial é essencial para garantir a sustentabilidade financeira do sistema, assegurando que os benefícios previdenciários prometidos aos servidores públicos sejam financiados de forma adequada ao longo do tempo. Essa definição de

equilíbrio atuarial está intrinsecamente ligada à noção de equilíbrio financeiro, onde as receitas e despesas do sistema estão equilibradas; mas vai além, ao considerar as projeções atuariais sobre longos períodos, levando em conta fatores demográficos e econômicos para garantir a solvência do RPPS.

A reserva matemática atuarial surge da igualdade $RM = VABF - VACF$ e ela deve ser encontrada dentro do RPPS, sendo representada pelos Ativos Garantidores. O desequilíbrio atuarial aparece quando os ativos garantidores são deferentes da reserva matemática. O déficit atuarial aparece quando os ativos são menores do que a reserva. O que se destaca aqui é que a avaliação de equilíbrio atuarial conceitual é uma ‘foto’, um *frame*, um momento no tempo do desenvolvimento dinâmico do RPPS e ele não garante equilíbrio financeiro, em absolutamente todas as vezes. Para isso é necessário que se tenha alinhamento entre os fluxos de ativos e de passivos.

2 Equilíbrio financeiro

Equilíbrio financeiro refere-se ao estado no qual as entradas e saídas de recursos financeiros em um determinado sistema estão alinhadas de forma a garantir a sua estabilidade e sustentabilidade no momento de avaliação e, a depender do horizonte de análise, ao longo do tempo. Quando aplicado a um RPPS, o equilíbrio financeiro implica que as receitas provenientes das contribuições dos servidores ativos e dos entes federativos, juntamente com os rendimentos de investimentos, são suficientes para cobrir as despesas com o pagamento de benefícios previdenciários aos servidores aposentados e seus dependentes. Pode ocorrer que haja equilíbrio temporário financeiro sem que haja equilíbrio atuarial quando consideradas as projeções.

Assim, o equilíbrio atuarial, que considera projeções atuariais sobre longos períodos, trazidas a valor presente, está intimamente ligado ao equilíbrio financeiro em um RPPS, uma vez que ambos são essenciais para garantir a estabilidade e a saúde financeira do sistema previdenciário, mas não são representantes um do outro de totalmente alinhados.

3 Equilíbrio fiscal

Equilíbrio fiscal é um conceito que se refere à harmonia entre as receitas e despesas do governo em um determinado período de tempo, geralmente anual. Nesse contexto de análise está ligado ao equilíbrio fiscal do ente federativo que deu origem ao RPPS. Quando aplicado a um contexto de RPPS, o equilíbrio fiscal está relacionado ao equilíbrio financeiro do sistema previdenciário; mas, abrange também a situação financeira geral do ente federativo responsável pelo RPPS. Isso significa que, além de garantir que as receitas do RPPS sejam suficientes para cobrir os seus gastos previdenciários, é necessário que o ente federativo mantenha as suas contas públicas equilibradas, evitando déficits excessivos que possam comprometer a capacidade de pagamento das obrigações previdenciárias e outros compromissos governamentais. Aqui, tem-se de considerar gastos obrigatórios com saúde e educação, por exemplo, além da despesa com pessoal (salário de ativos), que limitam a possibilidade de pagamentos previdenciários.

Logo, o equilíbrio fiscal está diretamente ligado ao equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, pois todos esses aspectos são essenciais para a saúde financeira e a sustentabilidade do sistema previdenciário e do governo como um todo.

4 O desequilíbrio dinâmico

Desequilíbrio dinâmico refere-se à condição na qual as entradas e saídas de recursos em um sistema previdenciário, ao longo do tempo, não estão alinhadas de maneira sustentável, levando a desequilíbrios que ameaçam a estabilidade financeira do RPPS. Em um contexto de RPPS, o desequilíbrio dinâmico pode ocorrer quando as projeções atuariais e financeiras não são adequadamente gerenciadas para refletir mudanças demográficas, econômicas e sociais ao longo do tempo. O desequilíbrio pode ser auferido como sendo um ponto particular ou como sendo uma série de pontos com déficits que geram um desequilíbrio estruturado. A gestão das informações em RPPS pode carecer de andamento legislativo e /ou operacional. Isso pode resultar em déficits crescentes, nos quais as obrigações futuras do sistema excedem sistematicamente os ativos disponíveis para cobri-las. O desequilíbrio dinâmico pode ser agravado por fatores como o envelhecimento da população, as mudanças na taxa

de emprego, as variações na rentabilidade dos investimentos e as alterações nas políticas previdenciárias. Portanto, é crucial para a sustentabilidade de um RPPS identificar e mitigar os desequilíbrios dinâmicos por meio de uma gestão atenta, estabelecendo estratégias que levem em conta os desafios de longo prazo enfrentados pelo sistema previdenciário.

O equilíbrio financeiro e atuarial são pilares essenciais para a sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social. Ao entender os desafios e adotar estratégias adequadas, é possível garantir que esses sistemas continuem a fornecer segurança previdenciária aos servidores públicos no longo prazo. O equilíbrio atuarial é estruturado a partir do custeio que é definido e calculado no início do plano. Para tanto, segue-se a evolução de um raciocínio atuarial (e financeiro) de estruturação do equilíbrio no RPPS.

5 Desenhando uma sequência de equilíbrios

Dentro do contexto de juros compostos em eventos determinísticos, é relativamente fácil estabelecer relações de equilíbrio. Essa formulação é dada por:

$$M = c \cdot (1 + tx)^t,$$

em que:

- M: representa o montante a ser acumulado depois de passados t anos;
- c : representa o capital inicial investido;
- tx : representa a taxa de juros que será apurada por período; e
- t : total de períodos em que o capital permanecerá investido.

Ainda, dentro do contexto determinístico, pode-se estabelecer uma relação de igualdade (equilíbrio) entre duas séries de pagamentos feitas em tempos distintos. Por exemplo, poder-se-ia calcular o valor da parcela a ser paga anualmente por uma pessoa que deseja, por 20 anos, acumular recursos que permitam ao investidor uma renda anual igual a B , que será paga por 30 anos, uma vez passados os 20 anos de acúmulo. O cálculo da parcela (P), que equilibra essas duas séries, pode ser obtido a partir da relação:

$$P*[(1+tx)^{20}-1]/tx = (B[(1+tx)^{35}-1]/[tx(1+tx)^{30}]*(1+tx) \quad (I)$$

em que:

- P : representa a parcela a ser calculada que equilibra o contrato;
- tx : taxa de juros por período anual; e
- B : benefício contratado, que será pago por 30 anos.

Os planos de previdência têm dinâmica semelhante; mas, com um componente de risco não considerado em modelos determinísticos: não é possível determinar, com certeza, o prazo de contribuições e de pagamentos de benefícios. Essa impossibilidade se justifica pelo fato de não conhecermos, com certeza, o dia de falecimento dos segurados. Caso fosse possível, o cálculo do custeio previdenciário e o seu equilíbrio seria feito por formulações puramente financeiras.

Esse componente de risco exige que uma nova formulação seja proposta em busca do nível contributivo de segurados que permita o provisionamento de recursos em nível suficiente para garantir o pagamento de benefícios. Dentro do contexto atuarial, esse equilíbrio será proposto a partir de valores médios de contribuição e de benefício, utilizando-se como base o mutualismo existente em planos de benefícios definidos, como é o caso dos Regimes Próprios de Previdência Social. Esse equilíbrio é a ideia de receita igual a despesa, ambas trazidas a valor presente em uma data zero ou inicial.

Conforme definido em Dickson (2013), dentro do contexto de cálculo dos prêmios, o princípio da equivalência pode ser definido como aquele que garante que despesas e receitas futuras sejam, em média, iguais. Esse equilíbrio médio deve valer durante toda a vigência da cobertura do regime de previdência independentemente do método de custeio adotado. Aqui aparece a possibilidade, implícita, de desequilíbrio em alguns momentos, desde que se retorne a média com o antecipar ou com o passar do tempo. A seguir, será apresentada a formulação do Princípio da Equivalência para os métodos de financiamento: PNI, IEN e PUC. Entende-se por PNI – Prêmio Nivelado Individual, por IEN – Idade de Entrada Normal e por PUC – Crédito Unitário Projetado (sigla deriva do nome equivalente em inglês).

Nas fórmulas a serem apresentadas, considere:

- x a idade de ingresso do servidor no mercado de trabalho (ou no Ente para o caso de PNI-e e PUC-e);
- n representa o número de anos entre a idade de ingresso e a idade de aposentadoria;
- N representa o número de contribuições a serem pagas no método PUC;
- $(I\ddot{a})$ anuidade com incremento;
- B benefício a ser pago na aposentadoria para o servidor;
- % alíquota de contribuição a ser paga pelo servidor;
- Sal_x representa o salário do servidor na idade x ; e
- VPBF valor presente dos benefícios futuros.

PNI – Prêmio Nivelado Individual - Cálculo do valor da contribuição

$$E(Z) = E(Y) \quad (II)$$

$$B \times {}_n| \ddot{a}_x = P \times \ddot{a}_{x:\overline{n}|}$$

$$P = \frac{B \times {}_n| \ddot{a}_x}{\ddot{a}_{x:\overline{n}|}} \quad (III)$$

IEN – Idade de Entrada Normal - Cálculo da alíquota de contribuição

$$E(Z) = E(Y)$$

$$B \times {}_r| \ddot{a}_x = \% \times Sal_x \times (I\ddot{a})_{x:\overline{r}|}$$

$$\% = \frac{B \times {}_r| \ddot{a}_x}{Sal_x \times (I\ddot{a})_{x:\overline{r}|}} \quad (IV)$$

PUC – Crédito Unitário Projetado - Cálculo da alíquota de contribuição

No método PUC, a fórmula da contribuição é dada. É possível demonstrar que a contribuição pelo método PUC também se baseia no Princípio da Equivalência; no entanto, a fórmula da contribuição é dada pela literatura como:

$$C_x = \frac{VPBF_x}{N} \quad (V)$$

Conforme anteriormente destacado, o valor da contribuição é mensurado de forma a manter o equilíbrio atuarial durante toda a cobertura do plano de previdência (ou seguro de vida). Essa estrutura de equilíbrio pode ser obtida a partir das relações (III), (IV) e (V), de onde derivam as fórmulas das reservas atuariais (ou provisões atuariais).

6 Reserva Prospectiva e Retrospectiva – as provisões atuariais

Antes de avançar com a teoria, cabe destacar que o termo reserva caiu em desuso no mercado de previdência, seja público (RPPS), seja privado (previdência complementar). No entanto, ele ainda é utilizado em diversas literaturas atuariais nacionais ou internacionais. Cabe destacar que será utilizado o termo “reserva” para se referir às provisões atuariais.

PNI – Prêmio Nivelado Individual

A partir do resultado apresentado em (III), é possível demonstrar que, após decorridos k anos, para k menor que n (servidor ainda ativo):

$$13 \times B \times {}_{n-k} \ddot{a}_{x+k} - P \times \ddot{a}_{x+k:n-k} - \frac{P \times \ddot{a}_{x:k}}{v^k \times {}_k p_x} = 0 \quad (\text{VI})$$

em que:

- $13 \times B \times {}_{n-k} \ddot{a}_{x+k}$ representa a fórmula de uma reserva prospectiva
- $\frac{P \times \ddot{a}_{x:k}}{v^k \times {}_k p_x}$, representa a fórmula da reserva retrospectiva

além disso:

- $13 \times B \times {}_{n-k} \ddot{a}_{x+k}$ representa o VPBF a conceder do servidor ativo;
- $P \times \ddot{a}_{x+k:n-k}$ representa o VPCF a conceder do servidor ativo; e
- $\frac{P \times \ddot{a}_{x:k}}{v^k \times {}_k p_x}$ representa a RM e o ativo líquido do plano que deveria estar provisionado.

Considerando que, após j anos (para $j > n$)

$$13 \times B \times \ddot{a}_{x+j} - \frac{P \times \ddot{a}_{x:n}}{v^j \times {}_j p_x} = 0 \quad (\text{VII})$$

em que:

- $13 \times B \times \ddot{a}_{x+j}$ representa a fórmula de uma reserva prospectiva;
- $\frac{P \times \ddot{a}_{x:n}}{v^j \times {}_j p_x}$, representa a fórmula da reserva retrospectiva;

além disso:

- $13 \times B \times \ddot{a}_{x+j}$ representa o VPBF concedidos de aposentados; e
- $\frac{P \times \ddot{a}_{x:n}}{v^j \times {}_j p_x}$ representa o ativo líquido do plano que deveria estar provisionado.

IEN – Idade de Entrada Normal

Os resultados para o IEN são semelhantes ao apresentado no caso do PNI:

A partir do resultado apresentado em (II), é possível demonstrar que, após decorridos k anos, para k menor que n (servidor ainda ativo):

$$13 \times B \times {}_{n-k|}\ddot{a}_{x+k} - \% \times 13 \times Sal_{x+k} \times (I\ddot{a})_{x+k:\overline{n-k}|} - \frac{\% \times 13 \times Sal_x \times (I\ddot{a})_{x:\overline{k}|}}{v^k \times {}_k p_x} = 0 \quad (\text{VIII})$$

em que:

- $13 \times B \times {}_{n-k|}\ddot{a}_{x+k} - \% \times 13 \times Sal_{x+k} \times (I\ddot{a})_{x+k:\overline{n-k}|}$ representa a fórmula de uma reserva prospectiva;
- $\frac{\% \times 13 \times Sal_x \times (I\ddot{a})_{x:\overline{k}|}}{v^k \times {}_k p_x}$, representa a fórmula da reserva retrospectiva;

além disso:

- $13 \times B \times {}_{n-k|}\ddot{a}_{x+k}$ representa o VPBF a conceder do servidor ativo;
- $\% \times 13 \times Sal_{x+k} \times (I\ddot{a})_{x+k:\overline{n-k}|}$ representa o VPCF a conceder do servidor ativo; e
- $\frac{\% \times 13 \times Sal_x \times (I\ddot{a})_{x:\overline{k}|}}{v^k \times {}_k p_x}$ representa o ativo líquido do plano que deveria estar provisionado.

Considerando que, após j anos (para $j > n$)

$$13 \times B \times \ddot{a}_{x+j} - \frac{\% \times 13 \times Sal_x \times \ddot{a}_{x:n|}}{v^j \times {}_j p_x} = 0 \quad (\text{IX})$$

em que:

- $13 \times B \times \ddot{a}_{x+j}$ representa a fórmula de uma reserva prospectiva;
- $\frac{90 \times 13 \times S a_{12} \times \ddot{a}_{x:n}}{v^j \times {}_j p_x}$, representa a fórmula da reserva retrospectiva;

além disso:

- $13 \times B \times \ddot{a}_{x+j}$ representa o VPBF concedidos de aposentados; e
- $\frac{90 \times 13 \times S a_{12} \times \ddot{a}_{x:n}}{v^j \times {}_j p_x}$, representa o ativo líquido do plano que deveria estar provisionado.

PUC – Crédito Unitário Projetado

Considerando que se passaram k anos, ($k < n$), a partir do resultado apresentado em (II), podemos decompor a despesa esperada no ingresso do servidor em duas partes: antes e depois de k , conforme expressão a seguir:

$$13 \times B \times {}_{n-k} \ddot{a}_{x+k} - \sum_{t=k}^{n-1} C_t \times v^t \times {}_t p_x - \frac{\sum_{t=0}^{k-1} C_t \times v^t \times {}_t p_x}{v^k \times {}_k p_x} = 0 \quad (X)$$

em que:

- C_t é dado conforme expressão (V);
- $13 \times B \times {}_{n-k} \ddot{a}_{x+k} - \sum_{t=k}^{n-1} C_t \times v^t \times {}_t p_x$ representa a fórmula de uma reserva prospectiva;
- $\frac{\sum_{t=0}^{k-1} C_t \times v^t \times {}_t p_x}{v^k \times {}_k p_x}$, representa a fórmula da reserva retrospectiva;

além disso:

- $13 \times B \times {}_{n-k} \ddot{a}_{x+k}$ representa o VPBF a conceder do servidor ativo;
- $\sum_{t=k}^{n-1} C_t \times v^t \times {}_t p_x$ representa o VPCF a conceder do servidor ativo;

Considerando que, após j anos (para $j > n$)

$$13 \times B \times \ddot{a}_{x+j} - \frac{\sum_{t=0}^{n-1} C_t \times v^t \times {}_t p_x}{v^j \times {}_j p_x} = 0 \quad (V)$$

em que:

- $13 \times B \times \ddot{a}_{x+j}$ representa a fórmula de uma reserva prospectiva;
- $\frac{\sum_{t=0}^{n-1} C_t \times v^t \times {}_t p_x}{v^j \times {}_j p_x}$, representa a fórmula da reserva retrospectiva;

além disso:

- $13 \times B \times \ddot{a}_{x+j}$ representa o VPBF concedidos de aposentados; e
- $\frac{\sum_{t=0}^{n-1} C_t \times v^t \times {}_t p_x}{v^j \times {}_j p_x}$, representa o ativo líquido do plano que deveria estar provisionado.

Os métodos ortodoxo e agregado não serão tratados nesse material, pois, no que se refere aos desequilíbrios dinâmicos ou demonstrativos como “Ganhos e Perdas Atuariais”, tais métodos têm comportamento semelhante ao IEN.

Com o objetivo de contextualizar a teoria, dentro da realidade de RPPS, será apresentado um exemplo de prestação de contas de um RPPS que contém um único segurado. Esse exemplo servirá para demonstrar a evolução esperada desse segurado dentro do RPPS analisado. Sem perda de generalidade, será considerado que o segurado terá as suas contribuições calculadas pelo método PNI. Os momentos (cenários) propostos serão:

1º Quando do ingresso do servidor no RPPS;

2º No meio da vida ativa desse segurado;

3º No início da aposentadoria; e

4º Após 17 anos do início da aposentadoria.

Além de apresentar, dentro do contexto dos RPPS, o que foi proposto nas formulações exibidas anteriormente, esse exemplo será utilizado para fundamentar as formas de se compreender os desequilíbrios dinâmicos e reconhecer os Ganhos e Perdas Atuariais.

Cabe destacar, no entanto, que o exemplo, por óbvio, tem caráter didático, com o objetivo de tentar isolar o que seria um servidor dentro de um RPPS contendo um número maior de segurados. Assegurar um plano de benefícios de aposentadoria para uma única pessoa, além do elevado risco, demandaria metodologia de cálculo de prêmios e pagamentos de benefícios que difere do cálculo médio. A busca por carteira com número elevado de segurados visa a

garantir a convergência tanto de contribuições quanto com o pagamento de benefícios.

Características do único servidor que está segurado pelo RPPS:

- 1 único servidor ativo;
- Idade de 30 anos;
- Idade de aposentadoria de 65 anos;
- Taxa de juros de 5%;
- Tábua de mortalidade IBGE 2021 ambos os sexos;
- Desconsideradas as contribuições e benefícios futuros de miliares (reversão em pensão);
- Benefício da aposentadoria de R\$ 2.000 por mês (benefício anual de R\$ 26.000 considerando 13º salário e benefício);
- Contribuição do Ente Público igual à contribuição do servidor; e
- Inexistência de tempo de contribuição fora do RPPS (COM-PREV igual a zero).

Momento 1: Ingresso do servidor no RPPS

Nesse caso, ao se utilizar a formulação apresentada em (III), o princípio da equivalência poderia ser representado por:

$$26.000 \times {}_{35|}\ddot{a}_{30} - P \times \ddot{a}_{30:\overline{35}|} = 0$$

em que:

- P é a notação para o valor do PNI a ser calculado;
- ${}_{35|}\ddot{a}_{30}$ Valor Presente Atuarial a conceder; e
- $P \times \ddot{a}_{30:\overline{35}|}$ o valor total da contribuição a ser distribuída entre a parte patronal (Ente Público) e funcional (servidor).

Os valores apurados serão representados conforme apresentado no Quadro 1. Nesse caso, o prêmio nivelado apurado foi no valor de, aproximadamente R\$ 223,37 por mês.

Quadro 01: Valor dos Compromissos: Momento
01 – Ingresso do servidor ativo no RPPS

Discriminação	Av. Atuarial
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros (Aposentados)	R\$ 0,00
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras Participante (Aposentados)	R\$ 0,00
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros (Pensionistas)	R\$ 0,00
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras Participante (Pensionistas)	R\$ 0,00
(+) Valor da Compensação Previdenciária (Benefícios Concedidos)	R\$ 0,00
(=) Reserva Matemática de Benefícios Concedidos (RMB - Concedidos)	R\$ 0,00
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros (A Conceder)	R\$ 47.570,63
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras Participante	R\$ 23.785,31
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras Patrocinador	R\$ 23.785,31
(+) Valor da Compensação Previdenciária (Benefícios a Conceder)	R\$ 0,00
(=) Reserva Matemática de Benefícios a Conceder (RMB a Conceder)	R\$ 0,00
(=) Reserva Matemática (RMBC + RMBaC)	R\$ 0,00
(=) Ativo Total do Plano	R\$ 0,00
Déficit Técnico Atuarial	R\$ 0,00

Elaboração própria, pelos autores.

Inicialmente, caso todo o histórico contributivo do servidor seja dentro do RPPS, quando do ingresso, a reserva deve ser zero, pois, toda a contribuição para o financiamento dos benefícios ainda será feita.

Momento 02: Servidor já está a 17 anos no serviço público

Caso o servidor já esteja a 17 anos no serviço público, o equilíbrio do RPPS poderá ser representado conforme proposto na fórmula (VI).

$$26.000 \times {}_{18|}\ddot{a}_{47} - 13 \times 219,86 \times \ddot{a}_{47:\overline{18}|} - \frac{13 \times 219,86 \times \ddot{a}_{30:\overline{17}|}}{v^{17} \times {}_{17}p_{30}} = 0$$

Colocando em perspectiva dos RPPS:

- VPBF a conceder: $26.000 \times {}_{18|}\ddot{a}_{47} \approx R\$ 113.218,49$;
- VPCF a conceder: $13 \times 219,86 \times \ddot{a}_{47:\overline{18}|} \approx R\$ 33.680,30$, sendo metade paga pelos servidores e metade paga pelo Ente público (R\$ 16.840,15); e
- Reserva Retrospectiva ou Ativo Líquido do plano: $\frac{13 \times 219,86 \times \ddot{a}_{30:\overline{17}|}}{v^{17} \times {}_{17}p_{30}} \approx R\$ 79.538,19$.

Quadro 02: Valor dos Compromissos:
Momento 02 – Após 17 anos em atividade

Discriminação	Av. Atuarial
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros (Aposentados)	R\$ 0,00
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras Participante (Aposentados)	R\$ 0,00
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros (Pensionistas)	R\$ 0,00
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras Participante (Pensionistas)	R\$ 0,00
(+) Valor da Compensação Previdenciária (Benefícios Concedidos)	R\$ 0,00
(=) Reserva Matemática de Benefícios Concedidos (RMB - Concedidos)	R\$ 0,00
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros (A Conceder)	R\$ 113.218,49
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras Participante	R\$ 16.840,15
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras Patrocinador	R\$ 16.840,15
(+) Valor da Compensação Previdenciária (Benefícios a Conceder)	R\$ 0,00
(=) Reserva Matemática de Benefícios a Conceder (RMB a Conceder)	R\$ 79.538,19
(=) Reserva Matemática (RMBC + RMBaC)	R\$ 79.538,19
(=) Ativo Total do Plano	R\$ 79.538,19
Déficit Técnico Atuarial	R\$ 0,00

Elaboração própria, pelos autores.

Momento 03: Início da aposentadoria

No momento no qual o servidor se aposentar, os valores relativos a esse servidor deixam de ser contabilizados como valores a conceder e passam a ser aferidos como Provisões de Benefícios concedidos. Nesse exemplo, considerou-se a inexistência de contribuição do servidor quando aposentado; bem como, não está mensurada a reversão de aposentadoria em pensão.

A formulação teórica, nesse caso, seria de:

$$26.000 \times \ddot{a}_{65} - \frac{13 \times 219,86 \times \ddot{a}_{30:\overline{35}|}}{v^{35} \times {}_{35}p_{30}} = 0$$

Colocando em perspectiva dos RPPS:

- VPBF concedidos (aposentados): $26.000 \times \ddot{a}_{65} \approx R\$ 312.903,73$; e
- O ativo líquido do plano (equivalente à reserva retrospectiva), denotado por $\frac{13 \times 219,86 \times \ddot{a}_{30:\overline{35}|}}{v^{35} \times {}_{35}p_{30}} \approx R\$ 312.903,73$.

Quadro 03: Valor dos Compromissos: Momento
03 – Início de aposentadoria do servidor

Discriminação	Av. Atuarial
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros (Aposentados)	R\$ 312.903,73
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras Participante (Aposentados)	R\$ 0,00
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros (Pensionistas)	R\$ 0,00
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras Participante (Pensionistas)	R\$ 0,00
(+) Valor da Compensação Previdenciária (Benefícios Concedidos)	R\$ 0,00
(=) Reserva Matemática de Benefícios Concedidos (RMB - Concedidos)	R\$ 312.903,73
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros (A Conceder)	R\$ 0,00
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras Participante	R\$ 0,00
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras Patrocinador	R\$ 0,00
(+) Valor da Compensação Previdenciária (Benefícios a Conceder)	R\$ 0,00
(=) Reserva Matemática de Benefícios a Conceder (RMB a Conceder)	R\$ 0,00
(=) Reserva Matemática (RMBC + RMBaC)	R\$ 312.903,73
(=) Ativo Total do Plano	R\$ 312.903,73
Déficit Técnico Atuarial	R\$ 0,00

Elaboração própria, pelos autores.

Conforme exposto, o servidor, de acordo com o modelo atuarial, tem até a aposentadoria para formar recursos necessários que, em média, sejam suficientes para financiar os benefícios de aposentadoria até o seu falecimento.

Momento 04: Após 17 anos do início da aposentadoria

O que diferencia os momentos 1 do 2 e o momento 3 do 4 é a dimensão das reservas a serem provisionadas. Como o servidor já estará mais idoso; então, espera-se que haja um número menor de benefícios a serem pagos até o seu falecimento. A teoria atuarial, conforme proposto em (VII) sugere a seguinte relação nesse caso:

$$26.000 \times \ddot{a}_{82} - \frac{13 \times 219,86 \times \ddot{a}_{30:\overline{35}|}}{v^{52} \times {}_{52}p_{30}}$$

Colocando em perspectiva dos RPPS:

- VPBF concedidos (aposentados): $26.000 \times \ddot{a}_{82} \approx R\$ 187.946,27$; e
- O ativo líquido do plano (equivalente à reserva retrospectiva), denotado por $\frac{13 \times 219,86 \times \ddot{a}_{30:\overline{35}|}}{v^{52} \times {}_{52}p_{30}} \approx R\$ 187.946,27$.

Os resultados teóricos estão demonstrados conforme o Quadro 4 a seguir:

Quadro 04: Valor dos Compromissos: Momento
04 – Após 17 anos como aposentado

Discriminação	Av. Atuarial
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros (Aposentados)	R\$ 187.946,27
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras Participante (Aposentados)	R\$ 0,00
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros (Pensionistas)	R\$ 0,00
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras Participante (Pensionistas)	R\$ 0,00
(+) Valor da Compensação Previdenciária (Benefícios Concedidos)	R\$ 0,00
(=) Reserva Matemática de Benefícios Concedidos (RMB - Concedidos)	R\$ 187.946,27
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros (A Conceder)	R\$ 0,00
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras Participante	R\$ 0,00
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras Patrocinador	R\$ 0,00
(+) Valor da Compensação Previdenciária (Benefícios a Conceder)	R\$ 0,00
(=) Reserva Matemática de Benefícios a Conceder (RMB a Conceder)	R\$ 0,00
(=) Reserva Matemática (RMBC + RMBaC)	R\$ 187.946,27
(=) Ativo Total do Plano	R\$ 187.946,27
Déficit Técnico Atuarial	R\$ 0,00

Elaboração própria, pelos autores.

O exemplo apresentado ilustra o que é esperado observar nos Demonstrativos de Resultado de uma Avaliação Atuarial caso os RPPS do país seguissem o modelo teórico. Nesse caso, o ativo líquido do plano representaria a reserva retrospectiva e a subtração do VPBF pelo VPCF (Valor Presente das Contribuições Futuras), a reserva prospectiva. Nesse sentido, espera-se que o ativo líquido do plano acompanhe o valor das Provisões Atuariais garantido a manutenção do equilíbrio atuarial, conforme modelo teórico já apresentado.

No entanto, quando se analisam os resultados dos DRAA's dos RPPS do país, esse equilíbrio raramente é observado.

7 Desequilíbrio atuarial

Como anteriormente destacado, o equilíbrio atuarial tem como ponto de partida o cálculo do nível da contribuição e a sua variação no tempo, de forma a garantir, em média, que as contribuições sejam equivalentes aos custos previdenciários. Se aplicada a teoria à prática previdenciária, para que um RPPS capitalizado seja criado em equilíbrio, seria necessário que a data de criação do regime coincidissem com a data de ingresso de todos os servidores no Ente Público. Além disso, todos os novos servidores deveriam estar ingressando em seu primeiro emprego concentrando todas as contribuições previdenciárias apenas no RPPS ao qual está filiado. Considerando esse cenário hipotético, o equilíbrio atuarial proposto nas equações (III), (IV) e (V) seria observado (desconsiderando-se perturbações de outras ordens). No entanto, os RPPS dos Entes Federativos do Brasil não nasceram capitalizados na Constituição de 1988 e a adoção de um regime de capitalização a partir de um regime de repartição simples impõem desafios dentro da busca de equilíbrio atuarial:

1. Não é possível definir contribuição para os aposentados (nem de pensionistas) na data de criação do RPPS capitalizado; e
2. Servidores ativos com longo histórico contributivo no regime de repartição simples e com data de aposentadoria próxima à transição, podem não conseguir contribuir no nível necessário que estabeleça o equilíbrio atuarial.

Nesse sentido, todos os RPPS dos Entes Federativos do Brasil, quando criados, nascem com Déficit Técnico Atuarial. Desconsiderando outras fontes de desequilíbrio atuarial (desequilíbrio dinâmico), para que os RPPS sejam constituídos capitalizados e equilibrados, é necessário um aporte financeiro por parte do Ente Público equivalente à reserva retrospectiva (ou prospectiva). De outra forma, para que o RPPS seja criado em equilíbrio, seria necessário, em sua criação, um estudo atuarial que dimensionasse as reservas e, a partir do valor apurado, que fosse feito um aporte para a manutenção do equilíbrio quando da capitalização do regime de previdência.

Considerando a incapacidade de grande parte dos Entes Públicos no aporte de recursos no momento de capitalização do regime, opta-se por uma estratégia de financiamento suplementar que não foi objeto de análise nesse texto. No entanto, é importante ressaltar

que, se bem mensurado, o financiamento suplementar pode ser entendido como um fluxo financeiro/atuarial que reequilibra o RPPS.

Além do descasamento temporal entre a criação do RPPS e as formulações de equilíbrio atuarial representarem uma fonte de desequilíbrio, os regimes de previdência estão sujeitos a diversas fontes de incerteza que podem impactar na estrutura de equilíbrio atuarial. Assim, o cálculo atuarial é feito considerando um conjunto de premissas que representam um possível cenário do futuro desse regime de previdência: são as premissas atuariais.

Toda premissa atuarial representa uma fonte de incerteza para os fluxos previdenciários. A longevidade dos servidores, o reajuste de salários e benefícios, a remuneração do mercado para os investimentos dos ativos (juros), a composição das famílias, entre outros. Mas, ainda que todas as premissas sejam observadas, os fluxos de contribuições e benefícios são incertos e, para os regimes previdenciários com um número pequeno de segurados, um evento aleatório e incerto pode representar uma fonte de insolvência de difícil solução. Um exemplo seria um eventual acidente com o ônibus de uma pequena prefeitura que levaria um grupo de professores para uma capacitação, vitimando parte dos passageiros e deixando os sobreviventes com lesões que os impossibilitem de retornar ao trabalho. Esse evento poderia gerar um fluxo financeiro de pensões de cônjuges jovens e aposentadorias por incapacidade permanente ao trabalho cujos recursos financeiros/atuariais ainda não foram formados.

Contudo, parte dos RPPS do país tem baixo risco de insolvência devido à ocorrência de eventos atípicos ou extremos. Parte do desequilíbrio dinâmico observado tem como fonte o problema de financiamento inicial, já tratado, com a imprecisão na base cadastral e não realização das premissas atuariais.

Apesar de ser comum encontrar literatura atuarial que ensine atuários a validar as bases de dados, foi assumido pelos atuários a responsabilidade de análise de consistência dos dados, ainda que haja técnicos responsáveis para criar e/ou gerar as bases cadastrais para o cálculo atuarial. Imprecisão na data de aposentadoria, no valor do salário ou benefício, no sexo do servidor e na informação de seus familiares podem comprometer os cálculos atuariais, o que pode representar uma fonte de flutuação nos resultados, gerando desequilíbrio.

Para quantificar o impacto de variação da base cadastral, em conjunto com um possível impacto na não observação de premissas, considere uma base cadastral com informação imprecisa sobre o tempo pregresso de contribuição do servidor para outro RPPS ou para o RGPS. Esse seria um caso prático de ingresso em que há adição de desequilíbrio dinâmico que depende de base cadastral, premissas atuariais e base de legislação. Quando se aborda esses casos, pode-se fazer um paralelo com as alterações constitucionais por meio de Emendas.

Refletir sobre a transição provocada pela reforma da previdência em prol do desenvolvimento dos RPPS é essencial para garantir a sustentabilidade sistêmica. A implementação das novas regras previdenciárias, trazidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, implica desafios jurídicos, éticos e sociais significativos. As normas decorrentes dessas mudanças podem restringir escolhas individuais e grupais, afetar os padrões de vida e influenciar profundamente o mercado financeiro e a política.

Ajustar-se às exigências da reforma previdenciária é crucial para os RPPS; mas também, é importante garantir que essas adaptações sejam feitas de forma a minimizar os riscos e maximizar os benefícios para os participantes e para a sustentabilidade do sistema como um todo. Isso requer uma abordagem dinâmica que leve em consideração não apenas os aspectos normativos; mas também, os impactos sociais e econômicos das mudanças.

Além disso, é fundamental reconhecer que a implementação das regras previdenciárias deve ser guiada por valores éticos, morais e políticos que promovam a justiça social e a equidade. Em um mundo dinâmico e incerto, onde o desconhecido persiste e o amanhã raramente será como o hoje, é essencial que as políticas previdenciárias sejam sensíveis às necessidades e realidades dos indivíduos envolvidos. Somente assim será possível construir RPPS sustentáveis e resilientes, capazes de oferecer segurança e proteção aos servidores públicos ao longo de suas vidas.

Conclusões

Para a dinâmica e o equilíbrio dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), é crucial destacar a complexidade e a relevância das formulações atuariais apresentadas. Desde as relações

de equilíbrio nos juros compostos até as fórmulas para o cálculo das contribuições e reservas atuariais, torna-se evidente que a gestão previdenciária requer não apenas conhecimentos financeiros; mas também, uma compreensão profunda dos aspectos demográficos e comportamentais que influenciam a sustentabilidade dos regimes previdenciários.

Ademais, a introdução do componente de risco nos modelos atuariais, especialmente no contexto dos RPPS, ressalta a necessidade de uma abordagem dinâmica e adaptável. A incerteza em torno da longevidade e outros fatores demográficos adicionam uma camada de complexidade, demandando que as instituições previdenciárias estejam preparadas para ajustar as suas estratégias e políticas ao longo do tempo.

Por fim, é crucial ressaltar que, embora as formulações atuariais ofereçam uma base sólida para a gestão financeira dos RPPS, a implementação eficaz desses modelos requer uma combinação de expertise técnica, governança robusta e transparência na comunicação com as partes interessadas. Somente assim será possível garantir a segurança e a estabilidade dos benefícios previdenciários ao longo do tempo, atendendo às necessidades dos servidores públicos e contribuindo para a sustentabilidade do sistema previdenciário como um todo.

Referências

ANDERSON, A. A NEW LOOK AT GAIN AND LOSS ANALYSIS. *TRANSACTIONS OF THE SOCIETY OF ACTUARIES*, v. 23, n. 65, p. 7-47, 1971.

DICKSON, D. C. M. *ACTUARIAL MATHEMATICS FOR LIFE CONTINGENT RISKS*. 2. ED. CAMBRIDGE, UK: CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 2013.

DREHER, W. H. GAIN AND LOSS ANALYSIS FOR PENSION PLAN VALUATION. *TRANSACTIONS OF THE SOCIETY OF ACTUARIES*, v. 11, n. 31, p. 588-635, 1959.

DUFRESNE, D. A *DECOMPOSITION OF ACTUARIAL SURPLUS AND APPLICATIONS*. MELBOURNE, AUSTRÁLIA: CENTRE FOR ACTUARIAL STUDIES, UNIVERSITY OF MELBOURNE, 1998. (RESEARCH PAPERS, ED. 49).

LIMA, D. V.; AQUINO, A. C. B. RESILIÊNCIA FINANCEIRA DE FUNDOS DE REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA EM MUNICÍPIOS. *REVISTA CONTABILIDADE & FINANÇAS*, v. 30, n. 31, pp. 425-445, SET./DEZ. 2019.

ASPECTOS TÉCNICOS E PRÁTICOS DA PREMISSA DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA E IMPACTOS NO RESULTADO ATUARIAL

Marcos Ferreira da Silva

Cristiane Silva Corrêa

Introdução

Em função da possibilidade de contagem recíproca de tempo de contribuição entre regimes previdenciários, um servidor pode se aposentar por um regime, denominado regime instituidor, aproveitando o tempo de contribuição feito a outro regime, denominado regime de origem; e, dessa forma, o regime de origem deve compensar ao regime instituidor parte do valor do benefício pago ao servidor pelo regime instituidor, o que é chamado de compensação financeira. Os regimes de origem e o instituidor podem ser tanto o RPPS (Regime Próprio de Previdência Social) quanto o RGPS (Regime Geral de Previdência Social).

Este capítulo tem por objetivo lançar um olhar sobre a compensação financeira entre regimes previdenciários enquanto premissa atuarial e o seu impacto no passivo atuarial e, por consequência, no resultado atuarial.

Quando um servidor se aposenta utilizando, para isso, o tempo de contribuição realizado a outros regimes, o RPPS pode requerer aos regimes de origem a compensação financeira, o que é feito por meio do Sistema de Compensação Previdenciária (Comprev), como definido pela Portaria SEPRT/ME nº 15.829, de 02 de julho de 2020, em seu art. 1º, se a compensação financeira for entre o RGPS e os RPPS e destes entre si.

A estimativa dos valores a pagar e a receber de compensação financeira impactam o cálculo do passivo atuarial e, por consequência, o resultado atuarial (déficit, superávit ou equilíbrio). Diante disso, a Portaria MTP nº 1.467/2022, em seu art. 46, ao tratar das premissas

atuariais, dispõe que a avaliação atuarial deverá considerar os efeitos da compensação financeira e deve, também, demonstrar os critérios e as metodologias utilizados para a projeção tanto dos valores a receber como dos valores a pagar relativos à compensação financeira. Além disso, sendo uma premissa atuarial, é recomendável que a compensação financeira seja submetida a uma regular verificação de sua adequação à realidade por ocasião da elaboração do Relatório de Análise das Hipóteses, previsto no art. 35 da Portaria MTP nº 1.467/2022.

Ademais, tanto as metodologias utilizadas para a estimação dos valores da compensação financeira quanto as utilizadas para a consideração desses valores nas avaliações atuariais podem impactar de forma diferente os resultados e os fluxos atuariais projetados. Fica, então, evidente a necessidade de se conhecer os critérios e as metodologias utilizados nos cálculos atuariais em relação à Comprev, como aqui proposto. Ressalta-se que não é objetivo deste capítulo detalhar os aspectos operacionais da compensação financeira, como feito no artigo “Projeções da Compensação Previdenciária no Cálculo Atuarial do RPPS” (Mota; Gomes, 2023), mas discutir os aspectos que impactam no resultado atuarial, contribuindo, assim, para a melhor compreensão de sua relação com o resultado atuarial e, conseqüentemente, para a melhor gestão dos RPPS.

1 A compensação financeira

Nos dizeres de Mota e Gomes (2023, p. 398):

[...] a Compensação Financeira Previdenciária é um mecanismo que aliado a contagem recíproca do tempo de contribuição com os demais regimes, busca garantir a sustentabilidade do sistema e a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários públicos.

A compensação financeira tem assento constitucional, estando prevista nos parágrafos 9º e 9º-A do art. 201 da Constituição Federal. O parágrafo 2º do art. 1º da Lei Federal nº 9.717/1998 também trata da compensação previdenciária. Contudo, a sua regulamentação mais recente foi feita pelo Decreto Federal nº 10.188, de 20/12/2019, que regulamenta a Lei Federal nº 9.796, de 05/05/1999, e dispõe sobre a compensação financeira entre o RGPS e os RPPS da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e entre os RPPS entre si, na hipótese de contagem recíproca de tempo de contribuição para o efeito de aposentadoria.

O valor da compensação financeira devido entre os regimes está definido na Lei Federal nº 9.796/1999, art. 4º, § 3º. Pela lei, a compensação financeira devida pelo RGPS a um RPPS será calculada com base no menor valor entre o valor do benefício pago pelo RPPS ou o que seria pago segundo as normas do RGPS na data de desvinculação desse regime (Decreto nº 10.188/2019, art. 6º, inciso II e § 1º). Sobre esse valor base, é aplicado o percentual que o tempo de contribuição anterior (em dias) representa do tempo total (em dias) de contribuição, considerado para o efeito da aposentadoria. O valor assim obtido é denominado, no sistema que operacionaliza o Comprev, de “pró-rata inicial”, que será atualizado anualmente pelo mesmo índice utilizado para a atualização dos benefícios pagos pelo RGPS. Essa sistemática define a forma de cálculo do fluxo mensal de compensação financeira a ser pago pelo regime de origem ao regime instituidor enquanto o benefício perdurar.

Desde a concessão do benefício pelo regime instituidor até a aprovação do requerimento da compensação financeira realizado pelo regime de origem, pode decorrer um longo tempo, que inclui o tempo até o encaminhamento do ato de concessão do benefício para o registro do Tribunal de Contas, o tempo para a análise do processo pelo Tribunal e o registro do benefício, o tempo para a apresentação do requerimento ao regime de origem e, por fim, o tempo até a aprovação do requerimento pelo regime de origem.

Assim, desde a concessão do benefício pelo regime instituidor, data a partir da qual este faz jus ao recebimento da Comprev, até a data de aprovação do requerimento pelo regime de origem, ocorre a acumulação da compensação financeira, que dá ensejo ao denominado fluxo acumulado, cujo valor resulta da multiplicação da quantidade de competências em atraso, incluindo-se o 13º salário, pelo valor atualizado¹²³ do pró-rata inicial. Esse valor deve ser pago em parcela única, conforme § 5º do art. 6º do Decreto nº 10.188/2019.

O art. 12 do Decreto nº 10.188/2019, também, define a prescrição quinquenal aos valores de compensação financeira não pagos nem reclamados em época própria do surgimento da pretensão. Em

123 A atualização se dá pelo período compreendido entre a data de concessão do benefício e a data de aprovação do requerimento utilizando o índice de atualização dos benefícios pagos em atraso disponível no site do Ministério da Previdência Social. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/legislacao>. Acesso em: 30 de abr. 2024.

RPPS com maior dificuldade de lidar com as questões operacionais envolvidas na formalização dos requerimentos, essa determinação pode implicar em aumento de déficit atuarial, uma vez que perde-se o direito ao recebimento dos valores da compensação que suportam parte do pagamento dos benefícios.

Tem-se, portanto, várias características relacionadas à compensação financeira que podem impactar negativamente o resultado atuarial. Primeiramente, como o valor pago pelo RGPS ao RPPS a título de compensação financeira não equivale proporcionalmente ao valor do benefício pago pelo RPPS, mas ao pago pelo RGPS, que, em geral, tem valor menor, o RPPS é obrigado a cobrir a diferença entre os valores. Caso essa diferença já seja corretamente estimada na avaliação atuarial, ela é incorporada aos cálculos de forma que a alíquota de contribuição normal estimada cubra essa diferença, evitando déficits atuariais, embora implique em uma maior carga contributiva dos segurados e/ou do ente federativo. Entretanto, caso essa diferença não seja corretamente estimada, só sendo apurada no momento de pagamento dos benefícios, segurados e ente federativo se defrontam com um déficit atuarial inimaginado, que cresce a cada mês de pagamento do benefício e sem a previsão de receita para custeá-lo. O mesmo acontece na situação de atraso em relação ao período inicial de recebimento dos valores da compensação financeira ou à prescrição dos valores que poderiam ser recebidos, resultando em déficit atuarial crescente a cada pagamento de benefício.

Outro efeito colateral dos não pagamentos ou atrasos no pagamento da compensação financeira do RGPS para o RPPS é a descapitalização do RPPS. Caso seja necessário cobrir valores de benefício acima do esperado pelo RPPS utilizando recursos de seu fundo, o recurso que deveria ser aplicado no mercado financeiro deixa de ser aplicado. Quando, enfim, a compensação financeira é paga ao RPPS, se for paga, ela é atualizada apenas pela inflação, que, em geral, é menor que o retorno observado pelos recursos investidos no mercado financeiro. Tem-se, portanto, uma perda também dos retornos que deveriam ser observados sobre os recursos capitalizados, da rentabilidade que deixou de ser observada sobre aqueles recursos, afetando os resultados atuariais, propiciando o déficit.

As possibilidades de déficit não se restringem aos RPPS. O RGPS também corre o risco de não estimar corretamente os valores devidos de compensação financeira ou de não ajustar o seu orça-

mento de forma a poder custear as despesas, implicando tanto em déficit em seu sistema quanto em aumento do déficit nos RPPS pelo atraso ou não pagamento dos valores devidos. A falta de recursos reservados para a compensação financeira é o que explica, em parte, alguns entraves burocráticos aplicados, limitando os deferimentos pelo Comprev. A falta de recursos do RGPS, portanto, impacta diretamente no custeio dos RPPS, evidenciando a inter-relação entre os dois tipos de regimes.

Além dos pontos já mencionados, possíveis fontes de desequilíbrios atuariais, é necessário ressaltar que a compensação financeira tanto pode ocorrer do RGPS para o RPPS quanto do RPPS para o RGPS e entre RPPS. Contudo, embora seja comum a estimação do primeiro fluxo, a incorporação das demais possibilidades nas avaliações atuariais ainda é incipiente. A falta de informações sobre o histórico dos segurados em diferentes carreiras públicas, a falta de clareza e as exigências regulamentares, além da pequena efetividade das ações até então tomadas nesse sentido, são algumas das causas.

Todavia, diante da necessidade pungente de melhor compreensão das implicações da adequada ou inadequada consideração da compensação financeira, o tópico seguinte explora outros aspectos técnicos-atuariais relacionados à estimativa da compensação financeira.

2 Aspectos técnico-atuariais

Os cálculos atuariais apresentam os fluxos de pagamentos em valores presentes a uma determinada data, considerando, além do valor do dinheiro no tempo, pela taxa de juros, a probabilidade de o pagamento acontecer frente a um conjunto de premissas em relação a como as pessoas se aposentam, morrem, invalidam-se, entre outros comportamentos, e ao valor do pagamento, considerando a taxa de crescimento das remunerações e as regras de cálculo dos valores de benefícios.

Em geral, os cálculos atuariais em RPPS analisam o equilíbrio entre os valores futuros dos pagamentos a serem realizados pelo RPPS, chamado passivo atuarial (PA), e os valores que os RPPS têm para custear esses pagamentos, que são os ativos garantidores (AG), como o fundo já constituído, as contribuições futuras e outros valores a receber. O resultado atuarial, que surge do confronto dos

ativos garantidores com o passivo atuarial, pode ser uma das três possibilidades: déficit atuarial ($AG < PA$), superávit atuarial ($AG > PA$) ou equilíbrio atuarial ($AG = PA$). Havendo déficit, o mesmo deve ser equacionado e algumas possibilidades para esse equacionamento são apresentadas na Portaria nº 1.467/2022, sendo uma delas a implantação, mediante lei, de um plano de amortização, que se traduz na necessidade de o ente federativo verter mais recursos para o RPPS além das contribuições regulares. Assim, a gestão previdenciária com vistas ao alcance do equilíbrio financeiro e atuarial se dá mediante o aumento dos ativos garantidores com liquidez compatível com as exigibilidades ou pela redução do passivo atuarial.

Neste capítulo, discute-se o impacto da estimação da compensação financeira no resultado atuarial sob dois aspectos: enquanto premissa atuarial e enquanto ativo garantidor. Enquanto premissa atuarial, debate-se como as estimativas de Comprev a receber impactam o resultado atuarial pela via da redução do passivo atuarial. Já sob o enfoque da compensação financeira enquanto ativo garantidor, discute-se a possibilidade de o fluxo acumulado de compensação financeira poder ser considerado um ativo garantidor e, dessa forma, impactar no resultado atuarial pela via do aumento dos ativos garantidores.

2.1 A compensação financeira enquanto premissa atuarial

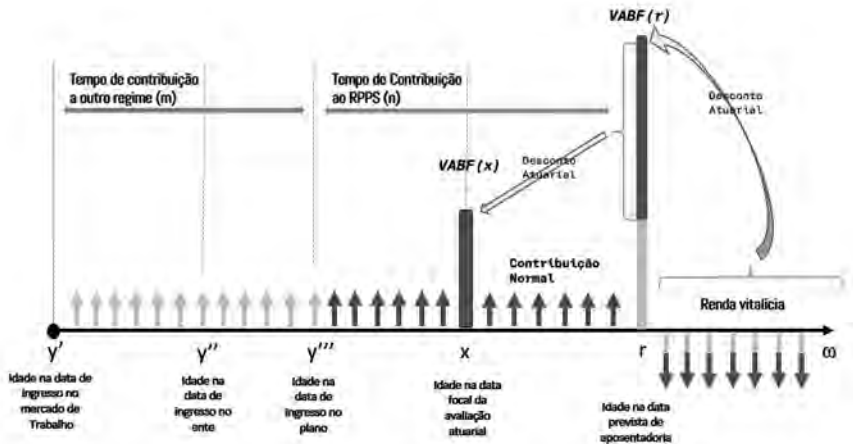
As premissas atuariais são as funções utilizadas nos cálculos atuariais que se assumem como verdadeiras para o comportamento futuro dos segurados e para as estimações dos valores de benefícios e contribuições no tempo. Para a estimação do passivo atuarial, consideram-se os valores relacionados à estimação dos benefícios a serem pagos pelo RPPS. Caso o segurado tenha utilizado o tempo de contribuição de outro regime para contabilizar o seu tempo total de contribuição, parte do valor de seu benefício deverá ser custeado por compensação financeira, como mostra a Figura 1. Portanto, entre as premissas atuariais a serem consideradas, estão as relacionadas à estimação da compensação financeira a receber, uma vez que ela impacta no valor dos benefícios que efetivamente serão pagos pelo RPPS ou por outro regime, impactando no passivo atuarial. Assim, enquanto premissa atuarial, a compensação financeira a rece-

ber, caso tenha sido estimado, reduzirá o passivo atuarial, reduzindo, conseqüentemente, eventual déficit atuarial existente.

Em outras palavras, em princípio, quando um servidor ativo se aposenta tendo utilizado o tempo de contribuição para outro regime previdenciário, existe uma co-responsabilidade, dividida entre os regimes instituidor e de origem, quanto ao pagamento do benefício futuro, visto que uma fração do valor de seu benefício será custeada com recursos financeiros provenientes do regime de origem. Gera-se, assim, uma co-responsabilidade que acaba por traduzir-se em uma divisão de responsabilidade em relação ao passivo atuarial do servidor e à formação do ativo garantidor. Assim, o valor atual dos benefícios futuros na data prevista de aposentadoria (VABF(r)), conterá uma parcela a ser financiada com recursos do ativo garantidor do RPPS instituidor (parte em cinza escuro na Figura 1) e uma parcela a ser financiada com recursos da compensação financeira (parte em cinza claro na Figura 1).

Seguindo esse raciocínio, as alíquotas de contribuição normal devem ser ajustadas de forma que os valores das contribuições normais a serem vertidas ao plano acumulem apenas a parcela do VABF de responsabilidade do ente instituidor. Pela Figura 1, isso significa dizer que os valores a serem acumulados por contribuições pelo RPPS (setas para cima em cinza escuro), devem ser suficientes para pagar apenas a parte dos benefícios de responsabilidade daquele RPPS (parte das setas para baixo em cinza escuro). Já, o valor estimado a receber de compensação financeira relativo aos benefícios a conceder (parte em cinza claro das setas para baixo) corresponde à parcela de responsabilidade do regime de origem, que, teoricamente, é custeada pelas contribuições já vertidas ao regime de origem (setas para cima em cinza claro).

Figura 1: Representação do custeio atuarial de um benefício previdenciário em um RPPS



Fonte: elaborado pelos autores.

Em termos numéricos, o passivo atuarial, ou provisão matemática, pode ser expresso como no Quadro 1, sempre presente nos relatórios de avaliação atuarial, desagregado em provisão matemática de benefícios concedidos (BC) e de benefícios a conceder (BaC). Nas duas situações, o compromisso futuro do RPPS, expresso na provisão matemática (ou passivo atuarial), é igual aos valores atuais dos benefícios futuros, menos as contribuições futuras e menos a compensação financeira a receber, todos estimados com base nas premissas atuariais definidas previamente.

Quadro 1: Demonstração do Passivo Atuarial
(Provisão Matemática Previdenciária)

PROVISÃO MATEMÁTICA (a) + (b)
Provisão Matemática de Benefícios a Conceder (BaC) (a) = (a1 - a2 - a3)
Valor Atual dos Benefícios Futuros (VABF BaC) (a1)
(-) Valor Atual das Contribuições Futuras (VACF BaC) (a2)
(-) Compensação Financeira a Receber (Comprev BaC) (a3)
Provisão Matemática de Benefícios Concedidos (BC) (b) = (b1 - b2 - b3)
Valor Atual dos Benefícios Futuros (VABF BC) (b1)
(-) Valor Atual das Contribuições Futuras (VACF BC) (b2)
(-) Compensação Financeira a Receber (Comprev BC) (b3)

Fonte: elaborado pelos autores.

Nesse sentido, ao tratar dos métodos de financiamento atuarial em seu Anexo VI, a Portaria MTP nº 1.467/2022 estipula que, em caso de estimativa de valor a receber relativo à compensação financeira, esse valor deverá ser considerado como redutor do passivo atuarial conforme estipulado no parágrafo único dos arts. 19 e 20, ao tratar dos métodos de financiamento atuarial de crédito unitário projetado (CUP-e e CUP-p); no parágrafo 1º do art. 22, ao tratar do método de idade normal de entrada (INE); no parágrafo único dos arts. 23 e 24, ao tratar dos métodos de prêmio nivelado individual (PNI-e e PNI-p); e, finalmente, no parágrafo 1º do art. 26, ao tratar do método Agregado/Ortodoxo. Essa orientação evidencia como os valores a receber da compensação financeira devem ser evidenciados no “balanço atuarial” ou na “demonstração do resultado atuarial”.

2.2 O fluxo acumulado da compensação financeira enquanto ativo garantidor

Na sistemática de operacionalização da compensação financeira, é quase certa a formação de um fluxo acumulado de recursos

previdenciários no regime de origem, conforme descrito no tópico 2. Uma questão que se pode colocar é: uma vez encaminhado o requerimento de compensação financeira ao regime de origem, o RPPS instituidor poderia considerar esses valores como ativos garantidores?

Sob o ponto de vista estritamente atuarial, sim, visto que houve o cômputo da compensação financeira a receber e a consequente redução do passivo atuarial, justamente para considerar uma “acumulação virtual” da parcela do passivo atuarial de responsabilidade do regime de origem. Assim, quando o servidor se aposentar, terá o seu benefício financiado em parte com os ativos garantidores acumulados pelo RPPS e, em parte, pela compensação financeira. Mas, como ocorre sempre uma diferença entre a data da concessão do benefício e o deferimento do requerimento, os benefícios iniciais são pagos integralmente pelo RPPS, o que justifica apropriar um crédito contra o regime instituidor no montante equivalente à parcela do benefício não pago, uma vez que o art. 51 da Portaria MTP nº 1.467/2022, prevê, em seu inciso II, que podem ser considerados ativos garantidores “os valores dos créditos a receber reconhecidos nas demonstrações contábeis do RPPS”. Esse crédito será baixado por ocasião do pagamento integral do fluxo acumulado. Assim, o fluxo estimado de recebimento futuro de compensação financeira na data focal da avaliação atuarial seria considerado no passivo, enquanto o fluxo acumulado de compensação financeira até a data focal da avaliação atuarial seria considerado no ativo garantidor.

O *Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público* (MCASP), 10ª Edição, traz, na seção 4.6., intitulada Compensação Previdenciária entre Regimes (p. 439), as instruções para a contabilização do crédito oriundo do fluxo acumulado. Já as instruções para a contabilização dos fluxos futuros de compensação financeira constam das *Instruções de Procedimentos Contábeis - IPC nº 14* (1ª Revisão - 2022), que institui procedimentos contábeis relativos aos RPPS, mais especificamente, nos parágrafos 195 (p. 59) e 196 (p. 61).

Diferentemente dos ativos garantidores classificados como investimentos, os créditos do fluxo acumulado não terão a rentabilidade que se espera dos ativos garantidores e, no caso específico da compensação financeira acumulada, o que existe é apenas uma atualização monetária dos valores. Mesmo não sendo ativos factíveis de rentabilidade, a Portaria MTP nº 1.467/2022, ao permitir a inclusão de outros créditos como ativos garantidores, além dos créditos

resultantes de termos de parcelamento de débitos e, naturalmente, créditos relativos a recursos previdenciários, oferece aos RPPS a possibilidade de amenizar eventual déficit atuarial e, por conseguinte, o esforço financeiro necessário para a sua amortização. Seria esse permissivo um facilitador ao estilo do mecanismo denominado LDA (Limite de Déficit Atuarial), previsto no art. 39 da Portaria MTP nº 1.467/2022.

Dada a importância dos valores da estimativa da compensação financeira no resultado atuarial, é relevante conhecer os desafios, critérios e metodologias relacionados à estimação desses valores. O capítulo seguinte tem exatamente esse objetivo.

3 Critérios, parâmetros e metodologia de cálculo da compensação financeira

Em face da importância da estimativa da compensação financeira para o resultado atuarial, evidenciada no tópico anterior, passa-se ao exame de como deve ser feita essa estimativa com vistas a identificar potenciais riscos a um possível subfinanciamento do sistema previdenciário local, decorrente de uma estimativa de compensação financeira a receber mais otimista do que se observa na realidade. O oposto também pode ocorrer, com a subestimação dos valores a receber de compensação financeira, levando a cobranças maiores que as necessárias no presente.

Há vários desafios na estimação dos valores futuros da compensação financeira. Em especial, a qualidade das bases cadastrais, em geral, não é satisfatória, em que pese constituir insumo fundamental na elaboração do cálculo atuarial. A qualidade da base de dados é fundamental e deve ser objeto de cuidadosa avaliação pelo atuário que, pela Portaria MTP nº 1.467/2022, art. 47, par. 5º, inciso II, deverá deixar consignado no relatório de avaliação atuarial a sua atualização, amplitude e consistência. Sem dados completos e fidedignos sobre o histórico laboral dos servidores, as estimações sobre o tempo de contribuição anterior ao ingresso no ente federativo ficam comprometidas, o que implica em estimação incorreta, tanto da data de elegibilidade à aposentadoria, quanto do valor do benefício e dos valores passíveis de compensação financeira.

Além da base cadastral, é necessário dispor de informações que estão disponíveis no sistema de gestão da compensação finan-

ceira, de forma que, além da base cadastral, os gestores dos RPPS devem fornecer aos atuários e, por outro lado, esses devem cobrar dos gestores dos RPPS, bases de dados extraídas do referido sistema para que os cálculos do fluxo futuro de compensação financeira a pagar e a receber sejam feitos da forma mais acurada possível.

Na ausência de dados relativos ao histórico laboral, é possível fazer pressupostos sobre o tempo de contribuição anterior àquele ente federativo e, assim, estimar algum valor de compensação financeira a receber, com base na experiência de servidores que já estão em gozo de benefício e para os quais se tem a informação completa. Contudo, embasar essa premissa na experiência passada pode implicar grandes erros de estimação, uma vez que o mercado de trabalho tem passado por imensas transformações, com a exigência de maior escolaridade, mudanças nas relações de emprego, entre outras, que afetam diretamente a formalização do trabalho a cada idade.

Outro desafio é a definição da data de início da aposentadoria, uma vez que a elegibilidade não é sinônimo de imediata aposentadoria. Ao se aposentar, em geral, o servidor recebe, como benefício, um valor menor do que o recebido como remuneração. Além disso, uma vez elegível à aposentadoria, o servidor pode requerer o abono de permanência, pelo qual recebe de volta os valores de contribuição ao RPPS a partir de então. Na prática, a elegibilidade à aposentadoria sem a imediata aposentadoria pode significar uma variação da remuneração líquida equivalente à contribuição previdenciária. Tais mecanismos fazem com que nem todos os servidores se aposentem logo que se tornem elegíveis; mas, não permitem definir, com exatidão, quando se dará a aposentadoria desses. A dificuldade em definir a data de aposentadoria é um dos fatores que dificultam a estimação dos valores a receber de compensação financeira.

Nesse sentido, também as estimativas de compensação financeira a receber, elaboradas com base nos valores das compensações financeiras já recebidas, são passíveis de crítica. Um dos fatores que afetam a compensação financeira é a data de implementação do RPPS. Assim, RPPS criados mais recentemente podem ter altos percentuais de compensação financeira a receber porque, mesmo que o servidor tenha tido apenas aquele vínculo empregatício com o ente federativo durante toda a sua vida, durante o período em que não existia RPPS para aquele ente, as contribuições previdenciárias foram vertidas ao RGPS, gerando valores de compensação financeira a receber relativos a esse tempo de contribuição. Contudo, com o

passar do tempo, o percentual do tempo de contribuição do servidor que se aposenta para o RGPS em relação ao tempo de contribuição total diminui, fazendo com que o percentual de compensação financeira em relação aos valores de benefícios recebidos a cada ano diminua. Assim, a experiência passada, embora relevante, não deve ser utilizada como parâmetro para a definição dos percentuais futuramente observados de compensação financeira em relação ao VPBF (Valor Presente dos Futuros Benefícios) sem uma análise de sua adequação à realidade do RPPS em questão.

Para ilustrar a amplitude dos dados necessários à adequada estimação do fluxo de valores de compensação financeira, no Quadro 2, indicam-se as variáveis da base cadastral necessárias, considerando o modelo de base cadastral proposto pelo MPS (Ministério da Previdência Social).

Quadro 2: Variáveis da base cadastral úteis no processo de estimação do fluxo de Comprev a Receber e a Pagar

ATIVO	APOSENTADO
DT_NASC_SERVIDOR	DT_NASC_APOSENTADO
DT_ING_SERV_PUB	DT_ING_SERV_PUB
DT_ING_ENTE	DT_ING_ENTE
DT_ING_CARREIRA	DT_INICIO_APOSENTADORIA
NU_TEMPO_RGPS	VL_COMPENS_PREVID
NU_TEMPO_RPPS_MUN	NU_TEMPO_RPPS_MUN
NU_TEMPO_RPPS_EST	NU_TEMPO_RPPS_EST
NU_TEMPO_RPPS_FED	NU_TEMPO_RPPS_FED
IN_ABONO_PERMANENCIA	PENSIONISTA
DT_INICIO_ABONO	VL_COMPENS_PREVID

Fonte: elaborado pelos autores.

Os desafios citados estão ligados à definição dos parâmetros relativos à estimação dos valores da compensação financeira. Por parâmetros, entende-se os valores das variáveis quantitativas ou qualitativas que devem ser consideradas no cálculo. As dificuldades

observadas levam à definição de critérios e restrições sobre o uso dos parâmetros, além de metodologias e formas de medir, utilizados pelo atuário para definir os parâmetros utilizados.

Os critérios e as metodologias atuariais para a estimativa do valor a receber e a pagar de compensação financeira estão definidas nos art. 10, 36 e 46 do Anexo VI da Portaria MTP nº 1.467/2022. O art. 46 e o art. 34 do Anexo VI fornecem as diretrizes gerais a serem utilizadas para o cálculo das projeções dos valores a receber e a pagar de compensação financeira, devendo os critérios e as metodologias adotados serem demonstrados no relatório da avaliação atuarial anual. Adicionalmente, especificam os parâmetros a serem observados nas projeções de compensação financeira, segregando-os conforme se refiram a benefícios concedidos ou benefícios a conceder. Já o art. 10 do Anexo VI estipula que devem ser apresentadas a metodologia e as expressões de cálculo da compensação financeira (a pagar e a receber), segregadas por benefícios concedidos e benefícios a conceder. As seções seguintes explicam mais detalhadamente as diretrizes apresentadas na Portaria.

3.1 Diretrizes para a estimação da compensação financeira

3.1.1 Diretrizes relativas a benefícios concedidos

Aqui, cabe distinguir entre três situações para as quais a Portaria MTP nº 1.467/2022 traz orientações específicas. A primeira situação diz respeito aos benefícios para os quais a compensação financeira já está em fluxo, ou seja, já tiveram os seus requerimentos aprovados pelo regime de origem e os pagamentos já estão sendo feitos mensalmente. Para essa situação, a estimativa deve considerar os seguintes critérios e parâmetros:

- Valor compensado “pró-rata” individual do benefício constante do sistema de gestão da Comprex conforme art. 34, I, ‘a’; e
- Relação percentual existente entre o valor compensado “pró-rata”, obtido no sistema de gestão da Comprex e no valor do benefício pago pelo RPPS. Essa relação pode ser

obtida de forma individual ou de forma agregada, conforme art. 46, par. 1º, inciso I.

A segunda situação diz respeito aos benefícios para os quais já foi feito o requerimento de compensação financeira; porém, estes ainda não foram deferidos. Para essa situação, a Portaria MTP nº 1.467/2022 traz a seguinte orientação:

- Relação percentual agregada entre o “pró-rata”, obtido no sistema de gestão da Comprev, e os benefícios pagos pelo RPPS, conforme art. 34, inciso I, alínea ‘b’.

A terceira situação diz respeito aos benefícios para os quais inexistem informações no sistema de gestão da Comprev. Para esses casos, o art. 34, inciso I, alínea ‘c’, da Portaria orienta fazer o uso dos seguintes parâmetros:

- Percentual relativo ao tempo de contribuição anterior e o tempo total de contribuição utilizado para a aposentadoria, aplicado sobre o valor médio *per capita* dos benefícios pagos pelo RGPS.

Depreende-se que, para o cálculo das projeções de compensação financeira (a pagar e a receber), relativas a benefícios concedidos, o atuário precisa conhecer algumas variáveis que estarão disponíveis ou na base cadastral dos aposentados e pensionistas (tempo de contribuição anterior, valor do benefício pago), ou no sistema de gestão da Comprev (valor compensado pró-rata individual). Caso existam aposentados sem quaisquer informações no sistema de gestão da Comprev e inexistindo na base cadastral informação sobre o tempo de contribuição anterior, o atuário deverá utilizar uma premissa de tempo de contribuição anterior ao seu ingresso no ente federado. O art. 40 da Portaria MTP nº 1.467/2022 admite que, na ausência de dados, a idade de 25 anos possa ser adotada como idade de início de contribuição, se aderente à realidade do RPPS.

É relevante notar que, para a estimação da compensação financeira relativa a benefícios concedidos, não se vislumbra a possibilidade da aplicação de percentuais sobre o VABF, como facultado para a estimação da compensação financeira relativa a benefícios a conceder na situação em que os dados disponíveis são insuficientes.

3.1.2 Diretrizes relativas a benefícios a conceder

Diferentemente dos benefícios concedidos, para os quais existem critérios mais palpáveis disponíveis para a realização das estimativas, o cálculo da compensação financeira relativa aos benefícios a conceder possui uma maior incerteza inerente e, portanto, um maior risco de superavaliação ou de subestimação, visto que os servidores ainda estão em fase laborativa. E é exatamente esta estimativa que possui maior impacto na definição da alíquota de contribuição. Para essa situação, a Portaria MTP nº 1.467/2022 estabelece os seguintes critérios:

- Deve ter por base os dados cadastrais relativos ao tempo de contribuição anterior, a experiência obtida da concessão de benefícios de aposentadoria (comprovações de vínculos apresentadas quando da concessão dos benefícios de aposentadoria) e, ainda, os valores de compensação efetivamente verificados no RPPS;
- Deve utilizar, para o cálculo do valor individual de compensação financeira, o menor valor entre: (a) aplicar o percentual resultante da proporção de tempos de contribuição sobre o valor médio per capita dos benefícios pagos pelo RGPS e (b) o valor médio per capita do fluxo mensal de compensação financeira dos requerimentos já deferidos na data focal da avaliação atuarial; e
- Possibilidade de considerar um percentual sobre o VABF de benefícios a conceder, relativo aos benefícios que sejam passíveis de compensação – aposentadorias para as quais fez-se o uso da contagem recíproca de tempo de contribuição e as pensões decorrentes – no caso da base cadastral não possuir os dados necessários à aplicação dos critérios anteriores.

Para a estimativa do fluxo de compensação financeira a receber relativo aos benefícios a conceder, é necessário que se conheça: (a) o tempo de contribuição anterior; (b) a “experiência com a concessão de benefícios”, entendida como a quantidade de benefícios concedidos e as “características” dessas concessões de benefícios; (c) os valores de compensação financeira efetivamente verificados no RPPS; (d) o valor médio per capita dos benefícios pagos pelo RGPS; e (e) o valor médio per capita do fluxo mensal de compensação fi-

nanceira relativo aos benefícios cujos requerimentos já tenham sido deferidos.

No caso da base cadastral não possuir os dados necessários ao cálculo da estimativa da compensação financeira, a Portaria MTP nº 1.467/2022 faculta a utilização de um percentual sobre o VABF de benefícios a conceder.

3.2 Estimativa de valores futuros de compensação financeira a receber

Examinadas as orientações para a estimação da compensação financeira, nesta seção, faz-se a análise dos Demonstrativos de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA), disponibilizados pelo Ministério da Previdência Social (MPS), relativos aos RPPS que fizeram o encaminhamento do mesmo ao MPS. Mais especificamente, analisou-se os dados constantes no arquivo “30 Valores_compromissos.csv”, que contém os dados da seção “Civil>>Previdenciário>>Resultados | Valores dos Compromissos” do DRAA.

A base de dados utilizada (atualizada até o dia 20/04/2024) contém dados de 9.260 DRAA relativos aos exercícios de 2020 a 2024. A análise tem por objetivo evidenciar, no período em referência, qual o percentual que a estimativa de compensação financeira a receber representa do VABF total, ou seja, qual o percentual dos compromissos futuros do RPPS se estima que venham a ser financiados com recursos oriundos da compensação financeira, além de indicar quanto a compensação financeira a receber estimada impacta a alíquota de contribuição no sentido de reduzi-la.

Para a análise, foram consideradas as rubricas: (i) 119900 - Benefícios Concedidos - Compensação Previdenciária a Receber; (ii) 129000 - Benefícios a Conceder - Compensação Previdenciária a Receber; (iii) 210000 - Valor Atual dos Benefícios Futuros - Encargos de Benefícios Concedidos (BC); e (iv) 220000 - Valor Atual dos Benefícios Futuros - Encargos de Benefícios a Conceder (BaC). Com base nos valores destas rubricas nos DRAA analisados, foram calculados três percentuais:

1. $\text{Comprev Total a Receber (119900 + 129000) / VABF Total (210000 + 220000)}$;
2. $\text{Comprev a Receber de BaC (129000) / VABF BaC (220000)}$;
e
3. $\text{Comprev a Receber de BC (119900) / VABF BC (210000)}$.

Após uma análise exploratória preliminar desses percentuais, identificou-se alguns valores anômalos, tais como: valor negativo (uma ocorrência) e percentuais superiores a 100% (5 ocorrências). Também, foram identificados valores faltantes (40 ocorrências), provenientes da não entrega do DRAA em um algum ano e 153 ocorrências decorrentes de valores zerados do VABF e Comprev de benefícios concedidos e 2 ocorrências de VABF BC zerado; mas, com Comprev a Receber de BC positivos. Esses valores foram excluídos da base de dados.

Além disso, optou-se por excluir os 5% maiores valores de cada variável em cada ano, objetivando reduzir os valores extremos e, com isso, ter algum ganho na qualidade dos gráficos produzidos.

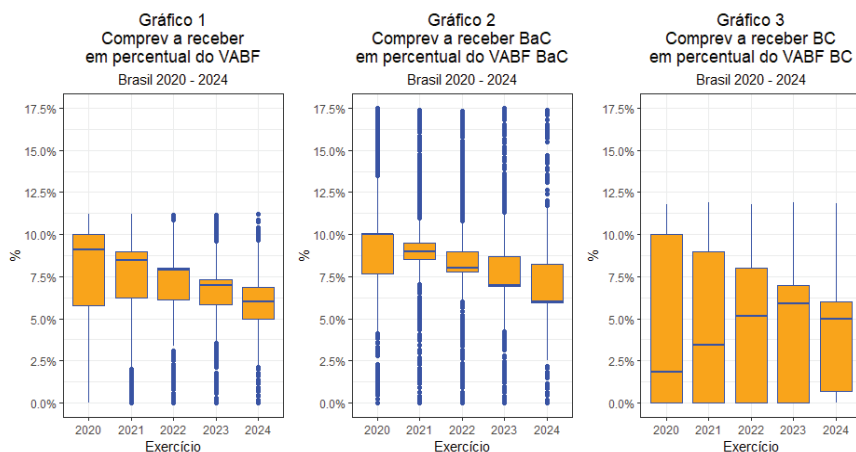
No Quadro 3, consta a indicação, para cada variável e ano, dos percentuais que representam o percentil de ordem 95, ou seja, 95% dos RPPS tiveram os percentuais calculados em valores menores que os apresentados no quadro.

Quadro 3 - Percentil de ordem 95 para os percentuais calculados em cada ano.

Variável	2020	2021	2022	2023	2024
Comprev Total a Receber / VABF Total (%)	11,2	10,8	11,3	11,1	11,9
Comprev a Receber de BaC / VABF BaC (%)	17,8	17,3	17,2	18,2	15,8
Comprev a Receber de BC / VABF BC (%)	11,6	10,3	11,4	11,9	14,9

Fonte: elaborado pelos autores.

Os Gráficos 1, 2 e 3 mostram a distribuição dos percentuais observados nos anos considerados.



Fonte: elaborado pelos autores.

O que esses gráficos dizem sobre as variáveis ao longo dos anos? Examinando o Gráfico 1 e, mais especificamente, o ano de 2020, pode-se ver que a “caixa”, cujo comprimento vai de mais ou menos 6% a mais ou menos 10%, concentra metade dos DRAA deste ano, indicando que 50% das observações estão entre esses valores que correspondem ao 1º e 3º quartis.

A outra metade das observações estão distribuídas acima (25%) e abaixo (25%) da caixa, variando os seus valores, respectivamente, do 3º quartil ao máximo e do 1º quartil ao mínimo, o que é indicado pelas hastes e pontos observados.

A mediana dos valores, indicada pelo traço no meio da caixa, está em torno de 9%, retratando que, em 2020, metade dos RPPS cujos dados estão sendo considerados no gráfico demonstrou uma estimativa de compensação financeira a receber total que representava um percentual inferior ou igual a 9% do VABF total, enquanto a outra metade apresentou um percentual superior a esse valor.

Ainda, no Gráfico 1, comparando as distribuições dos exercícios, observa-se uma redução gradual na mediana (e das caixas) revelando que, ao longo dos anos, esse indicador foi decrescendo, ou seja, o

Comprev a Receber total (BaC + BC) vem representando um percentual cada vez menor do VABF total (BaC + BC).

Análise semelhante pode ser feita em relação aos Gráficos 2 e 3. Considerando o Gráfico 3, que mostra a distribuição do Comprev a Receber BC em percentual do VABF BC, pode-se observar que, de 2020 a 2023, 25% dos RPPS da base de dados declararam estimativas de compensação financeira a receber nulos, implicando em percentuais nulos. Em 2024, esse cenário mudou um pouco.

Deve-se ter em mente que as estimativas de compensação financeira a receber relacionadas aos benefícios concedidos (BC) tendem a ser mais precisas que as estimativas de benefícios a conceder (BaC) em função de já se conhecer, em boa medida, os valores de compensação financeira efetivamente recebidos pelo RPPS. Observa-se ainda, no Gráfico 3, uma concentração do indicador em torno dos valores aproximados de 1% a 6%.

Comparando o Gráfico 3 com o Gráfico 2, pode-se observar que as estimativas de Comprev a receber de BaC estão em patamares bem superiores aos do Comprev a receber de BC.

Um aspecto relevante é que, como já dito anteriormente, quando o RPPS não dispõe dos dados necessários à estimação da compensação financeira a receber de benefícios a conceder, é facultada a utilização de um percentual do VABF BaC relativos aos benefícios passíveis de compensação que, conforme o parágrafo único do art. 34 do Anexo VI, seria de 10% em 2020, 9% em 2021, 8% em 2022, 7% em 2023, 6% em 2024, devendo permanecer em 5% para os exercícios seguintes. Observando o Gráfico 2, é possível observar que a mediana dos valores praticamente acompanha esses percentuais, sugerindo que boa parte dos RPPS não dispõe de dados suficientes para uma estimação mais precisa da compensação financeira a receber.

3.3 Valores efetivamente recebidos de Comprev

Uma vez analisado o percentual do compromisso previdenciário (VABF, VABF BaC e VABF BC), que se espera ser co-financiado pelo regime de origem mediante a compensação financeira, resta saber se essa expectativa é aderente à realidade, como devem ser todas as premissas atuariais. Para tanto, será apresentado o percentual do valor dos benefícios concedidos que efetivamente são financiados pela compensação financeira, com base em dados do Demons-

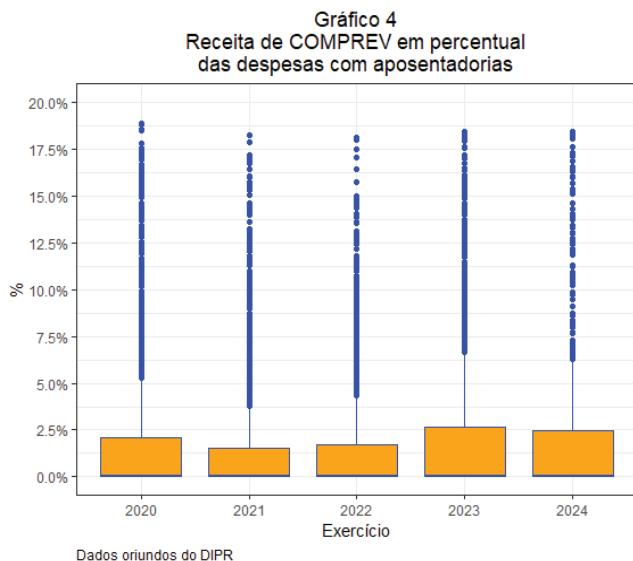
trativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR) do período de 2020 a 2024 para os RPPS brasileiros disponibilizados no site do MPS. Mais especificamente, serão examinados os valores indicados nas rubricas abaixo elencadas apenas para os planos em capitalização:

- 10.6 - Ingresso de Recursos - Recebimento de compensação financeira; e
- 11.1 - Utilização de Recursos - Aposentadoria

Com base nos dados obtidos, calculou-se o quanto a receita de compensação financeira representa, em percentual, das despesas com o pagamento de aposentadorias a cada ano.

Os dados de cada RPPS foram agregados por ano, resultando em 9.475 observações. Também, aqui, optou-se por excluir os registros cujos valores da variável de interesse fossem superiores ao percentil de ordem 95 (18,87%) com vistas a excluir os valores pouco representativos.

O Gráfico 4 mostra esse percentual observado nos anos de 2020 a 2024 considerando apenas o plano previdenciário.



Fonte: elaborado pelos autores.

Duas coisas chamam a atenção: o baixo valor que a receita de compensação financeira representa em relação às despesas com aposentadoria e a grande quantidade de RPPS para os quais esse percentual é nulo.

Em relação ao baixo valor, observa-se que, com exceção do ano de 2023, o percentual é inferior a 2,5% para 75% dos RPPS em cada ano. Mas, mesmo em 2023, o valor do 3º quartil é muito próximo a esse valor¹²⁴.

Comparando os valores observados com as estimativas de compensação financeira apresentadas anteriormente, observa-se um certo otimismo nessas estimativas, quando confrontadas com a realidade.

Um ponto para o qual se deve chamar a atenção é que as despesas com as aposentadorias informadas no DIPR incluem todos os tipos de aposentadorias e, dentre elas, estão aquelas sobre as quais não é devida a compensação financeira. Ainda assim, os dados oferecem uma *proxí* razoável para avaliar a real participação da compensação financeira no financiamento dos benefícios concedidos.

Diante desses resultados, verifica-se um descompasso entre os valores estimados e observados de compensação financeira a receber, com tendência à superestimação dos valores em relação ao que realmente é observado. Tal fato, que pode ocultar déficits atuariais e atrasar a tomada de decisão sobre o financiamento dos valores devidos, reflete a necessidade de ajustes metodológicos na estimação dos valores envolvidos na compensação financeira a receber; assim como, uma análise sobre as causas das discrepâncias e dos valores de fluxo acumulado de compensação financeira pois, ainda que se recebam os valores da compensação financeira com atraso, o simples fato de ocorrer atraso no recebimento já implica em aumento do déficit atuarial em razão da não rentabilização dos valores.

A edição da Lei Federal nº 13.846/2016 e do Decreto Federal nº 10.188/2019 inaugurou uma nova fase na gestão da compensação financeira para os RPPS, exigindo a reformulação do sistema infor-

124 O exercício de 2024 contém valores parciais relativos aos DIPR entregues até a data de atualização da base de dados disponibilizada no site do Ministério da Previdência Social (MPS).

matizado então existente para possibilitar a gestão da compensação financeira também entre os RPPS.

Dessa necessidade, surgiu o que hoje se denomina o “Novo Comprev”, um sistema desenvolvido pela Dataprev entre 2017 e 2020 para atender a três premissas:

- a. possibilitar a análise automática de requerimentos;
- b. possibilitar a compensação previdenciária entre entes federativos; e
- c. disponibilizar aos usuários um módulo de gestão de pagamentos efetivo.

Conclusões

A estimativa da compensação financeira é um componente essencial ao alcance e à manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, preconizado na CF/1988; assim como, a sua efetiva operacionalização no Novo Comprev.

Não obstante, os dados disponíveis relativos às estimativas de compensação financeira a receber observadas nos DRAA evidenciam valores superiores, em percentual dos benefícios, aos que são efetivamente observados, conforme evidenciado na análise dos dados do DIPR. Esse fato constitui um risco real de subfinanciamento dos RPPS e, dessa forma, é importante que, também, a premissa de compensação financeira a receber seja regularmente avaliada em face do que, de fato, observa-se com o objetivo de promover os ajustes necessários.

Dada a magnitude dos valores envolvidos, o assunto merece atenção de diferentes segmentos. Primeiramente, é necessário ter processos administrativos mais eficientes para evitar atrasos nos pagamentos e garantir os pagamentos devidos tanto entre RPPS e RGPS quanto entre RPPS distintos. Além disso, dadas as restrições do sistema, é necessário investir em metodologias de estimativas que se aproximem mais da realidade, evitando a subestimação dos déficits atuariais e permitindo uma gestão mais realista. Por fim, é necessário aprimorar a qualidade dos dados dos RPPS, de forma a permitir estimativas baseadas nos dados reais dos servidores, e não em aproximações por percentuais genéricos.

Dos diferentes pontos a serem aprimorados, espera-se que este capítulo ajude a elucidar a discussão, contribuindo para a maior solvência e um gerenciamento mais adequado dos RPPS, proporcionando segurança financeira aos servidores.

Referências

BRASIL. DECRETO Nº 10.188, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2019. REGULAMENTA A LEI Nº 9.796, DE 5 DE MAIO DE 1999, PARA DISPOR SOBRE A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA ENTRE O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 157, N. 243, 23 DEZ. 2019.

BRASIL. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *MANUAL DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO (MCASP)*. 10. ED. BRASÍLIA, DF: MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2023.

BRASIL. LEI Nº 13.846, DE 18 DE JUNHO DE 2019. INSTITUI O PROGRAMA ESPECIAL PARA ANÁLISE DE BENEFÍCIOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE, O PROGRAMA DE REVISÃO DE BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE, [...]. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 157, N. 116, 18 JUN. 2019.

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, 6 MAIO 1999.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. PORTARIA SEPRT/ME Nº 15.829, DE 02 DE JULHO DE 2020. DISPÕE SOBRE A OPERACIONALIZAÇÃO DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA ENTRE O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS E DESTES ENTRE SI, DE QUE TRATAM A LEI Nº 9.796, DE 5 DE MAIO DE 1999, E O DECRETO Nº 10.188, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2019 (PROCESSO Nº 10133.100215/202020). *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, ANO 158, N. 126, 3 JUL. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *INSTRUÇÕES DE PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS*: ICP 14 – PROCEDIMENTOS RELATIVOS AOS RPPS. REV. BRASÍLIA: MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *ESTATÍSTICAS E INFORMAÇÕES DOS RPPS*. 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: 29 JAN. 2025.

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.

MOTTA, LEONARDO DA SILVA; GOMES, RAFAEL FORNECK BAHIANSE. PROJEÇÕES DA COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO CÁLCULO ATUARIAL DO RPPS. IN: VIEIRA, LUCIA HELENA (ORG.). *REGIMES PRÓPRIOS*: ASPECTOS RELEVANTES, V. 17. SÃO BERNARDO DO CAMPO: APEPREM, 2023. P. 394-417.

O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL E SUA NECESSÁRIA – E DESAFIADORA – COMPATIBILIDADE COM AS LIMITAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS, FINANCEIRAS E FISCAIS DO ENTE PÚBLICO

Júlio César Fucilini Pause

Introdução

O Regime Próprio de Previdência desempenha um papel crucial na garantia dos benefícios previdenciários dos servidores públicos municipais efetivos, refletindo, de modo significativo, na composição das despesas públicas e, por consequência, apresentando-se interligado com o equilíbrio fiscal do ente público. Não é por outro motivo que o sistema deve ser contributivo mantendo, de modo perene, o equilíbrio financeiro e atuarial.

Entre outras diretrizes detalhadas para a organização e o funcionamento do Regime Próprio de Previdência, estabelecidas pela normatização infraconstitucional, está a realização de avaliação atuarial periódica e a implementação de plano de custeio apto a garantir o equilíbrio do sistema, o qual deve, necessariamente, apresentar compatibilidade orçamentária, financeira e fiscal.

A concretização dessa compatibilidade se mostra, por vezes, difícil, impondo aos gestores previdenciários a busca por estratégias que vão além daquela usualmente utilizada para o equacionamento do déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência, qual seja, a da adoção de plano de equacionamento com a implementação de contribuições suplementares, na forma de alíquotas adicionais ou aportes mensais com valores preestabelecidos.

O presente capítulo objetiva destacar, de modo exemplificativo e a partir das normas regulamentares aplicáveis, quais são essas medidas e a imprescindibilidade da sua adoção na hipótese de o

plano de equacionamento do déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência se mostrar inexequível sob o ponto de vista orçamentário, financeiro ou fiscal.

1 O equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência municipal

A pedra de toque para a regular manutenção, pelo município, de um Regime Próprio de Previdência para os seus servidores titulares de cargos efetivos, além do caráter contributivo e solidário, é a observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, princípio constitucional explícito inserido no art. 40 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998:

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 (Brasil, 1998a).

A Lei Federal nº 9.717, de 1998, que “Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências”¹²⁵, no art. 1º, inciso I, exatamente para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social, impõe que sejam estes sistemas organizados com base em normas gerais de contabilidade e atuária, exigindo a realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço, com a uti-

125 Segundo o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019, que inclusive veda a instituição de novos Regimes Próprios de Previdência, prevê que lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre mecanismos de equacionamento do déficit atuarial. Não obstante, até a entrada em vigor da referida norma, permanece aplicável a Lei Federal nº 9.717, de 1998, conforme estabelece o art. 9º, caput, da referida Emenda Constitucional, dispositivo que, no seu § 1º, esclarece que “O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios” (Brasil, 2019).

lização de parâmetros gerais para a organização e a revisão do plano de custeio e benefícios:

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

I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios (Brasil, 1998b)

A Portaria do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) nº 1.467, de 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”, por sua vez, reitera, no art. 25, que, aos Regimes Próprios de Previdência, deverá ser garantido o equilíbrio financeiro e atuarial em conformidade com as avaliações atuariais realizadas em cada exercício financeiro para a organização e a revisão do plano de custeio e de benefícios:

Art. 25. Ao RPPS deverá ser garantido o equilíbrio financeiro e atuarial em conformidade com avaliações atuariais realizadas em cada exercício financeiro para a organização e revisão do plano de custeio e de benefícios (Brasil, 2022).

A mesma Portaria, no art. 26, caput, e no art. 52, diz que deverá ser realizada avaliação atuarial com data focal em 31 de dezembro de cada exercício, coincidente com o ano civil, na qual o estudo atuarial deve considerar a utilização de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência, as características do método de financiamento adotado, a prudência das hipóteses elegidas e a avaliação da qualidade da base cadastral utilizada, com a indicação do plano de custeio necessário para a cobertura do custo normal e do custo suplementar do plano de benefícios, ou seja, garantindo o equilíbrio financeiro e atuarial do regime:

Art. 26. Deverão ser realizadas avaliações atuariais anuais com data focal em 31 de dezembro de cada exercício, coincidente com o ano civil, que se refiram ao cálculo dos custos e compromissos com o plano de benefícios do RPPS, cujas obrigações iniciar-se-ão no primeiro dia do exercício seguinte, observados os seguintes parâmetros:

[...]

Art. 52. Para observância do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, a avaliação atuarial deve indicar o plano de custeio necessário para a cobertura do custo normal e do custo suplementar do plano de benefícios.

Parágrafo único. Ao indicar o plano de custeio a ser implementado em lei, o atuário deverá considerar a utilização de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, as características do método de financiamento adotado, a prudência das hipóteses elegidas e a avaliação da qualidade da base cadastral utilizada (Brasil, 2022).

2 O plano de custeio do Regime Próprio de Previdência municipal

O plano de custeio deve, necessariamente, ser implementado em lei municipal e ser exigível até 31 de dezembro do exercício seguinte. No caso de apuração de déficit atuarial (realidade enfrentada por um grande número de municípios)¹²⁶, para a regularidade do Regime Próprio de Previdência, faz-se impositiva, ainda, a adoção de medidas para o seu equacionamento, as quais poderão consistir, entre outras, em plano de amortização com contribuições suplementares; segregação da massa; aporte de bens, direitos e ativos¹²⁷;

126 O déficit atuarial é conceituado, pelo art. 2º, inciso XII, do Anexo VI - Aplicação dos parâmetros para garantia do equilíbrio financeiro e atuarial, da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, como “resultado negativo apurado por meio do confronto entre o somatório dos ativos garantidores dos compromissos do plano de benefícios e os valores atuais do fluxo de contribuições futuras, do fluxo dos valores líquidos da compensação financeira a receber e dos parcelamentos vigentes a receber, menos o somatório dos valores atuais dos fluxos futuros de pagamento dos benefícios do plano de benefícios” (Brasil, 2022). Entre outros fatores que contribuíram e contribuem para a presença de passivos atuariais está a própria estruturação constitucional da previdência pública no Brasil, que passou a ser obrigatoriamente contributiva, em relação aos municípios, apenas com a Emenda Constitucional nº 20, de 1998.

127 Medidas dessa natureza precisam ser bem avaliadas, sob o aspecto jurídico, considerando o que estabelece o art. 167, inciso IV, da Constituição Federal: “Art. 167 São vedados: [...] IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo” (Brasil, 1988).

adequação de concessão; cálculo e reajustamento dos benefícios¹²⁸; e, também, de modo complementar, no aperfeiçoamento da legislação municipal e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento de benefícios, além da gestão dos ativos e passivos.

Neste sentido, os arts. 54 e 55 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022:

Art. 54. O plano de custeio proposto na avaliação atuarial com data focal em 31 de dezembro de cada exercício que indicar a necessidade de majoração das contribuições deverá ser implementado por meio de lei do ente federativo editada, publicada e encaminhada à SPREV e ser exigível até 31 de dezembro do exercício seguinte.

Art. 55. No caso de a avaliação atuarial apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento, que poderão consistir em:

I - plano de amortização com contribuições suplementares, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;

II - segregação da massa;

III - aporte de bens, direitos e ativos, observados os critérios previstos no art. 63; e

IV - adequações das regras de concessão, cálculo e reajustamento dos benefícios, na forma do art. 164.

§ 1º Complementarmente às medidas previstas no caput, devem ser adotadas providências para o aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios e para a melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do regime e identificação e controle dos riscos atuariais (Brasil, 2022).

Se isso não for feito, além da necessidade de aportes, pelo município, para a cobertura de eventuais insuficiências financeiras, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, medida imposta pelo art. 2º, § 1º, da Lei Federal nº 9.717, de 1998¹²⁹, o sistema desatenderá as regras de organização e de funcionamento que lhe são aplicáveis.

128 Essa alternativa envolve o exercício da prerrogativa, pelo município, assegurada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019, que o autoriza a dispor – não necessariamente do mesmo modo que a União, os Estados ou outros municípios – sobre regras de concessão, cálculo e reajustamento de benefícios dos servidores vinculados aos seus regimes próprios de previdência. Essa prerrogativa, entretanto, vale anotar, poderá sofrer significativa restrição acaso aprovadas as alterações contempladas, entre outras, pelas Propostas de Emenda à Constituição nº 38 e nº 66, de 2023.

129 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 (Brasil, 1998b).

É pertinente lembrar, neste contexto, que, de acordo com o art. 167, inciso XIII, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019, é vedada¹³⁰

[...] a transferência voluntária de recursos, a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na hipótese de descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social, constituindo crime de responsabilidade dos prefeitos, previsto no art. 1º, inciso XIII, do Decreto-Lei nº 201/1967, o ato de realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei (Brasil, 2019).

3 A necessária compatibilidade orçamentária, financeira e fiscal do plano de custeio do Regime Próprio de Previdência municipal

Se, porém, de um lado há a exigência da manutenção da viabilidade financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência, impondo a implementação do plano de custeio necessário para a cobertura do custo normal e do custo suplementar do plano de benefícios; de outro, há a necessidade de compatibilização deste plano de custeio aos limites orçamentários, financeiros e fiscais do município, privilegiando a responsabilidade na gestão fiscal que pressupõe, segundo o art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000 “ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas [...]” (Brasil, 2000).

Há expressa previsão nesse sentido no art. 54, § 2º, inciso I, da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, e no art. 48 do seu Anexo VI, que trata da “Aplicação dos parâmetros para garantia do equilíbrio financeiro e atuarial”:

Art. 54 [...]

§ 2º Após ser implementado em lei, o plano de custeio deverá ser objeto de contínuo acompanhamento por parte, dentre outros:

I - do ente federativo, que deverá avaliar periodicamente os seus impactos orçamentários, financeiros e fiscais e adotar medidas para mitigar os riscos do seu não cumprimento;

Art. 48. Os planos de custeio e de equacionamento de déficit atuarial do RPPS propostos na avaliação atuarial deverão ser adequados à capacidade

130 Regra semelhante já constava no art. 7º da Lei Federal nº 9.717, de 1998.

orçamentária e financeira do ente federativo e aos limites de despesas com pessoal previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000 (Brasil, 2022).

Essa compatibilidade é vital para a saúde financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência, ou seja, para a sua viabilidade, já que o plano a ser implementado deve ser exequível considerando a realidade e as peculiaridades de cada município.

A análise do impacto do plano de custeio na situação financeira e fiscal de cada ente deve ser feita a partir de indicadores mínimos que utilizam como insumo as informações do Demonstrativo de Viabilidade do Plano de Custeio, documento específico de caráter obrigatório que contempla informações relativas à receita corrente líquida, à despesa líquida com pessoal, às contribuições a cargo do ente federativo, às despesas do regime com o pagamento de benefícios, à dívida consolidada líquida, ao resultado atuarial (desconsiderado o plano de equacionamento) e a outras projeções como remunerações, despesas com benefícios, contribuições, parcelamentos, insuficiências ou excedentes financeiros, evolução dos recursos garantidores e informações diversas obtidas nos fluxos atuariais.

Nesse sentido, os arts. 50 e 51 do Anexo VI da Portaria MTP nº 1.467, de 2022:

Art. 50. Para a elaboração do Demonstrativo de Viabilidade do Plano de Custeio deverão ser obtidos dados e informações relativos:

I - à Receita Corrente Líquida - RCL, conforme dados do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, anexo ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO do último bimestre de cada exercício, considerando o período de, no mínimo, 5 (cinco) exercícios anteriores àquele a que se refere a avaliação atuarial;

II - à Despesa Líquida com Pessoal - DLP, conforme dados do Demonstrativo da Despesa com Pessoal - DPP, anexo ao Relatório de Gestão Fiscal - RGF de que trata o Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF disponibilizado na página da Secretaria do Tesouro Nacional - STN na Internet, considerando o mesmo período informado para a RCL;

III - às contribuições a cargo do ente federativo relativas ao exercício anterior àquele a que se refere a avaliação atuarial, contemplando as contribuições normais e suplementares, na forma de alíquotas ou aportes, devidas pelo ente federativo nas competências de janeiro a dezembro daquele exercício e os montantes das parcelas, devidas nesse período, relativas a termos de parcelamento firmados entre a unidade gestora e o ente federativo, excluindo os valores dos aportes para cobertura de insuficiência financeira do RPPS;

IV - às despesas do RPPS com o pagamento de benefícios e despesas administrativas, relativas ao exercício anterior àquele a que se refere a avaliação atuarial;

V - à Dívida Consolidada Líquida - DCL, conforme dados do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, anexo ao RGF;

VI - ao resultado atuarial apurado na avaliação atuarial, sem considerar o valor atual do plano de equacionamento do déficit atuarial estabelecido em lei; e

VII - às projeções de remunerações, despesas com benefícios, contribuições, parcelamentos, insuficiências ou excedentes financeiros, evolução dos recursos garantidores e demais informações obtidas nos fluxos atuariais.

[...]

Art. 51. A análise do impacto do plano de custeio do RPPS para a situação financeira e fiscal do ente federativo, observando-se o equilíbrio financeiro e atuarial do regime, deverá basear-se, no mínimo, em indicadores, que utilizam como insumo as informações do Demonstrativo de Viabilidade do Plano de Custeio, que visam aferir os impactos:

I - da despesa total de pessoal na RCL;

II - do percentual acima do limite prudencial estabelecido na Lei Complementar nº 101, de 2000;

III - da inclusão do valor do déficit atuarial na análise do limite de endividamento; e

IV - do resultado financeiro dos fluxos atuariais.

Parágrafo único. A análise do limite de endividamento de que trata o inciso III do caput deverá considerar, conforme inciso III do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 2000, o previsto nas resoluções do Senado Federal que dispõem sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada dos Estados, Distrito Federal e Municípios (Brasil, 2022).

As disposições regulamentares mencionadas confirmam que o plano de custeio do Regime Próprio de Previdência deve observar tanto o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema como a sua compatibilidade orçamentária, financeira e fiscal. Ao mesmo tempo, então, que é imprescindível a adoção do plano de custeio necessário para manter o equilíbrio financeiro e atuarial do regime, não é possível a manutenção desse mesmo plano acaso se mostre incompatível sob o ponto de vista orçamentário, financeiro e fiscal.

Tanto é assim que, constatado tal desarranjo, com o potencial de resultar na inexecução do plano de custeio e, consequentemente, na inviabilidade financeira e atuarial do sistema, cabe a sua revisão, providência de responsabilidade da unidade gestora do Regime Próprio de Previdência e do ente federativo, a ser fiscalizada e cobrada pelos conselhos deliberativo e fiscal ou estruturas correlatas, conforme as suas competências, o que se extrai do art. 52 do Anexo VI da Portaria MTP nº 1.467, de 2022:

Art. 52. A unidade gestora do RPPS e o ente federativo deverão apresentar justificativa técnica para a manutenção dos planos de custeio do RPPS quando,

isoladamente ou de forma cumulativa, forem constatadas as seguintes situações:

I - o percentual de despesas com pessoal projetado for superior aos limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 2000, em qualquer exercício das projeções atuariais efetuadas;

II - o limite de endividamento, após a inclusão do déficit atuarial for superior ao previsto no art. 3º da Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001; e

III - for identificada insuficiência financeira em, pelo menos, um dos 10 (dez) exercícios subsequentes ao exercício da data focal da avaliação atuarial.

§ 1º Em caso de a providência a que se refere o caput não demonstrar a capacidade de execução do plano de custeio pelo ente federativo deverá ser proposta sua revisão, a ser implementada até o término do exercício subsequente, desde que vise o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

§ 2º Os conselhos deliberativo e fiscal do RPPS deverão acompanhar as informações do Demonstrativo de Viabilidade do Plano de Custeio, que serão encaminhadas aos órgãos de controle interno e externo para subsidiar a análise da capacidade orçamentária, financeira e fiscal do ente federativo para cumprimento do plano de custeio do RPPS (Brasil, 2022).

4 Alternativas nos casos de incompatibilidade orçamentária, financeira e fiscal do plano de custeio do Regime Próprio de Previdência municipal

A busca por esse equilíbrio entre o plano de custeio e a compatibilidade orçamentária, financeira e fiscal pode, sob determinadas circunstâncias, configurar um verdadeiro paradoxo, especialmente naqueles casos em que é apurado significativo déficit atuarial e em que se adota, de modo privilegiado ou praticamente exclusivo, como medida para o seu equacionamento, um plano de amortização na forma de alíquotas ou de aportes mensais com valores preestabelecidos.

Em casos assim, considerando que há prazos máximos aplicáveis aos planos de amortização, como decorre das disposições dos

arts. 38, inciso II e 43 do Anexo VI da Portaria MTP nº 1.467, de 2022¹³¹, por exemplo – sendo o mais usual – o de trinta e cinco anos, contados a partir do plano de amortização que tiver sido implementado em lei do ente federativo, publicada após a Portaria do Ministério da Fazenda (MF) nº 464, de 2018, não é raro que se mostre inexequível o plano de custeio indicado pelo estudo atuarial.

Tal circunstância, evidentemente, e este é o ponto que se pretende enfatizar, não serve de salvo-conduto para o município não cumprir com o plano de custeio proposto pela avaliação atuarial, cabendo, de forma urgente, se este for o caso, lançar mão também de outras medidas de mitigação com o potencial de impactar positivamente o déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência e, via de consequência, permitir a revisão do plano de custeio, sobretudo do plano de amortização.

Entre estas medidas estão, conforme já destacado anteriormente, a segregação da massa; o aporte de bens, direitos e ativos; a adequação das regras para a concessão, o cálculo e o reajustamento dos benefícios (reforma da previdência); e, também, de modo complementar, o aperfeiçoamento da legislação municipal e dos processos relativos à concessão, à manutenção e ao pagamento de benefícios, além da gestão dos ativos e passivos, aí incluída a qualificação

131 Art. 38. As formas de operacionalização dos parâmetros referentes aos planos de amortização do déficit atuarial dos RPPS deverão observar o disposto neste Anexo quanto aos seguintes aspectos:

[...]

II – prazos máximos do plano de amortização; e [...]

Art. 43. O plano de amortização deverá obedecer a um dos seguintes prazos máximos:

I – 35 (trinta e cinco) anos, contados a partir do plano de amortização que tiver sido implementado em lei do ente federativo publicada após a Portaria MF nº 464, de 19 de novembro de 2018;

II – caso seja utilizada a duração do passivo como parâmetro para o cálculo do LDA, o prazo do plano de amortização corresponderá ao dobro da duração; ou

III – caso seja utilizada a sobrevida média dos beneficiários como parâmetro para o cálculo do LDA, deverão ser observados os seguintes parâmetros:

a) o prazo do plano de amortização do déficit atuarial relativo à PMBC deverá corresponder à sobrevida média dos beneficiários; e

b) o prazo do plano de amortização do déficit atuarial relativo à PMBaC deverá ser calculado pela seguinte fórmula:

[...]

Parágrafo único. Para os entes federativos que comprovarem o disposto no inciso IV do art. 55 desta Portaria, o plano de amortização do déficit atuarial de que trata o inciso I do caput poderá prever alíquotas e/ou aportes até 2065 (Brasil, 2022).

dos cadastros dos segurados e a efetiva operacionalização da compensação financeira previdenciária.

Exemplo bastante pontual de alternativa para o equacionamento do déficit é o da Portaria do Ministério do Trabalho e Previdência (MPS) nº 2.190, de 2024. Como regra, o plano de amortização do déficit atuarial não pode prever diferimento para o início da exigibilidade das contribuições¹³², o que foi ressalvado pela Portaria MTP nº 2.190, de 2024, especificamente para o estado e os municípios do Rio Grande do Sul, considerando exatamente os impactos orçamentários, financeiros e fiscais dos graves eventos climáticos ocorridos neste ano.

Essa norma estabeleceu, de modo excepcional e por prazo limitado, um regime extraordinário para os planos de amortização do déficit atuarial dos entes por ela beneficiados, facultando a aplicação, mediante a implementação de um novo plano de amortização, de um regime extraordinário em que restou autorizado o diferimento da exigibilidade das contribuições suplementares, na forma de alíquotas ou aportes, até 31/03/2025 (ou seja, sendo as contribuições suplementares exigíveis, obrigatoriamente, a partir de 04/2025); bem como, a manutenção, até 31/12/2026, da razão de um terço do necessário em relação ao montante anual de juros do saldo do déficit atuarial do exercício a ser considerado para o efeito da exigência constante do art. 56, inciso II, da Portaria MTP nº 1.467, de 2022¹³³, sem a alteração em relação aos percentuais já estabelecidos a partir de 1º/01/2027, conforme cada caso.

Conclusões

Estas medidas se mostram, sem dúvida, desafiadoras, sobretudo as que exigem alterações legislativas e o enrijecimento dos re-

132 Conforme estabelece o art. 56, inciso III, da Portaria MTP nº 1.467, de 2022.

133 Art. 56. Para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, o plano de amortização estabelecido em lei do ente federativo deverá, adicionalmente aos parâmetros previstos nesta Portaria relativos ao plano de custeio do regime, observar os seguintes: [...]

II - que o montante de contribuição anual, na forma de alíquotas suplementares ou aportes mensais, seja superior ao montante anual de juros do saldo do déficit atuarial do exercício, conforme definido no Anexo VI; [...]

quisitos de elegibilidade para o acesso a benefícios previdenciários por parte dos servidores já integrantes dos quadros de pessoal do município.

Em alguns casos, porém, são inevitáveis e, em cenários como estes, calha refletir a partir de trecho do voto do Ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal, quando do Julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.014.286/SP:

Ab initio, consigno que o equilíbrio atuarial da previdência e a necessidade do seu custeio são imprescindíveis para a sua subsistência de modo a assegurar benefícios dignos a gerações futuras. O equilíbrio das contas públicas depende da atuação conjunta dos três Poderes da República: o Executivo deve (i) organizar a política previdenciária, (ii) imprimir maior eficiência à gestão da Previdência Social e, eventualmente, (iii) propor alterações legislativas necessárias para reorganizar as finanças públicas em face de projeções etárias, déficits orçamentários e etc. Por sua vez, ao Poder Legislativo incumbe a tarefa de discutir com maturidade as propostas legislativas e os projetos relativos à Previdência Social. Quanto ao Poder Judiciário, cabe a função de garantir os direitos constitucionalmente assegurados referentes à Seguridade Social, sem olvidar do esforço das instituições político-representativas em imprimir equilíbrio econômico-financeiro ao sistema como um todo (Brasil, 2021).

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 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. DECRETO-LEI Nº 201, DE 27 DE FEVEREIRO DE 1967. DISPÕE SOBRE A RESPONSABILIDADE DOS PREFEITOS E VEREADORES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*. BRASÍLIA, 27 FEV. 1967.

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, 5 MAIO 2000.

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. MINISTÉRIO DA FAZENDA. PORTARIA Nº 464, DE 19 DE NOVEMBRO DE 2018. DISPÕE SOBRE AS NORMAS APLICÁVEIS ÀS AVALIAÇÕES ATUARIAIS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RPPS DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS E

ESTABELECE PARÂMETROS PARA A DEFINIÇÃO DO PLANO DE CUSTEIO E O EQUACIONAMENTO DO DÉFICIT ATUARIAL. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, BRASÍLIA, ANO 155, N. 244, 20 DEZ. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. PORTARIA Nº 2.190, DE 1 DE AGOSTO DE 2024. DISPÕE SOBRE REGIME EXTRAORDINÁRIO DOS PLANOS DE AMORTIZAÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. *DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO*, BRASÍLIA, ANO 162, N. 147, 2 AGO. 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 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 (TRIBUNAL PLENO). RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 1.014.286/SP. RELATOR: MIN. DIAS TOFFOLI, 15 DE MAIO DE 2021. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, BRASÍLIA, 25 MAIO 2021.

PRIMEIRO POSFÁCIO

Há pouco mais de cinco anos tive a oportunidade de escrever o prefácio da coletânea “Previdência e Reforma em Debate: Estudos Multidisciplinares sob a Perspectiva do Regime Próprio”, também coordenado pela Conselheira Substituta do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Ana Cristina Moraes, juntamente com o Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Alexandre Manir Figueiredo Sarquis.

Naquela oportunidade, estava em tramitação, no Congresso Nacional, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 06/2019, que veio a se transformar na Emenda Constitucional nº 103/2019. Sabia-se que a PEC traria grandes alterações para a previdência dos servidores públicos; porém, não se sabia que, em relação aos entes subnacionais, o tratamento dado aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) se afastaria tanto da proposta inicial...

Agora, a Conselheira Substituta Ana Cristina Moraes coordena esta nova publicação (“Previdência e Reforma em Debate: Estudos Multidisciplinares sobre RPPS no Contexto da Emenda Constitucional nº 103/2019”), cujos capítulos foram produzidos por alguns dos autores que participaram da primeira edição e por vários outros que incorporam as suas reflexões ao objeto de estudo.

E, novamente, fui honrado com o convite de oferecer uma pequena contribuição para a obra, agora sob a forma deste posfácio.

Na primeira edição de “Previdência e Reforma em Debate”, como era de se esperar, muitos capítulos lançaram o seu olhar para o que propunha a PEC nº 06/2019. Nesta segunda edição, também conforme esperado e anunciado em seu título, outros tantos capítulos se dedicam a refletir sobre as consequências do que foi efetivamente aprovado pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

A obra foi organizada em três grupos de capítulos, que representam importantes pilares de um sistema de previdência: o primeiro trata dos benefícios, origem das obrigações que compõem o passivo

dos RPPS; o segundo trata dos investimentos, da forma de aplicação dos ativos que irão viabilizar o cumprimento das obrigações; e o terceiro trata da atuária, ciência e técnica que permite comparar passivo e ativo, para se verificar se estão em situação de equivalência ou, não estando, como se buscará o equilíbrio financeiro e atuarial, princípio indicado pelo texto constitucional, a ser concretizado por meio do desenho e da execução de adequada política pública.

Sem discorrer aqui sobre cada um dos capítulos (todos com interessantes abordagens sobre os temas específicos escolhidos pelos respectivos autores), uma vez que já lidos pelos leitores que seguiram de forma linear ao longo do livro até chegarem a este ponto (para aqueles que assim não o fizeram, os capítulos encontram-se devidamente apresentados no segundo prefácio), dedicarei este posfácio a lançar breves inquietações sobre algumas questões atuais.

Conforme dito acima, o tratamento dado pela Emenda Constitucional nº 103/2019 aos RPPS dos entes subnacionais se afastou muito do proposto inicialmente pela PEC nº 06/2019, notadamente por ter promovido, pela primeira vez em nossa história, a quebra da uniformidade, entre as três esferas da federação, das regras relativas ao regime previdenciário dos servidores públicos. Até então, essas regras sempre foram uniformes no texto constitucional (não apenas na Constituição de 1988, mas em todas as Constituições anteriores, desde a de 1934, a primeira a trazer com algum nível de detalhamento o tema da previdência dos servidores).

Recentemente, houve uma tentativa de retomar essa uniformidade, por meio da PEC nº 66/2023; porém, em sessão realizada no dia 29 de outubro de 2024, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, em análise sumária e votação simbólica, sem registro de nenhum posicionamento contrário, suprimiu o dispositivo da proposta que tinha esse propósito. Tanto em 2019 como agora, em 2024, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados tiveram posicionamentos divergentes e, mais uma vez, a Câmara decidiu que cada uma das 26 Assembleias Legislativas, a Câmara Distrital e as mais de 2.100 Câmaras Municipais devem decidir as regras previdenciárias aplicáveis aos cerca de 2.140 RPPS existentes no país.

O capítulo 3 ("A Reforma da Previdência nos Municípios do Estado do RS: uma Análise sob a Perspectiva da Área Técnica do TCE/RS") demonstra, com dados empíricos extraídos da análise realizada

pela área técnica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul em relação às reformas realizadas pelos municípios gaúchos, as consequências dessa decisão: desconformidade com as normas constitucionais e riscos de judicialização e de nulidade de atos concessórios de aposentadorias, entre outros. Isso sem falar nas consequências atuariais e fiscais para os entes que não tomarem a necessária decisão de realizar as reformas em seus RPPS, conforme apresentado no capítulo 9 (“Segregação de Massas e a Lei de Responsabilidade Fiscal”), com o exemplo do município de Manaus. A esse respeito, o capítulo 12 (“Entre Déficits e Decisões: Investigando os Determinantes das Reformas Previdenciárias nos Municípios”) busca identificar elementos que possam estar relacionados à decisão dos municípios de realizarem suas reformas previdenciárias.¹³⁴

Como era previsto, pela relevância e sensibilidade das mudanças promovidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, muitos de seus dispositivos foram objeto de ações declaratórias de inconstitucionalidade (ADI) interpostas por entidades representativas de servidores públicos perante o Supremo Tribunal Federal. Algumas ações tiveram o seu julgamento concluído e foram consideradas improcedentes, mantendo as novas regras aprovadas (por exemplo, em relação à pensão por morte). Porém, há um grupo de ADIs cujo julgamento se encontra em andamento, de forma conjunta, com a probabilidade de que venham a ser consideradas procedentes, invalidando parte da reforma, em especial naquilo que tratou do custeio (alíquotas de contribuição progressivas, possibilidade de ampliação da base de cálculo dos aposentados e pensionistas e possibilidade de cobrança de contribuição extraordinária). Caso tais decisões venham a se confirmar, haverá um impacto significativo para alguns RPPS, especialmente nos estados que adotaram algumas dessas medidas.

Embora a Emenda Constitucional nº 103/2019 tenha buscado disciplinar com maior rigor as aposentadorias especiais (delimitando de forma mais clara e restritiva as suas hipóteses, estabelecendo

134 Para outra abordagem das reformas realizadas pelos entes subnacionais, sugiro a leitura do meu estudo “Instrumentos de Governança, Reformas e Sustentabilidade: os RPPS dos Entes Subnacionais no Contexto da Emenda Constitucional nº 103/2019”. Disponível também na forma da dissertação defendida em 2023 na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), no endereço: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7817>. NOGUEIRA, Naron G. Instrumentos de Governança, Reformas e Sustentabilidade: os RPPS dos Entes Subnacionais no Contexto da Emenda Constitucional nº 103/2019. Brasília: ABIPEM, 2024.

idades mínimas como requisito para a concessão e definindo que o valor do benefício será calculado pela mesma regra aplicável às aposentadorias comuns), multiplicam-se no Congresso Nacional os projetos que tentam ampliar as categorias de trabalhadores e servidores públicos que poderiam ter acesso a elas, com evidente impacto no equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS. Com certeza, movimento semelhante tem ocorrido em estados e municípios, conforme pode-se observar nos dois primeiros capítulos deste livro, que tratam da situação das guardas municipais e das polícias científicas.

Não posso deixar de referir como questão atual e relevante para o futuro dos RPPS o julgamento do Tema nº 968, resultante da Repercussão Geral reconhecida no Recurso Extraordinário nº 1.007.271, no qual o Supremo Tribunal Federal decidirá sobre a constitucionalidade do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP).¹³⁵ Apesar de enfrentar quase duas décadas de judicialização, o CRP continua sendo, sem nenhuma dúvida, o principal instrumento de governança¹³⁶ para que os estados, o Distrito Federal e os municípios se adequem às normas gerais de organização e funcionamento aplicáveis aos RPPS e para a própria realização de reformas locais.

É inegável que muitos avanços foram alcançados na gestão dos RPPS, em um processo contínuo iniciado com a Lei nº 9.717/1998 e a Emenda Constitucional nº 20/1998, buscando assegurar a sua sustentabilidade. Porém, caso a liberdade, concedida pela Emenda Constitucional nº 103/2019 para que cada ente subnacional estabeleça as regras de benefícios de seu RPPS, venha se somar à ausência de um instrumento de restrição orçamentária rígida¹³⁷ para o seu

135 No momento que escrevo, o julgamento do Tema nº 968 está suspenso no plenário virtual pelo pedido de vista do Ministro Luís Roberto Barroso, com quatro Ministros tendo se pronunciado pela inconstitucionalidade do CRP (Edson Fachin, Ministro Relator, acompanhado por Alexandre de Moraes, Cármen Lúcia e Dias Toffoli) e dois Ministros se pronunciado pela constitucionalidade (Flávio Dino, responsável pelo voto vista divergente, acompanhado por Cristiano Zanin). Possivelmente, quando o leitor estiver lendo este texto, já teremos conhecido o resultado final.

136 Evidências que comprovam essa afirmação podem ser consultadas no estudo que referi na primeira nota de rodapé.

137 A restrição orçamentária rígida é um conceito do federalismo fiscal, segundo o qual o governo central deve adotar instrumentos que criem incentivos adequados para que os governantes locais promovam a gestão fiscal prudente e responsável, dessa forma evitando a potencialização dos problemas de ação coletiva, que resultam na alocação ineficiente dos recursos públicos.

controle, materializado pelo CRP, certamente teremos pela frente um caminho bastante preocupante.

Finalizo saudando a coordenadora e os autores deste livro pela iniciativa de mais uma vez dedicarem o seu tempo ao estudo de matérias de interesse para os RPPS e a previdência dos servidores públicos.

É certo que “previdência e reforma” continuarão sempre “em debate”. Por isso, oportunidades não faltarão para que novas edições desta publicação venham a surgir no futuro.

Narlon Gutierre Nogueira

SEGUNDO POSFÁCIO

A ideia de posfaciar este livro me causou uma mistura de orgulho e medo. O medo vem da inexistência de alguma coisa a ser escrita após os textos dos amigos Alex e Narlon, que com certeza fecharam o que poderia ser tratado no pré e pós dos textos tidos como miolo da obra. Neste sentido, não vou me arriscar a seguir por este caminho, pois entendo que nada tenho a acrescentar que possa ajudar aos leitores.

Sigo então no fato de que estar “falando” com vocês aqui me enche de orgulho. Tive a honra de conhecer o projeto ainda em sua construção, haja vista que a querida Ana me confabulou sobre os três grandes temas que trataria e pude sugerir alguns nomes para participarem do projeto.

Coordenar um projeto desta grandeza, com este conteúdo e no cenário que foi construído demonstra que a nossa coordenadora tem e mira coisas gigantescas, e nos brinda com esta coletânea de grandes artigos, escritos por profissionais do mais alto gabarito, que precisa ser compartilhada com a maior parte de pessoas possíveis.

Daí nasce a segunda oportunidade de colaborar com este projeto: colocar a ABIPEM como um braço a viabilizar a publicação e a divulgação desta obra que, com a mais absoluta certeza, se torna essencial aos operadores dos Regimes Próprios, quer sejam os seus atores, os seus fiscalizadores ou os estudiosos em geral.

Ter a oportunidade de trazer a palavra de tantas visões diferenciadas sobre o universo previdenciário nos enche de orgulho. Mas o maior orgulho é poder ter sido escolhido pela coordenadora para poder estar aqui com todos os leitores.

À amiga Ana, toda a homenagem da ABIPEM ao seu projeto, seus sonhos e seu trabalho, que tornaram possível a materialização desta obra e o nosso agradecimento por tanta dedicação. Ao ser humano em especial, nosso agradecimento por tanta dedicação ao próximo quando da tragédia que atingiu nosso querido povo gaúcho.

Aos que colaboraram com a obra, nosso agradecimento e homenagem pela doação do seu tempo e conhecimento para materializar este sonho.

Aos que acabaram de devorar os artigos, a obrigação de difundir o conhecimento obtido e o desafio de continuarem a tornar a previdência do servidor um motivo de orgulho aos que dela dependem e operam

A ABIPEM agradece a oportunidade de participar deste maravilhoso projeto.

Ana, você é essencial!!

Obrigado(a),

João Carlos Figueiredo

SOBRE A COORDENADORA, O CONVIDADO ESPECIAL, OS PREFACIADORES E OS POSFACIADORES

1) Alex Albert Rodrigues

Graduado em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Especialista em Ciências Atuariais e Demografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e *En Técnicas Actuariales y Financieras de La Previsión Social* pela *Fundación CE-DDET/OISS*. MBA Executivo em Economia e Gestão de Relações Governamentais pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e em Contabilidade Aplicada ao Setor Público pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, ocupa, desde 2019, o cargo de Diretor do Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, Presidente do Conselho Nacional dos Dirigentes dos Regimes Próprios de Previdência Social (Conaprev) e presidente substituto do Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social (CNRPPS). Anteriormente, foi o Coordenador-Geral de Auditoria, Atuária, Contabilidade e Investimentos, do Ministério da Previdência Social.

2) Ana Cristina Moraes

Conselheira Substituta no TCE/RS. Mestre em Direito pela UFRGS. Pós-graduada em Direito de Família e Sucessões e em Direito Processual Civil na ULBRA, em Direito do Estado na UNIRITTER, em Direito do Trabalho na UNISINOS e em Neurociências e Comportamento pela PUC/RS. Graduada em Direito pela UNISINOS e graduanda em Psicologia na PUCRS. Coordenadora dos livros: *Previdência e Reforma em Debate*: estudos multidisciplinares sob a perspectiva dos regimes próprios (Lualri, 2019); *Responsabilidade na Gestão Fiscal*: estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Complementar nº 101/2000 (Fórum, 2020); *Políticas Públicas e os ODS da Agenda 2030* (Fórum, 2021) e *Mulheres no Controle Externo*: uma homenagem ao centenário de Lindalva Torquato Fernandes (Lumen Juris, 2023). Pesquisadora, palestrante, autora e coautora de artigos e livros.

3) Antônio Augusto Junho Anastasia

Ministro no Tribunal de Contas da União. Bacharel em Direito e Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), local onde lecionou durante muitos anos. Foi senador por Minas Gerais (2015/2022) e vice-presidente do Senado Federal (2019/2020), autor e relator de importantes Leis e Emendas Constitucionais. Antes disso, foi governador de Minas Gerais (2010/2014) e vice-governador (2007/2010), além de secretário de Estado de Planejamento e Gestão (2003/2006) e de Defesa Social (2005/2006). No Governo Federal, foi secretário-executivo do Ministério do Trabalho (1995/1999) e do Ministério da Justiça (1999/2001). Atualmente é professor em várias instituições de Ensino Superior.

4) Carlos Alberto Carrozzino

Graduado em Administração de Empresa e em Análise de Sistemas pelo Anglo Americano. Trabalhou durante 35 anos como T.I. e no gerenciamento de setores ligados a computadores de grande porte em empresas multinacionais americanas, suíças e francesas. No montanhismo, formou-se em Guia de escaladas e trilhas, vindo a ser instrutor de montanha e escalando em boa parte do Brasil, Peru, Argentina, Chile e Bolívia. Guarda, em seu currículo, mais de 3.000 incursões na montanha. Atualmente, além de praticar este esporte – que, apesar da idade (81 anos), ainda lhe dá muito prazer –, participa de setores ligados ao meio ambiente e à preservação das riquezas naturais.

5) João Carlos Figueiredo

Advogado formado pela Faculdade de Direito “Padre Anchieta” de Jundiaí, em 1985. Assessor de Investimentos, certificado pela Ancord, desde 2010. Presidente do Iprejun de jan./2003 a mar./2010 e de ago./2017 até dez./2024. Ex-Presidente da Associação Paulista de Previdência do Estado e dos Municípios (APEPREM). Presidente da Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais (ABIPEM), de 2006 a 2008 e desde 2018 até a presente data. Membro titular do Conselho Nacional de Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social (CONAPREV) desde 2018, exercendo

atualmente a primeira Vice-Presidência. Membro titular do Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social (CNRPPS) desde 2020.

6) Narlon Gutierre Nogueira

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil. Diretor do Departamento do Regime de Previdência Complementar da Secretaria de Regime Próprio e Complementar do Ministério da Previdência Social. Ocupou anteriormente os cargos de Subsecretário do Regime de Previdência Complementar, Secretário de Previdência, Secretário Adjunto de Previdência, Subsecretário dos Regimes Próprios de Previdência Social, Diretor do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público e Coordenador-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal. Presidiu o Conselho Nacional de Previdência Complementar, o Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social e o Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social. Mestre em Governança e Desenvolvimento. Mestre em Direito Político e Econômico. Máster en *Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social*. Especialista em Direito Público. Graduado em Direito e Administração. Palestrante, debatedor e professor convidado em cursos de pós-graduação. Autor de livros e artigos sobre previdência social.

SOBRE OS AUTORES E AS AUTORAS

1) Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

Conselheiro Substituto do TCE/SP. Mestre em Ciência Econômica (UnB). Doutorando em Direito Financeiro e Econômico (USP). Especialista em Auditoria de Instituições Financeiras (Unibacen) e em Direito Civil. Bacharel em Administração Pública, Engenharia e Direito. Foi servidor do Banco Central e da Câmara dos Deputados. Professor de Direito da Fipecafi.

2) Alexandre Marder

Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor de Direito Processual Civil nos cursos de especialização da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Escola Superior de Direito Municipal (ESDM) e Fundação do Ministério Público (FMP). Procurador do Município de Porto Alegre. Membro do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul (IARGS). Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP). Advogado.

3) Catusca Realí

Sócia do Instituto de Estudos Municipais (IEM), Doutora e Mestre em Biologia (UNISINOS), com doutorado período sanduíche (*Université Montpellier 2*, França). Especialização em Microbiologia Clínica (UFRGS). Atuou como Pesquisadora na UNISINOS, FAPERGS, Capes e CNPq no período de 2007 a 2015. Atualmente, trabalha com análise de dados e é responsável pela organização de treinamentos e projetos estratégicos voltados à inovação no setor público no IEM.

4) Cristiane Silva Corrêa

Graduada em Ciências Atuariais, mestre e doutora em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora do curso de Ciências Atuariais na Universidade Federal de Sergipe (UFS) e do Programa de Pós-Graduação em Demografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). 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 do Instituto Brasileiro de Atuária (IBA) no período de 2021-2024.

5) Daniel Maeda

Graduado em Engenharia e Direito. Atua na Comissão de Valores Mobiliários (CVM) desde 2005. Em 2008, assumiu a Gerência de Registros e, em 2014, a Gerência de Estrutura de Mercado. Já, em 2016, passou a ser responsável pela Superintendência de Supervisão de Investidores Institucionais, área da CVM responsável pela supervisão de uma indústria de fundos de mais de R\$ 9 trilhões e 4 mil prestadores de serviço, sendo que, desde 2023, é diretor. Atua, também, como representante da CVM em diversos fóruns nacionais (como a ENCCLA e o IMK) e internacionais (como em comitês e grupos de trabalho da IOSCO). Antes da CVM, trabalhou em órgão de auditoria e instituição financeira.

6) Eduarda Schlossmacher Korzenowski

Mestra em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Possui a certificação de Assessores de Investimentos e CFP (*Certified Financial Planner*). Trabalhou como economista na SMI Consultoria de Investimentos e na Somma Investimentos. Atualmente é economista da Shard Capital.

7) Felipe Scalabrin

Mestre em Direito Público pela Universidade do Vale dos Sinos (UNISINOS), vinculado à linha Hermenêutica, Constituição e Concretização de Direitos. Professor do curso de graduação nas disciplinas de Direito Processual Civil e Direito Previdenciário do Centro Universitário Ritter dos Reis (UNIRITTER). Professor visitante na especialização do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade La Salle (UNILASSALE) e do Programa de Pós-Graduação em Direito Previdenciário da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

8) Gustavo Adolfo Carrozzino

Auditor de Controle Externo do TCE/RS. Atuário formado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com pós-graduação em RPPS e *Business Intelligence & Analytics*. Atua como palestrante e docente. É autor de diversas obras e artigos. Atuou como consultor atuarial no mercado de RPPS por 19 anos antes de ingressar no TCE/RS, tendo atuado, ainda, como docente do curso de Ciências Atuariais da PUC-Minas e UFMG.

9) Gustavo Andreotti Tuckmantel

Graduado em Administração de Empresas pela Universidade Mackenzie e Pós-graduado em *Financial Management* pelo Insper-SP, CEA e Assessor de Investimentos. Trabalhou em Bancos de Investimentos por 5 anos, além de ter sido Gerente de Investimentos de um *Family Office*, sócio da SMI Consultoria de Investimentos. Atualmente é sócio da Empire Capital.

10) Gustavo Leite

Bacharel em Administração pela Unichristus, MBA em Finanças pela *Saint Paul*, Especialista em Investimentos ANBIMA - CEA, *Certified Financial Planner* - CFP®. Sócio da LEMA Economia & Finanças e professor de cursos de curta duração.

11) Gustavo Santanna

Doutor e Mestre em Direito pela Universidade do Vale dos Sinos (UNISINOS). Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor de graduação da Atitus Educação S.A., da especialização em Direito do Estado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e da especialização em Direito Digital, Gestão da Inovação e Propriedade Intelectual da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMINAS). Advogado. Procurador do Município.

12) Henrique Serra Sitjá

Doutor e mestre em Economia pelo Programa de Pós-graduação em Economia e bacharel em Ciências Econômicas, todos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente, é Pós-Doutorando da UFRGS vinculado ao mesmo programa e Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), onde atua na análise dos atos de aposentadoria e pensão dos regimes de previdência do estado e dos municípios gaúchos.

13) Jair Antunes Montiel

Sócio do Instituto de Estudos Municipais (IEM). Especialista em Administração Pública (UFRGS). Licenciado em Filosofia (UNISINOS), Graduando em Ciências Sociais (UFRGS). Pesquisador de Ciência Política e Política Internacional (UFRGS) no projeto de pesquisa BRICS: Paradigmas de Política Pública e Governança Global. Pesquisador em Análise Crítica do Discurso (UFRGS). Docente em cursos ministrados pelo IEM.

14) Júlio César Fucilini Pause

Advogado, especialista em Advocacia Pública Municipal, especialista em Direito Público Municipal, MBA em Gestão Estratégica de Pessoas, Diretor e Consultor Jurídico da Pause & Perin - Advogados Associados, Diretor e Professor da DPM Educação Ltda.

15) Leonardo Henrique Costa

Graduado em Ciências Atuariais pela Universidade Federal de Minas Gerais (2006) e mestrado em Ciências Atuariais pela PUC-Rio (2010). Participou no desenvolvimento de ferramenta de gestão atuarial de RPPS no período de 2019 a 2021. Autor dos livros *Teoria do Risco Atuarial: Fundamentos e Conceitos* e *Fundamentos da Matemática Atuarial: vida e pensões*. Coordenou o desenvolvimento do Portal Halley abrangendo conteúdos teóricos e notas de aulas de disciplinas do curso de Ciências Atuariais e da Calculadora Atuarial. Desenvolveu interface gráfica para consulta de dados dos DRAA dos RPPS de todo país. Doutorando do PPGDem da UFRN e diretor do Laboratório de Riscos Atuariais (LAR) na área de previdência.

16) Luiz Henrique Lima

Conselheiro Substituto do TCE/MT. Doutor e Mestre em Planejamento Energético (COPPE-UFRJ). Especialista em Finanças Corporativas (PUC-Rio). Bacharel em Ciências Econômicas (UFRJ). Conselheiro certificado CCA-IBGC. Autor de livros e artigos científicos nas áreas de controle externo, direito público e gestão ambiental. Palestrante e professor de cursos de pós-graduação em diversas universidades.

17) Magadar Rosália Costa Briguet

Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade de São Paulo (Faculdade de Direito do Largo de São Francisco). Especialista em Direito do Estado pela USP. Especialista em Direito Constitucional Ambiental pela Escola Superior de Direito Constitucional. Procuradora do Município de São Paulo aposentada, onde foi chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Gestão. Integrou a Comissão do Advogado Público da OAB/São Paulo. Exerceu o cargo de assessora jurídica junto ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCE/SP). Integrou a consultoria jurídica da Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais (ABIPEM) e da Associação Paulista de Entidades (APEPREM). Exerceu advocacia privada em São Paulo nas áreas de Direito Administrativo e Previdenciário, como associada do Escritório Dias de Andrade Furtado e

da Opice Blum advogados. Diretora técnica da ABCPREV Gestão e formação previdenciárias. Professora e palestrante.

18) Márcio Osório Freitas

Auditor Técnico de Controle Externo, atual Gestor da Diretoria de Controle Externo de Regime Próprio de Previdência Social da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas - DICERP/SECEX/TCE/AM. Mestrando em Administração Pública pela FGV. Especialista em Gestão Pública e Controle Externo pela ISAE/FGV. Administrador de Empresas pela UFAM. Ex- Analista Previdenciário do INSS.

19) Marcos da Silveira Daniel

Advogado e servidor efetivo do TCE/RS, lotado na Supervisão de Admissões, Pensões e Inativações. Ex-servidor efetivo do INSS. Formado em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRGS. Especialista em Regimes Próprios de Previdência Social pela Escola da Magistratura Federal do Paraná. Especialista em Direito Tributário UNIBRASIL.

20) Marcos Ferreira da Silva

Bacharel em estatística pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) e Especialista em Atuária pela UFRJ. Técnico de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), onde atua na fiscalização dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

21) Máris Caroline Gosmann

Auditora de Controle Externo em Ciências Atuariais do TCE/ES. Professora efetiva e Pesquisadora UFRGS. Doutora (UFRJ) e Mestre em Atuária (PUC-Rio). Vice-presidente 2021-2022 e diretora do IBA. Produz conteúdo em redes sociais no Network Actuarial com cursos on-line. Graduada em Atuária pela UFRGS, especialista em Finanças e Economia UFRGS. Graduada em Economia UFRGS e em Nutrição

UFCSPA. Atua em pesquisas de Previdência, Atuária, Modelagem e Gestão. Publicou o livro *Políticas de Emprego, Trabalho e Previdência* de 2014, capítulos em sobrevivência e artigos em educação, atuária, economia e contabilidade.

22) Raquel Brodt Damm

Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFPEL. Auditora de Controle Externo do TCE/RS desde 2007. Lotada na Supervisão de Admissões, Pensões e Inativações, atualmente na função de Supervisora. Especialista em Regime Próprio de Previdência Social, Direito Previdenciário Militar e Previdência Complementar pelo Instituto de Estudos Previdenciários, Trabalhistas e Tributários (IEPREV).

23) Tatiana Matte de Azevedo

Advogada, graduada pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), especialista na área de Direito Civil e Processual Civil. Especialista na área de Previdência Pública, certificada pelo Instituto Totum - Certificação CP RPPS DIRIG RPPS-I, Consultora Jurídica da Pause & Perin - Advogados Associados e professora da DPM Educação Ltda.

24) Thiago Costa Fernandes

Sócio-Diretor da RTM Consultores Associados e Brasília Consultoria Atuarial. Especialização em Mercado de Capitais e Derivativos. Graduado em Ciências Atuariais pela UFMG.

25) Vitor Leitão

Mestre em economia pela Universidade Federal do Ceará (CAEN/UFC), MBA em Finanças pelo Ibmecc-RJ e graduado em Economia, também pela UFC. Consultor de investimentos CVM desde 2012, sócio-fundador da LEMA Economia & Finanças, consultoria de investimentos com atuação junto aos RPPS. Palestrante e professor de Finanças e Mercado Financeiro em cursos de graduação, pós-graduação e cursos de curta duração.



ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO SARQUIS
ALEXANDRE MARDER
CATIUSCA REALI
CRISTIANE SILVA CORRÊA
DANIEL MAEDA
EDUARDA S. KORZENOWSKI
FELIPE SCALABRIN
GUSTAVO ADOLFO CARROZZINO
GUSTAVO LEITE
GUSTAVO SANTANNA
GUSTAVO TUCKMANTEL
HENRIQUE SERRA SITJÁ
JAIR ANTUNES MONTIEL
JÚLIO CÉSAR FUCILINI PAUSE
LEONARDO COSTA
LUIZ HENRIQUE LIMA
MAGADAR ROSÁLIA COSTA BRIGUET
MÁRCIO OSÓRIO FREITAS
MARCOS DA SILVEIRA DANIEL
MARCOS FERREIRA DA SILVA
MÁRIS CAROLINE GOSMANN
RAQUEL BRODT DAMM
TATIANA MATTE DE AZEVEDO
THIAGO COSTA FERNANDES
VITOR LEITÃO

“O leitor tem em mãos um livro ambicioso, no qual os autores exploram as complexas intersecções entre direito, economia, política e ética no contexto previdenciário. Ao investigar os impactos, limitações e potencialidades das novas regras previdenciárias, a obra contribui significativamente para o aperfeiçoamento do sistema de previdência social e ilumina o debate sobre questões práticas e teóricas.”

Antonio Anastasia

“Está-se diante de um convite a uma jornada de aprendizado. São quinze estudos multidisciplinares sobre os Regimes Próprios de Previdência Social, apresentados na forma de capítulos. O principal elemento de ligação entre eles não é apenas o contexto da última reforma constitucional, promovida pela complexa e desafiadora EC nº 103, de 2019, que, após cinco anos de sua promulgação, continua em processo de construção, sendo moldada pela sua interpretação, aplicação ou contestação. Os estudos aqui apresentados, de vinte e cinco autores, organizados em três temáticas – benefícios, investimentos e atuária –, são costurados pela linha do compromisso com a política pública da proteção previdenciária aos servidores, para que esta atinja os seus objetivos com responsabilidade e sustentabilidade.”

Allex Albert Rodrigues

