

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS

2ª edição



FA
Faculdade Anasps

Jobson de Paiva Sales
Thiago Andriago Vesely

FACULDADE ANASPS

A Faculdade Anasps é uma instituição de educação superior que nasceu no cenário educacional do Distrito Federal, precisamente em Brasília, com a missão de promover a formação de profissionais em nível superior, dentro de uma visão inovadora, globalizante e integrada.

Visando cumprir com um dos objetivos de sua Mantenedora - a Associação Nacional dos Servidores Públicos, da Previdência e da Seguridade Social (ANASPS), qual seja o de promover o ensino, a pesquisa e a extensão destinadas a formação e ao aperfeiçoamento de profissionais do setor público e privado - a Faculdade Anasps tem por objetivos gerais, entre outros, os de:

Estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo e crítico;

Estimular o conhecimento dos problemas mundiais, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade.

A Faculdade Anasps tem entre suas metas institucionais a de garantir que os diferentes cursos da Instituição gerem resultados positivos para a comunidade interna e externa.

No seu Projeto Pedagógico Institucional (PPI), especificamente no item que versa sobre as Políticas Institucionais e ações de estímulo e difusão para a produção acadêmica docente, a Faculdade Anasps estimula a produção científica, técnica, artística e cultural dos professores integrantes da carreira docente, por meio de incentivos, como a promoção de meios e de recursos para facilitar a publicação de artigos, livros e trabalhos de membros do corpo docente.

No contexto exposto, a Faculdade Anasps tem a honra de apresentar este livro, escrito conjuntamente por dois integrantes de seu corpo docente, profissionais com experiência acadêmica e na vida pública, que buscam auxiliar os gestores públicos na discussão das medidas a serem adotadas pelos municípios no caso da instituição ou manutenção de regime próprio de previdência, de modo compatível com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e a legislação específica do Regime de Previdência do Servidor Público (Lei 9.717/1998).

Jobson de Paiva Siqueira Sales

Thiago Andrigo Vesely

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS REGIMES
PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS**

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

Vesely, Thiago Andriago

A lei de responsabilidade fiscal e os regimes próprios de previdência social e dos municípios/ Thiago Andriago Vesely, Jobson de Paiva Silveira Sales. – 2. ed. – Brasília, DF: Gráfica Movimento, 2022.

ISBN: 978-65-87264-84-4

1. Administração financeira. 2. Administração pública. 3. Previdência social. 4. Previdência social – Brasil 5. Previdência social – Leis e Legislação – Brasil 6. Responsabilidade fiscal.

21- 96430

CDD- 350.722

Índices para catálogo sistemático:

1. Orçamento Público: Administração pública 350.722
2. Eliete Marques da Silva – Bibliotecária – CRB – 8/9380

Diagramação: Thiago Lacerda e Camila Brito Ventura

Revisão: Camila Brito Ventura

Agradecimentos

*À minha esposa, filhas e mãe que me impelem a tudo: Bruna Martins,
Ana Luisa, Maitê Martins e Bernadete Paiva.*
JOBSON DE PAIVA SILVEIRA SALES.

A Deus, por nos agraciar com esta oportunidade.

Aos meus familiares, Gizeli, Nicole, Nicholas e Natalie, pelos incentivos e compreensão com minhas ausências noturnas e dominicais para elaboração deste trabalho.

Ao amigo Alessandro Roosevelt Ribeiro, referência na área e que contribuiu bastante com a pesquisa.

Aos amigos Paulo César e Alexandre Lisboa, pela confiança e apoio para que esta obra pudesse se concretizar.

THIAGO ANDRIGO VESELY

Epígrafe

“Quando é óbvio que os objetivos não podem ser alcançados, não ajuste as metas, mas sim as etapas da ação” Confúcio.

Sumário

APRESENTAÇÃO	15
PREFÁCIO	17
INTRODUÇÃO	21
A PREVIDÊNCIA BRASILEIRA	30
Emendas constitucionais	47
Até a EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998	48
Até a EC nº 41, de 31 de dezembro de 2003	49
Até a EC nº 103, de 12 de novembro de 2019	52
Nas regras vigentes da EC nº 103, de 2019	56
RPPS NOS MUNICÍPIOS	61
Critérios e Diretrizes Gerais para a Instituição, Organização e Manutenção de RPPS nos Municípios	67
Do caráter contributivo e da constituição de fundos	90
Da cobertura do déficit financeiro	97
Das medidas de equacionamento do equilíbrio atuarial	101
Da segregação da massa	109
Dos aportes periódicos	118
Dos municípios que não buscaram o equacionamento do déficit atuarial	126
LRF APLICADA AOS MUNICÍPIOS	133
Disposições Preliminares	134
Do Planejamento	137
A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	137
A Lei Orçamentária Anual - LOA	144

Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas	145
Da Receita Pública	147
Da Previsão e da Arrecadação	147
Renúncia de Receita	149
Da Despesa Pública	149
Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado	149
Despesas com Pessoal	151
Despesas com a Seguridade Social	160
Das Transferências Voluntárias	163
Da Gestão Patrimonial	164
Da Disponibilidade de Caixa	164
Preservação do Patrimônio Público	169
Da Transparência, Controle e Fiscalização	170
Transparência da Gestão Fiscal	170
Escrituração e Consolidação das Contas	171
Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)	173
Do Relatório de Gestão Fiscal (RGF)	175
Prestação de Contas	176
Fiscalização	177
Das Disposições Finais e Transitórias da LRF	179
JULGADOS DO TEMA	182
CONCLUSÃO	194
REFERÊNCIAS	199

APRESENTAÇÃO

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece um conjunto de disposições no campo das finanças públicas que deve merecer especial atenção dos prefeitos.

Por um lado, a LRF é um estímulo para que o prefeito busque aprimorar o controle dos recursos públicos mediante o aperfeiçoamento dos processos de planejamento, execução e controle dos gastos governamentais.

Por outro, seu descumprimento pode ensejar a aplicação de diversas penalidades não apenas para os municípios, como também para as autoridades locais.

Uma das áreas que deve merecer especial atenção do prefeito é a organização e a administração da previdência do servidor público municipal, pois seus desequilíbrios podem ameaçar a própria viabilidade de sua administração, com o comprometimento crescente de receitas para o seu financiamento e redução das disponibilidades para fins de investimentos no atendimento das demandas da população.

Assim, com a preocupação de fomentar o debate e o aprofundamento do tema, este trabalho visa discutir as medidas

a serem adotadas pelos municípios no caso da instituição ou manutenção de regime próprio de previdência, de modo compatível com a Lei de Responsabilidade Fiscal e a legislação específica do Regime de Previdência do Servidor Público.

PREFÁCIO

Fico extremamente honrado de prefaciar a presente obra. De início oportuno destacar a atuação profissional e acadêmica dos autores.

O professor Thiago Andriago Vesely possui uma trajetória profissional de extrema relevância, passando por diversos cargos públicos, inclusive atuando como Diretor de Gestão de Pessoas no Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Atualmente exerce com brilhantismo a coordenação da Faculdade ANASPS. É um entusiasta de novas ideias e da vida acadêmica.

O professor Jobson de Paiva Silveira Sales possui destacada atuação no Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, autarquia na qual ocupou diversos cargos e coordenou importantes missões de inovação tecnológica. Atualmente atuando como coordenador geral de Regimes Próprios de Previdência Social possui uma importante missão que é a de operacionalizar diversos pontos trazidos pela EC nº 103/2019.

Realizadas estas importantes considerações sobre os autores para destacar a vida profissional entrelaçada com a temática do livro, vamos às considerações sobre a obra.

O tema do livro é muito atual. A proteção previdenciária é consagrada como um Direito Fundamental. Os Direitos Fundamentais logram de legitimidade quando são concretizados no dia a dia das pessoas, dos segurados dos Regimes de Previdência.

A obra trata com profundidade das peculiaridades do Regime Geral de Previdência Social e dos Regimes Próprios de Previdência Social, com foco no estudo do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regime Próprios dos Municípios brasileiros. Inegável a importância do tema, uma vez que a sustentabilidade fiscal e financeira destes regimes garante a concretização de um direito fundamental.

Além de uma linguagem clara, o livro traz diversas decisões jurisprudenciais atuais sobre a temática proposta.

Toda obra orbita no estudo do impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão dos RPPS dos municípios. O texto contempla um detalhado estudo de todos os pontos nevrálgicos no âmbito fiscal e de gestão dos Regimes Próprios de Previdência dos municípios.

Os autores ensaiaram aspectos teóricos e práticos da difícil missão de gestão financeira sustentável dos RPPS e as possíveis responsabilizações dos gestores, em caso de não

cumprimento das premissas positivadas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Este livro possui uma função acadêmica e social relevante, recomendo a leitura por todos os gestores previdenciários do país.

Tiago Adami Siqueira

Mestre em Direito. Professor e autor de obras jurídicas.

INTRODUÇÃO

Um dos mais importantes programas da efetivação de direitos fundamentais é a Previdência Social, iniciada no Brasil a partir da intenção de favorecer algumas categorias de funcionários públicos que serviam ao império, cuja regulamentação ocorreu com base em legislações infraconstitucionais. Só a partir da constituição de 1824, primeiro documento legislativo, que foi iniciada a devida formalização do tratamento sobre previdência social no país.

Depois de 164 anos, com o advento da Constituição Federal de 1988, vários direitos e garantias fundamentais foram contemplados, incluída a seguridade social, que abrangeu a previdência social, a saúde e a assistência social. Um conjunto de ações e instrumentos através do qual se pretendia alcançar uma sociedade justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e promover o bem de todos. Essas foram algumas diretrizes fixadas por meio da CF/88.

Esta Carta Magna apresenta o sistema previdenciário brasileiro constituído por três regimes básicos e um complementar:

a) o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, destinado a todos os cidadãos que a ele se vinculam, mediante contribuição periódica, o qual é administrado pela União, cujos serviços e benefícios são viabilizados pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS;

b) os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, destinados aos servidores públicos civis da União, do Distrito Federal, dos Estados e Municípios, como também aos militares do Distrito Federal e dos Estados, os quais são organizados e geridos por cada ente da federação; e

c) o Regime dos servidores públicos militares da União, organizado e gerido pela União.

d) o Regime complementar é facultativo e composto pela previdência complementar aberta e fechada.

Atualmente existem no Brasil 5.595 entes nos regimes previdenciários, compostos de Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros. Segundo o informativo mensal da Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social, 2.125 são do Regime Próprio, equivalentes a 37,98% da totalidade.

Os gestores municipais, ao se depararem em situações de análise da questão previdenciária dos servidores públicos integrantes da estrutura administrativa dos municípios sob suas

responsabilidades, precisam compreender que existem possibilidades de escolha: Regime Geral da Previdência Social – RGPS; Regime Próprio da Previdência Social – RPPS; e Regime Complementar.

A averiguação destas possibilidades de implantação e adesão à previdência social, parte do pressuposto de que elas envolvem volumes de recursos que serão geridos por pessoas jurídicas distintas.

No RGPS, a responsabilidade é transferida integralmente para o poder público federal, responsável por sua administração, o qual atenderá a todos os servidores públicos do município em questões de aposentadorias, pensões e assistência social no âmbito previdenciário.

Em se tratando do regime próprio, a administração de todas essas atividades evidenciadas será exclusiva do município que decidir pelo regime próprio.

No âmbito financeiro e econômico, no que se refere aos investimentos e demais movimentações dos recursos, além das despesas e receitas que envolvem toda administração da previdência dos servidores de qualquer esfera do poder público constituído, por exemplo, a municipal, é imprescindível que se observe questões bem distintas nos regimes previdenciários, dentre elas os dispêndios tributários incidentes.

No RGPS, o custo da contribuição para a previdência social patronal é de 20% sobre o valor bruto total da folha de pagamento dos servidores públicos, com a possibilidade de complemento de 1, 2 ou 3%, consoante a Lei 8.212/91.

Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

I - vinte por cento sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, destinadas a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa.

II - para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos:

- a) 1% (um por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve;
- b) 2% (dois por cento) para as empresas em

cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio;

c) 3% (três por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado grave.

III - vinte por cento sobre o total das remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados contribuintes individuais que lhe prestem serviços; (BRASIL, 1991)

Entretanto, se o município faz a opção pelo RPPS, este custo é reduzido em cerca de 50% e passa a ser de 11% sobre o total dos salários e demais benefícios concedidos aos funcionários da municipalidade. Portanto, presume-se uma economia considerável no total dos gastos com a previdência social.

Os dispêndios com pessoal normalmente respondem pela maior parcela dos gastos dos municípios e a legislação pertinente estipula o limite máximo de 54% do total da receita corrente líquida para os municípios, conforme determinado pela Lei Complementar nº 101/2000. Desta forma, o montante estimado da economia que o município optante pelo regime próprio poderá obter possibilita a sobra de recursos mensalmente e amplia sobremaneira a margem de seus investimentos.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000,

também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), regulamenta o artigo 163 da Constituição Federal e estabelece um conjunto de disposições a serem seguidas pelos administradores públicos de todo o país no campo das finanças públicas.

Especial atenção é conferida ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos, mediante planejamento dos gastos governamentais, ampla visibilidade do processo de execução orçamentária e financeira, aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e responsabilização dos entes públicos e das respectivas autoridades em caso de descumprimento das normas estabelecidas.

Assim, desde 5 de maio de 2000, os três poderes: Judiciário, Executivo e Legislativo, com o respectivo Tribunal de Contas, bem como, o Ministério Público, nos respectivos níveis de governo (federal, estadual e municipal), incluindo os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta, estão submetidos a uma série de metas, limites e condições no campo das finanças públicas, com o intuito de assegurar a responsabilidade na gestão fiscal, de modo que seja possível prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.

A Lei 101/2000 determina que o ente da Federação que

mantiver ou instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Assim, neste estudo serão consideradas as determinações da LRF, bem como outras disposições normativas de disciplina fiscal referentes à matéria previdenciária, a exemplo da Portaria ministerial nº 402/2008, que definiu os parâmetros e as diretrizes gerais previstas na Lei nº 9.717/98, sendo uma precursora da Lei de Responsabilidade no que diz respeito a medidas de disciplina fiscal em matéria previdenciária.

Nos dois primeiros capítulos desta obra é feita a contextualização da previdência no Brasil, análise das emendas constitucionais e são apresentados os critérios e as diretrizes gerais para a instituição, organização e manutenção de regimes próprios de previdência social. São estudados os parâmetros estabelecidos, as limitações, as vedações e os critérios adicionais a serem observados quando houver fundo de previdência instituído por lei municipal. Em seguida, são comentadas, capítulo a capítulo, as determinações da LRF em matéria de previdência, no que se relaciona com os municípios.

Nos comentários referentes às Disposições Preliminares estão presentes o conceito de responsabilidade fiscal, o rol dos

entes da Federação que estão submetidos a LRF e a conceituação e forma de cálculo da receita corrente líquida.

Na parte sobre o Planejamento, definem-se as novas regras para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e para a Lei Orçamentária Anual (LOA).

No subtítulo Da Receita Pública, consta a obrigação municipal de instituir, prever e arrecadar os tributos de sua competência constitucional.

As regras para geração de gastos, conceito de despesas obrigatórias de caráter continuado, os desembolsos com pessoal, suas limitações e controle, bem como, as especificidades dos dispêndios com seguridade social estão no subtítulo Da Despesa Pública.

O conceito e as vedações de transferências voluntárias são detalhados nos comentários ao subtítulo Das Transferências Voluntárias.

Na parte que versa da Gestão Patrimonial estão destacadas as normas de administração das disponibilidades de caixa, principalmente no tocante à separação de contas, dos fundos específicos e as vedações nas aplicações.

Os instrumentos de transparência da gestão fiscal, os relatórios e as prestações de contas estão detalhados nos comentários do subtítulo da Transparência, Controle e

Fiscalização.

Na análise do subtítulo das Disposições Finais e Transitórias da LRF são ressaltadas as especificidades dos municípios menores.

Nas considerações finais é feita a análise de todo exposto, sugerindo alternativas aos gestores para a tomada de decisão mais assertiva no que tange a equacionar e administrar a questão previdenciária, um dos principais desafios dos prefeitos, visto que o sucesso das administrações municipais e o equilíbrio futuro das finanças das prefeituras estão diretamente vinculados a forma como venha a ser encaminhada essa questão.

A PREVIDÊNCIA BRASILEIRA

A Lei Eloy Chaves simboliza o início da Previdência Social no Brasil. Elaborada a partir do projeto de lei do deputado paulista Eloy Chaves, regulamentado por meio do Decreto n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Previa a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) para os ferroviários, em cada empresa ferroviária do País, com aposentadoria por invalidez, pensão por morte e assistência médica, mediante contribuições dos trabalhadores e dos empresários. Pautadas na Lei Eloy Chaves, as CAPs se espalharam para os trabalhadores de outras categorias profissionais. (GLASENAPP, 2015).

De acordo com o mesmo autor, a partir da década de 1930, as CAPs foram gradualmente substituídas pelos IAPs (Institutos de Aposentadorias e Pensões), instituídos pelo governo de Getúlio Vargas e subordinados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Ao contrário das CAPs, que eram organizadas por empresas, os IAPs englobavam categorias inteiras de trabalhadores.

Ao longo dos anos seguintes surgiram os seguintes institutos:

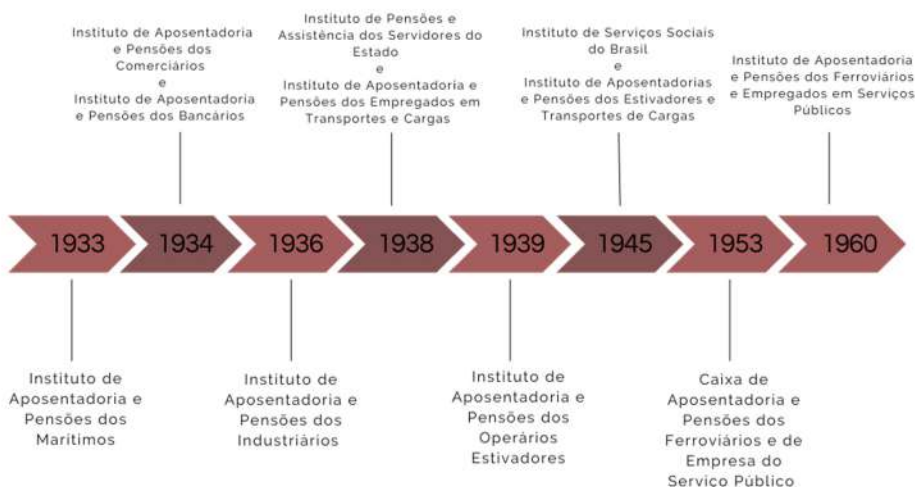
- 1933 - IAPM - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos;
- 1934 - IAPC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (Decreto nº 24.272, de 21 de maio de 1934);
- 1934 - IAPB - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (Decreto nº 24.615, de 9 de julho de 1934);
- 1936 - IAPI - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (Lei nº 367, de 31 de dezembro de 1936);
- 1938 - IPASE - Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado (Decreto-Lei nº 288, de 23 de fevereiro de 1938);
- 1938 - IAPETEC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (Decreto-Lei nº 651, de 26 de agosto de 1938);
- 1939 - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores (Decreto-Lei nº 1.355, de 19 de junho de 1939);
- 1945 - ISS - O Decreto nº 7.526, de 7 de maio de 1945, dispôs sobre a criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil;
- 1945 - IAPETC - O Decreto-Lei nº 7.720, de 9 de julho de 1945, incorporou ao Instituto dos Empregados em Transportes e Cargas o da Estiva e passou a se chamar Instituto

de Aposentadorias e Pensões dos Estivadores e Transportes de Cargas;

- 1953 - CAPFESP - Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e de Empresa do Serviço Público (Decreto nº 34.586, de 12 de novembro de 1953);

- 1960 - IAPFESP - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, art. 176 - extinta a CAPFESP).

INSTITUTOS



Fonte: Elaborada pelos autores.

Outros marcos históricos e legislações a serem destacadas, em ordem cronológica são os que seguem:

Decreto-Lei nº 5.452 de 1943, aprovando a Consolidação das Leis do Trabalho, elaborada pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e que também concebeu o primeiro projeto de Consolidação das Leis de Previdência Social.

Em 1945, criou-se o Instituto de Serviços Sociais do Brasil, e, em 1946, o Conselho Superior da Previdência Social e o Departamento Nacional de Previdência Social.

Pela Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, foi aprovada a chamada Lei Orgânica de Previdência Social - LOPS, que unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões.

Em 1963 criou-se o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL e o Regime Único dos Institutos de Aposentadorias e Pensões.

Em 1964, foi criada uma comissão para reformular o sistema previdenciário, que culminou com a fusão de todos os IAPs no Instituto Nacional da Previdência Social, consoante o Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966, criado por Eloah Bosny, que reuniu os seis Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPM, IAPC, IAPB, IAPI, IPASE e IAPETEC) no Instituto Nacional de Previdência Social – INPS.

A Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, criou o Programa de Integração Social - PIS e a Lei

Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, instituiu o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP.

Em 1974 foi instituído o Ministério da Previdência e Assistência Social, desmembrado do Ministério do Trabalho e da Previdência Social, e no mesmo ano foi autorizado ao poder executivo construir uma empresa de processamento de dados da Previdência Social, a DATAPREV.

A Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS, orientado, coordenado e controlado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, responsável pela proposição da política de previdência e assistência médica, farmacêutica e social, bem como pela supervisão dos órgãos que lhe são subordinados e das entidades a ele vinculadas, como as autarquias criadas pela aludida lei: Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS).

Em 1984 foi aprovada a Consolidação das Leis da Previdência Social, Decreto 89.312, de 23 de janeiro.

O Decreto nº 99.350, de 17/06/1990, criou o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, mediante a fusão do IAPAS

com o INPS. O INAMPS, que funcionava junto ao INPS, foi extinto e seu serviço passou a ser coberto pelo SUS (criado pela Lei 8.080/1990).

A Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

A Lei 8.212, de 24/07/1991, dispôs sobre a organização da Seguridade Social e instituiu seu novo Plano de Custeio. No mesmo ano foi aprovada a Lei 8.213, de 24 de julho, que “Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências”. Essa foi uma reforma crucial no Sistema Previdenciário Brasileiro, embora muitas outras mudanças tenham sido incorporadas através de Medidas Provisórias, Emenda Constitucional, Decretos, entre outros.

A Lei nº 8.490, de 19/11/1992, dispôs sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Extinguiu o Ministério do Trabalho e da Previdência Social e restabeleceu o Ministério da Previdência Social (MPS).

A Lei nº 8.861, de 25/03/1994, dispôs sobre a licença maternidade.

O Decreto nº 1.744, de 18/12/1995, regulamentou a concessão de benefício de prestação continuada à pessoa portadora de deficiência ou idosa e extinguiu o auxílio

natalidade, o auxílio funeral e a renda mensal vitalícia.

A Lei Complementar nº 85, de 15 de fevereiro de 1996, alterou o artigo 7º da Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991, que estabeleceu a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS.

A Lei nº 9.717/98, conhecida como a Lei Geral da Previdência do Setor Público, estabeleceu novas regras para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Decreto nº 3.048/99 aprovou o Regulamento da Previdência Social.

No âmbito do RGPS, também é importante citar a Lei dos Crimes contra a Previdência Social - Lei nº 9.983/2000, que define como crimes diversas condutas que geram prejuízos ao sistema previdenciário.

A Lei nº 10.421, de 15/04/2002 estende à mãe adotiva o direito à licença maternidade e ao salário-maternidade.

O Decreto nº 4.360, de 05/09/2002, regula o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e a idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 07/12/1993.

A Lei nº 10.839, de 05/02/2004 alterou para 10 anos o prazo de decadência para os direitos de ação pelo segurado ou

beneficiário para a revisão do ato de concessão do benefício.

A Lei nº 10.877, de 04/06/2004 dispôs sobre pensão especial para os deficientes físicos portadores da Síndrome de Talidomida.

Em janeiro de 2005 foi criada a Secretaria da Receita Previdenciária (SRP) com competência relativa à arrecadação, fiscalização, lançamento e normatização de receitas previdenciárias.

Dois anos depois, por meio da Lei 11.457/2007, tivemos a criação da “super-receita” que ocasionou, entre outras, uma mudança estrutural no INSS.

Na Constituição Brasileira de 1988, a Previdência Social está prevista no Título VIII – da Ordem Social, Capítulo II – Da Seguridade Social, Seção III – Da Previdência Social, no art. 201, o qual estabelece:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de

desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

§ 1º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios, ressalvada, nos termos de lei complementar, a possibilidade de previsão de idade e tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria exclusivamente em favor dos segurados: I - com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar; II - 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.

§ 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

§ 3º Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão atualizados, na forma da lei.

§ 4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

§ 5º É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante

de regime próprio de previdência.

§ 6º A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.

§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:

I - 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, observado tempo mínimo de contribuição;

II - 60 (sessenta) anos de idade, se homem, e 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, se mulher, para os trabalhadores rurais e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

§ 8º O requisito de idade a que se refere o inciso I do §7º será reduzido em 5 (cinco) anos, para o professor que comprove tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar.

§ 9º Para fins de aposentadoria, será assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, e destes entre si, observada a compensação financeira, de acordo com os critérios estabelecidos em lei.

§ 9º-A. O tempo de serviço militar exercido nas atividades de que tratam os arts. 42, 142 e 143 e o tempo de contribuição ao

Regime Geral de Previdência Social ou a regime próprio de previdência social terão contagem recíproca para fins de inativação militar ou aposentadoria, e a compensação financeira será devida entre as receitas de contribuição referentes aos militares e as receitas de contribuição aos demais regimes.

§ 10. Lei complementar poderá disciplinar a cobertura de benefícios não programados, inclusive os decorrentes de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo Regime Geral de Previdência Social e pelo setor privado.

§ 11. Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e consequente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.

§ 12. Lei instituirá sistema especial de inclusão previdenciária, com alíquotas diferenciadas, para atender aos trabalhadores de baixa renda, inclusive os que se encontram em situação de informalidade, e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda.

§ 13. A aposentadoria concedida ao segurado de que trata o § 12 terá valor de 1 (um) salário-mínimo.

§ 14. É vedada a contagem de tempo de contribuição fictício para efeito de concessão dos benefícios previdenciários e de contagem recíproca.

§ 15. Lei complementar estabelecerá

vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários.

§ 16. Os empregados dos consórcios públicos, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das suas subsidiárias serão aposentados compulsoriamente, observado o cumprimento do tempo mínimo de contribuição, ao atingir a idade máxima de que trata o inciso II do § 1º do art. 40, na forma estabelecida em lei. (BRASIL, 1988 [EC 103/2019]).

De se destacar, ainda, as seguintes disposições constitucionais:

- Art. 22 - competência privativa da União para legislar sobre pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares;

- Art. 24 - atribui à União a competência para legislar sobre as normas gerais da Previdência Social; sendo que os estados têm apenas competência legislativa suplementar sobre o assunto, consoante o art. 30;

- Art. 37 - § 10 e subsequentes. Vedação da percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes, vedação da complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes, etc.;

- Arts. 38, 39, 40, 42 e 149 - dispõe sobre o regime previdenciário dos servidores públicos e militares da União,

dos estados, do distrito federal e dos municípios;

- Art. 142 - dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social dos militares, diferenciado dos demais regimes previdenciários;

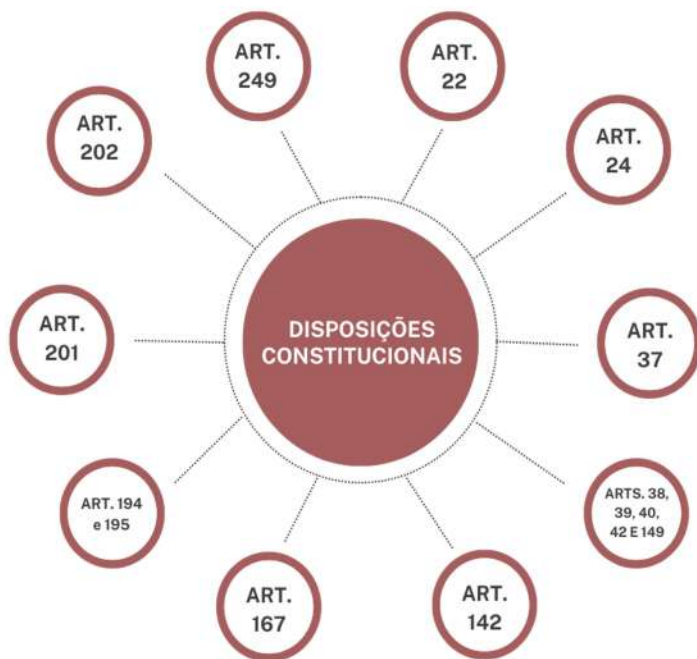
- Art. 167 - vedação da utilização de recursos de regime próprio de previdência social para a realização de desembolsos distintos do pagamento dos benefícios previdenciários;

- Art. 194 e 195 - versa sobre a seguridade social;

- Art. 201 - expõe a finalidade da Previdência Social, suas principais características e princípios, além dos benefícios oferecidos aos segurados;

- Art. 202 - trata da previdência complementar privada;

- Art. 249 - permite que a União, os Estados, o Distrito



Federal e os Municípios constituam fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Realizadas as devidas contextualizações históricas, tem-se que a estrutura básica do sistema de previdência no Brasil encontra-se dividida em regimes previdenciários diferentes: de um lado, os planos básicos dos trabalhadores da iniciativa privada e do serviço público (obrigatórios) e, de outro, os planos de previdência complementar (facultativos):

- Planos básicos - vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

- Planos complementares - vinculados à previdência complementar, pública ou privada.

Nas palavras de Santoro (2015), o Regime Geral de Previdência Social é caracterizado por ser a previdência da grande massa dos trabalhadores brasileiros.

É subsidiário em relação aos regimes próprios de previdência. Todos aqueles que não estiverem vinculados a um desses regimes e caso exerçam atividade econômica estarão automática e compulsoriamente vinculados ao Regime Geral de Previdência Social. É o terceiro

subsistema da seguridade social, está organizado sob forma de regime geral, é de caráter contributivo, de filiação obrigatória (exceto o segurado facultativo) e deve buscar a observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Em sede infraconstitucional está regulamentado pela lei 8.212/1991, que trata do custeio e a lei 8.213/1991 que trata do plano de benefícios desse regime. Os beneficiários do Regime Geral de Previdência Social estão elencados na lei 8.213/91 e são de duas ordens: segurados e dependentes. Todos aqueles que exerçam atividade econômica e que não estejam ligados a um regime próprio de previdência, obrigatoriamente, estarão vinculados ao RGPS. Diz-se, então, que o vínculo entre o segurado e o Regime Geral é legal e não contratual. A vontade do segurado de pertencer ou não ao regime, salvo o segurado facultativo, é irrelevante. Segundo o art. 11 da lei 8.213/91 os segurados obrigatórios agrupam-se em cinco categorias: a) segurado empregado, b) segurado empregado doméstico, c) segurado trabalhador avulso, d) segurado contribuinte individual e, e) segurado especial. (SANTORO, 2015)

A administração do RGPS é de responsabilidade do Ministério da Previdência, auxiliado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal responsável pelo pagamento dos benefícios, atendimento dos segurados e

controle do fundo do RGPS, entre outras atribuições.

Os RPPS são regimes previdenciários de caráter contributivo dos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios, previstos na CF/88 e, regulamentados pela Lei nº 9.717/98. Como modalidade de regime próprio, incluem-se também os regimes previdenciários diferenciados dos militares, dos magistrados e dos parlamentares (deputados federais e senadores da República).

Antigamente, todos os servidores públicos eram segurados dos RPPS, incluindo os temporários e comissionados. Hoje, somente os servidores efetivos (aprovados em concurso público) são filiados automaticamente aos RPPS. Sobre o regime previdenciário dos militares das Forças Armadas, Castro e Lazzari (2014, p. 109) comentam que os militares não são mais considerados, pelo texto constitucional, servidores públicos, em face das alterações propostas pelo Poder Executivo e promulgadas pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998, que criou tratamento diferenciado para os membros das Forças Armadas em vários aspectos, acabando fundamentalmente com o tratamento isonômico exigido pelo texto original da Constituição entre servidores civis e militares.

Além da diferenciação no que tange ao modo de reajuste da remuneração, permitindo-se que os oficiais e graduados das Forças Armadas tenham índices de majoração em épocas diversas em relação aos servidores públicos “civis”, também no que concerne à concessão de benefícios de inatividade são os militares privilegiados pela ordem jurídica, tendo passado incólumes pelas reformas constitucionais (CASTRO; LAZZARI, 2014, p. 109).

Nóbrega (2021) evidencia que enquanto o RGPS e os RPPS são regimes previdenciários públicos, existe a previdência privada, de caráter facultativo, contratual e complementar, à qual qualquer trabalhador ou servidor público que queira complementar os proventos de aposentadoria concedidos pela previdência pública pode aderir.

Ainda dos ensinamentos da autora, pode-se obter um quadro-resumo que vale a pena reproduzir para uma compreensão rápida da previdência.

PREVIDÊNCIA SOCIAL

O QUE É?	Um Seguro Social.
PARA QUEM?	Para os cidadãos economicamente ativos e com capacidade contributiva.
COMO?	Através de vinculação a um regime previdenciário e de pagamento de contribuição previdenciária específica.
PARA QUÊ?	Para garantir reposição ou complementação de renda.
QUANDO?	Na ocorrência de eventos que inviabilizam sua capacidade laborativa.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Emendas constitucionais

Abaixo, pode-se observar o direito adquirido frente às regras de aposentadorias dos servidores públicos, incluindo as regras pós-reforma, conforme Informativo mensal da

Subsecretaria dos Regimes Próprios da Previdência Social (2021):

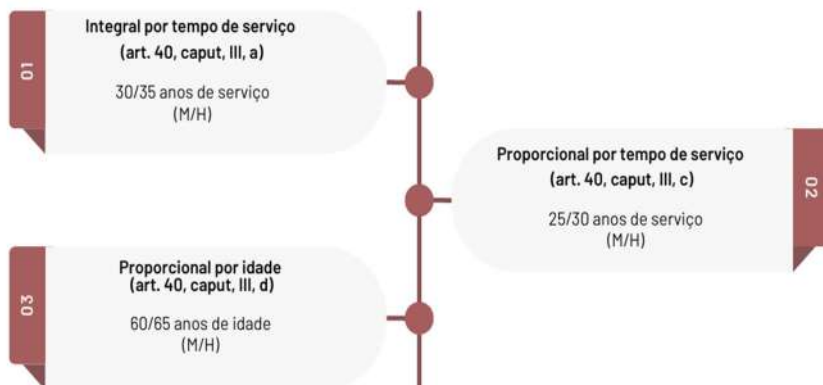
Até a EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998

O art. 3º da Emenda nº 20/1998, assegurou expressamente o exercício do direito às regras de aposentadoria estabelecidas pela redação original do art. 40 da Constituição de 1988 aos servidores de todos os entes federativos que cumpriram os requisitos estabelecidos até sua publicação.

Os proventos seriam calculados conforme à legislação vigente à época, conforme as seguintes hipóteses, podendo até superar a última remuneração quando integrais, assegurada a revisão pela paridade com a remuneração dos ativos:

1. Integral por tempo de serviço (art. 40, caput, III, a):
 - 30/35 anos de serviço (M/H)
2. Proporcional por tempo de serviço (art. 40, caput, III, c):
 - 25/30 anos de serviço (M/H)
3. Proporcional por idade (art. 40, caput, III, d):
 - 60/65 anos de idade (M/H)

EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998



Fonte: Elaborada pelos autores.

Até a EC nº 41, de 31 de dezembro de 2003

Os servidores titulares de cargos efetivos em atividade, ingressados nos RPPS instituídos até a EC 41, de 2003, que cumpriram os requisitos para aposentadoria até a data de publicação dessa Emenda, também possuem garantia das regras vigentes até essa data, conforme previsto no art. 3º da EC 41/2003. Nesse caso, aplicam-se as seguintes regras

estabelecidas pela EC 20/1998 a todos os entes federativos, por haver uniformidade de regras de aposentadoria:

1. Regra Geral do art. 40 da Constituição Federal na redação da EC 20/1998:

1.1. Integral por tempo de contribuição e idade (§ 1º, III, a)

- 55/60 anos de idade (M/H), 30/35 anos (M/H) anos de contribuição, 10 anos de exercício no serviço público e 5 no cargo efetivo, com proventos correspondentes à última remuneração do servidor no cargo efetivo, assegurada a revisão pela paridade com a remuneração dos ativos.

1.2. Proporcional por idade (§ 1º, III, b)

- 60/65 de idade (M/H), 10 anos de exercício no serviço público e 5 no cargo efetivo, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, calculados sobre a remuneração do servidor no cargo efetivo, assegurada a revisão pela paridade com a remuneração dos ativos.

2. Regra de transição do art. 8º da Emenda nº 20/1998 (para servidores que haviam ingressado em cargo efetivo até 16/12/1998):

2.1. Integral por tempo de contribuição e idade:

- 48/53 (M/H) anos de idade e 30/35 anos (M/H) de tempo de contribuição mais um acréscimo (pedágio) de 20% no tempo que faltava em 16/12/98, para atingir o tempo de

contribuição da regra geral. Além disso, 5 anos no último cargo efetivo. O valor dos proventos é correspondente à última remuneração do servidor no cargo e a revisão pela paridade.

2.2. Proporcional por tempo de contribuição e idade:

- 25/30 anos (M/H) de tempo de contribuição mais um acréscimo (pedágio) de 40% no tempo que faltava em 16/12/1998, para atingir o tempo de contribuição da regra geral. Além disso, 5 anos no último cargo efetivo. O valor dos proventos é correspondente à última remuneração do servidor no cargo e a revisão pela paridade. Os proventos são equivalentes a setenta por cento do valor máximo que o servidor poderia obter pela regra da integral do art. 8º, acrescido de cinco por cento por ano de contribuição excedente.

EC nº 41, de 31 de dezembro de 2003

1. Regra Geral do art. 40 da Constituição Federal na redação da EC 20/1998



2. Regra de transição do art. 8º da Emenda nº 20/1998 (para servidores que haviam ingressado em cargo efetivo até 16/12/1998):



Fonte: Elaborada pelos autores.

Até a EC nº 103, de 12 de novembro de 2019

Os segurados dos RPPS que cumpriram os requisitos para concessão de aposentadoria até 13/11/2019, data de publicação da Emenda Constitucional nº 103/2019 (no caso de servidores federais), ou até a data de entrada em vigor das alterações na legislação dos regimes próprios dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, promovidas após a publicação desta Emenda, mantém o direito de se aposentar segundo os mesmos critérios e requisitos previstos na

52

Constituição Federal e nas Emendas Constitucionais, conforme resumido a seguir:

1. Regra Geral do art. 40 da Constituição Federal na redação da EC 41, de 2003:

1.1. Integral (Art. 40, § 1º, III, a)

- 55/60 anos de idade (M/H), 30/35 anos (M/H) anos de contribuição, 10 anos de exercício no serviço público e 5 no cargo efetivo, com proventos calculados pela média aritmética das 80% maiores contribuições efetuadas a partir de julho/1994, atualizadas monetariamente, conforme disciplina do art. 1º da Lei nº 10.887/2004.

O valor final dos proventos é limitado à remuneração do cargo efetivo ou ao teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS caso o servidor tenha ingressado no ente depois da instituição do Regime de Previdência Complementar - RPC. O reajustamento desses benefícios é feito anualmente para manutenção do valor real.

1.2. Proporcional (Art. 40, § 1º, III, b)

- 60/65 anos de idade (M/H), 10 anos de exercício no serviço público e 5 no cargo efetivo com proventos proporcionais ao tempo de contribuição aplicando-se as mesmas regras de cálculo e reajustamento da integral.

2. Regra de transição do art. 2º da Emenda nº 41, de 2003,

cálculo disciplinado pelo art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004 (para servidores que haviam ingressado em cargo efetivo até 16/12/1998):

- 48/53 (M/H) anos de idade e 30/35 anos (M/H) de tempo de contribuição mais um acréscimo (pedágio) de 20% no tempo que faltava em 16/12/1998, para atingir o tempo de contribuição da regra geral. Além disso, devem ter sido cumpridos 5 anos no último cargo efetivo. O cálculo é feito pela média das contribuições como previsto na regra geral, conforme disciplinado pelo art. 1º da Lei nº 10.887/2004, entretanto, aplica-se redutor no valor final dos proventos, de acordo com a idade do servidor na data da concessão: 5% para cada ano de redução em relação à regra geral). O reajustamento depois da concessão também é feito anualmente para manutenção do valor real.

3. Regra de transição do art. 6º da Emenda nº 41 (para servidores que ingressaram em cargo efetivo até 31/12/2003):

- 55/60 anos de idade (M/H) e 30/35 anos (M/H) anos de contribuição mais 20 anos de serviço público, 10 anos na carreira e 5 anos no cargo efetivo. Proventos correspondentes à última remuneração no cargo efetivo, revistos pela paridade com a remuneração dos ativos.

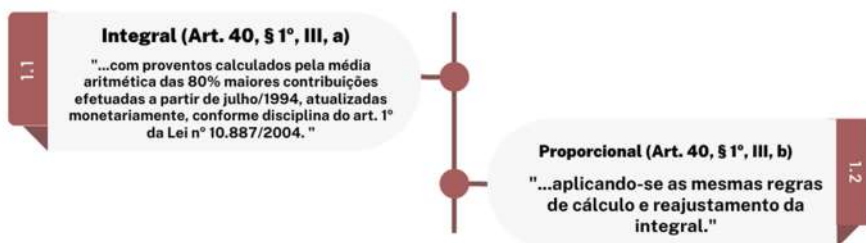
4. Regra de transição do art. 3º da EC 47 - regra dos pontos

(para servidores ingressados em cargo efetivo até 16/12/1998)

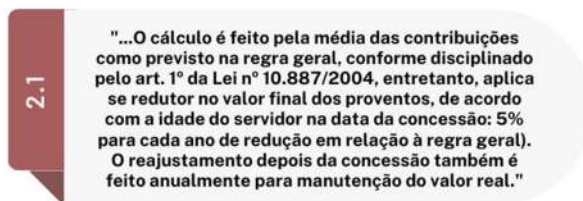
- Tempo de contribuição mínimo de (30/35). A idade mínima seria a resultante da redução, relativamente aos limites regra geral de 55/60, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder os 30/35 anos de contribuição. Os proventos são correspondentes à última remuneração do servidor no cargo efetivo e a revisão feita pela paridade com a remuneração dos ativos.

EC nº 103, de 12 de novembro de 2019

1. Regra Geral do art. 40 da Constituição Federal na redação da EC 41, de 2003:



2. Regra de transição do art. 2º da Emenda nº 41, de 2003, cálculo disciplinado pelo art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004 (para servidores que haviam ingressado em cargo efetivo até 16/12/1998):



Fonte: Elaborada pelos autores.

Nas regras vigentes da EC nº 103, de 2019

Todos os servidores que permanecerem em atividade depois de atendidos os requisitos nas disposições revogadas, podem optar pelas regras vigentes se cumpridos os novos critérios de elegibilidade estabelecidos. Nos tópicos anteriores, constam os marcos de direito adquirido expressos nas reformas constitucionais da previdência do servidor (arts. 3º da EC 20, da EC 41 e da EC 103). Entretanto, se o servidor cumprir integralmente os requisitos a partir da Emenda 103, ou da legislação do ente que adotar as mesmas regras, configura-se o direito adquirido a sua aplicação a qualquer tempo, em razão da garantia do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal. Essas são as linhas gerais das regras da EC 103 para concessão de aposentadoria voluntária para os servidores (aos quais não se aplicam os critérios especiais):

1. Regra geral de aposentadoria voluntária (art. 10 da EC 103):

- 62/65 anos de idade (M/H), 25 anos de contribuição, 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria.

Assim como para os segurados do RGPS, a regra de cálculo vigente para os proventos dos servidores federais, está

estabelecida no art. 26 da EC 103 e leva em conta a média aritmética simples dos salários de contribuição ao RGPS, RPPS e atividades militares, correspondentes a 100% do período contributivo desde a competência julho de 1994. Em regra, os proventos corresponderão a 60% dessa média, com acréscimo de 2 pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos de contribuição. O art. 26 estabelece situações de exceção à regra de acréscimo percentual.

2. Regra de transição (do art. 4º da EC 103 - pontos) servidor que ingressou até 13/11/2019

- 56/61 anos de idade (M/H), 30/35 de contribuição (M/H), 20 anos de serviço público e 5 no último cargo; somatório da idade e do tempo equivalente a 86/96 pontos, (M/H). A partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação a que se refere o inciso V do caput será acrescida a cada ano de 1 ponto, até atingir o limite de 100 pontos, se mulher, e de 105 pontos, se homem. A partir de 1º de janeiro de 2022, a idade mínima será de 57 anos de idade, se mulher, e 62 anos de idade, se homem. Nessa regra, os proventos corresponderão à última remuneração do cargo, sendo revistos pela paridade se o servidor tiver ingressado em cargo efetivo até 31/12/2003 e tiver 62/65 anos de idade (M/H) e desde que não tenha feito

a opção pelo RPC. Nos demais casos, o cálculo será pela média de 100% das remunerações de contribuição e revistos pelo INPC.

3. Regra de transição (do art. 20 da EC 103 - pedágio) aplicável ao servidor que ingressou até 13/11/2019:

- 57/60 anos de idade (M/H), 30/35 de contribuição (M/H), 20 anos de serviço público e 5 no último cargo, mais um período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, em 13/11/2019, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição geral. Os proventos corresponderão à totalidade da remuneração no cargo para o servidor que tenha ingressado até 31/12/2003 e que não tenha feito opção pelo RPC. Para os demais, será aplicada a média de 100% das bases de contribuição conforme art. 26 da EC 103, sendo revistos pela variação do INPC.

4 Adequação à Reforma da Previdência, conforme a Secretaria de Previdência:

Com relação às alíquotas (art. 9º, §§ 4º e 5º, EC nº 103/2019): 1.525 entes já adequaram às alíquotas de contribuições dos servidores, aposentados e pensionistas, que devem ser, no mínimo, de 14% ou progressivas, caso contribuam para o equilíbrio atuarial do regime próprio.

5. Princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, definido no art.

9°

A fim de facilitar o entendimento desse princípio, podemos dizer que o equilíbrio financeiro garante que as despesas previdenciárias de um exercício sejam cobertas pelas receitas previdenciárias desse mesmo exercício financeiro (um ano). Quando as receitas são insuficientes, o RPPS apresenta déficit financeiro. Já o equilíbrio atuarial garante a cobertura das despesas previdenciárias pelas receitas previdenciárias, considerando um tempo maior, mediante um estudo técnico atuarial, elaborado por um profissional das Ciências Atuariais, denominado atuário, que se baseia nas características do universo populacional analisado (demográficas, biométricas e econômicas), objetivando

estabelecer os recursos necessários para o enfrentamento das despesas previdenciárias contidas no plano de benefícios. Quando a projeção de receitas for insuficiente para cobrir as despesas previdenciárias futuras (trazidas a valor presente), o RPPS apresenta, então, déficit atuarial. (NÓBREGA, 2021).

Fonte: Elaborada pelos autores.

RPPS NOS MUNICÍPIOS

EC nº 103, de 12 de novembro de 2019

3. Regra de transição do art. 6º da Emenda nº 41 (para servidores que ingressaram em cargo efetivo até 31/12/2003):

3.1

55/60 anos de idade (M/H) e 30/35 anos (M/H) anos de contribuição mais 20 anos de serviço público, 10 anos na carreira e 5 anos no cargo efetivo. Proventos correspondentes à última remuneração no cargo efetivo, revistos pela paridade com a remuneração dos ativos.

4. Regra de transição do art. 3º da EC 47 - regra dos pontos (para servidores ingressados em cargo efetivo até 16/12/1998):

4.1

Tempo de contribuição mínimo de (30/35). A idade mínima seria a resultante da redução, relativamente aos limites regra geral de 55/60, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder os 30/35 anos de contribuição. Os proventos são correspondentes à última remuneração do servidor no cargo efetivo e a revisão feita pela paridade com a remuneração dos ativos.

O Regime Próprio da Previdência Social foi instituído

pelo artigo 39 da Constituição Federal do Brasil de 1988, constante da Seção II – Dos Servidores Públicos, o qual dispõe:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. (BRASIL, 1988).

Outrossim, no artigo 40 da CF/88 são destacados aspectos pertinentes ao RPPS, no qual ressalta que aos agentes públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como suas autarquias e fundações públicas, além dos servidores públicos ocupantes de cargos vitalícios, como magistrados, membros do Ministério Público e de Tribunais de Contas, fica estabelecido o regime previdenciário próprio. Dessa forma, foram estipuladas as regras evidenciadas no mencionado dispositivo:

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 [CF/1988]; [EC/103/2019]).

Ademais, de acordo com Silva (2020, p. 68) em 27 de novembro de 1998, foi sancionada a Lei nº 9.717, que dispôs 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, a qual trouxe, ainda, regulamentações técnicas voltadas para a sustentabilidade do sistema.

Conforme a autora, já no art. 1º da Lei 9.717/1998 uma apresenta-se uma preocupação com a correção de um problema antigo, que era a criação de regime próprio sem a realização de prévio estudo dos atuários.

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, 1998).

Por conseguinte, verifica-se que os técnicos do sistema, bem como os legisladores, só atentaram para o problema do

equilíbrio financeiro dos RPPS no âmbito regulamentar através de lei própria, uma década após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que criou o regime, e novamente só depois de mais três anos - através da Medida Provisória nº 2.187 de 2001 - foi corrigida a questão atuarial do citado regime previdenciário.

Sob o aspecto do financiamento do benefício previdenciário, que originalmente era custeado apenas pelo município que o criou, e só depois foi também repassado para os servidores, conforme regulamentado pela legislação em evidência:

Na Lei nº 9.717, de 1998, remodelada como regime previdenciário pela sua norma geral, e as reformas constitucionais de 1998 e 2003, os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS passam a ter os seus benefícios custeados por contribuições do ente e de seus servidores, e, em seguida, dos aposentados e pensionistas, cujo produto passa a ser segregado dos demais recursos geridos pelo ente, vinculado a uma finalidade, e aplicado no mercado financeiro. (RODRIGUES; CORREIA, 2018, p. 89).

Percebe-se que além da regulamentação no âmbito do custeio dos benefícios, a lei também tratou da situação atuarial, com vistas à sustentabilidade do regime.

Importante trazer os ensinamentos de Rodrigues e Correia no que tange às alterações constitucionais realizadas no regime próprio nas últimas décadas:

Essas reformas da previdência do servidor público promoveram a conformação dos benefícios como prestação de um plano de seguro social, além da uniformização de regras de benefícios e do perfil de vinculação jurídica dos segurados. (RODRIGUES; CORREIA, 2018, p. 90).

Acompanhando Silva (2020, p. 69), verifica-se que no contínuo processo de reformulação do RPPS foram incluídas algumas limitações, tal qual a vedação da criação de mais de um regime próprio por unidade federada.

Para Nolasco, o que se pretende com isso é:

Evitar a proliferação de regimes próprios de previdência em um mesmo ente federativo, o que certamente geraria gastos excessivos com a manutenção do regime, além de provocar eventual desequilíbrio atuarial. Eventualmente, algumas categorias poderiam se sentir estimuladas a criar regimes previdenciários específicos, em detrimento das demais. (NOLASCO, 2012).

Além da vedação imposta, o supracitado autor ressalta que:

A mesma limitação é aplicável a qualquer tentativa de criação de regimes

previdenciários diferenciados entre os Poderes do Estado. Todos terão o mesmo órgão gestor dentro de um mesmo regime previdenciário, vinculado a um mesmo ente federativo. (NOLASCO, 2012).

Sobre as regras aplicáveis ao regime previdenciário dos servidores públicos, vale destacar que foram alteradas consideravelmente, mormente em decorrência das Emendas Constitucionais, conforme explicitado no capítulo anterior.

Importante frisar as características dos regimes próprios de previdência social, que de acordo com Horvath (2020) são:

- caráter contributivo;
- equilíbrio financeiro, pois o sistema não pode gastar mais do que arrecada;
- equilíbrio atuarial, indispensável para a determinação do nível de contribuição para viabilizar o sistema em uma perspectiva de longo prazo; e
- caráter solidário.

RPPS NOS MUNICÍPIOS



Fonte: Elaborada pelos autores.

AS CARACTERÍSTICAS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

- 1** caráter contributivo
- 2** equilíbrio financeiro
- 3** equilíbrio atuarial
- 4** caráter solidário.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Crítérios e Diretrizes Gerais para a Instituição, Organização e Manutenção de RPPS nos Municípios

Primeiramente, é preciso frisar que a municipalidade não é obrigada a constituir um regime próprio, podendo optar por filiar os seus servidores ao regime geral, administrado pelo INSS.

A LRF prevê que o ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores

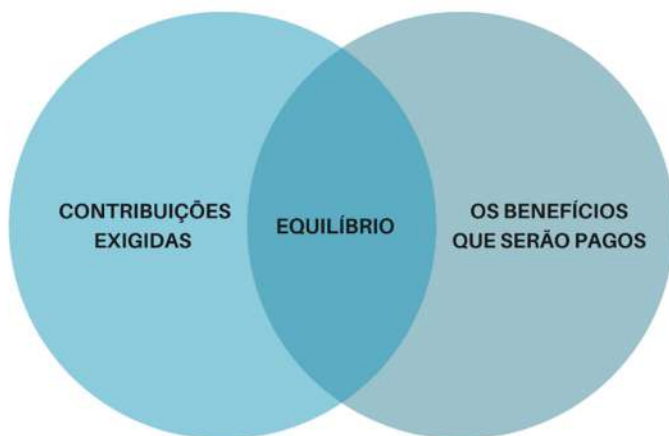
deverá conferir-lhe caráter contributivo e deverá organizá-lo com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial. Neste sentido, reafirma a determinação da Emenda Constitucional nº 20. (PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2020, p.17)

Mas, tendo o município interesse de constituir regime próprio, deverá o fazer em estrita observância da legislação pertinente, principalmente no que tange ao equilíbrio financeiro e atuarial.

Antes de ir em frente, é preciso lembrar que a previdência social é um seguro que as pessoas fazem enquanto estão em atividade, em pleno gozo de sua capacidade de trabalho, para que, caso venham a perder as condições para o trabalho, tenham garantida uma renda. Essa perda da capacidade para o trabalho pode ser temporária, quando, por exemplo, a pessoa fica doente, ou definitiva, em situações de invalidez ou em razão de idade avançada. Para que façam jus a essa renda, é preciso que as pessoas contribuam para o seguro de modo que o montante de suas contribuições possa ser suficiente para pagar os benefícios que receberão no futuro.

De acordo com o estudo do então Ministério da Previdência e Assistência Social, um sistema de previdência

equilibrado financeiramente possui equilíbrio entre as contribuições exigidas e os benefícios que serão pagos. “Para isso, o sistema não apenas terá que ser contributivo, mas também o valor das contribuições terão que ser em montante suficiente para fazer frente aos encargos do sistema.” (PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2020, p.17).



Fonte: Elaborada pelos autores.

De se ressaltar que os benefícios requeridos só podem ser concedidos quando de fato haja incapacidade para o trabalho por parte do segurado. A concessão de aposentadorias precoces ou de benefícios sem que a incapacidade exista leva ao desequilíbrio do sistema.

De forma sucinta: um sistema equilibrado do ponto de vista financeiro é um sistema em que as contribuições são suficientes para cobrir os compromissos em cada exercício.

Ainda, conforme o aludido estudo, um sistema equilibrado do ponto de vista dos atuários é um sistema em que o total de seus recursos, suas contribuições e suas reservas, são capazes de honrar todos os compromissos assumidos a médio e longo prazos. Sistemas equilibrados são uma garantia de que todos os compromissos assumidos serão cumpridos e são um elemento de segurança para os filiados.

Costanzi, Fernandes e Ansiliero (2008, p. 14) ensinam que:

O preceito constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial – na redação dada pelo § 5º do art. 195 da CF/1988, tomado originalmente tão somente como um objetivo para a boa gestão pública – divide-se em dois aspectos fundamentais. O primeiro se refere ao equilíbrio financeiro, entendido basicamente como o saldo zero

ou positivo resultante do confronto entre as receitas e as despesas do sistema previdenciário, ou, em outros termos, como a existência de receitas suficientes para a realização de todos os pagamentos devidos aos segurados, dentro de um lapso temporal – comumente, ao longo de um exercício financeiro. Isso implicaria a inexistência de necessidade de financiamento por parte do Tesouro Nacional, por exemplo, situação que, quando observada, pode prejudicar o investimento e o dispêndio estatal em outras áreas importantes de atuação do poder público.

O equilíbrio atuarial, por sua vez, implica a elaboração de cálculos envolvendo uma série de variáveis (por exemplo: indicadores demográficos, indicadores de mercado de trabalho e hipóteses embasadas estatística e normativamente acerca do comportamento de grupos ou indivíduos segurados pelo sistema), pois visa a necessidade de avaliar a sustentabilidade do sistema no longo prazo, em um horizonte temporal bastante amplo. O equilíbrio atuarial, portanto, implicaria a existência de reservas e/ou investimentos suficientes para o cumprimento dos compromissos atuais e também daqueles projetados para o futuro, levando em conta os benefícios programáveis e de risco cobertos pelo sistema previdenciário.

No caso da previdência dos servidores municipais, há parâmetros que definem o montante das contribuições que o

município deve aportar para o sistema. O objetivo principal, considerando o estudo do Ministério da Previdência e Assistência Social (2000, p.17), “é evitar o crescimento ilimitado do gasto do município com a previdência de seus servidores.”

Uma alternativa para a previdência social dos servidores públicos é que estes sejam filiados ao RGPS e passem a contribuir para o INSS. Opção obrigatória para os municípios cuja receita diretamente arrecadada¹ seja menor que a receita proveniente de transferências constitucionais da União. Nesse caso, é vedada a instituição de regime próprio, devendo o município contribuir para o INSS na condição de empregador, exceto no caso de já possuir RPPS na data de publicação da Lei nº 9.717/98. (PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2020, p. 17)

Com a Emenda Constitucional nº 20 foram estabelecidos critérios e limites para a organização do regime próprio de previdência social para os servidores públicos.

Uma primeira restrição é que só poderá filiar-se a regime próprio o servidor que seja titular de cargo efetivo. O servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão declarado em lei de livre

¹ *Entende-se como receita diretamente arrecadada ampliada o total da receita corrente deduzidos os valores correspondentes às transferências compulsórias por participações constitucionais dos municípios na arrecadação de tributos de competência da União.*

nomeação e exoneração, bem como de outro cargo temporário ou de emprego público é filiado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo INSS. (PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2020, p. 17)

Assim, de acordo com o estudo do Ministério da Previdência e Assistência Social (2020, p. 18) é segurado de regime próprio de previdência social o servidor público titular de cargo efetivo, admitido por meio de concurso público, mesmo quando em exercício de mandato eletivo ou cedido a outro órgão ou entidade de outro móvel de governo, com ou sem ônus para o cessionário. O servidor público titular de cargo efetivo mantém o vínculo com o regime próprio de previdência social de origem, mesmo quando cedido ou em excesso de mandato eletivo.

Não é segurado de regime próprio de previdência social aquele que:

- ocupa exclusivamente cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;
- ocupa emprego público, ou seja, que é contratado sob o regime da legislação trabalhista (CLT);
- é contratado por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do artigo 37 da Constituição

Federal;

- é agente político, ou seja, encontra-se no exercício de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não seja vinculado a regime próprio na condição de servidor titular de cargo efetivo;

- é aposentado e volta a ativa no serviço público, quer por meio de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, quer por meio de função temporária ou de emprego público;

- é servidor público estável, mas não é ocupante de cargo efetivo: são os beneficiados pelo artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que concede estabilidade a todo servidor público civil da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas que se encontravam em exercício em 5 de outubro de 1988 há pelo menos cinco anos continuados e que não haviam sido admitidos por concurso público;

- é servidor público, mas não estável e tampouco é titular de cargo efetivo, ou seja, aquele contratado na forma do item anterior mas que não tinha cinco anos de exercício continuado na data da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Todas as pessoas que se encontram nas situações acima são, por conseguinte, filiados do RGPS, administrado pelo INSS, aplicando-se-lhes o disposto nas Leis nº 8.212/91 e nº 8.213/91. (PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2020, p. 18)

Caso possua os requisitos mencionados para constituir regime próprio de previdência social, o município deverá observar nove critérios, consoante Estudo do Ministério da Previdência e Assistência Social (2020, p. 19-26):

I - Realização de avaliação atuarial e de auditorias independentes:

O município deve realizar avaliação atuarial definindo como será estruturado seu regime. Essa precaução assegura a instituição de um regime que, baseado na contribuição e respeitando critérios de seguro, possa ter sua viabilidade financeira assegurada ao longo do tempo, i.e.: um fluxo de receita que seja compatível com o custo do financiamento dos benefícios previstos. Faz-se necessário levantar o perfil da população segurada, identificando a idade dos segurados, seu tempo de contribuição, sua expectativa de sobrevivência e o custo de cada tipo de benefício a ser concedido pelo regime à luz destas variáveis, com o escopo de elaborar planos de benefícios consistentes e calcular qual deve ser a alíquota de contribuição dos segurados.

Na realização da avaliação atuarial inicial e na reavaliação dos atuários em cada balanço por entidades independentes legalmente

habilitadas², devem ser observadas as normas gerais de atuária e os parâmetros discriminados no Anexo I da Portaria MPAS/GM n° 4.992/99, com a redação conferida pela Portaria MPS n° 402/2008. (PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2000, p.19)

Para organização do regime próprio de previdência social, a recomendação do então MPAS (2000, p.19) é de que sejam observadas as normas gerais de contabilidade abaixo, aplicando-se no que couber, o disposto na Portaria MPAS/GM n° 4.858, de 26/11/98, que dispõe sobre a contabilidade de entidades fechadas de previdência privada:

- a) a escrituração deverá incluir todas as operações que envolvam direta ou indiretamente a responsabilidade do regime próprio de previdência social e modifiquem ou possam vir a modificar seu patrimônio;
- b) a escrituração deve obedecer às normas e princípios contábeis previstos na Lei n° 4.320, de 17 de março de 1964, e alterações posteriores;
- c) a escrituração será feita de forma autônoma em relação às contas do município;
- d) o exercício contábil tem a duração de um ano civil;
- e) o município ou a entidade gestora do

² Entende-se como entidade independente legalmente habilitada o profissional ou empresa de atuária que estejam regularmente inscritos no Instituto Brasileiro de Atuária - IBA, nos termos do Decreto-Lei n° 806, de 4 de setembro de 1969.

regime próprio de previdência social deve elaborar, com base em sua escrituração contábil e na forma fixada pelo MPAS³, demonstrações financeiras que expressem com clareza a situação do patrimônio do respectivo regime e as variações ocorridas no exercício, a saber: balanço patrimonial, demonstração do resultado do exercício, demonstração financeira das origens das aplicações dos recursos; e demonstração analítica dos investimentos;

f) o município ou a entidade gestora do regime próprio deverá adotar registros contábeis auxiliares para apuração de depreciações, de reavaliações dos investimentos, da evolução das reservas e da demonstração do resultado do exercício;

g) as demonstrações financeiras devem ser complementadas por notas explicativas e outros quadros demonstrativos necessários ao minucioso esclarecimento da situação patrimonial e dos resultados do exercício;

h) os investimentos em imobilizações para uso ou renda devem ser corrigidos e depreciados pelos critérios adotados pelo Banco Central do Brasil. (PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2000, p.19-20)

Cabe a observação de que as contas do regime próprio devem sofrer auditoria contábil anualmente, excetuados os municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes, cuja auditoria contábil poderá ser realizada a cada dois anos.

³ Ministério que seja responsável pela previdência.

Segundo o MPAS (2000, p.20), a retromencionada auditoria deverá ser realizada “[...] por profissional ou entidade com inscrição regular no Conselho Regional de Contabilidade, para fiscalizar se a administração tem se realizado de forma idônea”.

A auditoria contábil deve estar disponível para conhecimento e acompanhamento por parte da Secretaria da Previdência Social do MPAS até o dia 31 de março do ano subsequente. O regime próprio de previdência social do servidor municipal deverá encaminhar também à aludida Secretaria para fins de supervisão, a avaliação atuarial e financeira e o demonstrativo da projeção atuarial de que trata a LRF no prazo de 30 dias contados do encaminhamento do anteprojeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias ao Poder Legislativo e da publicação no órgão de imprensa oficial do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao último bimestre do exercício financeiro, de que trata a Lei Fiscal.

II - Vínculo contributivo e destinação dos recursos:

Conforme os ditames da Portaria MPS nº 402/2008, o financiamento do regime próprio será alicerçado em contribuições de seus segurados e do município.

Ainda com o mencionado normativo, as contribuições

serão destinadas unicamente ao pagamento dos benefícios previdenciários assegurados pelo respectivo regime, “[...] sendo admissível a destinação de parte do recurso para a cobertura de despesas administrativas [...]” (BRASIL, 2008), como a cobrança de uma taxa de administração, cujo valor não poderá ser superior a dois por cento do valor total da remuneração dos servidores.

É vedada a utilização de recursos do regime próprio para fins de assistência médica e financeira de qualquer espécie a seu segurado.

III - Número mínimo de segurados:

A legislação não estipula um número mínimo de segurados⁴, o que se tem é a necessidade dos regimes constituírem número de segurados suficiente para garantir a totalidade dos riscos e dos custos cobertos pelo plano de benefícios, garantindo-se escala capaz de preservar o equilíbrio financeiro e atuarial.

IV - Proibição de convênios ou consórcios:

⁴ A Portaria 4.992/99 previu um número mínimo de 1000 (mil) segurados, mas este dispositivo foi posteriormente revogado, sendo admissível qualquer número que seja compatível com a avaliação atuarial e financeira e com o demonstrativo da projeção atuarial previstos na LRF.

É proibida a existência de mais de um RPPS ou de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada município, conforme pode-se observar no texto constitucional atualizado pela Emenda Constitucional nº 103, de 12/11/2019:

§ 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22. (BRASIL [1988]; [EC/103/2019]).

V - Transparência:

Tema cada vez mais abordado nas políticas públicas em geral, ganhou maior relevância com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, e, posteriormente, com a LC 131/2009, entre outras legislações específicas.

Assim, natural que um dos critérios para qualquer que seja a ação pública, é o da promoção da transparência, que no caso dos RPPS, assegura-se pela concessão do amplo acesso dos segurados às informações relativas à gestão do respectivo regime.

Conforme aduzido pelo MPAS (2000, p.21)

No que concerne às normas contábeis, deve haver registro contábil individualizado das contribuições feitas por cada servidor e pelo município, assim como deverá ainda haver uma identificação e consolidação em demonstrativos financeiros e os comentários de todos os dispêndios fixos e variáveis com pessoal inativo. Do registro individualizado das contribuições do servidor devem constar:

- a) nome;
 - b) matrícula;
 - c) remuneração;
 - d) valores mensais e acumulados da contribuição do servidor;
 - e) valores mensais e acumulados da contribuição do município referente ao servidor.
- (PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2000, p. 19-20)

VI - Limitações a contribuição do município:

Importante frisar que somente os municípios que tenham receita diretamente arrecadada ampliada superior a receita proveniente de transferências constitucionais da União poderão constituir regimes próprios de previdência social para seus servidores. A única exceção é para aqueles municípios que já tenham constituído regime próprio antes de 28 de novembro de 1998, data de publicação da Lei nº 9.717.

Além disso, a partir de 1º de janeiro de 2002, a contribuição do município não poderá ser superior ao dobro do

total de contribuição dos segurados nem a despesa líquida com pessoal⁵ inativo e pensionista poderá concomitantemente ultrapassar doze por cento da receita corrente líquida.

A partir dessa data, sempre que o desembolso acumulado descumprir esses limites, não se poderá proceder a quaisquer revisões, reajustes ou adequações de proventos e pensões que impliquem aumento de despesas, antes que seja regularizada a situação, sob pena de ser nulo de pleno direito todo até neste sentido.

Sempre que excederem os limites mencionados, os municípios devem ao fim de cada exercício ajustar seus planos de benefícios e custeio de modo a retornar a esses limites no exercício subsequente.

Para fins de aplicação dos limites mencionados, serão considerados os aportes regulares do município para o fundo previdenciário, quando houver. Por outro lado, não serão computadas as receitas provenientes do fundo previdenciário, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos de qualquer natureza e da aplicação dos recursos existentes na conta do fundo.

⁵ Entende-se por despesa líquida com pessoal inativo e pensionista a diferença entre o valor do dispêndio total com pessoal inativo e pensionista dos regimes próprios e o valor total de contribuições dos respectivos segurados.

VII - Demonstrativos de execução orçamentária e financeira:

Embora o assunto seja aprofundado no capítulo dedicado à Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe sucinta explicação quanto ao critério denominado demonstrativos de execução orçamentária e financeira.

Tais demonstrativos deverão ser publicados pelos municípios até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, devendo constar de forma desagregada:

- a) o valor da contribuição do município;
- b) o valor total das contribuições dos segurados;
- c) o valor da despesa total com pessoal;
- d) o valor total do gasto com benefícios previdenciários;
- e) o valor da receita corrente líquida do município;
- f) os valores de quaisquer outros itens considerados para efeito do cálculo da despesa Líquida;
- g) o valor do saldo financeiro do regime próprio. (PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2000, p. 22)

No caso dos municípios com população inferior a 50 mil habitantes, o demonstrativo de execução orçamentária e financeira poderá ser publicado até 30 dias após o encerramento do semestre.

VIII - Limitações do plano de benefícios do servidor:

De acordo com a Portaria nº 402/2008, o regime próprio de previdência social do servidor não poderá conceder benefício distinto ou estabelecer critérios diversos daqueles previstos no RGPS, inclusive quanto à definição de dependentes, excetuados os casos em que houver disposição expressa em contrário da Constituição Federal.

O RGPS compreende as seguintes prestações:

I - para o servidor:

- a) aposentadoria por invalidez;
- b) aposentadoria por idade;
- c) aposentadoria por tempo de contribuição e idade;
- d) aposentadoria compulsória;
- e) auxílio-doença;
- f) salário-família;
- g) salário-maternidade.

II - para o dependente:

- a) pensão por morte;
- b) auxílio-reclusão.

De se ressaltar, também, que o regime próprio de

previdência social deve assegurar ao servidor público titular de cargo efetivo pelo menos aposentadoria por invalidez, por idade e por tempo de contribuição, bem como, pensão por morte. Trata-se de plano de benefício mínimo que deve ser garantido conforme previsão da Lei nº 3.807, de 1960.

Vale lembrar que a extinção do regime próprio de previdência social só pode ser feita mediante lei municipal. Em caso de extinção, os servidores segurados ficam automaticamente filiados ao RGPS sendo devida às contribuições sociais para o INSS. Entretanto, a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios até então concedidos ou daqueles benefícios cujos requisitos necessários à concessão foram implementados antes da extinção permanece com o município.

Além de restringir o regime próprio de previdência social apenas ao servidor titular de cargo efetivo, a Emenda Constitucional nº 20 também estabelece outras restrições. São elas:

a) carência: o servidor de cargo efetivo que ingressou na administração pública a partir de 17 de dezembro de 1998 só terá direito a aposentadoria após ter cumprido um período mínimo de dez anos no serviço público e ao menos cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria. Já para os servidores

que ingressaram no serviço público até 16 de dezembro de 1998 é requerido apenas o exercício da atividade durante cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, dispensada a carência de dez anos no serviço público;

b) proibição de acumulação de cargos públicos com aposentadorias: é proibido ao servidor público e ao militar acumular proventos de aposentadoria pagos por regime próprio de previdência social com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos eletivos, os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração e os cargos acumuláveis na forma da Constituição: dois cargos de professor, dois cargos privativos de médico ou um cargo de professor com outro, técnico ou científico. Esta vedação não se aplica, no entanto, aquele, inativo ou membro de poder, que até 16 de dezembro de 1998 tenha ingressado novamente no serviço público por concurso, em razão do direito adquirido;

c) proibição de acumulação de aposentadorias no âmbito do regime próprio de previdência social: a proibição vale inclusive para aqueles que ingressaram novamente no serviço público até 16 de dezembro de 1998, nos termos do item b). A única exceção é para os cargos acumuláveis na forma da Constituição nos termos do item b) ou daqueles que já tinham mais de uma aposentadoria em 16 de dezembro de 1998, por

respeito ao direito adquirido;

d) vedação da contagem de tempo fictício: é proibida a contagem de todo o tempo considerado em lei como tempo de serviço público para fins de concessão de aposentadoria sem que haja de fato a prestação de serviço por parte do servidor com o recolhimento da respectiva contribuição;

e) limite de valor para os proventos: os proventos de aposentadoria e as pensões não podem exceder, por ocasião de sua concessão, a remuneração referente ao cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, nem poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, de Ministro do Supremo Tribunal Federal;

f) vedação da concessão de aposentadoria especial a servidor público, até que lei complementar disponha sobre o tema: está vedado o estabelecimento de critérios diferenciados para a concessão de aposentadorias salvo quando as atividades exercidas tenham se dado exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, conforme definido em lei complementar (a única exceção é o professor, desde que haja comprovação do tempo de efetivo exercício exclusivamente nas funções de magistério na educação infantil ou no ensino fundamental e médio);

g) vedação de inclusão para fins de cálculo e concessão de

benefício de parcelas remuneratórias específicas: adicionalmente, a Lei nº 9.717/98 veda a inclusão de parcela remuneratória paga em decorrência de função de confiança, de cargo em comissão ou do local de trabalho de exercício da atividade no cálculo e na concessão do benefício previdenciário.

IX - Fundo previdenciário:

Nossa Carta Maior previu no art. 249 que:

Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e a administração desses fundos. (BRASIL [CF/1988]; [EC/20/1998])

Dessa forma, o município pode constituir os citados fundos, desde que:

- a) a conta do fundo previdenciário seja distinta da conta do tesouro municipal;
- b) o aporte de capital inicial seja equivalente a no mínimo 7% do valor total do gasto com pessoal ativo e inativo, devendo a avaliação de bens, direitos e ativos incorporados ao fundo ser feita de acordo com a Lei nº 4.320, de 17 de março

de 1964 e alterações subsequentes;

c) a aplicação dos recursos seja feita conforme determinação do Conselho Monetário Nacional (CMN), sendo vedada a utilização de recursos para a concessão de empréstimos de qualquer natureza ao próprio município, a entidades da administração indireta e aos próprios segurados, ou sua aplicação em títulos públicos, à exceção de títulos do Governo Federal;

d) a taxa de administração não seja superior a dois pontos percentuais do valor total da remuneração dos servidores;

e) os fundos sejam constituídos mediante lei. (PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2000, p. 25-26)

Por fim, é preciso salientar que a lógica das determinações legais que antecederam a aprovação da LRF foi no sentido de restringir os compromissos dos entes públicos, entre eles o município, aos parâmetros válidos para o empregador privado. A contribuição do empregador privado para o INSS corresponde a 20% da remuneração do empregado, cuja contribuição como segurado varia entre 8%, 9% ou 11%, conforme sua faixa salarial. Grosso modo, pode-se dizer que a contribuição do empregador corresponde ao dobro da contribuição do empregado. Ademais, o limite de 12% da RCL estabelecido para despesa líquida com inativos corresponde a 20% do limite total de dispêndio com pessoal que o município

pode ter conforme estabelecido na LRF, que é de 60% da RCL.

A legislação também previa a existência de contribuição dos servidores inativos e pensionistas. Essa exigência atenderia a dois objetivos. Um de natureza conceitual, destinado a evitar que o aposentado percebesse na inatividade remuneração superior à recebida em atividade. Isso porque o aposentado no serviço público faz jus a receber o valor de sua última remuneração na integralidade como provento de aposentadoria. Inexistindo contribuição para o sistema, sua aposentadoria terá um valor líquido superior ao percebido em atividade, representando o valor correspondente à contribuição previdenciária até então paga um aumento real. Por outro lado, o ajuste dos sistemas aos parâmetros válidos para o setor privado impunha a busca de formas mais equitativas de distribuição dos ônus entre os segurados, de maneira a evitar uma sobrecarga contributiva para os servidores em atividade. Entretanto, em decisão que alterou sua jurisprudência sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a cobrança de contribuição dos servidores inativos e dos pensionistas.

Do caráter contributivo e da constituição de fundos

Conforme Nota Técnica do Ministério da Economia

(2021 p.6), com a promulgação da EC n° 20/1998, a natureza contributiva dos regimes próprios passou a integrar o caput do art. 40 da Constituição.

O caráter contributivo assumiu a condição de premissa fundamental do sistema, que, agora, deveria estruturar-se, obrigatoriamente, em torno de uma matriz de financiamento fundada em contribuições dos segurados e do ente federativo. (ECONOMIA, 2021)

CRITÉRIOS

- 1 Realização de avaliação atuarial e de auditorias independentes
- 2 Vínculo contributivo e destinação dos recursos
- 3 Número mínimo de segurados
- 4 Proibição de convênios ou consórcios
- 5 Transparência
- 6 Limitações a contribuição do município
- 7 Demonstrativos de execução orçamentária e financeira
- 8 Limitações do plano de benefícios do servidor:
- 9 Fundo previdenciário:

Fonte: Elaborada pelos autores.

Com o advento da EC n° 41, de 2003, o caráter contributivo dos RPPS foi mais enfatizado, com a previsão

expressa no caput do art. 40 que o regime próprio seja financiado por contribuições do ente público, dos servidores ativos, dos inativos (aposentados) e dos pensionistas.

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (BRASIL [CF/1988]; [EC/41/2003]).

Através da Emenda retromencionada, a Constituição teve estabelecido no art. 149, que as alíquotas de contribuição dos servidores dos Estados, Distrito Federal e Municípios não podem ser inferiores às dos servidores titulares de cargos efetivos da União.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. (BRASIL [CF/1988]; [EC/41/2003]).

Já com a EC nº 103, de 2019, inseriu-se no art. 149 da Constituição a previsão de instituição de alíquotas progressivas,

entre outras medidas a serem adotadas pelos entes para o equacionamento do déficit atuarial do regime.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões.

§ 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.

§ 1º-B. Demonstrada a insuficiência da medida prevista no § 1º-A para equacionar o déficit atuarial, é facultada a instituição de contribuição extraordinária, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas.

§ 1º-C. A contribuição extraordinária de que trata o § 1º-B deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas para equacionamento do déficit e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição. (BRASIL [CF/1988]; [EC/103/2019]).

Cumpre observar o que traz a Nota Técnica do Ministério da Economia (2021, p.6):

A EC nº 103, de 2019, alterou o § 20 do art. 40 da Constituição para prever expressamente que todos os poderes, órgãos

e entidades autárquicas e fundacionais, serão responsáveis pelo financiamento do RPPS. Além disso, tem-se no § 5º do art. 9º dessa Emenda, uma citação expressa à possibilidade de estabelecimento da segregação da massa e de planos de amortização de déficit, e a inserção do inciso XII no art. 167 do texto constitucional tratando expressamente da utilização e vinculação de recursos previdenciários. (ECONOMIA, 2021, p.6).

Da análise da Lei nº 9.717, de 1998, é possível extrair que os regimes próprios devem ser financiados mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do servidor ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes. Em seu art. 2º a lei estabelece que a contribuição do ente federativo, incluídas suas autarquias e fundações, aos RPPS a que estejam vinculados seus servidores, “[...] não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro dessa contribuição.” (BRASIL, 1998).

De acordo com a Nota Técnica do Ministério da Economia (2021 p.6), a avaliação atuarial do regime próprio determinará o plano de custeio necessário para o equilíbrio financeiro e atuarial do regime. O mencionado plano deverá ser implementado em lei municipal visando o equilíbrio do regime

de previdência dos seus servidores, bem como o cumprimento do caráter contributivo do RPPS, nos termos do art. 5º da Portaria MPS nº 204, 10 de julho de 2008:

Art.

5º

..

I - observância do caráter contributivo do RPPS, que será cumprido por meio de:

a) fixação, em texto legal, de alíquotas de contribuição do ente, dos segurados ativos, dos segurados inativos e dos pensionistas;

b) repasse integral dos valores devidos ao RPPS;

c) retenção, pela unidade gestora do RPPS, dos valores devidos pelos segurados e pensionistas relativos aos benefícios e remunerações cujo pagamento esteja sob sua responsabilidade; e

d) pagamentos à unidade gestora do RPPS dos valores relativos a débitos de contribuições parceladas mediante acordo.
(BRASIL, 2008)

A Lei nº 9.717, de 1998, através de seu art. 6º estabeleceu os critérios para a constituição de fundos previdenciários e a Portaria MF nº 464, de 2008, definiu os seguintes parâmetros para o aporte de bens, direitos e demais ativos que são utilizados, inclusive, para a constituição desses fundos, *in verbis*:

Art. 62. Em adição ao equacionamento do déficit por plano de amortização ou segregação da massa, poderão ser apartados

ao RPPS bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para constituição dos fundos referidos no art. 249 da Constituição Federal e no art. 6º da Lei nº 9.717, de 1998, desde que garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios e a adequação do processo de análise e afetação aos princípios que regem a Administração Pública.

§ 1º O aporte ao RPPS de bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza deverá observar, no mínimo, além das normas legais e regulamentares relativas à matéria, os seguintes parâmetros:

I - ser precedido de estudo técnico e processo transparente de avaliação e análise de viabilidade econômico-financeira;

II - observar a compatibilidade desses ativos com os prazos e taxas das obrigações presentes e futuras do RPPS;

III - ser aprovado pelo conselho deliberativo do RPPS;

IV - serem disponibilizados pela unidade gestora, aos beneficiários do RPPS, o estudo e o processo de avaliação e análise de sua viabilidade econômico-financeira; e

V - ter sido sua vinculação realizada por meio de lei do ente federativo. (BRASIL, 2008)

De acordo com o Ministério da Economia, a administração dos bens, direitos e ativos aportados ao Regime Próprio da Previdência Social deve:

ser realizada de forma a contribuir para o financiamento do regime, por meio de

geração de receitas aderentes à necessidade de liquidez do plano de benefícios, sendo utilizadas para o pagamento desses compromissos previdenciários, devendo ser buscada, portanto, a sua monetização. Caso o fluxo esperado de receitas e desembolsos do regime permita, esses ativos podem ser mantidos como investimentos de longo prazo, para serem negociados futuramente ou serem utilizados na integralização de cotas de fundos imobiliários. De qualquer forma, deverão ser observados os princípios previstos em Resolução do Conselho Monetário Nacional: segurança, rentabilidade, solvência, liquidez, motivação, adequação à natureza de suas obrigações e transparência. (ECONOMIA, 2021, p. 6).

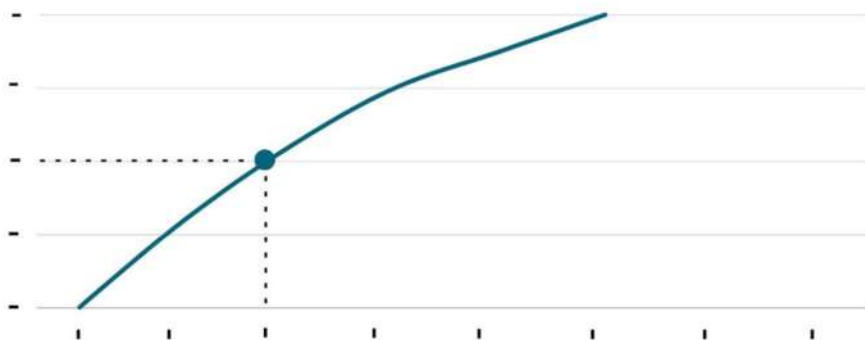
Da cobertura do déficit financeiro

Conforme depreende-se da análise da legislação pertinente e, sobretudo, da Nota Técnica do Ministério da Economia (2021, p.7), é possível resumir o equilíbrio financeiro como a inexistência de déficit no confronto entre as receitas e despesas assumidas pelo regime previdenciário.

Isto é, o total das contribuições vertidas por um determinado tempo, em adição às demais receitas do plano de benefícios (rendimentos das aplicações, compensações previdenciárias) deve ser, no mínimo, igual ao total dos benefícios pagos nesse mesmo período.

O registro, a mensuração e a evidenciação do equilíbrio financeiro se dará por meio da apuração da avaliação financeira do regime próprio, que levará em consideração o cômputo do resultado financeiro do RPPS, confrontando-se as receitas e as despesas apuradas no exercício financeiro de referência, podendo haver superávit ou déficit financeiro. Caso as receitas auferidas pelo regime próprio sejam suficientes para o pagamento das obrigações (desembolsos) com inativos (aposentados) e pensionistas em cada exercício financeiro, o RPPS apresentará equilíbrio ou um superavit financeiro.

Entretanto, quando as receitas auferidas não forem suficientes para o pagamento mensal dos dispêndios com inativos e pensionistas, o regime próprio apresentará déficit financeiro e, nesse caso, o Tesouro do ente federativo deverá arcar com o valor necessário para que o RPPS alcance o equilíbrio financeiro e consiga pagar os benefícios devidos, sendo que os gastos custeados com esses aportes de recursos financeiros não poderão ser deduzidos das despesas com pessoal, conforme prevê o § 3º do art. 19 da LRF, na redação dada pela LC nº 178, de 2021. (ECONOMIA, 2021, p. 7, grifo nosso)



● Equilíbrio Financeiro

*Antes do ponto de intercessão há **déficit financeiro**, a partir do mesmo há um crescimento do gráfico havendo **superávit financeiro**

Fonte: Elaborada pelos autores.

Assim, os desembolsos custeados com os recursos transferidos pelo Tesouro do ente para fazer face ao déficit financeiro do exercício não podem ser deduzidas para o cálculo da despesa com pessoal, pois constituem parcela do gasto com inativos e pensionistas de responsabilidade do ente federado e por isso não representam as transferências de recursos destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime próprio de previdência social.

“Da redação anterior do inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF excluía-se o pagamento que não fosse realizado com

receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade previdenciária” (ECONOMIA, 2021, p. 8).

Assim, já se depreendia que o pagamento de benefícios com recursos advindos de transferências para insuficiências financeiras do regime não era dedutíveis das despesas de pessoal, pois se tratava de mera transferência de recursos, situação que ficou ainda mais clara com a redação do § 3º inserido nesse artigo pela LC nº 178, de 2021.

Além disso, ficou ainda mais evidente com a redação da LC 178, de 2021, que essa vedação de dedução se aplica, tanto no que se refere às aposentadorias quanto às pensões por morte, que sejam pagas com recursos aportados pelo ente federativo para cobrir as insuficiências financeiras do regime, decorrentes do pagamento desses benefícios.

Portanto, da interpretação do § 3º do art. 19 da Lei de Responsabilidade, se extrai que, “[...] enquanto a contribuição representa a fonte primária de recursos do RPPS, o aporte financeiro representa fonte secundária, já que se destina a cobrir eventual insuficiência financeira.” (ECONOMIA, 2021, p. 8)

Segundo o estudo do Ministério acima, o aporte nada mais é do que uma consequência da falta da contribuição, provocada, entre outras:

- por não ter sido satisfatoriamente dimensionada nas avaliações atuariais anteriores do regime;
- por não ter sido implementada em lei quando a avaliação dos atuários já indicava a necessidade de sua majoração; ou
- por não ter sido repassada integralmente e no prazo previsto.

Fundamental o registro que os recursos aportados pelo município para a cobertura das insuficiências financeiras do regime próprio não substituem ou não resolvem a obrigação oriunda de contribuições a seu cargo, previstas em lei, que deixaram de ser repassadas em competências anteriores.

Das medidas de equacionamento do equilíbrio atuarial

Em seu art. 40, a CF/88 determinou que os regimes próprios sejam organizados em critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial; portanto, em cada RPPS, o ponto de equilíbrio entre as contribuições arrecadadas e os benefícios assegurados é distinto, devendo ser determinado caso a caso, dependendo, entre outros fatores, dos recursos já acumulados e das hipóteses e premissas atuariais mais aderentes às características da massa. O instrumento para balizar tal equilíbrio vem da Ciência Atuarial, cujos

pressupostos devem, necessariamente, ser utilizados para o cumprimento do mandamento constitucional.

Conforme já comentado, o equilíbrio atuarial deve ser entendido como a garantia de equivalência, a valor presente, entre a totalidade dos ativos vinculados ao RPPS, acrescidos do fluxo das receitas estimadas comparadas com as obrigações projetadas, apuradas atuarialmente. Para que seja garantido esse equilíbrio, a Lei nº 9.717, de 1998, determina a necessidade de realização periódica da avaliação - de acordo com os cálculos feitos pelos atuários - para a organização e para a revisão do plano de custeio e das obrigações com os benefícios previdenciários.

Cabe ressaltar, que a definição do plano de custeio se dá pela avaliação atuarial do regime próprio, através de estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano. A avaliação atuarial compara, a valor presente (VP), a totalidade dos ativos vinculados ao RPPS, acrescidos do fluxo das receitas estimadas, com as obrigações projetadas atuarialmente.

Conforme o art. 47 da Portaria MF nº 464, de 2018, para observância do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, a avaliação dos atuários deve indicar o plano de custeio necessário para a cobertura do custo normal⁶ e do custo complementar⁷ do plano de benefícios do regime.

De forma simplificada, pode-se dizer que as contribuições para a cobertura do custo normal visam garantir que os recursos necessários para o pagamento dos benefícios projetados para o servidor ativo, a serem vertidos entre a data focal da avaliação dos atuários (31 de dezembro de cada exercício) e a data prevista para serem cumpridos os critérios de elegibilidade aos benefícios (geralmente, idade e tempo de contribuição) sejam constituídos, independentemente do período de contribuição anterior a essa data. No que concerne às contribuições relativas ao custo complementar visam recompor as reservas que deveriam estar constituídas na data focal da avaliação consoante os cálculos feitos pelos atuários. Caso os ativos garantidores acumulados pelo RPPS não

⁶ Custo normal: o valor correspondente às necessidades de custeio do plano de benefícios do regime próprio, atuarialmente calculadas, conforme os regimes financeiros adotados, referentes a períodos compreendidos entre a data da avaliação e a data de início dos benefícios.

⁷ Custo complementar: o valor correspondente às necessidades de custeio, atuarialmente calculadas, destinado à cobertura do tempo de serviço passado, ao equacionamento de déficit gerados pela ausência ou insuficiência de alíquotas de contribuição, inadequação das bases técnicas ou outras causas que ocasionaram a insuficiência de ativos necessários à cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de responsabilidade de todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo.

sejam suficientes para cobrir os benefícios já concedidos e o direito já acumulado pelo servidor em atividade em relação ao tempo de contribuição já incorrido, tem-se déficit atuarial a ser equacionado, o que ocorre na grande maioria desses regimes. (ECONOMIA, 2021, p. 9).

Ressalta-se que a EC nº 103, de 2019, tratou a contribuição para a cobertura do custo normal de contribuição ordinária e de contribuição extraordinária aquela referente à cobertura do custo suplementar (BRASIL [CF/1988]; [EC/103/2019]).

No caso em que a avaliação dos atuários apurar déficit atuarial, no encerramento do exercício, a Portaria MF nº 464, de 2018, em seu art. 53, indica as medidas a serem adotadas e implementadas para o seu equacionamento:

Art. 53. No caso de a avaliação atuarial de encerramento do exercício apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento.

§ 2º O equacionamento do déficit atuarial poderá consistir:

I - em plano de amortização com contribuição suplementar, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;

II - em segregação da massa; e

III - complementarmente, em:

a) aporte de bens, direitos e ativos, observado o disposto no art. 62;

b) aperfeiçoamento da legislação do RPPS e

dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios; e
c) adoção de medidas que visem à melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do RPPS e da identificação e controle dos riscos atuariais do regime, conforme art. 73. (BRASIL, 2018)

Assim, uma das alternativas para equacionamento do déficit é a implementação de plano de amortização, que deverá ser estabelecido em lei pelo ente federativo, observados os parâmetros definidos na Portaria MF nº 464, de 2018, em especial em seus arts. 48 e 54, e na Instrução Normativa SPREV nº 07, de 21 de dezembro de 2018. Esse plano poderá consistir no estabelecimento por meio da contribuição patronal suplementar na forma de alíquotas, ou aportes periódicos de recursos com valores preestabelecidos, para cobertura do déficit atuarial.

Interessante observar que na hipótese da inviabilidade do plano de amortização previsto para o equacionamento do déficit atuarial do regime próprio, conforme pode-se observar no inciso II acima, será admitida a segregação da massa de seus segurados, que com base na Nota Técnica do Ministério da Economia (2021, p. 10), “consiste na separação dos segurados vinculados ao regime em dois grupos distintos”.

Cada grupo passa a pertencer a um fundo de previdência

específico, denominados: Fundo em Repartição; e Fundo em Capitalização, conforme dispõe o art. 56 da Portaria 464/2018 MF:

Art. 56. Poderá ser implementada a segregação da massa dos beneficiários do RPPS, divididos entre o Fundo em Repartição e o Fundo em Capitalização, para o equacionamento do déficit do regime, observados os seguintes parâmetros:

I - atendimento aos princípios da eficiência e economicidade na alocação dos recursos financeiros do regime e na composição das submassas;

II - o Fundo em Repartição será constituído por um grupo fechado em extinção, sendo vedado o ingresso de novos segurados, os quais deverão ser alocados no Fundo em Capitalização;

III - para a definição da composição da submassa do Fundo em Capitalização, deverá ser considerado que a esse fundo serão vinculados os saldos de todos os recursos financeiros do regime próprio acumulados anteriormente à implementação da segregação, para fazer frente aos compromissos desse grupo; e

IV - não se estabelecem datas futuras para a composição da submassa do Fundo em Capitalização, à exceção, no que se refere ao parâmetro relativo ao ingresso de segurados ativos no ente federativo, do prazo previsto no art. 49 ou do início do funcionamento do Regime de Previdência Complementar cujo pedido tenha sido

protocolado junto ao órgão federal competente dentro daquele prazo, conforme comprovação apresentada à Secretaria de Previdência. (BRASIL, 2018).

De forma complementar ao plano de amortização com alíquotas suplementares ou aportes preestabelecidos e à segregação da massa, constituem-se em medidas para equacionamento de déficit atuarial a instituição de fundos previdenciários, na forma do art. 249 da Constituição Federal, integrados pelos recursos das contribuições e por bens, direitos e demais ativos, e o aporte desses ativos ao RPPS. Assim, os dispêndios com benefícios pagos com recursos gerados por esses bens, direitos e ativos, também podem ser deduzidas do cálculo da despesa com pessoal, pois atendem ao previsto na alínea “c” do inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF, desde que esses aportes visem o equilíbrio atuarial do regime. Caso sejam efetuados aportes ao Fundo em Repartição para substituir ou garantir as transferências para cobertura das insuficiências financeiras a cargo do ente federativo, estes não se enquadram nesse dispositivo da LRF, a eles se aplicando a vedação prevista no § 3º do art. 19.

O RPPS único se caracteriza pela vinculação de todos os agentes públicos titulares de cargo efetivo e titulares de cargo

vitalício a um mesmo regime de previdência estabelecido no âmbito do ente federativo, que assegure os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal. A unicidade, aqui, deve ser alcançada, então, em termos subjetivos, impondo que o regime abranja a totalidade dos agentes públicos especificados na norma, e em termos objetivos, determinando-se que, para essa totalidade, seja estabelecido um mesmo plano de benefícios financiado por igual plano de custeio por parte desses segurados.

Assim, o plano de benefícios é único e cada Poder, órgão ou entidade é responsável pelo seu financiamento. A forma de rateio das transferências relativas às insuficiências financeiras do Regime Próprio, bem como, dos valores dos aportes periódicos para amortização de déficit atuarial, deverão ser efetuadas conforme controles gerenciais adotados pelo órgão ou entidade gestora do regime próprio e não impactam nas questões relativas ao art. 19 da LRF, ou seja, esses recursos mantêm a natureza que lhes foi conferida, se direcionados ao equacionamento de déficit atuarial ou se para cobertura, atual ou futura, de insuficiências decorrentes de déficits financeiros. Em caso de planos de amortização com alíquotas suplementares/extraordinárias esse rateio já é proporcionalizado pelos valores das respectivas bases de

contribuição das folhas de pagamento de segurados de cada Fundo.

Da segregação da massa

Consoante explicação anterior, a segregação das massas dos segurados representa a separação dos segurados e beneficiários vinculados ao RPPS em grupos distintos que integrarão o Fundo em Repartição e o Fundo em Capitalização.

Importante ressaltar que a segregação das massas será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei específica do ente federativo, acompanhada pela separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes. Trata-se de estruturação atuarial do regime, que visa possibilitar o seu financiamento, parte sob regime orçamentário - de repartição, como transição para o regime de capitalização (de constituição de reservas para garantia do pagamento dos benefícios futuros). (ECONOMIA, 2021 p. 11)

Com relação ao Fundo em Repartição, estruturado somente no caso de segregação da massa, as alíquotas de contribuições, a serem pagas pelo ente federativo e pelos servidores ativos, inativos e pensionistas vinculados ao Fundo, são fixadas para cobrir o custo normal, mas sem o

estabelecimento de alíquotas suplementares/extraordinárias, assim não há o objetivo de acumulação de recursos. Em caso de insuficiência dessas contribuições para o pagamento de benefícios devidos aos aposentados e pensionistas do Fundo, essas são cobertas pelo ente federativo, por meio de transferências financeiras - observe-se que essas transferências não se dão com a alteração da fonte de recursos, não há execução orçamentária de receita e despesa intraorçamentária relativa a esses montantes.

Como a situação do Fundo em Repartição é em regra deficitária, esse fundo necessita dos aportes financeiros do ente federativo. Ao optar pela segregação das massas, de acordo com as normas gerais dos regimes próprios, os recursos repassados para esse plano, independentemente da forma contábil utilizada, são considerados cobertura de déficit financeiro, e os desembolsos custeados com esses recursos não poderão ser deduzidos para o cálculo do gasto total com pessoal, conforme o disposto na alínea "c" do inciso VI do § 1º c/c o § 3º do art. 19 da LRF, na redação dada pela LC nº 178, de 2021.

No caso do Fundo em Repartição é admitida na Portaria MF nº 464, de 2018, a constituição de fundos de reserva ou para oscilação de riscos, sendo espécie de "colchão de liquidez"

para mitigar possíveis riscos, por exemplo, em caso de concessões de benefícios de forma mais acelerada do que a estimada nos fluxos atuariais da avaliação dos atuários ou de o ente federativo encontrar-se em situação financeira precária para realizar o aporte. Nesse caso, os pagamentos dos benefícios do Fundo em Repartição efetuados com recursos desses fundos de reserva ou para oscilação de riscos não alteram a sua natureza, continuam pertencentes ao Fundo em Repartição e não são dedutíveis na forma da alínea "c" do inciso VI do § 1º c/c § 3º do art. 19 da LRF. De igual forma, mesmo havendo antecipação de recursos de transferência financeira para o Fundo em Repartição, essa antecipação não tem o condão de alterar a sua natureza, pois não se destinam ao equilíbrio atuarial do regime e quando forem utilizados para o pagamento com benefícios não terão o impacto previsto na alínea "c" do inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF.

Assim, os gastos com benefícios do Fundo em Repartição custeados com os recursos aportados (transferências financeiras) pelo ente federativo para cobrir as insuficiências desse fundo não são dedutíveis para o cálculo da despesa com pessoal, mesmo se constituídas reservas para esses fundos. De igual forma, um regime próprio que, mesmo não possuindo segregação da massa, mas que apresente déficit financeiros

mensais (receitas insuficientes para o pagamento de benefícios), os desembolsos com esses benefícios cobertos por aportes efetuados pelo ente federativo para esse fim também não são dedutíveis.

A segregação da massa é uma medida para equalizar déficit atuarial do RPPS, aplicada quando o estabelecimento de plano de amortização é inviável para o ente federativo, ante aos grandes percentuais de alíquotas suplementares/extraordinárias ou de aportes preestabelecidos que seriam necessários para garantir a solvência e a liquidez do plano de benefícios, mantendo nível de arrecadação de contribuições e acumulação de reservas compatível com as suas obrigações futuras.

Com relação ao Fundo em Capitalização o sistema é estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do Regime Próprio da Previdência Social, sendo o seu plano de custeio calculado atuarialmente, segundo os conceitos dos regimes financeiros de Capitalização, para os benefícios programados, e de Repartição de Capitais de Cobertura, para os benefícios de risco (aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho e pensão por morte do servidor ativo).

As despesas com benefícios previdenciários custeadas com os recursos acumulados pelo Fundo em Capitalização

deverão ser deduzidas para o cálculo do gasto total com pessoal, nos termos da alínea “c” do inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF.

Recentemente, foi editada a Portaria SEPRT nº 3.725, de 30 de março de 2021, que altera parâmetros para a revisão da segregação da massa previstos na Portaria MF nº 464, de 2018, possibilitando excepcionalmente a transferência de recursos e segurados do Fundo em Capitalização para o Fundo em Repartição nos casos de entes com sérias dificuldades financeiras e fiscais. No entanto, para se manter a responsabilidade previdenciária, esses regimes devem comprovar o atendimento a diversos requisitos previstos no § 4º do art. 60 da referida Portaria, tais como:

I) existência de superávit atuarial no Plano em Capitalização;

II) manutenção de recursos no Fundo em Capitalização suficientes para a cobertura das obrigações relativas aos segurados, acrescidas da margem de segurança de 25%;

III) permanência no fundo, no mínimo, dos segurados sujeitos ao Regime de Previdência Complementar; adoção das mesmas regras de elegibilidade, cálculo e reajustamento dos benefícios previstos na reforma da previdência dos servidores federais (EC nº 103, de 2019);

IV) ampliação da base de cálculo das contribuições dos aposentados e pensionistas e, em caso de adoção de alíquotas progressivas, que o produto da sua aplicação aos beneficiários do RPPS seja equivalente, no mínimo, àquele que seria obtido caso fosse aplicada a alíquota uniforme de 14% (catorze por cento);

V) revisão do regime jurídico único dos servidores para suprimir a previsão legal de concessão de benefícios ou vantagens não previstos para os servidores públicos da União, tais como anuênios, triênios, quinquênios, sexta-parte, licença-prêmio e congêneres;

VI) apresentar relação ativos versus aposentados e pensionistas igual ou inferior a 2,0.

Caso o ente federativo promova esse tipo de revisão com transferência de recursos, atendidos todos os requisitos estabelecidos pela Portaria MF nº 464, de 2018, deverá ser mantida a fonte de recursos originária dos montantes transferidos, sem execução de despesas e receitas intraorçamentárias relativas a essa transferência, assim, o pagamento de benefícios do Fundo em Repartição com esses recursos, terá o efeito de que trata a alínea "c" do inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF.

É importante esclarecer que os recursos financeiros de

cada um dos fundos, em caso de segregação da massa, são identificados com fontes de recursos diferentes e que, caso ocorra a transferência de recursos do Fundo em Capitalização para o Fundo em Repartição, não deverá ocorrer alteração na classificação inicial da fonte de recursos. Dessa forma, na execução orçamentária, ficará evidenciado que dispêndios do Fundo em Repartição foram custeados com Recursos do Fundo em Capitalização.

O mesmo tratamento ocorrerá:

I - em caso de extinção da segregação da massa, em que o regime próprio deixe de contar com os dois fundos, assim, aos benefícios que forem pagos pelos recursos outrora pertencentes ao Fundo em Capitalização será aplicado o disposto na alínea "c" do inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF;

II - em caso de outras estruturas atuariais, ou seja, remodelagens da forma de financiamento do regime, em que se instituem fundos garantidores ou de oscilação de riscos - em substituição ou concomitantemente com o Fundo em Capitalização e o Fundo em Extinção: se os recursos desse fundo forem originados do Fundo em Capitalização, ao serem pagos os benefícios de aposentadorias e pensões por morte com esses recursos, aplicar-se-á o disposto na alínea "c" do inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF, pois esses recursos continuarão a

ser identificados pela classificação inicial da fonte de recursos.

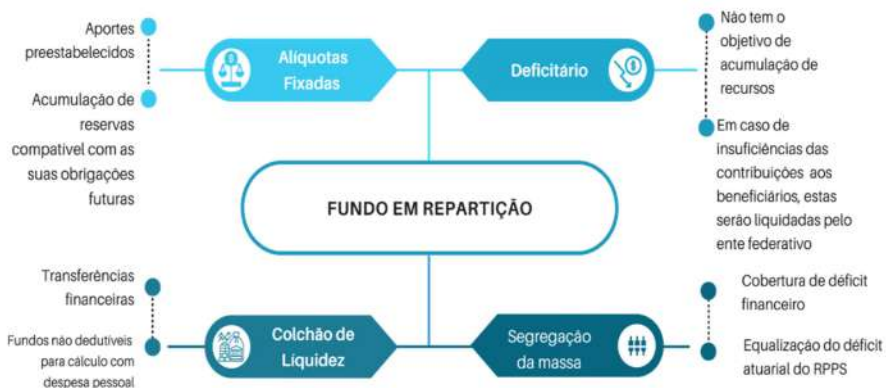
Ressalte-se que a não observância dos requisitos para que ocorra a revisão da segregação da massa, com a transferência de segurados, ou de recursos e segurados entre o Fundo em Capitalização e o Fundo em Repartição, extinção da segregação e demais modelagens atuariais com vistas ao financiamento do RPPS não exime a necessidade da verificação do atendimento aos pressupostos que garantam a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime, conforme parâmetros técnico-atuariais previstos na Portaria MF nº 464, de 2018, e da adoção de medidas relacionadas à constatação de irregularidades pela Secretaria de Previdência e pelos Tribunais de Contas, no exercício de sua competência constitucional e do previsto no inciso IX do art. 1º da Lei nº 9.717, de 1998.

Frise-se que, apesar da instituição da segregação da massa, devem ser instituídas alíquotas de contribuição a cargo do ente (patronal) tanto para o Fundo em Repartição quanto para o Fundo em Capitalização para cumprimento do disposto no caput do art. 40 da Constituição Federal e nos incisos I e II do art. 1º da Lei nº 9.717, de 1998. A segregação da massa é um arranjo atuarial para o financiamento do regime, possibilitando a formação de reservas para pagamento de benefícios e não dispensa o estabelecimento das alíquotas

visando a cobertura do custo normal do RPPS, e a cobertura desse custo deve estar prevista na avaliação atuarial do regime e ser implementada em lei. Dessa forma, trata-se de medida - estabelecimento de alíquota patronal normal/ordinária - que visa o equacionamento do déficit do regime, considerado este em sua visão integral e os recursos dessas contribuições ao serem utilizados para o pagamento de benefícios - tanto do Regime em Repartição quanto do Regime em Capitalização - terão o efeito de que trata a alínea "c" do inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF.



Fonte: Elaborada pelos autores.



Fonte: Elaborada pelos autores.

Dos aportes periódicos

As contribuições podem se constituir em alíquotas para cobertura do custo normal (contribuição normal/ordinária) ou do custo suplementar (contribuição suplementar/extraordinária prevista em plano de equacionamento do déficit implementado por meio de lei do ente). O custo suplementar também pode ser coberto, ou seja, o déficit atuarial pode ser equacionado, através de aportes preestabelecidos, previstos em planos de amortização, que devem seguir os parâmetros estabelecidos pela SEPRT através da Portaria MF nº 464, de 2018, os termos

do inciso II do art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998.

A contribuição patronal suplementar/extraordinária realizada pelo Tesouro do ente federativo para equacionar o déficit atuarial do RPPS tem natureza contábil análoga à da contribuição normal/ordinária, e consiste na forma de transferência de recursos denominada “transferência previdenciária” entre o ente (transferidor) e o regime (recebedor), compondo o cálculo do desembolso bruto com pessoal, conforme dispõe o art. 18 da LRF. A contribuição patronal está inserida dentro do conceito de "encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência":

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório das despesas do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (BRASIL, LC 101, 2000).

Quanto ao registro contábil da contribuição patronal -

normal ou suplementar, o ente público deverá registrar uma despesa intraorçamentária e o regime próprio uma receita intraorçamentária. Nesse sentido, os valores resultantes da aplicação da alíquota patronal - normal ou suplementar, entram no cálculo do gasto bruto com pessoal, por ser contribuição/encargo recolhido pelo ente ao RPPS. No entanto, como esses recursos arrecadados passam a integrar os recursos garantidores do regime próprio, pois são definidos na avaliação atuarial do regime, compondo o plano de custeio necessário para o equilíbrio implementado em lei, quando os benefícios previdenciários forem pagos com esses recursos e com os seus rendimentos, eles são deduzidos das despesas com pessoal, conforme prevê a alínea "c" do inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF.

Caso o método adotado de equacionamento do déficit atuarial seja o dos aportes periódicos com valores preestabelecidos, previstos em plano de amortização instituído em lei, embora atuarialmente tenham a mesma concepção das alíquotas suplementares/extraordinárias, não terão, em regra, o mesmo tratamento contábil/fiscal a elas conferido. Atuarialmente, possuem a mesma natureza das alíquotas suplementares/extraordinárias por destinarem-se ao equacionamento do déficit atuarial/cobertura do custo

suplementar, e diferenciarem-se por, ao invés de estarem expressos em percentuais incidentes sobre a folha, já serem definidos como expressão monetária - como valores preestabelecidos. Contudo, as contribuições patronais se inserem no conceito de encargo social, pois suas alíquotas são calculadas com base na folha de pagamento, ao passo que os aportes se desvinculam desse montante e são tratados como prestações pecuniárias para o pagamento/equacionamento do déficit.

Os aportes pré-estabelecidos não se configuram como dispêndios com pessoal, de que trata o art. 18 da LRF, e ao serem percebidos pelo RPPS passam a compor seus recursos destinados ao pagamento dos benefícios. Contudo, os benefícios quando pagos com os recursos das contribuições já podem ser deduzidos, de pronto, dos gastos com pessoal, conforme prevê a alínea "c" do inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF, enquanto os aportes terão que atender a requisitos que visam estimular a constituição de reservas pelo regime próprio para que tenham esse tratamento/benefício fiscal.

Desta forma:

I - quando os recursos ingressarem no regime próprio através de contribuição patronal suplementar esses serão considerados como desembolsos com pessoal (encargos sociais

- art. 18 da LRF) e quando forem utilizados para pagamento de benefícios previdenciários, essa despesa será deduzida do gasto bruto com pessoal, por ser pagamento de inativo ou pensionista com recursos destinados a promover o equilíbrio atuarial do regime;

II - quando os recursos ingressarem no RPPS através de aportes periódicos para amortização do déficit atuarial não são computados como despesa com pessoal, por não estarem contemplados no conceito de 'encargos sociais", mas caso observem os requisitos estabelecidos pela Portaria MPS nº 746, de 27 de dezembro de 2011, poderão, futuramente, ao serem utilizados para o pagamento de benefícios, serem deduzidos dos dispêndios com pessoal.

A Portaria MPS nº 746, de 2011, foi editada, após a regulamentação contábil conferida aos aportes pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 19 de agosto de 2010, que alterou a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 2001, da seguinte forma:

a) incluiu, em seu Anexo I, a receita 1940.00.00 - Receitas Decorrentes de Aportes Periódicos para Amortização de déficit Atuarial do regime próprio;

b) incluiu, em seu Anexo II, o elemento de despesa 97 - Aporte para Cobertura do déficit Atuarial do RPPS, definido

como: "97 - Aporte para Cobertura do déficit Atuarial do RPPS: Despesas orçamentárias com aportes periódicos destinados à cobertura do déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, conforme plano de amortização estabelecido em lei do respectivo ente Federativo, exceto as decorrentes de alíquota de contribuição suplementar"

c) alterou, em seu Anexo II, a descrição do elemento de despesa 13 - Obrigações Patronais para: "Obrigações Patronais Despesas orçamentárias com encargos que a administração tem pela sua condição de empregadora, e resultantes de pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionistas, tais como Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e contribuições para Institutos de Previdência, inclusive a alíquota de contribuição suplementar para cobertura do déficit atuarial, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso das contribuições de que trata este elemento de despesa.

A redação original do elemento de despesa 13 - Obrigações Patronais era "despesas com encargos que a administração tem pela sua condição de empregadora, e resultantes de pagamento de pessoal, tais como Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e contribuições para Institutos de Previdência". Observe-se que, a nova redação ao destacar "a alíquota de contribuição suplementar" e não mencionar os

aportes, possibilitou a não inclusão desses aportes no Grupo de Natureza de Despesa "Pessoal e Encargos Sociais", definido como:

"1 - Pessoal e Encargos Sociais

Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000. (Redação dada ao item pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 18.06.2010, DOU 29.06.2010)"

Em seguida a essas alterações a Portaria MPS nº 746, de 2011, estabeleceu que os aportes para cobertura do déficit atuarial do regime próprio, de que trata a Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 2010, deverão obedecer aos seguintes critérios:

a) se caracterizem como despesa orçamentária com aportes destinados, exclusivamente, à cobertura do déficit

atuarial do RPPS, conforme plano de amortização estabelecido em lei específica do respectivo ente federativo;

b) sejam os recursos utilizados para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao Plano Previdenciário de que trata o art. 2º, inciso XX, da Portaria MPS no 403, de 10 de dezembro de 2008 (esse inciso tratava do Plano instituído em caso de segregação da massa ou plano único, como essa Portaria foi revogada pela Portaria MF nº 464, de 2018, o "Plano Previdenciário" passou a ser denominado "Fundo em Capitalização");

c) fiquem sob a responsabilidade do órgão ou entidade gestora do RPPS;

d) sejam controlados separadamente dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos;

e) permaneçam devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 05 (cinco) anos.

Desta maneira, caso cumpram esses requisitos previstos na Portaria MPS nº 746, de 2011, em especial, a segregação dos recursos provenientes desses aportes e a sua aplicação durante o prazo mínimo de cinco anos para que sejam utilizados nos gastos com benefícios, poderão ser deduzidos das despesas com pessoal quando desse pagamento. Registre-se a necessidade de controles segregados desses recursos para que seja

demonstrado o cumprimento dos requisitos estabelecidos na Portaria MPS nº 746, de 2011, ou em outra norma que venha a sucedê-la.

Dos municípios que não buscaram o equacionamento do déficit atuarial

Com relação aos entes federativos que ainda não tenham adotado medidas para promoção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de seus servidores, ou seja, que não tenham instituído legalmente um plano de equacionamento do déficit atuarial (segregação da massa, plano de amortização com alíquotas ou aportes preestabelecidos, aportes de bens, direitos e demais ativos) e apresentem déficit financeiro (quando as receitas do RPPS provenientes das contribuições/aportes/compensação financeira e seus rendimentos forem insuficientes para pagamento dos benefícios), os dispêndios com benefícios custeados com os recursos repassados pelo Tesouro do ente para fazer face a esse déficit não podem ser deduzidos para o cálculo da despesa total com pessoal.

No caso do déficit financeiro, esses gastos do ente federativo com transferências para cobrir a insuficiência do regime constituem a parcela da despesa com inativos e

pensionistas de responsabilidade do ente, e, portanto, devem fazer parte do cômputo do desembolso total com pessoal, pois, nos termos do § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717, de 1998, 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.

Ressalta-se que os recursos aportados pelo ente ao regime de previdência somente poderão ser considerados recursos vinculados ao RPPS quando houver a instituição formal de algumas das formas de equacionamento de déficit estabelecidas na Portaria nº 464, de 2018. Se não houver a instituição legal de um plano de amortização conforme as regras estabelecidas na citada portaria, qualquer aporte de recursos no regime próprio será considerado aporte para cobertura de déficit financeiro ou constituição de reserva para essa mesma finalidade em outro exercício. Nesse caso, as despesas custeadas com esses aportes não poderão ser deduzidas para o cálculo do gasto total com pessoal, nos termos previstos do disposto na alínea "c" do inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF, na redação dada pela LC nº 178, de 2021. Observe-se que a redação dada a esse dispositivo não trata do equilíbrio financeiro, portanto, somente possuem o alcance por ele conferido às "transferências destinadas a

promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência", na forma definida pela Secretaria de Previdência.

Conforme a Secretaria do Tesouro Nacional, o equacionamento do déficit atuarial poderá consistir:

I - em plano de amortização com contribuição suplementar, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;

II - em segregação da massa; e

III - complementarmente, em: aporte de bens, direitos e ativos.

Para fixarmos o estudado até aqui, salutar a reprodução de alguns trechos da Nota Técnica SEI no 18162/2021/ME que traz esclarecimentos sobre as transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial dos regimes próprios, de que trata a alínea "c" do inciso VI do § 1º do art. 19 da Lei Complementar no 101, de 2000, com a redação dada pela Lei Complementar no 178, de 2021.

Registre-se, ademais, a alteração promovida pela LC nº 178, de 2021, que inseriu o § 3º no art. 19 da LRF, vedando, de forma mais expressa que a redação anterior deste artigo, a dedução das despesas com pessoal da parcela referente às despesas com inativos e pensionistas custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit

financeiro dos regimes de previdência, Observa-se que a LC no 178, de 2021, deu nova conformação à LRF, buscando dirimir dúvidas sobre o alcance da redação anterior e reconhecer, nos limites fiscais dos entes federativos, as medidas de responsabilidade previdenciária por eles adotadas que visem a promoção do equilíbrio atuarial do regime de previdência dos seus servidores. Assim, não basta apenas tratar-se de despesas efetuadas com recursos vinculados, essas despesas têm que ser pagas com os recursos destinados à promoção do equilíbrio atuarial do regime.

Repise-se, com a alteração promovida na LRF pela LC nº 178, de 2021, assenta-se de forma mais clara que, se as despesas com os benefícios forem realizadas com transferências destinadas a cobrir as insuficiências financeiras do regime, essas não terão o tratamento conferido às despesas efetuadas com recursos destinados ao equilíbrio atuarial do sistema, assim, não poderão ser deduzidas dos limites de despesas com pessoal de que trata o art. 19 da LRF.

A noção de uma previdência no serviço público operacionalizada a partir de contribuições dos segurados e beneficiários e do ente instituidor e da lógica, implícita nesse modelo, de que o ingresso de recursos deve ser suficiente, no curto e longo prazos, para fazer face aos compromissos atuais e futuros assumidos no plano de benefícios, levou o constituinte derivado, da EC nº 20, de 1998, fazer constar, no caput do art. 40 da Constituição Federal, o equilíbrio

financeiro e atuarial como um dos elementos que deveria caracterizar os RPPS, ao lado do seu caráter contributivo e solidário.

A expressão equilíbrio financeiro e atuarial aplicada à previdência social de que trata o art. 40 da Constituição Federal tem sua acepção fundada na equação básica em que se estabelece o valor justo de receitas que devem ser arrecadadas e geridas mediante regime financeiro adequado para fazer frente às despesas previdenciárias, de forma a que todos os benefícios prometidos possam ser pagos na forma e no tempo previstos. A fórmula constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, possui conotação associada aos princípios da eficiência e economicidade, por meio dos quais se espera que seja alcançada a melhor relação custo/benefício na gestão dos recursos públicos, pois grande parte dos recursos alocados nesses regimes de previdência provém daqueles arrecadados de toda a coletividade por meio de tributos. Embora comumente tratados como fórmula única e de constituírem uma única expressão na linguagem técnica e normativa, o equilíbrio financeiro e o equilíbrio atuarial não se confundem, referindo-se, cada um deles, a aspectos diversos da equação pretendida pelo legislador constitucional derivado, operando, assim, sobre um recorte próprio da relação entre as despesas e receitas previdenciárias. Por isso, a Portaria MF nº 464, de 2018, apresenta dois conceitos, o do equilíbrio financeiro, como a garantia de

equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro e o do equilíbrio atuarial, como a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e as obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.

Assim, para o equilíbrio financeiro, deve haver a equivalência entre receitas e despesas no curto prazo, o que torna essa forma de equilíbrio bastante sensível às oscilações do fluxo de entrada e saída de recursos em cada ano, sendo que o § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717, de 1998, prevê que, ocorrendo insuficiência de recursos financeiros para pagamento dos benefícios previdenciários, ou seja, verificando-se déficit financeiro em determinado período, caberá ao respectivo ente federativo efetuar a sua cobertura. Já para o equilíbrio atuarial, pressupõe-se o balanço estrutural do sistema, por meio do qual se assegura que, em valores presentes, o conjunto das contribuições que serão vertidas, associado ao patrimônio de que dispõe o regime próprio, seja igual ao montante do que será pago a título de prestações previdenciárias.

Essa distinção entre equilíbrio financeiro e equilíbrio atuarial é fundamental para se estabelecer o alcance dos comandos contidos na alínea "c" do inciso VI do § 1º e nº § 3º do art. 19 da LRF, com a redação dada pela LC no 178, de 2021. (BRASIL,

- 1 Plano de amortização com contribuição suplementar, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;
- 2 Segregação da massa;
- 3 Complementarmente, em: aporte de bens, direitos e ativos;

O Equacionamento do Déficit Atuarial Poderá Consistir

2021)

Fonte: Elaborada pelos autores.

LRF APLICADA AOS MUNICÍPIOS

Nesta parte do estudo, o escopo é aduzir as principais regras previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange às questões previdenciárias municipais.

Desta forma, cada capítulo da LRF será apresentado e comentado de forma que fiquem correlacionados os dispositivos legais com os municípios.

Primeiramente, convém destacar que a Lei Fiscal é um código de conduta para os administradores públicos que passam a obedecer normas e limites para administrar as finanças, prestando contas de quanto e como gastam os recursos da sociedade.

Tem por objetivo principal, a gestão planejada, responsável e transparente, acarretando o aumento da arrecadação, prevenindo riscos e corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, tal como o indesejado descompasso financeiro e o crescimento da dívida de curto prazo.

Lei de Responsabilidade Fiscal

CONCEITO:

É um código de conduta para os administradores públicos, contendo normas e limites para administrar as finanças, prestando contas de quanto e como gastam os recursos.

OBJETIVO:

Gestão planejada, responsável e transparente, acarretando o aumento da arrecadação, prevenindo riscos e corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

DOCTRINA

Para Vesely a LRF é uma lei que “representa o início da longa e árdua transformação de um país, o início do fim da ingerência e da impunidade dos maus gestores”.

Nas palavras de Vesely (2018, p.19) a LRF é uma lei que “representa o início da longa e árdua transformação de um país, o início do fim da ingerência e da impunidade dos maus gestores”.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Disposições Preliminares

A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, o que pressupõe ação planejada e transparente, consoante o que reza o art. 1º, § 1º, in verbis:

A responsabilidade na administração fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de desembolsos com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, LC 101, 2000).

Note-se que o parágrafo reproduzido apresenta os quatro pilares que dão sustentação à lei, que são os princípios: do Planejamento, da Transparência, do Controle e da Responsabilidade.

Buscando esmiuçar o que vem a ser a Responsabilidade na gestão fiscal, o legislador estabeleceu que sejam observados os outros vetores da LRF, Planejamento, Transparência e Controle, explicitando que estes são pressupostos sem o qual inexistente a Responsabilidade na gestão fiscal.

No caso dos municípios, estão sujeitos a LRF o Poder Executivo, o Poder Legislativo e, quando houver, o Tribunal de Contas, i.e., as determinações da lei alcança todos os Poderes municipais e as respectivas administrações diretas, fundos,

autarquias e fundações.

A LRF traz no seu artigo segundo algumas conceituações importantes para a correta compreensão da mesma, das quais destacamos o inciso IV, que define como receita corrente líquida (RCL) o somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, nos municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

Com o advento da Emenda Constitucional 103/2019, o aludido dispositivo disciplinou que para fins de aposentadoria, será assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, e destes entre si, observada a compensação financeira, conforme os critérios estabelecidos em lei.

A compensação financeira foi regulamentada pela Lei nº 9.796/99, pelo Decreto nº 10.188/2019 e pela Portaria MPAS nº 6.209/99.

Entende-se como contribuição dos servidores a parcela da receita dos municípios arrecadada em função da cobrança das

alíquotas previdenciárias aplicadas à remuneração dos servidores ativos e, caso haja alteração constitucional, aos proventos dos inativos, bem como dos pensionistas.

As receitas provenientes de compensação financeira referem-se aos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição no Regime Geral de Previdência Social e no Regime Próprio do Município. A regulamentação deste dispositivo legal está na Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, no Decreto nº 10.188/2019 e na Portaria nº 6.209/99.

O entendimento do conceito da RCL é essencial, já que este é utilizado como referência para a definição de parâmetros e limites. Destaca-se que a receita corrente líquida será calculada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

Do Planejamento

Em seu segundo capítulo, a LRF versa sobre um dos seus quatro grandes princípios, o do Planejamento, único a receber um capítulo próprio.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Em sua Seção II, artigo 4º, a lei 101/2000 trata do elo do

processo de planejamento, que liga o Plano Plurianual à Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Uma das novidades instituídas pela LRF é o Anexo de Metas Fiscais, parte integrante da LDO. No que se refere à questão previdenciária, este anexo conterà metas anuais e avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio dos Servidores Públicos do Município e dos respectivos fundos (quando houver).

As metas anuais devem incluir - em valores correntes e constantes - dados relativos às receitas e despesas do RPPS para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Deve-se incluir ainda a memória e a metodologia de cálculo utilizadas. A avaliação do cumprimento das metas estabelecidas para o ano anterior e a comparação com as metas fixadas nos três exercícios anteriores também devem estar presentes.

Tabela 1 – Grade de Parâmetros Macroeconômicos 2022 – 2024

Grade de Parâmetros Macroeconômicos 2022 - 2024

PARÂMETROS	2022	2023	2024
PIB real (%)	2,50	2,50	2,50
PIB nominal (R\$ bilhões)	8.886,4	9.527,3	10.174,0
IPCA acumulado (%)	3,50	3,25	3,25
INPC acumulado (%)	3,50	3,45	3,50
IGP-DI acumulado (%)	3,57	4,05	4,00
Taxa Over - SELIC Acum ano (%)	4,74	5,63	5,90
Taxa de Câmbio Média (R\$/US\$)	5,15	5,04	5,00
Preço Médio do Petróleo (US\$/barril)	60,95	58,27	56,69
Valor do Salário Mínimo (R\$ 1,00)	1.147	1.188	1.229
Massa Salarial Nominal ¹ (%)	8,77	7,66	7,58

Fonte: SPE/FAZENDA/ME. Elaboração: SOF/FAZENDA/ME.

São receitas do RPPS as contribuições dos segurados, as receitas provenientes do fundo previdenciário (quando houver) e as contribuições do Município.

Receita da contribuição dos segurados: é a soma das contribuições dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas.

Receita proveniente do fundo previdenciário: é o somatório dos recursos financeiros despendidos pelo fundo previdenciário para o custeio dos benefícios previdenciários do regime próprio.

Receita proveniente da contribuição do Município: é o somatório dos recursos financeiros despendidos pelo Município para o custeio dos benefícios previdenciários do regime próprio da previdência social.

Despesa do RPPS: é o gasto total com pessoal inativo e pensionistas decorrente do pagamento de benefícios previdenciários (o somatório de todas as modalidades de aposentadorias, pensões, auxílios e benefícios pagos pelo Município por meio do regime próprio) e a despesa administrativa do RPPS. (PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2000, p. 28)

É importante ressaltar que conforme art. 2º da Lei 9.717, a contribuição do município ao regime próprio não pode ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo nem ultrapassar o dobro da contribuição do segurado.

Destaca-se, também, que a avaliação atuarial, prevista no Anexo de Metas Fiscais, é um estudo técnico no qual o atuário utiliza dados estatísticos para calcular os recursos necessários para manter, de forma equilibrada, o regime de previdência. Para viabilizar este estudo teórico, o município deve manter uma base de dados atualizada com informações detalhadas sobre os servidores ativos e inativos, bem como, sobre os pensionistas.

As empresas ou profissionais responsáveis pelo estudo atuarial devem estar regularmente inscritos no Instituto Brasileiro de Atuária (IBA).

A LDO conta, ainda, com um Anexo de Riscos Fiscais com os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Conforme destaca Vesely (2018), os riscos fiscais são categorizados em riscos orçamentários, que dizem respeito à possibilidade das receitas e despesas projetadas na elaboração do projeto de lei orçamentária anual não se confirmarem durante o exercício financeiro e riscos decorrentes da administração da dívida pública mobiliária, que decorre do impacto de eventuais variações das taxas de juros, de câmbio e de inflação nos títulos vincendos.

De acordo com o Ministério da Previdência e Assistência Social (2000, p.29) “Como exemplo de risco fiscal na área previdenciária: os litígios judiciais referentes à contribuição dos servidores inativos e dos pensionistas.”



Fonte: Elaborada pelos autores.

A Lei Orçamentária Anual - LOA

Na Seção III, art. 5º, a lei complementar em análise aduz que a LOA deverá ser elaborada de forma compatível com o plano plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com as normas da LRF.

Expressa, ainda, que o demonstrativo da compatibilidade da programação orçamentária com as metas e os objetivos estabelecidos no Anexo de Metas Fiscais da LDO deve estar presente nos anexos do projeto de lei orçamentária anual.

Importante frisar que a LOA subdivide-se em três esferas: Fiscal, Seguridade Social e Investimento das Estatais, sendo que a previdência, objeto do nosso estudo, encontra-se na esfera da seguridade social ao lado da saúde e da assistência social.

Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas

Na Seção IV da LRF temos a previsão de que o Poder Executivo Municipal estabeleça a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso até trinta dias após a publicação da LOA.

Para o RPPS, a programação e o cronograma de execução mensal deverão ser específicos e compatíveis com o formato do demonstrativo de execução orçamentária mensal estabelecido pelo Ministério da Previdência ou equivalente.

É importante citar a determinação legal de que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica sejam utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, i.e., os recursos da compensação financeira, da contribuição do município e das contribuições dos segurados somente poderão ser utilizados para pagamento de benefícios previdenciários e despesas administrativas do respectivo regime próprio, em atendimento ao princípio orçamentário do escopo. Os dispêndios administrativos do regime próprio (taxas administrativas) estão limitados a 2 pontos percentuais do valor total da remuneração dos servidores, consoante a Portaria MPS 402/2008.

Regra muito relevante foi insculpida no art. 9º da LRF, determinando que o não cumprimento das metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais implica em limitação de empenho e movimentação financeira, segundo critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. Excetua-se à regra as despesas que constituam obrigações constitucionais, como é o caso do pagamento de benefícios previdenciários.

Da Receita Pública

Da Previsão e da Arrecadação

Compete ao Município instituir, prever e arrecadar todos os tributos de sua competência constitucional. (BRASIL, LC 101, 2000). Caso contrário, estará sujeito a proibição de transferências voluntárias⁸. Vale lembrar que a arrecadação previdenciária para o RPPS é de competência do próprio município. Cabe, portanto, ao município estabelecer lei prevendo a contribuição dos segurados.

No caso do regime próprio e/ou do fundo, a previsão de receitas que consta da LRF deve ser feita em separado, observando normas técnicas e legais específicas e considerando os efeitos de alterações na legislação, a variação do índice de preço e qualquer outro fato relevante.

Devem constar as previsões de receita decorrentes:

- a) da contribuição dos servidores ativos;
 - b) da contribuição dos servidores inativos;
 - c) da contribuição dos pensionistas;
 - d) da contribuição do município;
 - e) do fundo previdenciário (quando houver).
- As previsões devem estar acompanhadas de demonstrativos da evolução nos últimos três anos, de projeção para os dois seguintes: aqueles a que se referirem, metodologia de

⁸ Entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS).

cálculo e premissas utilizadas. Alterações nas estimativas de receitas (reestimativas) só serão admitidas se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal. (PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2000, p. 30-31).

Reza a LRF que os estudos e as estimativas das receitas e as respectivas memórias de cálculo são de responsabilidade do Poder Executivo e devem ser colocados a disposição do Legislativo, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento da proposta orçamentária, e até trinta dias após a publicação do orçamento, o Executivo deverá desdobrar as receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação. (BRASIL, LC 101, 2000).



Fonte: Elaborada pelos autores.

Renúncia de Receita

Não cabe renúncia de receita no regime próprio, tendo em vista que este é necessariamente contributivo. A incidência de contribuição sobre os servidores inativos e pensionistas está suspensa judicialmente, encontrando-se em trâmite no Congresso Nacional proposta de Emenda Constitucional sobre o tema, com número 133/2019.

Entende-se como receita do RPPS as contribuições dos segurados, as receitas provenientes do fundo previdenciário (quando houver) e as contribuições do município.

Da Despesa Pública

No capítulo que abrange um dos temas de maior preocupação dos governantes e dos governados, a despesa pública, o destaque fica para os gastos com pessoal e com a seguridade social, conforme veremos.

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Para entendimento dos demais tópicos, fundamental se faz a definição de despesas obrigatórias de caráter continuado,

conhecidas como DOCC. Trata-se de dispêndio criado por meio de outra lei que não a LOA ou, ainda, por medida provisória ou ato normativo, com a obrigatoriedade de alocação de recursos nos orçamentos seguintes (período superior a dois exercícios) e, portanto, sem discricionariedade para que o legislador, quando da elaboração do orçamento, a autorize ou não conforme as prioridades ou disponibilidades.

O dispêndio do regime próprio é um exemplo de despesa obrigatória de caráter continuado, sendo uma despesa corrente derivada de lei ou ato administrativo normativo com execução superior a dois anos.

Segundo a LRF, os atos que criarem ou aumentarem DOCC deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, além de demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio. Isto se aplica, também, aos desembolsos do RPPS.

A origem dos recursos para custeio pode ser a redução permanente de despesa ou aumento permanente de receita. Vesely (2018) ensina que o aumento permanente da receita é o proveniente de uma das seguintes opções:

- elevação de alíquotas;
- ampliação da base de cálculo; ou

- majoração ou criação de imposto ou contribuição.



Fonte: Elaborada pelos autores.

Despesas com Pessoal

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que o gasto total com pessoal do município, em cada período de apuração, não poderá exceder o limite de 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida.

A despesa total com pessoal do município é o somatório dos gastos do município com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo município às entidades de previdência.

Para facilitar o entendimento, dividiremos as definições:

Por desembolso total com pessoal temos o somatório dos gastos do município com:

- ativos;
- inativos;
- pensionistas;
- encargos sociais; e
- contribuições recolhidas pelo município à entidade de previdência.

Gastos relativos a:

- mandatos eletivos; e
- cargos, funções ou empregos remunerados dos civis,

militares e membros de Poder.

Por espécies remuneratórias temos:

- vencimentos;
- vantagens (fixas e variáveis);
- subsídios;
- proventos da aposentadoria;
- reformas e pensões (inclusive adicionais);
- gratificações;
- horas extras; e
- vantagens pessoais de qualquer natureza.

O gasto total com pessoal não inclui os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos. Estes devem ser contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Terceirizações que não são consideradas despesas de pessoal são as que se destinem à execução indireta de atividades que, simultaneamente:

- Sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades-meio);
- Não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas

por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente;

- Não caracterizem relação direta de emprego.

Exemplos: Conservação, limpeza⁹, segurança, vigilância, transportes, informática, quando esta não for atividade-fim do órgão ou entidade, copeiragem, recepção e reprografia.

Entram no cálculo da Despesa Total com Pessoal, os desembolsos relativos à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização como mão de obra empregada em atividade-fim da instituição e as inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, e.: gastos referentes a substituição de servidor ou empregado público.

Para a apuração da despesa total com pessoal deve-se somar o valor apurado para o mês de referência com os dos onze meses anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho.

Consoante a Secretaria de Tesouro Nacional, para a apuração da despesa total com pessoal, observam-se os seguintes dispêndios brutos com pessoal:

⁹ Se for prestação de serviço direta integra a despesa com pessoal, se for concessão ou permissão não integra.

- Efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público;
- Obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários;
- Contribuição a entidades de previdência;
- Ressarcimento de pessoal requisitado;
- Contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público;
- Terceirizados que substituem servidor ou empregado público;
- Médico contratado por meio de cooperativas;
- Conselheiros tutelares;
- Pessoal inativo e pensionistas;
- Sentenças Judiciais de Pessoal;
- Despesas de Exercícios Anteriores relacionadas a pessoal;
- Incentivo à demissão voluntária.

Ainda, de acordo com a Secretaria, não se consideram gastos brutos com pessoal:

- Espécies indenizatórias: ajuda de custo e diárias;
- Benefícios assistenciais: auxílio natalidade, auxílio funeral, auxílio creche/escola, salário família, auxílio

- reclusão;
- Estagiários; e
- Contratos de aprendizagem.

É primordial perceber que na verificação do atendimento destes limites não serão computadas os gastos com inativos custeados por recursos provenientes:

- da arrecadação de contribuição dos segurados;
- da compensação financeira;
- 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.

Na verificação do atendimento ao limite de 60% da RCL, é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência.

Destaca-se que a despesa total com pessoal será objeto de verificação quadrimestral do cumprimento do limite global de 60% mencionado anteriormente.

Ainda no que concerne aos limites de gastos com pessoal para os municípios, a LRF manteve o ‘limite máximo’ de 54% para o poder executivo, mas também acrescentou o ‘limite prudencial’ e o ‘limite de alerta’. O limite prudencial é de 51,3%, o qual está previsto no parágrafo único do artigo 22 da LC 101/2000 “que estipula 95% do limite máximo para todas as esferas do governo e ainda elenca uma série de vedações ao poder que incorre no excesso.”.

As vedações são:

- concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a garantia prevista na CF/88 de assegurar revisão geral anual aos servidores públicos;
- criação de cargo, emprego ou função;
- alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- contratação de hora extra, ressalvadas as despesas

decorrentes de urgência ou interesse público relevante e as situações previstas na LDO.

Se o gasto total com pessoal ultrapassar os limites mencionados, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se as seguintes providências;

- redução em pelo menos vinte por cento das despesas com os cargos em comissão e funções de confiança;
- exoneração dos servidores não estáveis; e
- Se as medidas aludidas não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da LRF, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

- receber transferências voluntárias;
- obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;
- Contratar operações de crédito ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que

visem à redução das despesas com pessoal.

As sanções acima aplicam-se imediatamente se o dispêndio total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do prefeito.

As restrições não se aplicam ao município em caso de queda de receita real superior a 10% (dez por cento), em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a:

I – diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União; e

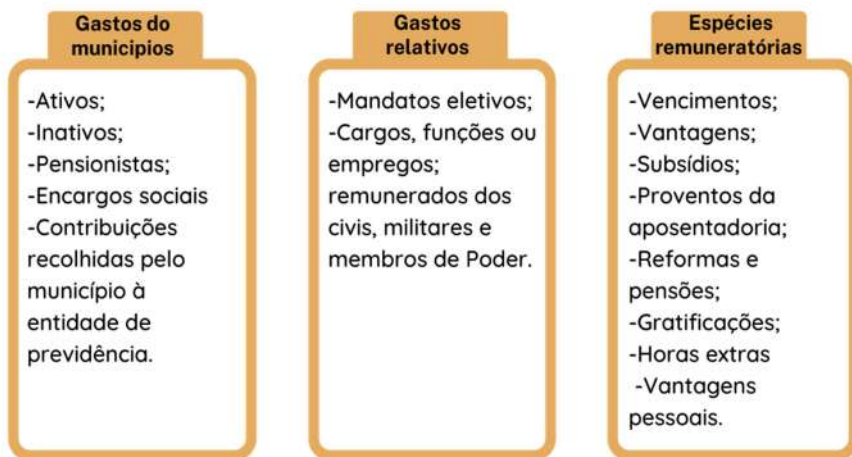
II – diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais.

Ainda, cabe ressaltar que as exceções só se aplicam caso a despesa total com pessoal do quadrimestre vigente não ultrapasse o limite percentual de 60% para o município, 54% para o poder executivo, considerada, para este cálculo, a receita corrente líquida do quadrimestre correspondente do ano anterior atualizada monetariamente.

Quanto ao ‘limite de alerta’ dos gastos com pessoal para os municípios é de 48,6%, consoante art. 59 da LRF, ao

determinar no inciso II do parágrafo 1º, que “o gestor deverá ser alertado se o gasto com pessoal ultrapassar 90% do limite máximo”, i.e., 48,6% do limite de alerta. (BRASIL, LC 101, 2000).

Despesas com o pessoal



Fonte: Elaborada pelos autores.

Despesas com a Seguridade Social

A LRF prevê que a criação, ampliação ou majoração de benefícios ou serviços relativos à seguridade social não podem

ocorrer sem a criação ou a majoração de fonte de custeio correspondente, além da necessidade de instrução com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Adicionalmente, a Lei nº 9.717/98 prevê que os RPPS não podem conceder benefícios diferentes dos concedidos aos trabalhadores submetidos ao Regime Geral de Previdência Social.

A exceção da concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação previstas na legislação previdenciária, todo aumento de despesa deverá ser objeto, ou de compensação, ou de previsão de custo adicional, com o aumento permanente

Despesas com a Seguridade Social

Lei nº 9.717/98

prevê que os RPPS não podem conceder benefícios diferentes dos concedidos aos trabalhadores submetidos ao Regime Geral de Previdência Social.



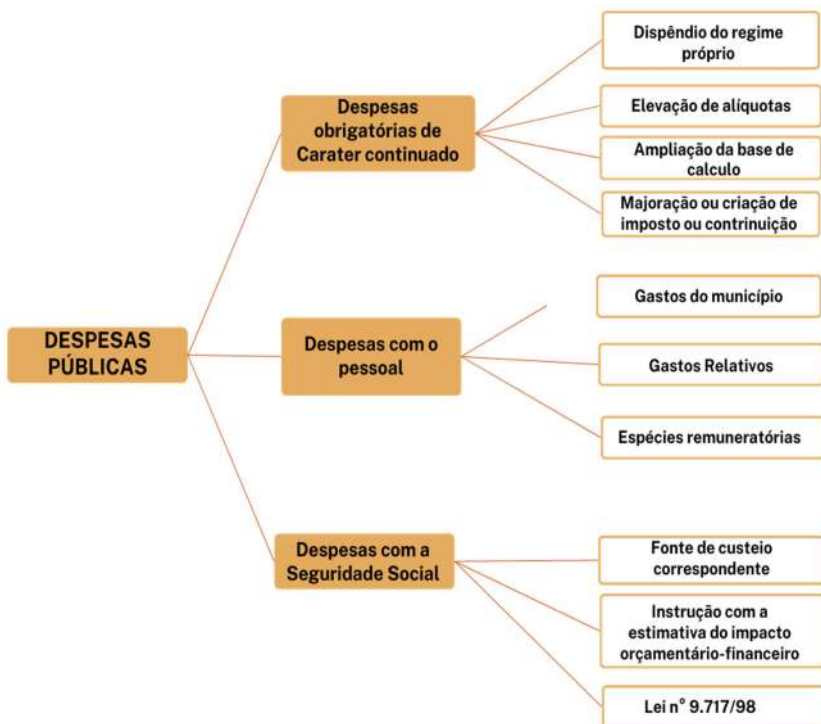
Ampliação ou majoração de benefícios ou serviços relativos à seguridade social



Criação ou a majoração de fonte de custeio correspondente

de receita.

Fonte: Elaborada pelos autores.



Fonte: Elaborada pelos autores.

Das Transferências Voluntárias

As transferências voluntárias serão suspensas sempre que o município não arrecadar tributo de sua competência, ultrapassar o limite de despesa total com pessoal, descumprir os

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

prazos de consolidação e divulgação de suas contas ou descumprir a Lei nº 9.717/98.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Da Gestão Patrimonial

Da Disponibilidade de Caixa

Versa o art. 43 da LRF que as disponibilidades de caixa do regime próprio ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades do município. As aplicações devem observar os limites e condições de proteção e prudência financeira.

É vedada a aplicação dessas disponibilidades em:

I - títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos a empresas controladas pelo município;

II - empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas.

Subsidiariamente, a aplicação das disponibilidades do RPPS, existindo ou não fundo previdenciário específico, além das vedações já mencionadas, aplicam-se o estabelecido pelas resoluções do Conselho Monetário Nacional nº 2.651 e 2.652, ambas de 23 de setembro de 1999, com as alterações subsequentes.

As disponibilidades do fundo também devem ser mantidas em conta separada das disponibilidades de caixa do município.

Os recursos do fundo com finalidade previdenciária devem ser aplicados tendo presente as condições de segurança, rentabilidade, solvência e liquidez. Os recursos provenientes das alienações de patrimônio vinculado ao fundo deverão ter no mínimo 80% de seu valor aplicado isolada ou cumulativamente:

a) títulos de emissão do Tesouro Nacional, inclusive créditos securitizados;

b) títulos de emissão do Banco Central do Brasil;

c) títulos ou valores mobiliários de emissão de instituições financeiras cujo capital social seja integralmente detido pela

União; e

d) títulos ou valores mobiliários de emissão de subsidiárias das instituições referidas no item anterior.

Os vinte por cento (20%) restantes, assim como os recursos em moeda corrente derivados das contribuições dos municípios, dos segurados ou de outros aportes, devem ser aplicados:

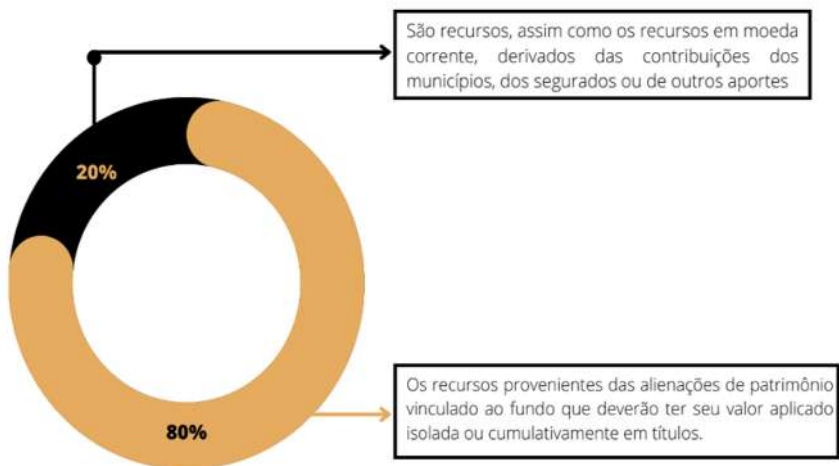
a) até 100% (cem por cento) em títulos de emissão do Tesouro Nacional e/ou títulos de emissão do Banco Central do Brasil;

b) até 80% (oitenta por cento), isolada ou cumulativamente, nos seguintes investimentos de renda fixa:

- depósitos em contas de poupança, observado o máximo de 5% dos recursos de que se trata em depósitos da espécie em uma mesma instituição financeira;

- cotas de fundos de investimento financeiro e de fundos de aplicação em cotas de fundos de investimento financeiro.

c) até 30% (trinta por cento) em quotas de fundos de investimentos constituídos nas modalidades regulamentadas pela CVM



Fonte: Elaborada pelos autores.

Os responsáveis pela administração dos regimes próprios e dos fundos devem realizar, no mínimo semestralmente, avaliação do desempenho das aplicações a cargo das instituições administradoras, rescindindo contrato quando se verificar desempenho insatisfatório por dois períodos consecutivos, conforme critérios estabelecidos no contrato.

É vedada a aplicação das disponibilidades do fundo de natureza previdenciária em:

- títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos a empresas controladas pelo município; empréstimos, de qualquer

natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas;

- manutenção de bens móveis e imóveis a ele vinculados;
- concessão de empréstimos ou financiamentos ou abertura de crédito sob qualquer modalidade a pessoas físicas/jurídicas; e
- prestação de fiança, aval, aceite ou qualquer forma de coobrigação.

Compete ao Ministério da Previdência ou equivalente aprovar as planilhas de enquadramento de aplicações do fundo, que devem ser formalizadas com os respectivos cronogramas. Os ajustes devem ser feitos gradativamente à medida que liquidada as operações ou ingressados novos recursos no fundo.

Deverá ser enviado ao Ministério, na periodicidade e na forma por ele estabelecidas, demonstrativo da evolução do enquadramento das aplicações. Não estão sujeitas ao enquadramento, no entanto, as atas ou cotas de sociedades que tenham sido vinculadas ao fundo ou os bens imóveis que integrem o patrimônio ou a ele venham a ser vinculados por lei.

A não observância das normas que regulam a gestão dos fundos sujeitará seus administradores às sanções civis e penais previstas em lei. (PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2000, p. 35).

Preservação do Patrimônio Público

A LC 101/2000 versa que a receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio do município só pode ser destinada ao financiamento de despesas correntes relacionadas com desembolsos previdenciários. Para que isso ocorra, o município deverá promulgar uma lei com este fim, de preferência vinculando-a ao fundo previdenciário se houver.

Bem destaca o Ministério da Previdência e Assistência Social (2000, p. 35), que admite-se, também, uso destas receitas para a questão de débitos junto ao Regime Geral administrado pelo INSS.

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.

Fonte: Elaborada pelos autores

Da Transparência, Controle e Fiscalização Transparência da Gestão Fiscal

Conforme insculpido no início da LRF, responsabilidade na administração fiscal pressupõe ação planejada e transparente. De acordo com a citada lei complementar, são instrumentos de transparência da gestão fiscal: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; bem como, as versões simplificadas desses documentos.

A transparência deve ser assegurada através da ampla divulgação dos documentos listados acima, inclusive em meio eletrônico de acesso público. O incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento, também devem ser promovidos, o que ocorre por meio da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização (CMO).

A Lei nº 9.717/98 garante o pleno acesso dos segurados às informações relativas à direção do regime próprio e participação de representantes dos servidores públicos, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.

Instrumentos de transparência da gestão fiscal

- 1** Os planos
- 2** Orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias
- 3** As prestações de contas e o respectivo parecer prévio
- 4** Relatório Resumido da Execução Orçamentária
- 5** Relatório de Gestão Fiscal

Fonte: Elaborada pelos autores

Escrituração e Consolidação das Contas

Para o cumprimento do determinado na LRF, no que se refere a questão previdenciária, o município, ao elaborar a escrituração das contas públicas, deve apresentar demonstrativos

financeiros e orçamentos específicos para as receitas e despesas previdenciárias.

Os demonstrativos financeiros e orçamentários específicos das receitas e despesas previdenciárias deverão ser publicados pelos municípios até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, com o resultado do bimestre e o acumulado no exercício em curso, devendo constar dos demonstrativos, de forma desagregada:

- a) o valor da contribuição do município;
- b) o valor total das contribuições dos segurados;
- c) o valor do gasto total com pessoal;
- d) o valor total da despesa com benefícios previdenciários;
- e) o valor da receita corrente líquida do município;
- f) os valores de quaisquer outros itens considerados para efeito do cálculo da despesa líquida;
- g) o valor do saldo financeiro do regime próprio. (PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2000, p. 36).

No caso dos municípios com população inferior a 50 mil habitantes, o demonstrativo de execução orçamentária e financeira poderá ser publicado até 30 dias após o encerramento do semestre.

Em conformidade com o art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo Municipal deve encaminhar suas contas ao Executivo da União, com cópia para o Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril. O descumprimento deste prazo impedirá que o município receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da



- de 50.000

**Prazo até 30 dias após
o encerramento do
semestre**



+ de 50.000

**Prazo até 30 dias após
o encerramento do
bimestre**

dívida mobiliária.

Fonte: Elaborada pelos autores

Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)

Insculpidas nos artigos 52 e 53 da LC 101/2000, a

determinação de que:

- o Relatório Resumido da Execução Orçamentária seja publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre (no que se refere a questão previdenciária, o Relatório deve conter um demonstrativo com receitas e despesas previdenciárias semelhante ao citado na seção "Escrituração e Consolidação das Contas").

- o Relatório do último bimestre do exercício deve estar acompanhado das projeções atuariais do regime próprio.

Artigo 52 da LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000

O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre

Artigo 53 da LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000

Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos

Do Relatório de Gestão Fiscal (RGF)

Observa-se na Seção IV, do Capítulo IX da LRF, que o Relatório de Gestão Fiscal deve ser elaborado ao final de cada quadrimestre, constando a verificação do limite de comprometimento da Receita Corrente Líquida com o desembolso total com pessoal do Município 60% (sessenta por cento).

No que se refere a questão previdenciária, o Relatório deve conter um demonstrativo com receitas e despesas previdenciárias semelhante ao citado no item "Escrituração e Consolidação das Contas".

Caso o limite tenha sido ultrapassado, o Relatório deve conter, também, a indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar para regularizar a situação.

Ressalta-se que, segundo Vesely (2018, p. 114) tanto o RGF quanto o RREO devem ser elaborados de forma padronizada, conforme estabelecido no Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais do Ministério da Economia.



Fonte: Elaborada pelos autores

Prestação de Contas

Prevê a LC 101/2000 que as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal incluirão, também, as prestações de contas dos Presidentes do Poder Legislativo e Judiciário. Destaca-se que o parecer prévio do Tribunal de Contas Municipal deve ser emitido separadamente.

Estas prestações de contas devem evidenciar o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativas e judicial, bem como as demais

medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições, nos termos do art 58. (BRASIL, LC 101, 2000).

Prestação de contas - LC 101/2000

Prevê que as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal incluirão prestações de contas dos Presidentes do Poder Legislativo e Judiciário. O parecer prévio do Tribunal de Contas Municipal deve ser emitido separadamente

Fonte: Elaborada pelos autores

Fiscalização

A LRF trata de atribuir competência ao Poder Legislativo, diretamente ou com auxílio do Tribunal de Contas, e ao sistema de controle interno de cada Poder, a fiscalização do cumprimento das normas estabelecidas na própria lei, requerendo atenção especial a:

- I. cumprimento das metas estabelecidas na LDO;
- II. limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- III. medidas adotadas para o retorno do gasto total com pessoal ao limite estabelecido na LRF;

IV. providências tomadas, conforme o disposto no art. 31 da LRF, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V. destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as da LRF;
e

VI. cumprimento do limite de gastos totais do legislativo municipal. (BRASIL, LC 101, 2000).

O Tribunal de Contas Municipal deve alertar os Poderes Executivo e Legislativo quando constatar que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima de 12% da receita corrente líquida do município ou quando a contribuição do município ultrapassar o dobro da contribuição dos segurados. (PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2000, p. 37).

Fiscalização

- 1** Cumprimento das metas estabelecidas na LDO;
- 2** Limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- 3** Medidas adotadas para o retorno do gasto total com pessoal ao limite estabelecido na LRF;
- 4** Destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as da LRF
- 5** Cumprimento do limite de gastos totais do legislativo municipal. (BRASIL, LC 101, 2000).

Fonte: Elaborada pelos autores

Das Disposições Finais e Transitórias da LRF

Em seu último Capítulo, possibilita a LC que os municípios com população inferior a 50 (cinquenta) mil habitantes optem por efetuar a verificação do cumprimento dos limites de despesa total com pessoal (60%) e repartição dos limites globais entre os Poderes ao final do semestre.

Caso haja ocorrência de calamidades públicas, reconhecida pela Assembleia Legislativa, o município estará dispensado da obrigação de atingir os resultados fiscais, das

limitações de empenho e da contagem dos prazos estabelecidos pela LRF. Esta dispensa durará enquanto perdurar a situação de calamidade.

Os prazos estabelecidos na LRF poderão ser duplicados caso haja crescimento real do Produto Interno Bruto baixo ou negativo por período igual ou superior a quatro trimestres.

A LRF prevê, ainda, a constituição do Conselho de Gestão Fiscal¹⁰, composto por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade. Esse Conselho terá como atribuições o acompanhamento e a avaliação permanentes da política e da operacionalidade da gestão fiscal.

De forma resumida, o objetivo básico da LRF em matéria previdenciária é determinar que o município que mantiver ou instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

¹⁰ Diante da não instituição do Conselho de Gestão Fiscal até a presente data, a Contabilidade Geral da União é o órgão competente para dirimir as dúvidas quanto à operacionalização da LRF.

Das Disposições Finais e Transitórias da LRF

Nos municípios

Municípios com população inferior a 50 mil habitantes podem optar por verificação do cumprimento dos limites de despesa total com pessoal (60%) e repartição dos limites globais entre os Poderes ao final do semestre.

Exceções LRF

A LRF prevê a constituição do Conselho de Gestão Fiscal, composto por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade. Com atribuições o acompanhamento e a avaliação permanentes da política e da operacionalidade da gestão fiscal.

Fonte: Elaborada pelos autores

JULGADOS DO TEMA

Ementa: AGRAVO LEGAL. Artigo 557 DO CPC. PODERES DO RELATOR DO RECURSO. DUPLA ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS. ART. 11 DA EC 20/98. IMPOSSIBILIDADE. VEDAÇÃO EXPRESSA. PROCURADOR DA FAZENDA NACIONAL COM PROCURADOR DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. RPPS. REGIME PRÓPRIO. CARGOS EFETIVOS DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS, INCLUÍDAS SUAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES. ART. 40 DA CRFB/88. AGRAVO IMPROVIDO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO. I. O Código de Processo Civil atribui poderes ao Relator para negar seguimento a recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou jurisprudência dominante do respectivo Tribunal, do Supremo Tribunal Federal ou de Tribunal Superior, bem como para dar provimento ao recurso interposto quando o ato judicial recorrido estiver em manifesto confronto com súmula ou jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal ou de Tribunal Superior. II. Hipótese dos autos em que a decisão agravada observou os critérios anteriormente expostos e a parte agravante não refuta a subsunção do caso ao entendimento firmado, limitando-se a questionar a orientação adotada, já

sedimentada nos precedentes mencionados por ocasião da aplicação da disciplina do artigo 557 do Código de Processo Civil. CPC. III. O impetrante alega que foi procurador do Instituto de Previdência do Município de São Paulo - IPREM, no período de 06.04.1983 até 12.06.1992, quando se aposentou voluntariamente por ter cumprido com os requisitos legais junto à Prefeitura de São Paulo. Após prestou novo concurso e foi aprovado no cargo de Procurador da Fazenda Nacional em 14.05.1993, tendo exercido suas funções até 25.04.2011, data em que se aposentou compulsoriamente por ter completado 70 anos de idade. IV. Em 2011 recebeu documento obrigando-o a optar por uma das aposentadorias e entende ter sido prejudicado em seu direito líquido e certo, porque ao seu entendimento as situações são favoráveis à acumulação de proventos haja vista que os regimes previdenciários são diferentes assim como a fonte pagadora, ou seja, regime previdenciário Municipal e Regime Previdenciário Federal. Entende também que há invalidade da aplicação retroativa da EC n.º 20/98 e que mesmo que aplicável teria direito a uma transição razoável. V. A Constituição da República, no § 10 do art. 37, veda a percepção acumulada de proventos de aposentadoria decorrentes dos arts. 40 (regime próprio dos servidores titulares de cargo efetivo), 42 (regime dos membros das Polícias Militares e do Corpo de Bombeiros Militares) e 142 (regime dos membros das Forças Armadas) com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, estando o impetrante inserto

dentro desta proibição por objetivar a acumulação em dois cargos decorrentes do artigo 40. VI. Embora o art. 11 da EC n.º 20/98 estabeleça regra transitória admitindo a acumulação de proventos relativos à aposentadoria com vencimentos devido ao reingresso do aposentado em serviço público por meio de concurso público de provas e títulos, esse mesmo dispositivo vedou expressamente o recebimento de proventos relativos à aposentadoria de dois cargos públicos inacumuláveis. VII. Trata-se de um único regime disciplinado no art. 40 da CF/88. VIII. Agravo legal desprovido.

Decisão: Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, por unanimidade, negar provimento ao agravo legal, nos termos do relatório e voto que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. (Acórdão. Processo 0011402-09.2011.4.03.6100. Relator: Desembargador FEDERAL COTRIM GUIMARÃES. TRF - TERCEIRA REGIÃO. SEGUNDA TURMA. Julgado em 23/09/2014, e-DJF3 Judicial em 02/10/2014).

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR OCUPANTE DE CARGO EM COMISSÃO E AGENTES POLÍTICOS. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. ART. 12, I, "H", DA LEI Nº 8.212/91 NA REDAÇÃO CONFERIDA PELA LEI Nº 9.506/97. ADI. Nº 2.135-4. REGIME ÚNICO QUE PERSISTE. RESSALVA QUANTO AOS EFEITOS ADVINDOS DE LEGISLAÇÃO BAIXADA COM FULCRO

NA INOVAÇÃO CONSTITUCIONAL QUE ALTERA O PANORAMA. Antes das alterações levadas à efeito por obra da Emenda Constitucional nº 20/98, prevalecia o regime jurídico para os servidores públicos (CF: art. 39, redação anterior à EC. 20/98), em face do qual os entes políticos viram-se compelidos a criar regimes previdenciários próprios, diante da necessidade de revisão dos proventos de aposentadoria desses servidores, em ordem a manter a paridade com os servidores da ativa (CF: art. 40 § 4º, redação anterior à EC. 20/98), inclusive porque autorizados a instituir contribuições sociais voltadas para esta finalidade (CF: art. 149, parágrafo único). Com a nova redação imprimida aos art's. 39 e 40 da Constituição Federal, o regime único restou mantido, assegurando-se, agora expressamente, o direito aos servidores públicos, ocupantes de cargos efetivos, a inativação em critérios distintos dos empregados da iniciativa privada, o que deflui do art. 40 e §§ 1º e 3º, assegurando-se-lhes também a observância, no que couber, dos requisitos e critérios fixados para o regime geral (disp. cit., § 12). Por força da alteração constante do § 13 do mesmo cânone, os servidores ocupantes de cargo em comissão, cargo temporário ou emprego público, passaram a sujeitar-se ao regime geral da previdência social, conquanto para os ocupantes de cargos temporários, houvesse previsão de norma legal para dispor a respeito (CF: art. 40 § 2º, redação anterior à EC. 20/98). Estes servidores sujeitam-se agora ao regime previdenciário geral, remanescendo o regime próprio somente para os ocupantes de cargos

públicos. Os agentes políticos, enquanto ocupantes de cargos temporários, também passam a sujeitar-se ao regime geral, contudo, o legislador haverá que observar as diretrizes constitucionais para a implementação da exigência, máxime aquela referida ao âmbito do § 4º do art. 195 da Carta Magna, posto que o art. 195, inciso I da mesma, limita a contribuição em apreço sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho. Tal o contexto a inclusão da alínea "h" no inciso I do art. 12 da Lei 8.212/91, pela Lei 9.506/97, não é suficiente para a cobrança em pauta, na medida em que o elemento material da obrigação, qual seja o pagamento de subsídios, não subsume-se à expressão salários, ganhando relevo para o deslinde da matéria os julgamentos já proferidos pelo Augusto Pretório no RE. 166.772-9, j. 12.05.94, Relator o Ministro Marco Aurélio e na ADIN. 1.102-DF, Relator o Ministro Maurício Corrêa, j. 05.10.95. De outro tanto, para os ocupantes de cargo em comissão a contribuição é devida como visto. Embora antes da EC nº 20/98 pudessem submeter-se apenas ao regime próprio, no caso, cabe ressaltar a r. sentença no ponto em que esclarece que a lei instituidora do regime de previdência municipal, não previu todas as coberturas exigidas pela Constituição Federal, de sorte que não pode se sobrepor ao regime geral nem mesmo antes da EC nº 20/98. Liminar conferida na ADI. Nº 2.135-4, suspendendo os efeitos da EC. 19/98, na parte em que modificou a redação do art. 39 da lei maior, redação originária (regime único), insuscetível de interferir neste

panorama, diante da ressalva expressa a respeito da permanência dos efeitos advindos da legislação editada com lastro na citada inovação constitucional, até final julgamento daquela ação (item 3 da ementa). Apelação do impetrante a que se dá parcial provimento, para reformar a r. sentença, reconhecendo como indevida a contribuição previdenciária de que trata o art. 12, inciso I, "h", da Lei nº 8.212/91, na redação dada pela Lei nº 9.506/97. **Decisão:** Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, por unanimidade, dar parcial provimento ao apelo do impetrante, nos termos do relatório e voto que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. (Acórdão. Processo: 0000254-71.2002.4.03.6114. Relator: JUIZ CONVOCADO ROBERTO JEUKEN. TRF - TERCEIRA REGIÃO. SEGUNDA TURMA. Julgado em 15/09/2009, e-DJF3 Judicial em 01/10/2009).

Ementa: PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. SERVIDORES MUNICIPAIS TITULARES DE CARGO EFETIVO. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO LOCAL. SÚMULA 280/STF. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. FUNDAMENTO NÃO IMPUGNADO. SÚMULA 182/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I. Hipótese em que em que se discute a vinculação obrigatória ao Regime Geral da

Previdência Social, dos servidores municipais titulares de cargos efetivos, porque o regime próprio de previdência social, criado pela Lei Municipal 14/95, que estabeleceu convênio com o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais - IPSEMG para pagamento de benefícios, não garantiria o pagamento integral de aposentadorias e pensões aos segurados. II. Entretanto, as alegadas características da legislação municipal, das quais resultaria a obrigatoriedade de vinculação e de recolhimento de contribuições ao Regime Geral da Previdência Social, não poderiam ser avaliadas no âmbito do recurso especial, a teor do entendimento consolidado na Súmula 280/STF. III. Ademais, a suposta ausência de prestação integral de aposentadoria e pensões, no regime próprio de previdência social municipal e no convênio firmado com o IPSEMG, não foi apreciada pelo acórdão de origem, faltando o requisito indispensável do prequestionamento. Incidência da Súmula 211/STJ. IV. O acórdão de origem concluiu que as exigências do art. 1º da Lei 9.717/98 não se aplicam ao Município de Periquita/MG, porquanto mantinha ele regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, por meio da Lei Municipal 14/95, anteriormente ao advento da aludida Lei 9.717/98. Tal fundamento não foi impugnado pela agravante, no Recurso Especial, pelo que é aplicável a Súmula 182/STJ, no particular. V. Agravo Regimental improvido. **Decisão:** Vistos, relatados e discutidos os autos em

que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao Agravo Regimental, nos termos do da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Os ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques (Presidente) votaram com a Sra. Ministra Relatora. (Acórdão. Processo n.º 2011.02.92157-7. Relatora: ASSUSETE MAGALHÃES. STJ - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. SEGUNDA TURMA. Julgado em 08/04/2014, DJE em 22/04/2014).

Ementa: PROCESSUAL CIVIL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. MUNICÍPIOS. SERVIDORES PÚBLICOS TEMPORÁRIOS OCUPANTES DE CARGO EM COMISSÃO - LEI Nº 8.647/93. ART. 13 DA LEI 8.212/91. INAPLICABILIDADE - 1. Improcedente a alegação da recorrente no sentido de que os servidores não integravam o regime próprio de Previdência Social Municipal, o que não se justifica a exclusão dos servidores comissionados do regime Geral de Previdência Social. 2. A deliberação destacou de forma clara que em relação às categorias de servidores ocupantes de cargos em comissão sujeitas a regime próprio de previdência, o INSS não tem legitimidade para exigir contribuições previdenciárias. 3. Da análise da legislação municipal pertinente pode-se concluir que os servidores comissionados estavam ao abrigo do regime próprio de Previdência Social, sendo indevida sua vinculação ao regime

geral e, em consequência, as cobranças das respectivas contribuições. 4. Ao contrário do que aconteceu no âmbito da União com a edição da Lei nº 8.647/93, não havia no período de apuração do auto de infração - anos de 1993 e 1994 - qualquer norma, seja na esfera federal ou local, que submeter os servidores públicos municipais temporários e os ocupantes de cargos municipais em comissão ao Regime Geral de Previdência Social-RGPS, quando houvesse no Município regime previdenciário próprio. No particular, não há amparo legal para a exclusão de agentes públicos municipais sem vínculo efetivo com o Município do regime próprio de previdência, pois servidor público é gênero do qual fazem parte o ocupante em cargo em comissão e o servidor temporário (RMS 11.722/DF, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJU de 29.10.01). 5. Permanece inalterada a r. decisão agravada, pelos seus próprios fundamentos. 6. Agravo conhecido e desprovido. (APELAÇÃO CÍVEL. Processo no 0004043-54.1999.4.02.5001. Relator: RENATO CESAR PESSANHA DE SOUZA. TRIBUNAL - SEGUNDA REGIÃO. Julgado em 07/12/2010, DJU de 17/12/2010).

Ementa: PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO LEGAL. ART. 557, § 1º, DO CPC. PRESENÇA DOS REQUISITOS. REJEIÇÃO DA PRELIMINAR. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL. CRIAÇÃO. PRESENÇA DOS REQUISITOS. FATOS GERADORES

POSTERIORES À CRIAÇÃO DO REGIME PRÓPRIO. COMPROVAÇÃO DO EFETIVO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. NULIDADE DA COBRANÇA. AGRAVO IMPROVIDO. 1. De acordo com o artigo 557, caput, do Código de Processo Civil, "o relator negará seguimento a recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior". Frise-se que a lei não menciona jurisprudência pacífica, o que, na verdade, poderia tornar inviável a sua aplicação. Menciona o texto legal que o relator poderá negar seguimento ao recurso quando estiver em confronto com a jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do Supremo Tribunal Federal ou de Tribunal Superior. Ora, ao meu ver, a referência à jurisprudência dominante revela que, apesar de existirem decisões em sentido diverso, acabam por prevalecer, na jurisprudência, as decisões que adotam a mesma orientação invocada pelo relator, não prosperando, portanto, a preliminar arguida. 2. A Constituição Federal conferiu aos municípios autonomia para instituir regime próprio de previdência social para os seus servidores. Após devidamente criado, pelo Município, o regime próprio de previdência social, seus servidores estarão excluídos do Regime Geral de Previdência Social - RGPS. 3. A Lei nº 1.882, de 15 de outubro de 1981, editada pelo Município de São Vicente, ao transformar a embargante em entidade autárquica, com personalidade

jurídica, autonomia administrativa e financeira, foi expressa ao determinar que os servidores do SESASV contribuirão obrigatoriamente para a Caixa de Previdência dos Servidores Municipais, na forma da legislação vigente. Por sua vez, a Lei Municipal nº 1.377/68, responsável por criar a Caixa de Previdência dos Servidores Municipais de São Vicente, efetivamente dispôs a respeito dos benefícios previdenciários previstos aos servidores a ela vinculados (aposentadoria, pensão, auxílios), caracterizando-se, portanto, a presença dos requisitos para a criação do regime próprio de previdência municipal. .

4. In casu, a embargante pretende ver declarada a nulidade da NFLD - Notificação Fiscal de Lançamento de Débito, cujos fatos geradores das contribuições previdenciárias ocorreram entre 10/1981 a 10/1988, ou seja, posteriormente à criação do sistema próprio de previdência do Município de São Vicente. Assim, inexistindo débitos anteriores à vinculação dos servidores do SESASV ao regime próprio de Previdência Social, não prospera a cobrança pretendida pela agravante, considerando-se, sobretudo que, consoante demonstram as folhas de pagamento acostadas aos autos, houve o efetivo recolhimento das contribuições previdenciárias para a Caixa Municipal de Previdência Social, nos moldes previstos no art. 13 da Lei Municipal nº 1882/81. 5. Agravo legal improvido. **Decisão:** Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, por unanimidade, REJEITAR a

preliminar arguida e NEGAR PROVIMENTO ao agravo legal, nos termos do relatório e voto que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. (Acórdão. Processo n.º 0087401-33.1996.4.03.9999. Relator: JUIZ CONVOCADO RENATO TONIASSO. TRF - TERCEIRA REGIÃO. PRIMEIRA TURMA. Julgado em 01/12/2015, e-DJF3 Judicial em 14/12/2015).

Ementa: DIREITO TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS. MUNICÍPIO COM REGIME PREVIDENCIÁRIO PRÓPRIO. COBRANÇA INDEVIDA PELA AUTARQUIA PREVIDENCIÁRIA. A CR/88 (195, I), com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98 e a Lei nº 8.212/91, arts. 13 e 15, determinam a cobrança da exação a ser recolhida ao regime geral dos municípios que não possuem regime próprio de Previdência Social. Entretanto, como bem observado pela sentença e pelo parquet, o município embargante - São Vicente - tem legislação específica que afasta a incidência de contribuições para os cofres do INSS. Neste sentido, temos a Lei 1377/68 (fls. 50/70), que dispôs sobre a **previdência municipal**, com contribuição obrigatória dos segurados (artigo 3º, III - fls. 51) e a lei 2200/88, que expressamente abrigou, na **previdência municipal**, os servidores contratados em regime celetista. Em decorrência deste último diploma, os servidores vinham efetivamente contribuindo para a "Caixa" municipal, como atestam, à farta, os contracheques de fls. 113/813. Insta constar

que estes recolhimentos se deram no período de 11/88 a 06/89, precisamente aquele cobrado pelo INSS na execução fiscal ora embargada. Apelação e remessa oficial improvidas. **Decisão:** Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia TURMA Z do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, por unanimidade, negar provimento à apelação do INSS e à remessa oficial, nos termos do relatório e voto que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. (Acórdão. Processo n.º 0078210-61.1996.4.03.9999. Relator: JUIZ CONVOCADO LEONEL FERREIRA. TRF - TERCEIRA REGIÃO. JUDICIÁRIO EM DIA - TURMA Z. Julgado em 15/06/2011, e-DJF3 Judicial em 01/07/2011).

CONCLUSÃO

A aprovação da LRF foi um esforço empreendido pelo Governo Federal no sentido de implementar seu Programa de Estabilidade Fiscal, cuja premissa básica é que os entes não podem gastar mais do que arrecadam. Assim, a LRF é um instrumental fundamental para estabelecer parâmetros a serem compulsoriamente obedecidos pelos diversos níveis de governo com vistas a garantir o controle fiscal responsável das contas públicas, mediante a adoção de mecanismos de planejamento de receitas e despesas, de prevenção de riscos e de correção de

desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, de transparência e controle social da execução fiscal e de instituição de limites para o gasto público, com a responsabilização dos entes públicos e das autoridades governamentais em caso de não cumprimento das normas de disciplina fiscal.

O equilíbrio das contas públicas é fundamental para garantir a estabilidade da moeda, o crescimento sustentado da economia, com redução dos juros e aumento da poupança interna, e a melhoria progressiva das condições de vida da população.

Nesse esforço, além da aprovação da LRF, com o intuito de instituir um ajuste definitivo das contas públicas do conjunto dos Poderes e níveis de governo, anteriormente foi eleita como prioridade a reforma da Previdência Social, em especial a aprovação da Lei Geral da Previdência Pública, materializada na aprovação da Emenda Constitucional nº 20/98 e da Lei nº 9.717/98, bem como nas legislações subsequentes. Os desequilíbrios na previdência, tanto no RGPS como nos RPPS foram identificados como um dos principais focos de instabilidade fiscal, sendo necessário corrigir não apenas distorções no nível das despesas, mediante revisão dos planos de benefícios, mas também incrementar a receita mediante afirmação do caráter contributivo do sistema previdenciário e

combate a um conjunto de renúncias fiscais nessa área.

O desequilíbrio nas contas previdenciárias é um dos principais fatores de agravamento dos resultados fiscais do setor público. A necessidade de financiamento dos regimes próprios de previdência social é várias vezes maior que o déficit no INSS e mantida essa situação, os gastos com aposentadorias e pensões dos servidores públicos e seus dependentes pode inviabilizar as administrações públicas, pela compressão dos salários dos servidores da ativa e esgotamento da disponibilidade de recursos para execução de outras políticas públicas relevantes, em especial na área social.

O descumprimento das determinações da LRF e da legislação previdenciária específica enseja punições aplicáveis aos municípios e às autoridades locais. Por isso, é muito importante que os gestores estejam atentos à adequada observância das normas legais, cobrando dos responsáveis sua correta execução.

Os municípios que descumprirem as normas mencionadas estão sujeitos:

a) a suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União, salvo aquelas destinadas ao custeio de ações nas áreas de educação, saúde e assistência social;

b) ao impedimento de celebração de contratos, convênios, acordos ou ajustes similares com a União e de obtenção de

empréstimos, financiamentos, avais, subvenções em geral e garantia, direta ou indireta, da União;

c) a suspensão da contratação de operações de crédito, inclusive ARO, e de empréstimos e financiamentos de instituições financeiras federais, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem a redução das despesas com pessoal; e

d) a suspensão do pagamento dos valores devidos pelo RGPS a título de compensação financeira, em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

Já os responsáveis pelo descumprimento das normas podem sofrer as sanções previstas no Código Penal e outras, nos termos da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que tipifica os crimes relacionados à inobservância da LRF.

No que concerne ao descumprimento das normas previstas na Lei nº 9.717/98, os dirigentes do órgão ou da entidade gestora do regime próprio respondem diretamente pelas infrações, sujeitando-se, no que couber, ao regime repressivo da Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977, e alterações subsequentes. Essas infrações serão apuradas mediante processo administrativo do Ministério que tenha por base o auto, a representação ou a denúncia positiva dos fatos irregulares, assegurando ao acusado o contraditório e a ampla defesa. Apurada a infração, sujeita-se o responsável às seguintes penalidades: advertência, multa

pecuniária ou inabilitação temporária para o exercício de cargo de diretor de RPPS. A responsabilidade pela infração é imputável a quem lhe der causa ou para ela concorrer, respondendo solidariamente com o infrator todo aquele que, de qualquer modo, concorrer para a prática da infração. As penalidades serão aplicadas pela Secretaria de Previdência.

Ficam as recomendações que o gestor faça um diagnóstico da realidade previdenciária municipal, abrangendo uma avaliação atuarial do regime previdenciário local, acompanhada, se for o caso, de uma auditoria contábil. Feito o diagnóstico, a municipalidade poderá optar pelas seguintes alternativas, conforme as peculiaridades locais:

- a. extinguir o regime próprio de previdência, filiando seus servidores ao INSS, ou mantê-los filiados ao INSS, caso não exista regime próprio. Nessa hipótese, podem também considerar a criação de um esquema de previdência complementar para os servidores cujos salários sejam superiores ao teto de benefício do Regime Geral;
- b. instituir regime próprio de previdência ou reformá-lo, de modo a compatibilizar o plano de benefícios com o plano de custeio, com vistas ao equilíbrio financeiro e atuarial. Nessa hipótese, deve ser considerada a possibilidade de criação de um fundo integrado de

bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária.

Ressaltando que a economia obtida ao instituir o regime próprio é na ordem de 50% do dispêndio, porque no RGPS a obrigação é de +- 22% sobre o valor bruto da folha dos servidores, enquanto que no RPPS cai para 11%, esta redução gera uma sobra dos recursos do município, a qual por opção dos gestores poderá ser investida em qualquer área de ação.

Enfim, qualquer que seja a estratégia adotada, o encaminhamento dado à questão previdenciária será de vital importância para o adequado cumprimento das metas, condições e prazos de adequação referentes à despesa com pessoal, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, João Paulo de Vasconcelos. **História da previdência social brasileira**: Entenda como surgiu o sistema previdenciário no Brasil. 2017. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/historia-da-previdencia-no-brasil/>>. Acesso em: 10 de out. 2021.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico** : Elaboração de trabalhos na graduação. - 10. ed. - São Paulo : Atlas, 2010.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social no Brasil**: conquistas e limites à sua efetivação. Departamento de Serviço Social da UnB. Serviço Social – Direitos Sociais e Competências Profissionais. 2006. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/34635928/3.7_Seguridade_social_no_Brasil.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1554670580&Signature=SoFxUU44hAMDpkfhpvRo8vNI52I%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DSeguridade_social_no_Brasil_conquistas_e.pdf>. Acesso em: 07 de out. 2021.

BRASIL. Constituição Federal Brasileira, 1988. (Original). Câmara dos Deputados. **Legislação Informatizada**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 03 de out. 2021.

_____. Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 24 de set. 2021.

_____. Emendas Constitucionais n.º 41 e 42, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional no 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm>. Acesso em: 24 de set. 2021.

_____. Emenda Constitucional n.º 47, de 05 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm. Acesso em: 24 de set. 2021.

_____. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 05 de out. 2021.

_____. Lei Complementar 164, de 18 de dezembro de 2018. Acrescenta §§ 5º e 6º ao art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para vedar a aplicação de sanções a Município que ultrapasse o limite para a despesa total com pessoal nos casos de queda de receita que especifica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp164.htm. Acesso em: 29 de set. 2021.

_____. Lei 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm. Acesso em: 20 de set. 2021.

_____. Lei 9.718, 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 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm. Acesso em: 20 de set. 2021.

_____. Ministério da Economia. **Nota Técnica SEI nº 18162/2021/ME.**

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Previdência dos Servidores Públicos Municipais. Marcelo Viana Estevão de Moraes.** Previdência Social: Coleção Previdência Social, série estudos: A Lei de Responsabilidade Social e a Previdência dos Servidores Públicos Federais. Guia de orientação para as prefeituras. Brasília, Funprev / ANASPS 2000. Coleção Previdência Social. Série Debates, 50p.

_____. Secretaria de Previdência Social. Ministério da Economia. **Histórico de regimes previdenciários.** Atualizado em junho de 2015. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico/periodo-de-2008-2013/>>. Acesso em: 04 de out. 2021.

_____. Secretaria de Previdência Social. Ministério da Economia. **Evolução Histórica da Previdência Social no Brasil.** Atualizado em junho de 2015. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico/periodo-de-2008-2013/>>. Acesso em: 19 de set. 2021.

COSTANZI, Rogério Nagamine, FERNANDES, Alexandre Zioli, e ANSILIERO, Graziela. **O princípio constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial no regime geral de previdência social: tendências recentes e o caso da regra 85/95 progressiva.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2008.

FERREIRA, Ivaldo Fortaleza. **Sustentabilidade financeira dos regimes próprios de previdência social: uma análise do RPPS**

do Estado do Maranhão. Fundação Getulio Vargas. Escola Brasileira de Administração Pública. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Curso de Mestrado em Administração Pública. Rio de Janeiro. 2010. Disponível em:<[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8086/Ivaldo%20Fortaleza.pdf?sequence=1 & isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8086/Ivaldo%20Fortaleza.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 10 de out. 2021.

GLASENAPP, Ricardo Bernd **Direito Previdenciário** / Ricardo Bernd Glasenapp. - São Paulo : Pearson Education do Brasil, 2015. - (Coleção Bibliografia Universitária Pearson).

HORVATH, Miguel. **Direito Previdenciário**. 12. Ed. - São Paulo: Rideel, 2020.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 20. ed. - Rio de Janeiro: Impetus, 2015. 976 p. Disponível em: <www.Downloads/cursodedireitoprevidenciario-fabiozambitteibrahim-2015-151123170546-lva1-app6891.pdf>. Acesso em: 20 de set. 2021.

JUSTIÇA FEDERAL, Portal do Conselho da Justiça Federal. Jurisprudência. Disponível em: <<https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/unificada/>> Acesso em: 26 de out. 2021.

NÓBREGA, Tatiana. **Regime Previdenciário do Servidor Público** [recurso eletrônico] / Tatiana Nóbrega, Maurício Benedito. - Indaiatuba, SP : Editora Foco, 2021.

NOLASCO, Lincoln. **Evolução histórica da previdência social no Brasil e no mundo**. 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura & artigo_id=11335 & revista_caderno=20](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11335&revista_caderno=20)>. Acesso em 22 de set. 2021.

SANTORO, José Jayme de Souza. **Manual de direito previdenciário**. – 4. ed. – Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

SILVA, Rejane Viana Alves da. **Regimes previdenciários e recursos públicos** : uma análise dos municípios alagoanos à previdência própria e a variação dos investimentos em saúde e educação. - Maceió, 2020. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas) - Centro Universitário Tiradentes UNIT/AL.

SOUSA, P. F. B.; LIMA, A. O.; GOMES, A. O. NASCIMENTO, C. P. S.; PETER, M. G. A; MACHADO, M. V. V. **Desenvolvimento municipal e cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal**: uma análise dos municípios brasileiros utilizando dados em painel. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/recfin/article/view/16492/9451>>. Acesso em 09 de out. 2021.

VESELY, Thiago Andriago. **LRF Comentada**. Brasília, Artegráfica Prêmio - 2018.

SOBRE OS AUTORES



JOBSON DE PAIVA SALES

Mestre em Gestão de Sistemas de Seguridade Social, universidade de Alcalá, Espanha*. Mestre em Gestão de Planos e fundos de Pensão, Universidade de Alcalá, Espanha. Bacharel em direito pela UEPB, PB. Diretor de gestão de Pessoas do INSS, ex Diretor de Atendimento do INSS, Professor da Faculdade Anasps e na pós-graduação UNIFACISA.

*Título reconhecido no Brasil com equivalência para Engenharia de Produção.

THIAGO ANDRIGO VESELY

Gestor Público, advogado, especialista em Política, Responsabilidade Fiscal e em Administração Orçamentária e Financeira, autor de diversos livros e apostilas, com mais de duas décadas atuando no serviço público, foi entre outros cargos, Diretor de Gestão de Pessoas do INSS e coordenador de orçamento na Câmara dos Deputados. Atualmente é Professor da Faculdade Anasps.

