

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO PROFESSOR JACY DE ASSIS CURSO
DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

FLÁVIO MARTINS DA SILVA

**A INSTITUIÇÃO DE REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO
MUNICIPAL**

UBERLÂNDIA-MG

2018

FLÁVIO MARTINS DA SILVA

**A INSTITUIÇÃO DE REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO
MUNICIPAL**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação, apresentado na Faculdade de Direito Professor Jacy de Assis, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito básico para a colação de grau no curso de Direito.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos Figueira de Melo

UBERLÂNDIA-MG

2018

FLÁVIO MARTINS DA SILVA

A INSTITUIÇÃO DE REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO MUNICIPAL

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação, apresentado na Faculdade de Direito Professor Jacy de Assis, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito básico para a colação de grau no curso de Direito.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos Figueira de Melo

Uberlândia, _____ de junho de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Professor Dr. Luiz Carlos Figueira (Orientador)

Professora Dra. Shirlei Silmara de Freitas Mello (Membro da Banca)

(Membro da Banca)

Dedico este trabalho à minha família, aos meus amigos e aos meus professores, que estiveram caminhando comigo durante minha vida acadêmica e participaram da construção do meu caráter.

RESUMO

Com o advento da Constituição Federal de 1988, vários municípios passaram a criar seu regime próprio de previdência, tentados pela ideia de que não mais teriam que recolher contribuições ao Regime Próprio de Previdência Social, e de que teriam acesso a recursos repassados pelo INSS, através da chamada compensação previdenciária entre regimes de previdência. Dito isso, este trabalho se preocupará em analisar, dentro do contexto da seguridade social brasileira, a atual dinâmica dos regimes próprios de previdência social no âmbito dos municípios. Para tanto, será necessário investigar o procedimento de instituição e extinção de um RPPS municipal, bem como examinar os institutos da compensação financeira e da complementação previdenciária, a fim de concluir em que situação é vantajoso ou não ao município optar por gerir seu próprio regime de previdência. Assim, o presente estudo se propôs a investigar o tema pelo método de pesquisa predominantemente exploratório, através de levantamento bibliográfico, doutrinário, legislativo e jurisprudencial sobre o assunto, que permitiu a delimitação do conteúdo e a formulação das hipóteses. Neste sentido, a pesquisa bibliográfica foi imprescindível para possibilitar o conhecimento das principais contribuições teóricas acerca do problema. Além disso, este trabalho apostou no tipo de abordagem qualitativa para chegar em sua conclusão, utilizando-se da reunião de percepções doutrinárias e jurisprudenciais para compreender a complexidade do tema. Cumpre destacar ainda que o presente trabalho cuida de analisar o contexto geral do sistema de regime próprio de previdência social na intenção de estabelecer premissas. Somente a partir destas que é possível um estudo mais satisfatório de situações particulares de RPPS para se alcançar uma solução razoável em relação às hipóteses apresentadas. No mais, esta pesquisa busca compreender a organização dos regimes próprios no âmbito dos municípios, abordando discussões de grande relevância no atual cenário de previdência no Brasil. Afinal, apenas 2.109 dos 5.565 municípios brasileiros já instituíram um RPPS. Desta feita, resta saber os motivos pelos quais apenas 37,9% dos Entes municipais implantaram seu próprio regime. Finalmente, concluiu-se que o atual cenário legislativo acaba trazendo alguns impasses aos municípios, principalmente os de pequeno tamanho, que já lidam, ou teriam que lidar, com a grande complexidade e dificuldade de instituição e gestão de um RPPS. Neste sentido, o trabalho procurou encontrar alternativas e soluções para os obstáculos da criação de um regime próprio.

PALAVRAS-CHAVES: Seguridade Social; Regime Próprio de Previdência Social; Previdência dos Servidores Públicos Municipais; Compensação Financeira Previdenciária; Complementação Previdenciária; Terceirização da Gestão Previdenciária; Consórcios Intermunicipais de Previdência.

ABSTRACT

With the advent of the Federal Constitution of 1988, several municipalities began to create their own social security system, tempted by the idea that they would no longer have to collect contributions to the Social Security System, and that they would have access to resources passed through the INSS, through of so-called social security compensation between pension schemes. That said, this paper will focus on analyzing, within the context of Brazilian social security, the current dynamics of the social security regimes within the municipalities. To do so, it will be necessary to investigate the procedure of institution and extinction of a municipal RPPS, as well as to examine the institutes of financial compensation and supplementary social security, in order to conclude whether or not it is advantageous for the municipality to choose to manage its own pension scheme. Thus, the present study proposed to investigate the subject by the predominantly exploratory method of research, through a bibliographical, doctrinal, legislative and jurisprudential survey on the subject, which allowed the delimitation of the content and the formulation of the hypotheses. In this sense, the bibliographical research was essential to enable the knowledge of the main theoretical contributions about the problem. In addition, this work focused on the type of qualitative approach to reach its conclusion, using the collection of doctrinal and jurisprudential perceptions to understand the complexity of the topic. It should also be noted that the present paper seeks to analyze the general context of the system of social security regime itself in order to establish premises. It is only from these that a more satisfactory study of particular RPPS situations is possible to arrive at a reasonable solution in relation to the presented hypotheses. In addition, this research seeks to understand the organization of the own regimes within the municipalities, addressing discussions of great relevance in the current scenario of social security in Brazil. After all, only 2,109 of the country's 5,565 municipalities instituted a RPPS. This time it remains to know the reasons why only 37.9% of the municipal authorities implemented their own regime. Finally, it was concluded that the current legislative scenario ends up bringing some impasses to municipalities, especially those of small size, which already deal with, or would have to deal with, the great complexity and difficulty of establishing and managing a RPPS. In this sense, the work sought to find alternatives and solutions to the obstacles to the creation of a regime of its own.

KEY-WORDS: Social Security; Regime of Social Security; Welfare of Municipal Public Servants; Financial Compensation; Complementação Previdenciária; Outsourcing of Social Security Management; Intermunicipal Welfare Consortia

A força não provém da capacidade física. Provém de uma vontade indomável.

Mahatma Gandhi

SUMÁRIO

SUMÁRIO	7
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	8
1 – INTRODUÇÃO	9
2 – A SEGURIDADE SOCIAL	12
2.1 – DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	12
2.1. – EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS BRASILEIROS	14
3 – O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	18
3.1. CARÁTER CONTRIBUTIVO E SOLIDÁRIO DO RPPS E O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL.....	19
3.2. INSTITUIÇÃO E EXTINÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	23
3.3. COMPENSAÇÃO FINANCEIRA	29
4 – VANTAGENS E DESVANTAGENS DA INSTITUIÇÃO DE UM REGIME PRÓPRIO MUNICIPAL ..	36
4.1. A COMPLEMENTAÇÃO DAS APOSENTADORIAS CONCEDIDAS PELO RGPS.....	37
4.2. POISICIONAMENTO JURISPRUDENCIAL SOBRE O INSTITUTO DA COMPLEMENTAÇÃO	39
4.3. A TERCEIRIZAÇÃO DA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
REFERÊNCIAS	53

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art	Artigo
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
EC	Emenda Constitucional
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPC	Regime de Previdência Complementar
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
ASSIMPASC	Associação dos Institutos Municipais de Previdência e Assistência do Estado de Santa Catarina
CONSPREV	Consórcio Público Intermunicipal de Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Municípios Matogrossense

1 – INTRODUÇÃO

A Seguridade Social brasileira é o sistema que compreende ações organizadas do poder público e da sociedade, com a finalidade de garantir aos indivíduos direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Por sua vez, a previdência social também é um sistema que protege as pessoas contra alguns riscos sociais, tais como doença, morte, invalidez, idade avançada, proteção à maternidade, proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, salário-família, auxílio-reclusão e pensão por morte para os dependentes dos segurados.

O sistema da previdência social compreende o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime de Previdência Complementar (RPC) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Este último, por sua vez, compreende o Regime de Previdência dos servidores públicos federais, dos estaduais, dos municipais, dos militares, dos parlamentares e dos membros do Poder Judiciário.

Neste sentido, a temática abordada no presente trabalho é a possibilidade de instituição de Regime Próprio de Previdência Social no âmbito dos municípios, bem como suas eventuais vantagens ou desvantagens para o ente municipal.

O parágrafo primeiro do artigo 149 da Constituição Federal prevê que os Entes Federados instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário dos servidores públicos.

Interpretando-se o dispositivo constitucional supracitado, depreende-se que as contribuições do Regime Próprio de Previdência Social serão instituídas por cada ente federativo. Vale esclarecer que a União e todos os Estados brasileiros já possuem regime próprio implementado e responsável pela previdência dos seus respectivos servidores públicos de cargo efetivo. Esta situação muito se difere daquela encontrada nos municípios, uma vez que apenas 2.109 dos 5.565 municípios brasileiros possuem regime próprio instituído.

Em um primeiro momento, pela redação do caput do artigo 40¹ da CRFB/88, é possível que se tenha a impressão de que a instituição do regime próprio é

¹ 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.

obrigatória para os municípios. No entanto, este estudo mostra que a implantação do RPPS, na verdade, é uma faculdade do município, sendo certo que a alternativa para aqueles que não o instituem, é a vinculação de seus servidores ao RGPS.

Considerando este cenário, o presente trabalho terá como objetivo geral a análise dos processos de instituição e extinção de Regime Próprio de Previdência Social na esfera dos municípios, bem como as vantagens e desvantagens de sua implementação considerando a alternativa de filiação de seus servidores ao Regime Geral de Previdência Social. Desta maneira, o trabalho se justifica por estender o seu conteúdo à sociedade, que pouco é discutido atualmente, e por auxiliar os administradores municipais a compreender as condições que tornam vantajosa a implantação de um regime próprio de previdência para seus servidores.

Adotando método dedutivo com pesquisa bibliográfica, conclui este estudo que, em geral, são os menores municípios que mais encontram dificuldades para instituir seu regime próprio, uma vez que geralmente possuem quadro reduzido de servidores. Ora, o Brasil já enfrenta complexa crise na gestão de recursos previdenciários em todo o Sistema Previdenciário. Deste modo, não é difícil perceber que os pequenos municípios dificilmente se valerão de recursos humanos e financeiros suficientes para estruturar um regime próprio de previdência, pelo que talvez seja mais interessante a filiação dos seus servidores ao RGPS.

Por outro lado, aos maiores municípios, parece que a opção mais benéfica é a instituição de RPPS, o que, em tese, acarreta significativa economia ao ente. Em primeiro lugar, porque ficará desobrigado da chamada complementação previdenciária. Em segundo, porque a Constituição garante ao servidor público aposentadoria no valor integral de seus vencimentos. Assim, o servidor do município sem regime próprio que se aposentar pelo INSS, ou seja, com seu benefício limitado ao teto do RGPS, fará jus à complementação de seu benefício, sendo esta de responsabilidade do Erário Municipal, mesmo que nunca tenha obtido contribuições para custeá-la.

A solução do impasse encontrado pelos municípios que será analisada por este estudo é a cooperação entre os Entes Federados, que poderá ser feita através da associação do município com outros entes para terceirizar a gestão previdenciária.

O objetivo da formação desses consórcios é aumentar os recursos disponíveis, bem como tornar mais eficiente a sua gestão.

Desta feita, os objetivos específicos deste trabalho serão demonstrar a evolução histórica do Regime Próprio de Previdência Social, apresentar os procedimentos de instituição e extinção de Regime Próprio de Previdência Social, bem como suas consequências para o município, e identificar eventuais vantagens e desvantagens para os municípios que adotarem regime próprio de previdência.

Em relação à organização, este estudo se preocupa em introduzir o tema tratando do sistema de Seguridade Social logo no segundo capítulo, localizando o Regime Próprio de Previdência Social dentro dele e descrevendo a evolução histórica da previdência dos servidores públicos brasileiros.

O terceiro capítulo, por seu turno, aprofunda a pesquisa no Regime Próprio de Previdência Social, discorrendo sobre a importância do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, e do seu caráter contributivo e solidário. Além disso, este tópico aborda os procedimentos de instituição e extinção de um regime próprio e, em seguida, analisa o instituto da compensação financeira previdenciária.

O quarto capítulo apresenta as vantagens e desvantagens da implantação de um regime próprio, cuidando de tratar da complementação das aposentadorias concedidas pelo RGPS e o entendimento jurisprudencial acerca do assunto. Finalmente, o trabalho propõe uma solução aos municípios que encontram maior dificuldade na implantação de um RPPS, qual seja, a terceirização da gestão previdenciária, através dos chamados consórcios intermunicipais.

2 – A SEGURIDADE SOCIAL

A seguridade social é um conjunto de ações da sociedade e dos poderes públicos que objetivam contemplar as contingências sociais. O artigo 194 da Constituição Federal de 1988, base constitucional do Sistema de Seguridade Social, define a seguridade social como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

O termo “conjunto” deve ser compreendido como “sistema”. Ou seja, a Seguridade Social é um sistema que envolve ações organizadas do poder público e da sociedade, com a finalidade de garantir direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Ibrahim² complementa a definição constitucional de seguridade social, afirmando que o conceito de seguridade social como uma rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, devendo existir contribuição de ambos, incluindo alguns dos próprios beneficiários dos direitos, com o objetivo de estabelecer ações positivas no sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes. Para o autor, a seguridade social deve ser capaz de providenciar a manutenção de um padrão mínimo de vida.

Pela leitura do artigo 194 da CRFB/88, percebe-se que o Sistema de Seguridade Social é composto pela assistência social, com previsão no artigo 203; pela previdência social, prevista no artigo 201; e pela saúde, que se encontra no artigo 196, todos da Constituição Federal.

2.1 – DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Assim, a previdência social integra o conjunto de ações que fazem parte do Sistema de Seguridade Social, aplicando-se a ela todos os princípios gerais previstos no parágrafo único do artigo 194, sendo eles a universalidade da cobertura e do atendimento; a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; a irredutibilidade do valor dos benefícios; a equidade na forma

² IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 10. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007. P.04.

de participação no custeio; a diversidade da base de financiamento; e o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados

No mais, cuida a previdência social de proteger as pessoas físicas que a ela estão vinculadas, ou seus dependentes, contra os riscos sociais enumerados no artigo 201 da Constituição, dentre os quais se encontram a doença, a morte, a invalidez, a idade avançada, a proteção à maternidade, a proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, o salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda e a pensão por morte do segurado.

A previdência social, da mesma forma que o próprio Sistema de Seguridade Social, também pode ser compreendido como um sistema, do qual fazem parte o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime de Previdência Complementar (RPC) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Este último, por sua vez, compreende o Regime de Previdência dos servidores públicos federais, dos estaduais, dos municipais, dos militares, dos parlamentares e dos membros do Poder Judiciário.

O Regime Geral de Previdência Social possui natureza pública, sendo o regime que ampara os trabalhadores do setor econômico privado, que é gerido pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Conforme previsão no artigo 201 da CRFB/88, o RGPS está organizado na forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, com observância obrigatória aos princípios do equilíbrio financeiro e atuarial.

Em seu turno, o RPC, que constitui a previdência de natureza privada do Brasil, possui caráter contratual e facultativo, podendo ser administrado por entidades abertas com fins lucrativos ou por entidades fechadas sem fins lucrativos. O artigo 202 da Constituição Federal dispõe que o regime de previdência privada deve ser complementar, sendo organizado de forma autônoma em relação ao RGPS, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado.

O Regime Próprio de Previdência Social, assim como o RGPS, possui natureza pública, sendo o regime responsável pela previdência dos servidores públicos

titulares de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações. Está previsto no art. 40 da Constituição Federal, que assegura aos servidores públicos um regime previdenciário de caráter contributivo e solidário, com observância obrigatória dos princípios do equilíbrio financeiro e atuarial, mediante contribuição tanto dos Entes Federados, como dos servidores, ativos e inativos, e dos pensionistas.

Finalmente, cumpre esclarecer que a norma que regula o Regime Próprio de Previdência Social é a Lei 9.717/98, que dispõe sobre as regras gerais para organização e funcionamento das estruturas gestoras da previdência social dos servidores públicos nos três níveis de governo.

2.1. – EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS BRASILEIROS

Uma das maneiras de se estudar a avanço histórico da proteção social dos servidores públicos é tomar como referencial a análise da evolução da aposentadoria, da pensão por morte e outros benefícios assistenciais e previdenciários aos servidores. Desta feita, é comum que doutrinadores administrativistas lecionem sobre este tema utilizando esse parâmetro.

Neste sentido, ensina Hely Lopes Meirelles que aposentadoria “é a prerrogativa da inatividade remunerada, reconhecida aos funcionários que já prestaram longos anos de serviço público, ou se tornaram incapacitados para as suas funções”³.

Até a Emenda Constitucional n.º 20/98, a maioria dos entes públicos brasileiros admitiam aposentadoria sem contribuição do servidor público. Assim, o benefício era tradicionalmente tido como um direito no conjunto de direitos do servidor. Neste sentido, ensina Raul Miguel Freitas de Oliveira⁴ que a ausência de prévia contribuição da aposentadoria pelo servidor público indica que esta era prevista como mais um direito no conjunto de direitos do servidor público. Assim, afirma o autor que, em sua origem, o direito à aposentadoria era parte integrante da política de pessoal da Administração Pública.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: ed. RT, 1986. p. 381.

⁴ OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas. *Previdência dos servidores públicos: regime próprio e previdência complementar dos agentes públicos*. Leme: J.H. Mizuno, 2013. P. 31.

Portanto, a aposentadoria era vista como uma extensão da política de pessoal, inserida em um contexto em que se encarava o servidor público como uma espécie de patrimônio do Estado. Sendo assim, o benefício estava dentre mais um dos direitos consagrados pela relação peculiar existente entre o servidor e o Estado.

Já na Constituição de 1891, havia a primeira previsão de aposentadoria, sendo ela por invalidez, no seu artigo 75, que dispunha que a aposentadoria só poderia ser concedida aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação.

Entretanto, antes mesmo da Constituição de 1891, haviam estruturas mais primitivas de previdência, sob a denominação de “montepios”. Os montepios eram uma proteção previdenciária oferecida pelo Estado para alguma das classes de seus funcionários. Por exemplo, o “Montepio do Exército” é datado de 1827.

Em 1890 houve a grande alavancada na criação de montepios, através de Decretos. Depois da década de 1920, com a criação da Lei Eloy Chaves, considerado um marco histórico da previdência brasileira, várias outras categorias profissionais não integrantes do funcionalismo público constituíram as chamadas CAPs, Caixas de Aposentadorias e Pensões, estruturadas pelas próprias empresas, que originaram os IAPs, Institutos de Aposentadoria e Pensões, com abrangência nacional.

Percebe-se então que, no Brasil, o servidor público foi contemplado com benefícios previdenciários antes mesmo dos trabalhadores da iniciativa privada, o que pode ser explicado pela peculiaridade da relação existente entre o Estado e seus funcionários, que sempre foi mais estreita do que a relação entre Estado e particular, permitindo a formação de grupos de pressão com maior facilidade do que no âmbito privado.

Em 1938, por sua vez, foi criado o IPASE, Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, pelo Decreto n. 288, que reuniu diversos montepios. Nesta época, as aposentadorias ainda eram encargo do Tesouro, sendo que os demais benefícios previdenciários e assistenciais, assim como assistência médica e dentária, eram prestados pelo IPASE aos servidores.

Em 1960, com o advento da Lei n. 3.807, a denominada de Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), iniciou-se um processo de uniformização da previdência

social. Apesar disso, foi em 1966, com a extinção da LOPS pelo Decreto-lei n. 72/1966, que houve a unificação dos institutos de aposentadorias e pensões (IAPs) no INPS, Instituto Nacional de Previdência Social.

Contudo, o IPASE sobreviveu à esta unificação por mais uma década, quando foi substituído, no ano de 1977, pelo SINPAS, Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social.

No princípio, não houve qualquer tentativa de unificação de proteção social aos servidores públicos no âmbito da União, Estados e Municípios. Por este motivo, a evolução da estrutura do RPPS ocorreu separadamente para cada ente público. Na verdade, a única norma jurídica unificadora da previdência dos servidores, por muito tempo, foi a Constituição.

Sobre o tema, Raul Miguel Freitas de Oliveira⁵ traça todas as previsões constitucionais de proteção social ao servidor público que existiram até o advento da CRFB/88.

O doutrinador explica que na Constituição Federal de 1891, apenas o artigo 75 previa a aposentadoria do servidor público, sendo ela apenas para o caso de invalidez. Já na Constituição de 1934, havia previsão no artigo 170, § 7º, de que os proventos de aposentadoria dos servidores públicos não podiam exceder a remuneração da ativa, nada mais havendo quanto a matéria previdenciária. Em seguida, a Constituição de 1937, no artigo 156, alínea *d*, previu apenas a aposentadoria compulsória dos servidores públicos.

A Constituição de 1946, por sua vez, aumentou sensivelmente a disciplina da matéria previdenciária do servidor público. Em seu artigo 191 havia previsão da aposentadoria por invalidez, da compulsória e da voluntária. O artigo 192 estabelecia a regra de cômputo de tempo de serviço municipal, estadual e federal para que o servidor fizesse jus à aposentadoria. Já o seu artigo 193 definiu regras da revisão dos proventos, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda ou de mudança na remuneração do servidor em atividade.

Finalmente, a Constituição de 1967, antecessora da atual Constituição Federal

⁵ Previdência dos servidores públicos: regime próprio e previdência complementar dos agentes públicos. Leme: J.H. Mizuno, 2013. P. 39.

de 1988, previu as modalidades de aposentadoria no seu artigo 100, as espécies integrais e proporcionais de proventos de aposentadoria, com os respectivos tempos de serviço necessário no seu artigo 101, dispondo ainda, no § 2º do mesmo dispositivo, a regra da revisão de proventos por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda ou modificação dos vencimentos dos então servidores em atividade.

Contudo, a atual Constituição de 1988 foi a que mais trouxe previsões a respeito da proteção social dos servidores públicos.

Importante marco a ser destacado foi a Emenda Constitucional nº 20 de 1998, que trouxe uma reforma à previdência e evidenciou a necessidade de uniformização das estruturas gestoras da previdência dos servidores.

Logo depois da reforma trazida pela EC 20/98, foi publicada a Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998, denominada de Lei Geral da Previdência Pública, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal.

A criação da referida Lei gerou significantes mudanças para a proteção previdenciária dos servidores, sendo que a principal delas foi a unificação das regras aplicadas ao regime do servidor civil em nível federal, estadual e municipal, quadro este que se estende até os dias de hoje.

A partir da edição da Lei Geral de Previdência Pública, é necessário destacar ainda o Decreto n. 3.452 de 2000, que acabou por alterar o § 3º do art. 10 do Decreto nº 3.048 de 1999, trazendo a definição de regime próprio de previdência que se conhece nos dias de hoje. O artigo define o RPPS como o regime que assegure ao menos os benefícios de aposentadorias e de pensão por morte previstas no artigo 40 da Constituição Federal.

3 – O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Conforme visto anteriormente, os regimes próprios de cada ente federativo são regulados pela Lei 9.717/98, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal. Por esse motivo, o presente trabalho passará ao estudo do RPPS a partir de uma melhor análise da referida Lei.

Ao longo de toda a sua vigência, a Lei 9.717/98 sempre foi alvo de diversas críticas de especialistas e da doutrina brasileira em geral e, conseqüentemente, vem sendo submetida a diversas alterações com o objetivo de sua aprimoração.

A primeira crítica a ser discutida é a questão da não recepção constitucional da Lei Geral de Previdência Pública.

A Lei 9.717/98 foi publicada no dia 27 de novembro de 1998, sendo originada da Medida Provisória n.1723. A questão é que, depois da edição das Emendas Constitucionais nº 6 e 7, promulgadas em 1995, foi criado o artigo 246 da Constituição Federal, que veda a adoção de medidas provisórias para regulamentação de artigo da Constituição Federal cuja redação tenha sido modificada por meio emenda promulgada posteriormente à promulgação das referidas Emendas Constitucionais nº 6 e 7⁶. Trata-se de uma limitação constitucional à edição de Medidas Provisórias.

Do dispositivo supracitado, depreende-se que não seria possível a adoção de MP para regulamentar artigo da Constituição entre o período de 1995 até a promulgação da Emenda que inseriu o artigo 246, ou seja, até 11 de setembro de 2001.

Assim, argumenta-se que a Lei Geral de Previdência Pública não deveria ter sido recepcionada pela referida Emenda, nos termos do artigo 246 da CRFB/88, pois fora publicada em 1998, ou seja, dentro do período vedado pelo dispositivo constitucional. Ressalte-se ainda que nem mesmo a transformação da medida

⁶ Art. 246. É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada entre 1º de janeiro de 1995 até a promulgação desta emenda, inclusive. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

provisória em lei seria suficiente para convalidá-la, vez que a vedação objetiva limitar a atuação do Chefe do Executivo dentro da competência do Legislativo.

Apesar da discussão, fato é que a lei está em vigor, dispondo sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos dos entes federados, sem excluir a competência suplementar do Estado, conforme disposto no artigo 24, XII c/c §§ 1º e 2º da Constituição Federal.

3.1. CARÁTER CONTRIBUTIVO E SOLIDÁRIO DO RPPS E O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL

O artigo 40 da Constituição Federal assegura aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, um regime próprio de previdência, de caráter contributivo e solidário, com contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos, dos inativos e dos pensionistas, devendo ser observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

No âmbito infraconstitucional, a Lei 9.717/98, logo em seu primeiro artigo, atendendo ao disposto no caput do artigo 40 da CRFB/88, estabelece que os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos dos entes deverão ser organizados respeitando normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Em seguida, o artigo primeiro elenca em seus incisos alguns critérios para instituição de RPPS, sendo eles a realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios. Outro critério estabelecido é o financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes.

A Lei estabelece também que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que forem instituir um regime próprio deverão também observar que as contribuições e os recursos vinculados ao seu respectivo Fundo Previdenciário e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente

poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, da Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais.

Da mesma forma, deverão os Entes cobrir um número mínimo de segurados, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro, conforme parâmetros gerais. Além disso, deverão ter cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios.

Em total observância ao princípio administrativo da Publicidade, outro critério previsto na Lei, é o pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.

Cada ente federado deverá possuir ainda registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais, conforme as diretrizes gerais, e deverão identificar e consolidar em demonstrativos financeiros e orçamentários todas as despesas fixas e variáveis com pessoal inativo civil, militar e pensionistas, bem como identificar e consolidar os encargos incidentes sobre os proventos e pensões pagos, estando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sujeitos às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo.

Enfim, a lei veda a inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão, exceto quando tais parcelas integrarem a remuneração de contribuição do servidor que se aposentar com fundamento no art. 40 da Constituição Federal, respeitado, em qualquer hipótese, o limite previsto no § 2º do citado artigo. Veda também a inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, do abono de permanência de que tratam o § 19 do art. 40 da

Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

Em verdade, é possível perceber que todos os critérios tratados até o momento, se preocupam principalmente em estabelecer parâmetros para alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial de que trata o *caput* do artigo primeiro da Lei 9.717/98.

Por este motivo, o presente trabalho cuidará de destacar principalmente o estudo dos requisitos de observância do equilíbrio financeiro e atuarial para a instituição de regime próprio de previdência.

Conceituar equilíbrio financeiro não é uma tarefa simples, uma vez que envolve conhecimentos de outros campos além do jurídico, tal como a matemática atuarial. Sem muita delonga, é possível compreender o equilíbrio financeiro como o planejamento de recursos feito a curto prazo, e o equilíbrio atuarial, por sua vez, como o planejamento a médio e longo prazo.

Neste sentido, Marcos Nóbrega⁷ leciona que o equilíbrio financeiro diz respeito às entradas e saídas do sistema, ou seja, os atuais custos e os benefícios pagos. Por outro lado, esclarece que o equilíbrio atuarial, outro ponto chave para a instituição de um regime próprio de previdência, representa o planejamento do fluxo de futuros pagamentos, que viabiliza a manutenção do sistema a longo prazo.

Em seu turno, Marcelo Barroso Lima Brito de Campos⁸ diz que o equilíbrio financeiro e atuarial deve ser observado na instituição de um regime próprio de previdência, pois são garantidores da saúde financeira do regime. O doutrinador conceitua o equilíbrio como a relação entre receitas e despesas, não podendo o regime gastar mais do que arrecada. No mesmo sentido de Marcos Nóbrega, aduz que um regime com equilíbrio financeiro possui contribuições suficientes para cobrir os compromissos em um mesmo exercício financeiro. Por outro lado, um regime com equilíbrio atuarial, possui recursos suficientes para cobrir os gastos a médio e longo prazo.

⁷ NÓBREGA; Marcos Antônio Rios. *Previdência dos Servidores Públicos*. Nelo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 130.

⁸ CAMPOS; Marcelo Barroso Lima Brito. *Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos*. Belo Horizonte: Editora Líder, 2004. p. 70.

Note-se que o equilíbrio atuarial é de grande importância para a instituição de um regime próprio de previdência social, pois determina que seja realizado um planejamento a fim de garantir o pagamento dos futuros benefícios previdenciários dos servidores públicos, através da análise a longo prazo das próprias obrigações do RPPS. É exatamente por meio desse cálculo atuarial que se determina e se quantifica como os compromissos do RPPS serão suportados pelo regime.

Apesar de já estar implicitamente presente no ordenamento jurídico, o caráter contributivo presente no caput do artigo 40 da CRFB/88, assim como o equilíbrio financeiro e atuarial, somente foi inserido expressamente na Constituição pela EC n. 20/98. O caráter contributivo dos regimes próprios é a forma de financiamento do RPPS por meio de contribuição dos beneficiários como requisito para ser prestigiado por benefícios previdenciários.

A Emenda Constitucional 41/2003, por sua vez, inseriu o caráter solidário ao texto constitucional. O princípio da solidariedade estabelece que os servidores ativos custeiem os benefícios dos servidores inativos, figurando-se atualmente, como um dos princípios mais essenciais da Seguridade Social brasileira.

Ainda sobre o princípio da solidariedade e financiamento do regime próprio de previdência, destaca-se o artigo segundo da Lei 9.717/98, que estabelece que a contribuição dos Entes Federados, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição”.

Essa previsão constitucional é importante porque, assim como no RGPS existe a obrigatoriedade de contribuição das empresas para que o regime alcance o equilíbrio financeiro e atuarial, no setor público não poderia ser diferente, pois somente as contribuições dos servidores seriam insuficientes para tal fim.

O parágrafo primeiro do artigo segundo da Lei 9.717/98, inserido pela Lei nº 10.887, de 2004, estabelece que cada ente federativo será responsável por eventual insuficiência financeira do seu respectivo regime próprio, decorrentes de benefícios previdenciários.

Dai, percebe-se ainda mais a preocupação que cada ente terá para estabelecer um equilíbrio financeiro e atuarial para seu regime, sendo que os entes deverão publicar bimestralmente, de acordo com a redação do §2º do art. 2º da Lei 9.717/98, o demonstrativo financeiro e orçamentário da receita e despesa previdenciárias acumuladas no exercício financeiro em curso, atendendo ao princípio da publicidade e transparência.

3.2. INSTITUIÇÃO E EXTINÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Conforme já estudado no tópico anterior, a instituição de um regime próprio não é tarefa tão simples, já que o ente deve atender aos requisitos básicos de equilíbrio financeiro e atuário, o que envolve complexo planejamento e cálculo atuarial.

Com o advento da EC 41/2003, muito se questionou sobre a obrigatoriedade ou não da instituição de um regime próprio para cada ente federativo. Isto porque antes da Emenda era assente o entendimento de que seria facultativo a instituição de regime próprio de previdência, sendo a alternativa para os entes que não aderissem ao RPPS, a vinculação dos servidores do respectivo ente ao Regime Geral de Previdência Social.

Neste sentido, vale esclarecer que a redação do parágrafo primeiro do artigo 149 da Constituição Federal dizia que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **poderão instituir** contribuição cobrada de seus servidores, para custeio, em benefício destes, de sistema de previdência e assistência social” (grifos nossos).

No entanto, a EC 41/2003 trouxe nova redação ao dispositivo constitucional, estabelecendo que “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” (grifos nossos).

Assim, tem-se a impressão de que a Emenda teria tornado obrigatório aos entes federativos, a instituição de regime próprio de previdência. Contudo, entendemos que a instituição de RPPS ainda é facultativa. A verdade é que existem vários indícios desta conclusão.

Em primeiro lugar, conforme trataremos mais adiante, a Lei 9.717/98 prevê em seu artigo 10 a possibilidade de extinção do RPPS, pelo que já se permite concluir que é facultativo ao ente federativo possuí-lo ou não. Outra ponderação a ser feita, que não deixa dúvida quanto à facultatividade é a redação do artigo sexto da Lei 9.717/98, que faculta à união, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária.

Além disso, para Marcos Nóbrega⁹, justifica-se a não obrigatoriedade também pela preservação da autonomia do município. Em primeiro lugar, deve ser ponderado que o princípio magno da Federação confere ao município a competência para dispor sobre assuntos administrativos e financeiros. Além disso, a implantação de um regime próprio pode ser mais onerosa ao município do que a opção pelo RGPS. Desta maneira, obrigar o município a instituí-lo seria uma afronta ao princípio da economicidade, da eficiência, e do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Superada a questão da obrigatoriedade ou não da instituição do RPPS, torna-se oportuno discorrer sobre os demais requisitos e condições para sua implantação, além daqueles já tratados no tópico anterior, quais sejam, o caráter contributivo e solidário.

Neste sentido, o artigo terceiro da Lei Geral de Previdência Pública estabelece que as alíquotas de contribuição dos servidores ativos dos Estados e dos Municípios para seus respectivos RPPS, jamais serão inferiores ao dos servidores efetivos da União. O dispositivo ainda determina que devem ser observadas ainda as mesmas alíquotas aplicadas às remunerações dos servidores em atividade do respectivo ente estatal, no caso das contribuições sobre proventos dos inativos e sobre pensões,

Ademais, o Regime Próprio de Previdência Social jamais poderá oferecer benefício diverso daqueles previstos no Regime Geral de Previdência Social, por força do art. 5º da Lei Geral de Previdência Pública. Este dispositivo certamente representa um nível de uniformização entre os dois regimes. Não obstante, vale ressaltar que, nos termos do parágrafo único do artigo quinto, a aposentadoria

⁹ NÓBERGA; Marcos Antônio Rios. *Previdência dos Servidores Públicos*. Nelo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 176.

especial não poderá ser concedida até que lei federal regulamente a matéria do parágrafo 4º do artigo 40 da CRFB/88.

No mais, o regime próprio deve ser criado (e extinto) mediante lei instituidora de RPPS, elaborada pelo respectivo ente federativo, devendo a lei assegurar, no mínimo, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte. Do contrário, não será considerado ainda RPPS e os servidores continuarão filiados ao RGPS.

Da mesma forma, importante destacar que não se admite a instituição retroativa do regime próprio, sendo vedada também a existência de mais de um RPPS para servidor público titular de cargo efetivo por ente federativo.

Finalmente, o artigo sexto, conforme já estudado, faculta aos entes a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, mas o faz condicionando ao cumprimento dos critérios do artigo primeiro da Lei e aos preceitos de seus próprios incisos. Dentre os preceitos estabelecidos no dispositivo, está a necessidade de existência de conta do fundo distinta da conta do Tesouro da unidade federativa e a exigência de aplicação de recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional.

Além disso, os incisos V e VI vedam a aplicação de recursos em títulos públicos, com exceção de títulos do Governo Federal, e a utilização dos recursos do fundo para empréstimos de qualquer natureza, ainda que aos próprios Entes Federados, entidades da administração indireta e aos respectivos segurados.

Sobre o inciso VI, vale destacar as considerações de Marcelo Barroso Lima de Brito Campos¹⁰, que afirma que o inciso representa um “flagrante e inconstitucional privilégio à União, demonstrando a voracidade fiscal federal em detrimento dos Estados e dos Municípios”¹¹.

Por sua vez, os incisos VII e VIII exigem o estabelecimento de limites para a taxa de administração conforme parâmetros gerais e a avaliação de bens, direitos e

¹⁰ CAMPOS; Marcelo Barroso Lima Brito. Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos. Belo Horizonte: Editora Líder, 2004. p. 150.

¹¹ Art. 6º Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos: VI - vedação à aplicação de recursos em títulos públicos, com exceção de títulos do Governo Federal;

ativos de qualquer natureza integrados ao fundo, nos termos da Lei 4.320, de 17 de março de 1964 e alterações subsequentes.

Já o artigo 7º da Lei 9.717/98 passa a estabelecer em seus incisos as penalidades aos entes que não cumprirem com os requisitos, condições e critérios estabelecidos nos artigos anteriores. Ressalte-se que não há obrigatoriedade na implantação de RPPS, porém, se o ente o fizer, estará sujeito às regras definidas, sob pena de arcar com as consequências enumeradas no referido dispositivo.

A primeira penalidade, disposta no inciso I, é a suspensão de transferências voluntárias da União. A segunda consequência aos Entes é o impedimento de celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União. A terceira consiste na suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais. A quarta penalidade, e última, é a suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei 9.796/99, que trata da compensação financeira entre os regimes.

A Lei Geral de Previdência Pública prevê no artigo oitavo, penalidades também aos dirigentes do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social dos entes estatais, bem como dos membros dos conselhos administrativo e fiscal dos fundos que trata o artigo sexto da Lei. Nos termos do parágrafo único do dispositivo, as infrações serão apuradas mediante processo administrativo que tenha por base o auto, a representação ou a denúncia positiva dos fatos irregulares, em que se assegure ao acusado o contraditório e a ampla defesa, em conformidade com diretrizes gerais. As penalidades estão previstas no artigo 65 da Lei Complementar 109/2001, que revogou a Lei 6.435/77¹².

¹² Art. 65. A infração de qualquer disposição desta Lei Complementar ou de seu regulamento, para a qual não haja penalidade expressamente cominada, sujeita a pessoa física ou jurídica responsável, conforme o caso e a gravidade da infração, às seguintes penalidades administrativas, observado o disposto em regulamento:

I - advertência; II - suspensão do exercício de atividades em entidades de previdência complementar pelo prazo de até cento e oitenta dias; III - inabilitação, pelo prazo de dois a dez anos, para o exercício de cargo ou função em entidades de previdência complementar, sociedades seguradoras, instituições financeiras e no serviço público; e IV - multa de dois mil reais a um milhão de reais, devendo esses valores, a partir da publicação desta Lei Complementar, ser reajustados de forma a preservar, em caráter permanente, seus valores reais.

O artigo 9º da Lei 9.717/98 dispõe que compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social, a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos da Lei.

O mesmo artigo determina também que o Ministério é responsável pelo estabelecimento e publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstas na Lei, e pela apuração de infrações, por servidor credenciado, e a aplicação de penalidades, por órgão próprio, nos casos das penalidades previstas no artigo 8º. O parágrafo único do artigo 9º confere aos Entes Federados, a obrigação de prestar ao Ministério da Previdência e Assistência Social, sempre que solicitado, informações sobre o respectivo regime e sobre o fundo previdenciário do artigo 6º.

Para Marcelo Barroso Lima Brito de Campos, este dispositivo conferiu poder além da Constituição para o Ministério da Previdência Social. Neste sentido, leciona o doutrinador que o artigo 9º da Lei 9.717/98 afronta o artigo 19, III, da Constituição, que estabelece a paridade entre as Unidades da Federação.

Ora, de fato um órgão da União, ou seja, o MPS, não tem competência para interferir na administração dos Estados e dos Municípios dessa maneira. Os atos normativos do Ministério não poderiam ter força para obrigar Estados e Municípios, que gozam de autonomia própria.

Finalmente, o artigo 10 prevê a possibilidade de extinção do Regime Próprio de Previdência Social. Nesse caso, determina o dispositivo que o respectivo Ente Federativo assumirá integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários à sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do regime próprio, ou seja, o respectivo Tesouro arcará com o pagamento daqueles que já foram beneficiários do regime e daqueles que, apesar de ainda não receberem auxílio previdenciário, já possuem direito adquirido por cumprirem os requisitos necessários.

Portanto, um regime próprio jamais será extinto instantaneamente. Na verdade, primeiro o RPPS entrará em processo de extinção, sendo que somente será considerado extinto de fato quando ocorrer o falecimento do último de seus beneficiários, ocasião em que ocorre a cessação do último benefício de sua responsabilidade, ainda que este tenha que ser custeado com recursos do respectivo Tesouro.

Cabe esclarecer que o processo de extinção, assim como o de instituição, é regulado pela Orientação Normativa do Ministério da Previdência Social Nº 01, de 23 de janeiro de 2007, sendo que o artigo 4º dispõe em seus incisos as hipóteses que permitem considerar um RPPS em extinção.

Desta feita, é considerado em extinção o regime próprio que vinculou, por meio de lei, seus servidores de cargo efetivo ao RGPS. Outra situação é a do RPPS que revoga a lei ou os dispositivos de lei que asseguravam a concessão dos benefícios de aposentadoria ou pensão por morte aos servidores titulares de cargo efetivo.

A última hipótese elencada é a do RPPS que adotou, em cumprimento à redação original do art. 39, caput da Constituição Federal de 1988, o regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT como regime jurídico único de trabalho para seus servidores, até 04 de junho de 1998, data de publicação da Emenda Constitucional nº 19, e que garanta, em lei, a concessão de aposentadoria aos servidores ativos amparados pelo regime em extinção e de pensão a seus dependentes.

O parágrafo primeiro do dispositivo estabelece que o RPPS em extinção deve manter ou editar lei que discipline seu funcionamento e as regras para concessão de benefícios de futuras pensões ou aposentadorias aos servidores que possuíam direitos adquiridos na data em que a lei alterou o regime previdenciário do ente, até sua extinção definitiva.

Destaque-se ainda que é vedado, na forma do artigo 5º da referida ON e seus incisos, o estabelecimento retroativo de direitos e deveres em relação ao RGPS, permanecendo em responsabilidade do RPPS em extinção o custeio dos benefícios já concedidos pelo RPPS, aqueles para os quais foram implementados os requisitos necessários à sua concessão, os decorrentes desses benefícios já mencionados e

pela complementação das aposentadorias concedidas pelo RGPS, quando o servidor permanecer titular de cargo efetivo até o cumprimento dos requisitos previstos na Constituição Federal para concessão desses benefícios.

Por fim, o RPPS em extinção, que se encontrar na situação do artigo 4º, inciso III, será ainda responsável pela concessão de benefícios aos servidores estatutários ativos remanescentes e aos seus dependentes, nos termos do parágrafo único do artigo 5º da Orientação Normativa do Ministério da Previdência Social Nº 01, de 23 de janeiro de 2007.

Além disso, em relação ao processo de extinção, importante lembrar que os servidores públicos do ente que não estejam dentre aqueles já beneficiários do regime em extinção, ou que não tenham direito adquirido sobre nenhum benefício, deverão migrar para o RGPS, já que não poderão ter sua previdência desamparada por conta da extinção do regime próprio. Neste caso, ocorrerá a chamada compensação financeira entre os regimes.

3.3. COMPENSAÇÃO FINANCEIRA

O artigo 201 da Constituição Federal, em seu parágrafo 9º, determina que para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos pela Lei 9.796, de 5 de maio de 1999, conhecida como Lei Hauly, que dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria.

Em outras palavras, é comum que o servidor, antes de entrar para o quadro de funcionários da Administração Pública, tenha trabalhado no setor privado, ocasião em que era filiado do RGPS. Da mesma forma, pode acontecer do servidor público largar a Administração para trabalhar no âmbito privado. Em qualquer dessas duas situações, evidente que haverá a troca de regimes de filiação do segurado.

Neste caso, nos termos do § 9º do artigo 201 da Constituição Federal e do artigo 94 da Lei 8.213/91, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência

Social, ao segurado será assegurado a contagem recíproca do tempo de contribuição na atividade privada, rural e urbana, e do tempo de contribuição ou de serviço na administração pública, caso em que os sistemas se compensarão financeiramente.

A contagem recíproca, então, nada mais é do que a soma dos períodos de trabalho em cada um dos regimes que o segurado tenha sido filiado, para fins de concessão de benefícios previdenciários.

Para ilustrar os institutos, torna-se válido socorrer da jurisprudência¹³ do Tribunal Regional Federal da primeira região, que em recente julgado, decidiu sobre a possibilidade do cômputo, para fins de aposentadoria, de período trabalhado por um segurado para o Município de Caldas, em Minas Gerais, que manteve até 1999 regime próprio de previdência, momento em que filiou seus servidores ao Regime Próprio de Previdência Social.

O Tribunal verificou que o referido município se obrigou, através da Lei Municipal nº 1.725/99, a realizar a compensação financeira junto ao INSS e ao IPSEMG - Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais, pelos benefícios já concedidos ou a conceder.

Todavia, o INSS, apelante, alegava que o município possuía convênio com o IPSEMG, autarquia previdenciária estadual de Minas Gerais, e por isso, seria esta quem deveria realizar a compensação financeira ao INSS.

O TRF1 decidiu que a obrigação de realizar a compensação financeira seria do município, já que as contribuições referentes ao período, realizada pelo segurado, foram todas para o regime próprio municipal.

Além disso, o Tribunal deixou claro que, independentemente de quem seria o responsável pela compensação, certo é que o segurado não é o responsável pelos Regimes previdenciários a que esteve submetido, fazendo jus à aposentadoria pelo RGPS em qualquer dos casos (regime municipal ou do IPSEMG), devendo o INSS, se entendesse necessário, buscar o ressarcimento por compensação nas vias

¹³ APELAÇÃO 00367318720144019199 <https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=00367318720144019199>, JUIZ FEDERAL MARCELO MOTTA DE OLIVEIRA, TRF1 - 1ª CÂMARA REGIONAL PREVIDENCIÁRIA DE JUIZ DE FORA, e-DJF1 DATA:11/04/2018

ordinárias, contra quem de direito, caso o Município de Caldas não a implementar, como se comprometeu a fazer por Lei Municipal.

No mais, sobre o tema, importante destacar as restrições do artigo 96 da Lei 8.213/91, que veda a contagem recíproca em condições de trabalho especial; a contagem de tempo de serviço público com o de atividade privada, quando concomitantes; e a contagem por um sistema do tempo de serviço utilizado para concessão de aposentadoria pelo outro.

Entretanto, há de se ressaltar o entendimento da jurisprudência pátria no que diz respeito à contagem de tempo quando houver atividades concomitantes no âmbito privado e público.

Neste sentido, vem decidindo o TRF da primeira região¹⁴ que entre as normas que disciplinam a contagem recíproca, encontram-se as vedações à contagem de tempo de serviço público com o de atividade privada, quando concomitantes, e à contagem por um sistema do tempo de serviço utilizado para a concessão de aposentadoria pelo outro (Lei 8.213/91, art. 96, II e II). A primeira diz respeito à impossibilidade de se computar, para uma aposentadoria no mesmo regime, períodos de serviços concomitantes prestados em regimes diferentes; a segunda, à contagem de tempo fictício, de forma a se violar a regra de compensação financeira entre os sistemas.

No entanto, o Tribunal salienta que a Constituição Federal de 1988 e a legislação previdenciária não proíbem o recebimento de duas aposentadorias em regimes distintos quando os tempos de serviço realizadas em atividades concomitantes sejam computados em cada regime de previdência, havendo a respectiva contribuição para cada um deles. Além disso, destaca ainda que é firme o entendimento do STJ de que o exercício simultâneo de atividades vinculadas a regime próprio e ao regime geral, havendo a respectiva contribuição, não obstaculiza o direito ao recebimento simultâneo de benefícios em ambos os regimes

¹⁴ APELAÇÃO 0012345-64.2009.4.01.3800 (2009.38.00.012776-7)
<https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=00123456420094013800>, JUIZ FEDERAL JOSÉ ALEXANDRE FRANCO, TRF1 - 1ª CÂMARA REGIONAL PREVIDENCIÁRIA DE JUIZ DE FORA, e-DJF1 DATA:06/06/2017

Analisada a jurisprudência pertinente sobre as vedações à contagem recíproca entre regimes diferentes quando houver concomitante atividade na iniciativa privada e no serviço público, cabe considerar que a compensação financeira, diretamente ligada ao instituto da contagem recíproca, é o mecanismo garantidor do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema como um todo, consistindo no repasse de fundos entre os regimes com o objetivo de compensar aquele que conceder benefício ao segurado.

A compensação poderá ocorrer sempre que houver troca de regimes pelo segurado. Todavia, também ocorrerá quando da extinção ou instituição de Regime Próprio de Previdência Social em algum dos Entes Federativos.

Por exemplo, conforme estudado nos tópicos anteriores, se um RPPS deixa de existir, seus segurados passarão a ser filiados do RGPS. Nesta situação, o respectivo RPPS deverá compensar o RGPS. Da mesma maneira, se um município instituir um regime próprio que não existia, o RGPS deverá compensar o respectivo RPPS, evitando-se o enriquecimento ilícito e permitindo o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes.

Em relação ao exposto, cumpre investigar por mais uma vez a jurisprudência do TRF da primeira região¹⁵. O Tribunal reconhece que a Lei 9.717/98 estabeleceu em seu artigo 10, que no caso de extinção de regime próprio de previdência social, a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios assumirão integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários à sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do regime próprio de previdência social.

No mesmo sentido, o TRF da Primeira Região entende que, pretendendo o servidor se aposentar valendo-se apenas de tempo de serviço prestado durante o período em que esteve vinculado ao regime próprio, deverá requerer o benefício à entidade à qual é vinculado e que mantinha o respectivo regime extinto. Isto porque o regime próprio continua obrigado a arcar com os custos de benefícios daqueles servidores que já possuíam direito adquirido em relação ao benefício pretendido.

¹⁵ EMBARGOS <https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=00022322620014013802>, DESEMBARGADORA FEDERAL ÂNGELA MARIA CATÃO ALVES, TRF1 - PRIMEIRA TURMA, e-DJF1 DATA:25/05/2010

Por outro lado, o Tribunal não deixa de observar que, caso o servidor pretenda agregar tempo anterior ou posterior à migração para o regime próprio, o pedido deverá ser dirigido INSS, pois é a contagem recíproca assegurada pelo § 9º do artigo 201 da Constituição Federal, e pelos artigos 94 a 99 da Lei 8.213/91.

Em relação à Lei Haully, que dispõe sobre o sistema de compensação financeira entre os diversos regimes de previdência, algumas observações ainda são pertinentes para o presente estudo.

Em primeiro lugar, critica-se que a legislação foi implementada unilateralmente pela União, desequilibrando as contas de Estados e Municípios, o que ofende as normas constitucionais em vigor. Para Marcelo Barroso Lima Brito de Campos¹⁶, o poder de agenda do Ente Federal prejudica os Estados e Municípios, uma vez que impõe um mecanismo de compensação inteiramente dissociado do princípio federativo, prejudicando a autonomia dos demais entes.

O autor defende que a Lei Haully é materialmente inconstitucional em face dos artigos 1º, 18, 19, III, 25, 30, 32 e 201, § 9º, todos da Constituição Federal de 1988. Argumenta que a Lei trata de maneira desigual os regimes previdenciários, sendo favorável ao RGPS, pois determina que a compensação seja realizada de acordo com as regras que lhes são inerentes, ofendendo a legislação dos RPPS.

O doutrinador critica ainda a determinação legal de que a compensação deva ocorrer apenas no momento da concessão e pagamento dos proventos, já que a Constituição assim não determina.

Para ele, a compensação poderia ocorrer em dois outros momentos, quais sejam, quando da desvinculação voluntária do segurado do RGPS e a vinculação ao RPPS e vice-versa, e na ocasião do Regime Jurídico Único imposto pela CRFB/88, que obrigou os servidores, filiados ao RGPS, a desvincular-se dele e a se vincular no RPPS dos seus respectivos Entes. Desta maneira, melhor seria o atendimento à verdadeira finalidade da compensação, ou seja, a de garantir o melhor custeio e equilíbrio financeiro e atuarial da previdência.

¹⁶ CAMPOS; Marcelo Barroso Lima Brito. Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos. Belo Horizonte: Editora Líder, 2004. p. 122.

Ora, o que justifica a retenção das contribuições pelo regime previdenciário é justamente a possibilidade de concessão de benefício ao seu segurado. A partir do momento que essa não mais existe, não há porque o regime permanecer com as contribuições, devendo compensar o respectivo regime ao qual passou o segurado a ser filiado.

Além disso, todos os regimes do Sistema Previdenciário brasileiro são balizados pelo princípio da solidariedade contributiva. Significa dizer, conforme já estudado, que os benefícios dos inativos são financiados pelas contribuições dos ativos. Assim, determinar que a compensação financeira ocorra apenas no momento da concessão e do pagamento dos proventos, prejudica os Estados e Municípios a pagarem os atuais inativos do seu regime.

Noutro norte, o artigo segundo da Lei 9.796/99 define em seus incisos que “regime de origem” é aquele ao qual o segurado público esteve vinculado sem que dele receba aposentadoria ou tenha gerado pensão para seus dependentes; e “regime instituidor” é aquele responsável pela concessão e pagamento de benefício de aposentadoria ou pensão dela decorrente a segurado ou servidor público ou a seus dependentes com cômputo de tempo de contribuição no âmbito do regime de origem. O parágrafo primeiro do dispositivo determina que os RPPS dos Entes Federados só serão considerados regimes de origem quando o RGPS for o regime instituidor.

Os artigos terceiro e quarto tratam, respectivamente, do crédito do RGPS em relação aos RPPS e do crédito dos RPPS em relação ao RGPS. O parágrafo primeiro do artigo quarto da Lei estabelece que o RPPS instituidor deve apresentar ao RGPS, além das normas que o regem, vários dados referentes a cada benefício concedido com cômputo de tempo de contribuição no âmbito do RGPS, sendo eles a identificação do servidor público e, se for o caso, de seu dependente; o valor dos proventos da aposentadoria ou pensão dela decorrente e a data de início do benefício; e o tempo de serviço total do servidor e o correspondente ao tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social. Em flagrante desigualdade entre os regimes, a mesma exigência (apresentação da norma que rege) não existe para o RGPS.

Além disso, o cálculo dos valores a serem compensados serão sempre sob as

regras do RGPS, ainda que seja ele o devedor, afastando a possibilidade do Estado ou do Município realizar seu cálculo.

Os parágrafos 3º de ambos os artigos 3º e 4º da Lei preveem a possibilidade de se realizar duas fórmulas de cálculo, devendo prevalecer a que resultar menor saldo devedor ao RGPS. Finalmente, o parágrafo 5º dos artigos determinam que os índices de reajustamento do benefício serão sempre aqueles mesmos índices de reajustamento dos benefícios do RGPS.

Para Campos¹⁷, o que explica as desigualdades de tratamento da Lei Haully para os diversos regimes de previdência é o fato de que o RGPS é maior devedor do que o RPPS. Isto porque com a instituição do Regime Jurídico Único, muito mais servidores celetistas passaram a ser estatutários e a contribuir com o regime próprio do que o contrário. Assim, as discrepâncias, na verdade, são uma forma de amenizar a conta a ser paga pelo RGPS. Para ele, a inobservância dos princípios da igualdade, da paridade e do princípio federativo, pela Lei Haully, é inconstitucional e deveria assim ser declarada em seus trechos dos artigos terceiro e quarto que conferem privilégios ao RGPS.

Contudo, mesmo sendo alvo de diversas críticas, verdade é a Lei Haully acabou com o limbo existente até então no Ordenamento Jurídico, corrigindo algumas das distorções entre os regimes de previdência do Brasil, motivo pelo qual merece ser prestigiada neste ponto.

¹⁷ CAMPOS; Marcelo Barroso Lima Brito. Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos. Belo Horizonte: Editora Líder, 2004. p. 125.

4 – VANTAGENS E DESVANTAGENS DA INSTITUIÇÃO DE UM REGIME PRÓPRIO MUNICIPAL

Para se ter noção do atual quadro dos regimes próprios brasileiros, a Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda divulgou nova apuração do Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS), relativo ao segundo semestre de 2017, publicado no site da Previdência Social¹⁸ em 21/02/2018.

De acordo com o Indicador, apenas 2.109 dos 5.565 municípios brasileiros possuem RPPS, o que corresponde a 37,9% dos municípios, e reflete a dificuldade que os municípios enfrentam em instituir um regime próprio. Além disso, em um dos tópicos do relatório, subíndice “Endividamento Previdenciário”, que analisa o endividamento previdenciário por meio da relação entre a dívida do ente federativo com o RPPS e a sua Receita Corrente Líquida, constata-se que 367 municípios brasileiros estão em débito, em um total de R\$ 3,75 bilhões.

Diante desse contexto, torna-se interessante o estudo dos benefícios e malefícios que a instituição de um regime próprio pode trazer para o município, bem como as dificuldades enfrentadas pelo Ente na criação do RPPS.

Conforme já registrado anteriormente, a instituição de regime próprio de previdência é facultativo e exige o cumprimento de certos critérios estabelecidos na Lei 9.717/98, sendo a filiação dos seus servidores ao Regime Geral de Previdência Social a alternativa para os entes que não implantarem seu RPPS.

Considerando que todos os Estados brasileiros, bem como a União, já instituíram seus respectivos regimes próprios, este tópico deverá centralizar sua análise na questão municipal.

A partir do advento da Constituição de 1988, diversos municípios passaram a instituir seu próprio regime de previdência, atraídos pela ideia de desobrigação do pagamento de FGTS e do recolhimento das contribuições de seus servidores ao INSS. Além disso, os municípios foram seduzidos pela expectativa de repasses de

¹⁸ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, SUBSECRETARIA DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, COORDENAÇÃO-GERAL DE AUDITORIA, CONTABILIDADE E INVESTIMENTOS, COORDENAÇÃO DE ESTUDOS E DIRETRIZES ATUARIAIS, ECONÔMICAS E CONTÁBEIS, 2017. **Indicador de Situação Previdenciária - ISP-RPPS**. <http://www.previdencia.gov.br/indicador-de-situacao-previdenciaria>. Brasília: MPS. P. 7 e 14. Último acesso em: 04 de maio de 2018

recursos do RGPS através da compensação previdenciária. Outro fator que incentivou os municípios foi a possibilidade de dispor de um valor considerável de contribuições pagas por seus servidores para o regime próprio.

Em relação à já estudada compensação financeira previdenciária entre os regimes de previdência, concluímos em tópico anterior que o RGPS é mais devedor do RPPS que o contrário, o que explica inclusive a desigualdade de tratamento para os regimes existente na Lei Hauly, conforme lições de Marcelo Barroso de Lima Brito Campos¹⁹.

Contudo, mesmo que a referida Lei privilegie o RGPS em detrimento do RPPS, parece-nos inevitável aceitar que, de um modo geral, no tocante ao instituto da compensação financeira previdenciária, ainda é mais vantajoso ao Município a instituição de seu regime próprio. Não obstante, por óbvio que cada Município deverá realizar um planejamento próprio para verificar se, de fato, será mais credor do que devedor do RGPS.

Outra análise a ser feita é em relação às alíquotas de contribuição. Se o ente municipal não instituir regime próprio, será ele equiparado a uma empresa para fins de recolhimento, e seus servidores, equiparados a empregados, de modo a sujeitá-los ao Regime Geral de Previdência Social. Nesta situação, de acordo com o artigo 22, incisos I e II, alíneas a, b e c, da Lei 8/212/91, o Ente deverá recolher contribuições para o INSS, sendo que, neste caso, as alíquotas variam entre 21% a 23%, incidentes sobre o montante global da folha de salários.

Por outro lado, caso tenham um regime próprio instituído, os valores patronais serão de até 22% incidente sobre a remuneração dos servidores de cargo efetivo. Assim, inicialmente, parece que neste ponto, a instituição de um regime próprio também se apresenta como a melhor alternativa para o Município.

4.1. A COMPLEMENTAÇÃO DAS APOSENTADORIAS CONCEDIDAS PELO RGPS

Uma discussão das mais pertinentes ao estudo das vantagens e desvantagens da instituição de um regime próprio diz respeito à responsabilidade do município que

¹⁹ CAMPOS; Marcelo Barroso Lima Brito. Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos. Belo Horizonte: Editora Líder, 2004. p. 125.

não institui Regime Próprio de Previdência Social em complementar os proventos do servidor público de cargo efetivo que se aposenta pelo RGPS.

Como se sabe, os benefícios concedidos ao servidor público não estão limitados ao teto previsto para o regime geral, sendo que a Constituição Federal, no seu artigo 40, parágrafo 2º, dispõe que os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

Desta feita, considerando que os benefícios previdenciários dos funcionários públicos de cargo efetivo não estão sujeitos ao teto do RGPS, questiona-se se o município que aderiu ao regime geral deve complementar os proventos daqueles que se aposentam ou recebem pensão do INSS.

Pelo que se percebe, a doutrina brasileira tende a defender que os municípios que não instituem regime próprio deverão complementar os benefícios de seus funcionários de cargo efetivo. Dentre os argumentos dos que defendem essa tese, destaca-se Júlio César Fucilini Pause²⁰ e Marcos Antônio Rios da Nóbrega²¹.

Para Pause, o município que não tem RPPS fica obrigado a complementar os proventos de seus servidores efetivos, pois trata-se de garantia constitucional que não demanda de regulamentação para seu exercício. O especialista em direito municipal entende que as normas que dispõem sobre aposentadoria dos servidores públicos são de eficácia plena, de absorção compulsória e imediata pelos entes federados, sendo este também o posicionamento do STF.

Neste sentido, defende que é desnecessário a existência de lei local autorizativa da complementação para o exercício do direito. Também não vislumbra violação do artigo 195, § 5º da Constituição, que veda a criação, majoração ou extensão de benefício da seguridade social sem a correspondente fonte de custeio

²⁰ PAUSE; Júlio César Fucilini. Revista Legisla News: Estudo de Caso 2. Regime Previdenciário dos Servidores Públicos Municipais e Complementação dos Proventos pagos pelo RGPS. Edição 05 – Março e Abril de 2014. P. 23-27. Disponível em < <https://issuu.com/dpmdigital/docs/legislanews-ed.05-rn>> Último acesso em: 02 de maio de 2018

²¹ NÓBERGA; Marcos Antônio Rios. Previdência dos Servidores Públicos. Nelo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 177-178.

total, pois a observância deste dispositivo não é exigida quando o benefício é criado diretamente pela Constituição.

Seguindo o mesmo raciocínio, Marcos Nóbrega reconhece que, caso os proventos dos servidores efetivos aposentados pelo RGPS por falta de RPPS em seu município, superem o teto do INSS, a complementação deve ser feita pelo respectivo Erário Municipal, ainda que sem ter obtido contribuições ao longo do tempo.

Não obstante, para o doutrinador, este fato pode até mesmo sustentar arguição de inconstitucionalidade da adesão municipal ao RGPS, sob o argumento de afronta ao caput do artigo 40 da Constituição, que prevê o caráter contributivo do RPPS. Ainda assim, essa inconstitucionalidade não teria o condão de afastar a responsabilidade de complementação do Município.

4.2. POISICIONAMENTO JURISPRUDENCIAL SOBRE O INSTITUTO DA COMPLEMENTAÇÃO

Além das considerações doutrinárias, neste momento, torna-se conveniente investigar a posição da jurisprudência brasileira sobre o tema, que, por sinal, é bastante controvertido.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, por exemplo, em seus mais recentes julgados, vem decidindo que a complementação dos proventos dos servidores que se aposentarem pelo RGPS, conforme previsão constitucional, depende de regulamentação pelo próprio ente público, ao qual o servidor esteja vinculado. Para o tribunal, a inexistência de lei instituindo regime complementar, com previsão de recolhimento de contribuições previdenciárias para o município, impede a complementação²².

Este é um posicionamento que homenageia o caráter solidário e contributivo do Sistema Previdenciário e os princípios do equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio, bem como prestigia o pacto federativo e a autonomia dos Entes. Por outro lado, ignora a garantia constitucional que os servidores públicos de cargo efetivo possuem para receberem benefícios no valor integral de seu salário.

²² TJMG - Apelação Cível 1.0461.15.006057-6/002, Relator(a): Des.(a) Gilson Soares Lemes, 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 28/09/2017, publicação da súmula em 09/10/2017

Em Minas Gerais, por exemplo, o Município de Ipatinga prevê na Lei Municipal nº 1.311/1994 que o ente público suportará o encargo de complementar a aposentadoria dos servidores vinculados ao Regime Geral da Previdência Social, enquanto não instituído o regime próprio complementar da previdência do Município. Por este motivo, o TJMG vem condenando o Município a complementar os benefícios de seus servidores²³.

Noutro norte, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, através do Grupo de Câmaras de Direito Público, assentou o entendimento de que o servidor que se aposenta pelo regime de previdência social geral (INSS), tem direito à complementação de seus proventos à conta do orçamento do Município. Contudo, se o servidor não preencheu um dos requisitos para aposentadoria voluntária como servidor público efetivo (tempo de contribuição, idade e outros), não faz jus à referida complementação da aposentadoria²⁴.

Assim, o TJSC vem decidindo que o município, ainda que não tenha criado regime próprio de previdência, fica obrigado a complementar os provimentos da aposentadoria do servidor estatutário pela diferença entre o valor pago pelo RGPS e a última remuneração no exercício do cargo público²⁵, conforme ementa colacionada a seguir:

APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. AÇÃO DE COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA. AUTORA QUE PLEITEIA A COMPLEMENTAÇÃO DE SEUS PROVENTOS QUE SE MOSTRAM INFERIORES AO VALOR DA REMUNERAÇÃO QUE PERCEBIA EM ATIVIDADE. ADMISSIBILIDADE. MUNICÍPIO SÃO MIGUEL DO OESTE QUE EXTINGUIU SEU INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA APÓS A EDIÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 20/1998 MAS QUE NEM POR ISTO ESTÁ DISPENSADO DE COMPLEMENTAR A DIFERENÇA ENTRE A ÚLTIMA REMUNERAÇÃO PERCEBIDA PELA AUTORA E O VALOR DO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO ADIMPLIDO PELO INSTITUTO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO.

Já no Estado de São Paulo, o Tribunal de Justiça possui entendimento que segue a mesma linha de Minas Gerais. O Tribunal vem decidindo que não há direito para ao servidor em relação ao recebimento de complementação de benefício

²³ TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.16.014460-6/003, Relator(a): Des.(a) Dárcio Lopardi Mendes, 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 05/04/0018, publicação da súmula em 09/04/2018

²⁴ (AC n. 2014.026570-2, de Itapiranga, rel. Des. Jaime Ramos, j. 4-9-2014)

²⁵ (TJSC, Apelação Cível n. 2015.003034-6, de São Miguel do Oeste, rel. Des. Sérgio Roberto Baasch Luz, Segunda Câmara de Direito Público, j. 22-03-2016)

previdenciário para o qual não tenha especificamente contribuído²⁶. Neste caso, para o TJSP, sendo o servidor vinculado ao Regime Geral de Previdência Social e tendo contribuído nas regras deste, não fará jus ao recebimento de complementação. Nota-se que também é um Tribunal que optou por preservar o caráter contributivo e solidário do RPPS.

Por sua vez, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará preza mais pela autonomia dos municípios, conservando o princípio do pacto federativo. Em seus julgados, o TJCE entende que o município que optou pela constituição de aposentadoria de seus servidores no regime geral de contribuições e regras do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, está desobrigado da complementação.

Para aquele TJ, o ordenamento jurídico pátrio até permite a complementação dos proventos, desde que exista norma local para tal viabilidade. Todavia, caso não exista lei nesse sentido, fica o ente público desobrigado a equiparar os proventos de seus servidores, em complementação ao regime geral²⁷.

Finalmente, o entendimento do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul converge para o mesmo sentido do TJMG, TJSP e TJCE. O Tribunal pacificou a questão se posicionando a favor da complementação apenas nos casos em que a legislação local determine a complementação dos benefícios concedidos pelo RGPS.

Em recente julgado, o TJRS sustentou sua tese no princípio da legalidade em sentido estrito à qual está sujeita a Administração Pública. Assim, eventual gratificação a servidores municipais só poderá ser concedida quando houver expressa previsão legal em lei municipal²⁸.

Isto porque existem julgados no sentido de que o direito à complementação de proventos, paga pelos cofres municipais, relativamente à diferença entre o valor suportado pelo Regime Geral de Previdência (INSS) e o valor dos vencimentos do cargo, está intimamente condicionado aos mesmos requisitos constitucionais

²⁶ TJSP; Apelação 0000631-91.2017.8.26.0116; Relator (a): Marcos Pimentel Tamassia; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Campos do Jordão - 1ª Vara; Data do Julgamento: 03/04/2018; Data de Registro: 05/04/2018

²⁷ Relator (a): PAULO FRANCISCO BANHOS PONTE; Comarca: Meruoca; Órgão julgador: Vara Única; Data do julgamento: 16/04/2018; Data de registro: 17/04/2018

²⁸ Apelação Cível Nº 70074418161, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Vinícius Amaro da Silveira, Julgado em 29/11/2017

estabelecidos pela Carta Constitucional para a fruição de benefício previdenciário reservado aos servidores vinculados ao Regime Próprio de Previdência (RPPS), ainda que o ente municipal não o tenha organizado.

Conforme visto, com exceção do TJSC, todos os demais tribunais estaduais investigados por este trabalho, vêm decidindo que a responsabilidade dos municípios que filiaram seus servidores ao RGPS, em relação à complementação dos benefícios concedidos pelo INSS, está condicionada à contribuição específica do servidor ou à previsão da legislação local para tanto.

Não obstante ser esse o posicionamento da maioria dos tribunais, em relação à possibilidade de serem os municípios responsabilizados pela complementação dos proventos de seus funcionários, devemos considerar que boa parte dos municípios asseguram benefícios previdenciários no valor integral dos vencimentos de seus servidores. Assim, até mesmo para os municípios que não possuem previsão legislativa nesse sentido, parece que optar pela criação de regime próprio municipal é o caminho mais seguro aos Entes que tiverem condições de instituí-lo.

Todavia, para os Municípios de menor porte, talvez seja mais vantajoso aderirem ao RGPS, por contarem com quadro mais reduzido de servidores que percebem salários maiores do que o teto do regime geral, compensando arcar com as complementações do que com a manutenção de um RPPS. Afinal, como veremos nos tópicos subsequentes, a instituição de um regime próprio de previdência para os municípios de pequeno porte pode ser bastante complicada, trazendo mais malefícios do que benefícios.

Outra solução plausível a ser explorada, a exemplo do que vem acontecendo no Estado de São Paulo, seria o estabelecimento de convênio relativo a Regime de Previdência Complementar entre União Federal, Estados e Municípios. Em 2011, o Estado de São Paulo criou um Regime de Previdência Complementar, ao qual facultou a adesão dos municípios na intenção de dar maior envergadura para seu fundo de pensão.

Ressalte-se que a vedação de convênio existente no artigo 1º, inciso V, da Lei 9.717/90, já tratada nos tópicos anteriores, abrange apenas o RPPS, pelo que não há qualquer ilegalidade nos convênios formados em relação ao RPC.

Vale lembrar que a Constituição Federal, no parágrafo 14 do artigo 40, prevê que o Ente Federado, desde que institua regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderá fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata artigo o artigo 40, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição.

Evidente que esta seria uma alternativa muito interessante para os municípios que já possuem um regime próprio instituído, já que facilitaria a gestão do seu próprio regime.

Da mesma forma, parece-nos que este modelo de convênio se apresenta como uma solução vantajosa também para os municípios que filiam seus servidores ao RGPS. Em São Paulo, por exemplo, não existe qualquer vedação da lei que instituiu o RPC em relação a adesão de municípios que não possuem regimes próprios.

Assim, para os municípios sem RPPS, apesar de passarem a ter que contribuir para o RPC, além de continuarem compelidos a verter as contribuições do RGPS, ficarão desobrigados de complementar qualquer benefício concedido pelo regime geral, pois esta ficará sob responsabilidade do RPC.

No entanto, certo é que será necessário, em cada situação, analisar se a adesão ao RPC estadual será mais ou menos onerosa ao município, em virtude das mencionadas contribuições.

4.3. A TERCEIRIZAÇÃO DA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

Além do instituto da complementação previdenciária, um dos maiores obstáculos para a instituição de um regime próprio é a questão da gestão. Sabe-se que o Brasil enfrenta uma crise gestacional em todo o Sistema Previdenciário. Portanto, não é demais perceber que, para alguns Municípios, em especial os de menor porte, pode ser bastante complicado implementar sozinho um RPPS.

Com certeza, as maiores dificuldades são o escasso material humano capacitado para gerir adequadamente um sistema de tamanha complexidade e o reduzido número de servidores de cargo efetivo para verter contribuições em volume suficiente para sustentar o RPPS.

Portanto, considerando a atual regulamentação legislativa previdenciária, talvez seja mesmo mais desejável para alguns municípios a filiação dos seus servidores ao RGPS, situação em que ficarão desobrigados dos riscos financeiros pelos déficits de recursos, salvo na situação da complementação de benefícios, que, na verdade, para pequenos municípios, pode representar valores tão baixos que sequer compensaria os riscos de instituir um regime próprio.

Por outro lado, aos grandes municípios, aparentemente não há dúvidas de que a melhor alternativa é a instituição de seu próprio regime, pois, além de ficarem desobrigados de eventual complementação para garantir a integralidade dos proventos que superarem o teto do regime geral, poderão ser beneficiados com a compensação previdenciária e deixarão de recolher as contribuições de seus servidores de cargo efetivo para o INSS.

Neste contexto, destaca-se a alternativa apresentada por Marcos Antônio Rios da Nóbrega²⁹. O especialista acredita que a solução para os pequenos municípios seria a terceirização da gestão previdenciária, o que é costumeiramente chamado de “consórcios municipais”.

Ressalte-se que no seu artigo 254, a Constituição Federal prevê que os Entes federados poderão disciplinar por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Segundo Nóbrega, os consórcios são como entidades que agregam vários municípios para a realização de ações conjuntas no objetivo de aumentar a eficiência e o sucesso de suas operações e das prestações de seus serviços. Geralmente, são pessoas jurídicas organizadas em forma de sociedade civil sem fins lucrativos, com orçamento próprio e gestão autônoma.

Importante lembrar ainda que estes consórcios se diferem daqueles vedados pela Lei 9.717/98, artigo 1º, inciso V. O dispositivo impede o pagamento de

²⁹ NÓBERGA; Marcos Antônio Rios. *Previdência dos Servidores Públicos*. Nelo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 180.

benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Municípios e entre Estados e Municípios.

Na verdade, na proposta do autor, não existem consórcios para o pagamento de benefícios, mas uma terceirização da gestão, ou então, uma “descentralização coordenada”³⁰. Por esse motivo, inclusive, Nóbrega prefere utilizar o termo “terceirização da gestão previdenciária” ao invés de “consórcios municipais”. Neste modelo, cada município continuará tendo seu próprio regime, sendo cada um responsável pela administração individual de seu Fundo de Previdência.

Para o sucesso dessa alternativa, é necessário a formação de uma coordenação de previdência, que pode ser operada por uma sociedade civil sem fins lucrativos ou até mesmo por uma associação municipalista. Com esta entidade coordenadora, os municípios devem estabelecer um vínculo contratual. Em seguida, seria necessário a formação de outro consórcio, desta vez, formado por empresas, que seriam responsáveis por prestar os serviços de gestão previdenciária.

Evidente que o vínculo existente entre o consórcio de empresas e a sociedade civil sem fins lucrativos ou a associação entre municípios deve ser contratual, sendo que as funções da contratada devem ser, entre outras, a revisão de cadastros de municípios, a reavaliação da atuária anual e do equilíbrio financeiro e atuarial, a elaboração de registros e demonstrativos contábeis, a disponibilização de informações contábeis mantendo a individualidade de cada RPPS e o gerenciamento de ativos e passivos financeiros.

Logicamente, nesta espécie de organização, os recursos disponíveis provenientes de contribuições são consideravelmente mais satisfatórios do que a de um só município isolado em seu Regime Próprio de Previdência Social.

De forma semelhante ao que o Regime de Previdência Complementar do Estado de São Paulo, visto no item 4.2 deste trabalho, buscou fazer recrutando para si municípios paulistas, a união de municípios aumenta o número e servidores contribuintes. Assim, os gastos acabam diminuindo pela maior envergadura do sistema, que ganhará em escala na gestão de serviços administrativos e

³⁰ NÓBERGA; Marcos Antônio Rios. Previdência dos Servidores Públicos. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 181.

possibilitará o aumento de ganhos em investimentos financeiros das reservas dos Fundos de Previdência.

Registre-se ainda que o próprio modelo de convênio de RPC do Estado de São Paulo com seus municípios pode ser um aliado das pequenas entidades municipais na instituição de seu próprio regime. Por força do artigo 40, parágrafo 14, o Ente Federado, desde que institua Regime de Previdência Complementar, pode limitar o valor das pensões e aposentadorias ao teto do regime geral de previdência social, o que é bastante atrativo para o município, pois reduz seu custo previdenciário na medida em que, neste caso, será o RPC do Estado que financiará os planos de contribuições.

Todavia, Nóbrega pondera três grandes obstáculos para o sucesso desse modelo proposto. A primeira delas é a instabilidade política instalada nos municípios, que dificulta a parceria entre municípios em virtude de interesses de grupos políticos. A segunda, é a precária transparência e solidez nos modelos de governos espalhados pelos municípios brasileiros.

O último obstáculo é a terceirização do risco. Afinal, a proposta do autor funciona como uma espécie de seguro, sendo que os benefícios previdenciários são pagos pelo consórcio de empresas e os municípios são os compradores da apólice do seguro. Neste ponto, talvez seja mais vantajoso ao município, dependendo de seu porte, suportar o risco do sinistro do que pagar o prêmio da apólice. Além disso, caso o consórcio de empresas venha a falência, certo é que, por garantia constitucional, os Entes Federados continuarão responsável por suportar os pagamentos de benefícios aos seus servidores.

No Estado do Mato Grosso, por exemplo, foi criado em 2016 o Consórcio Público Intermunicipal de Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Municípios Matogrossense – CONSPREV, que conta com a parceria de trinta e sete municípios, sob a forma de Associação Pública de Direito Público sem fins lucrativos.

De acordo com seu estatuto, o CONSPREV tem, entre outros, os objetivos de implementar iniciativas de cooperação entre o conjunto dos entes associados para atender às suas demandas e prioridades no plano da integração estadual e para

promoção do desenvolvimento da matéria previdenciária. Além disso, possui objetivo de promover formas articuladas de planejamento, criando mecanismos conjuntos de palestras e estudos difundindo a cultura previdenciária no território dos Municípios consorciados³¹.

Outro destaque em relação ao fortalecimento da gestão previdenciária através da cooperação entre Entes Federativos é a Associação Dos Institutos Municipais de Previdência e Assistência do Estado de Santa Catarina – ASSIMPASC, também sem fins lucrativos, que conta com a parceria de 52 regimes próprios de municípios catarinenses associados, além do RPPS do próprio Estado de Santa Catarina - IPREV.

De acordo com seu estatuto, o ASSIMPASC tem objetivo de ampliar, promover interação, fortalecer e desenvolver a capacidade administrativa, técnica e financeira dos órgãos de previdência e assistência municipal.

Por um custo de apenas R\$ 100,00 por mês, a ASSIMPASC presta aos seus associados os serviços de assessoramento administrativo, financeiro, previdenciário e jurídico, e de acompanhamento no instituto da compensação previdenciária³².

Pelo que se percebe, o CONSPREV, do Mato Grosso, funciona de forma muito semelhante ao modelo de convênio intermunicipal proposto por Marcos Nóbrega, enquanto o ASSIMPASC presta serviços de assessoramento aos Entes associados. Seja como for, ambos se apresentam como alternativas de sucesso no desenvolvimento da gestão previdenciária de RPPS no âmbito dos municípios.

Como prova disso, destaca-se o ranking por Unidade da Federação divulgado no Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS), relativo ao segundo semestre de 2017, elaborado pela Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social – SRPPS. O ranking classifica o Estado de Santa Catarina, que conta com 70 RPPS, em primeiro lugar, seguido do Estado do Mato Grosso, com 105 RPPS, em segundo lugar, sendo que as respectivas médias são de 0,765 e 0,761, no total de 1

³¹ CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE GESTÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS MATOGROSSENSES – CONSPREV <http://www.consprev.com.br/>. Último acesso em: 06 de maio de 2018

³² ASSOCIAÇÃO DOS INSTITUTOS MUNICIPAIS DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DO ESTADO DE SANTA CATARINA - ASSIMPASC. <http://www.assimpasc.org.br/institucional.html>. Último acesso em: 06 de maio de 2018

ponto.

As médias do ranking levam em consideração critérios de Conformidade, Equilíbrio e Transparência de cada RPPS municipal do Estado para apurar o chamado Indicador de Situação Previdenciária³³ (ISP). O quadro Conformidade avalia o cumprimento, pelos regimes próprios, das normas gerais da organização e funcionamento do RPPS, previstas na Lei 9.717/98. Neste quesito, os RPPS municipais do Estado de Santa Catarina fizeram 85,7% da pontuação máxima, e os do Mato Grosso, 79,1%.

Já o quadro Equilíbrio leva em conta a situação financeira e atuarial do regime próprio, analisando o endividamento, a relação de ativos e a solvência atuarial e financeira de cada RPPS. Aqui, os 70 RPPS do Estado de Santa Catarina pontuaram 84,3%, enquanto os 105 do Mato Grosso pontuaram 86,7% dos pontos.

Finalmente, o quadro Transparência, por sua vez, observa o grau de atendimento, pelos entes, da obrigação de encaminhar informações à Secretaria de Previdência. Neste tópico, pontuaram os RPPS de Santa Catarina o total de 97,1% e os do Mato Grosso 92,4%.

Através desses dois exemplos analisados, é possível concluir não somente que os obstáculos enxergados por Marcos Nóbrega podem ser superados, mas que a cooperação e colaboração entre municípios, através de consórcios, convênios ou associações, pode ser a solução para as dificuldades enfrentadas pelos pequenos municípios para implantar regime próprio de previdência social aos seus funcionários de cargo efetivo.

Neste sentido, a ASSIMPASC elaborou uma Cartilha³⁴ aos Municípios de Santa Catarina, destacando a importância e as vantagens da instituição de um regime

³³ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, SUBSECRETARIA DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, COORDENAÇÃO-GERAL DE AUDITORIA, CONTABILIDADE E INVESTIMENTOS, COORDENAÇÃO DE ESTUDOS E DIRETRIZES ATUARIAIS, ECONÔMICAS E CONTÁBEIS, 2017. **Indicador de Situação Previdenciária - ISP-RPPS**. <http://www.previdencia.gov.br/indicador-de-situacao-previdenciaria>. Brasília: MPS. P. 7 e 14. Último acesso em: 06 de maio de 2018

³⁴ ASSOCIAÇÃO DOS INSTITUTOS MUNICIPAIS DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DO ESTADO DE SANTA CATARINA – ASSIMPASC. **A IMPORTÂNCIA DA INSTITUIÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RPPS NOS MUNICÍPIOS**, 2011. Santa Catarina. <http://www.assimpasc.org.br/arquivos/CartilhaASSIMPASCVantagensRPPS.pdf>. Último acesso em: 06 de maio de 2018

próprio de previdência social no âmbito municipal, merecendo algumas delas serem destacadas neste trabalho, com a ressalva de que a cartilha provavelmente tem um conteúdo mais parcial que este estudo, já que tem objetivo de incentivar os municípios a criarem seus próprios regimes de previdência. Não obstante, confiamos que ainda assim o documento merece nossa atenção.

Em primeiro lugar, a Cartilha informa que a instituição de um RPPS representa uma economia média de 50% em relação à despesa que o Município tem com a manutenção dos benefícios dos servidores públicos no RGPS. Isto porque a contribuição patronal para o INSS é de 22% enquanto que no RPPS é no mínimo de 11% e limitada ao máximo no dobro do percentual da contribuição do servidor.

Para os servidores públicos, a ASSIMPASC afirma que um RPPS lhe permite maior proximidade com o sistema e o acompanhamento da garantia do direito às suas aposentadorias e pensões dos seus dependentes, podendo eles participarem inclusive da gestão do regime, ocupando cargos de diretoria e de conselheiros. Além disso, não estão vinculados ao fator previdenciário da Lei nº 8.213/91, que por muitas vezes acarreta grande redução no valor dos proventos.

Outro ponto bastante destacado pela Cartilha é a questão da compensação previdenciária. Neste sentido, a ASSIMPASC insiste, de forma semelhante ao já abordado, que os Municípios, ao criarem um regime próprio, tornam-se credores do INSS, por conta da quantidade de servidores que até então estavam contribuindo para o RGPS. Ressalta ainda que os recursos financeiros provenientes da compensação aumentam significativamente a capitalização para o RPPS, sendo capaz de garantir o pagamento de benefícios e de amortizar o déficit atuarial do RPPS.

Partindo para outro norte, interessante observar ainda que o inciso V, do artigo 1º, da Lei 9.717/98 não veda o pagamento de benefícios mediante convênios entre a União e Municípios, ou até mesmo entre a União e os Estados. Por esse motivo, essa se mostra também uma alternativa a ser considerada pelos municípios.

Finalmente, percebe-se que os municípios, principalmente os menores, podem passar por diversas dificuldades para implantação de um Regime Próprio de Previdência Social e, por este motivo, encontram-se por muitas vezes em um

verdadeiro impasse. Isto porque, se optarem por não assumir os riscos de um regime próprio, deverão filiar seus servidores ao Regime Geral de Previdência Social e ficarão sujeitos ao pagamento de complementação de benefícios.

A verdade é que não faz sentido algum o RGPS ser a alternativa da não instituição de um RPPS municipal. Ora, são sistemas diversos que não se confundem, com garantias constitucionais divergentes, devendo suas peculiaridades serem respeitadas. Se aos servidores públicos de cargo efetivo é garantido aposentadoria no valor integral de seus vencimentos, e ao mesmo tempo, estão os trabalhadores celetistas sujeitos ao teto do RGPS, por óbvio que não se poderia misturar os dois regimes.

Na verdade, em mais um flagrante desequilíbrio de tratamento entre RGPS e RPPS, essa é uma escolha do legislador que preferiu aumentar as receitas do INSS, que também passa por dificuldades gestacionais, ao invés de prestigiar o RPPS da União ou dos Estados.

Concluimos, portanto, que o mais correto para os municípios que não têm condições de suportar um regime próprio, seria a filiação dos servidores de cargo efetivo municipais ao Regime Próprio de Previdência Social da União, ou até mesmo do seu respectivo Estado. Esta solução acabaria com os desencontros entre regimes e com o risco da complementação de benefícios a ser suportada pelo município. Além disso, seria consideravelmente vantajosa também ao Ente que agregasse o município, pelo simples fato de aumentar o número de contribuições e recursos disponíveis para a gestão do regime próprio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando em consideração todo o desenvolvimento deste estudo, percebeu-se que a instituição de um Regime Próprio de Previdência Social pode ser bastante problemática para os municípios, principalmente para os de pequeno porte.

O trabalho revelou que dentre as principais vantagens para os municípios que instituem um RPPS, destacam-se a compensação previdenciária, através da qual acabam mais recebendo do que repassando verbas para o RGPS. Além disso, importante considerar que os municípios com regime próprio não precisam contribuir para o regime geral como se fossem uma empresa, sendo também são desobrigados de complementar eventual benefício previdenciário concedido pelo INSS e pelo qual não receberam nenhuma contribuição.

Em contrapartida, o atual cenário legislativo faz crer que para os pequenos municípios não vale a pena assumir os riscos da implantação de regime próprio. Em primeiro lugar, porque contam com escasso quadro de servidores contribuintes e capacitados para a gestão do regime. Em segundo lugar, porque provavelmente possuem poucos servidores que recebem mais do que o teto do INSS, motivo pelo qual a complementação previdenciária não seria tão preocupante.

Ainda assim, a pesquisa realizada permitiu concluir que os municípios que a solução para os municípios que encontram dificuldades de gestão de seus regimes, pode ser a terceirização da gestão previdenciária, através de convênios com outros Entes Federados. É o caso dos municípios catarinenses que formam a citada ASSIMPASC, e dos mato-grossenses que formam a CONSPREV.

Conforme desenvolvido na Monografia, ambos os consórcios se mostram alternativas de sucesso para a implantação de regime previdenciário próprio de servidores públicos de cargo efetivo, sendo que os RPPS de Santa Catarina e do Mato Grosso ocupam os as duas melhores classificações no ranking por Unidade da Federação divulgado do Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS).

Ademais, concluiu-se que não é razoável que os municípios que não instituíram um regime próprio de previdência devam filiar seus servidores ao Regime Geral de Previdência Social. Os sistemas são diferentes entre si, sendo que aos servidores públicos de cargo efetivo é garantido pela Constituição, a aposentadoria no valor

integral de seus vencimentos. Por outro lado, estão os trabalhadores celetistas sujeitos ao teto do RGPS. Desta feita, por óbvio que não se deveria misturar os dois regimes.

O desenvolvimento deste estudo mostrou que o mais correto para os municípios que não têm condições de suportar um regime próprio, seria a filiação dos servidores de cargo efetivo municipais ao RPPS da União, ou até mesmo de seu respectivo Estado. Seria essa uma alternativa que não sujeitaria os municípios ao risco da complementação de benefícios concedidos pelo RGPS. Além disso, seria consideravelmente vantajosa também ao Ente que agregasse o município, pelo simples fato de aumentar o número de contribuições e recursos disponíveis para a gestão do regime próprio.

No mais, o tema abordado neste estudo é bastante atual e insuficientemente discutido no Brasil. Todavia, não raramente as dificuldades enfrentadas por municípios na gestão de seu RPPS, ou até mesmo escândalos envolvendo Fundos de Previdência municipais, são alvos de notícias de jornais e telejornais. Por isso, confia-se que este trabalho possui grande valia para o desenvolvimento da compreensão do Sistema de Previdência dos servidores públicos municipais.

Ressalte-se que 62,1% dos municípios brasileiros ainda não possuem Regime Próprio de Previdência, sendo este um trabalho que tem grande potencial em auxiliar até mesmo administradores dos municípios, conduzindo-os para a escolha mais adequado dentro de seu contexto político e socioeconômico.

Ainda, acredita-se que este trabalho atendeu aos objetivos inicialmente lançados, sendo que a hipótese da Monografia foi satisfatoriamente esclarecida, e a elas foram propostas soluções compatíveis com o atual contexto previdenciário brasileiro.

Finalmente, espera-se que em um momento futuro, a pesquisa sobre o tema aqui desenvolvido possa evoluir no sentido de melhor investigar e compreender a terceirização da gestão previdenciária, analisando os modelos de associações e de consórcios intermunicipais. Afinal, foi esta a alternativa que mais se mostrou mais coesa e coerente com as necessidades do Sistema de Previdência dos servidores públicos municipais.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS INSTITUTOS MUNICIPAIS DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DO ESTADO DE SANTA CATARINA – ASSIMPASC. A IMPORTÂNCIA DA INSTITUIÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RPPS NOS MUNICÍPIOS, 2011. Santa Catarina. Disponível em <<http://www.assimpasc.org.br/arquivos/CartilhaASSIMPASCVantagensRPPS.pdf>> acesso em 22 de maio de 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html>. Acesso em: jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9717.htm>. Último acesso em 04 de junho. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.796, de 05 de maio de 1999. Dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9796.htm>. Último acesso em 04 de junho. 2018.

CAMPOS; Marcelo Barroso Lima Brito. Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos. Belo Horizonte: Editora Líder, 2004.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 10ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

JOÃO, de Carvalho Leite. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA: PERGUNTAS E RESPOSTAS. Disponível em: http://www.regimeproprio.com.br/perguntao.rpps.janeiro_2013.htm#onl13>. Acesso em: junho. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: ed. RT, 1986.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, SUBSECRETARIA DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, COORDENAÇÃO-GERAL DE AUDITORIA, CONTABILIDADE E INVESTIMENTOS, COORDENAÇÃO DE ESTUDOS E DIRETRIZES ATUARIAIS, ECONÔMICAS E CONTÁBEIS, 2017. Indicador de Situação Previdenciária - ISP-RPPS. Disponível em <<http://www.previdencia.gov.br/indicador-de-situacao-previdenciaria>>. Brasília: MPS. último acesso em 04 de junho de 2018.

NÓBREGA; Marcos Antônio Rios. Previdência dos Servidores Públicos. Nelo Horizonte: Del Rey, 2006.

NOGUEIRA, Narlton Gutierrez; MARTINS, Floriano José. Regimes Próprios de Previdência Social: Legislação Aplicada à Previdência do Servidor Público. Fundação ANFIP, 2007.

OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas. Previdência dos servidores públicos: regime próprio e previdência complementar dos agentes públicos. Leme: J.H. Mizuno, 2013.

PAUSE; Júlio César Fucilini. Revista Legisla News: Estudo de Caso 2. Regime Previdenciário dos Servidores Públicos Municipais e Complementação dos Proventos pagos pelo RGPS. Edição 05 – Março e Abril de 2014. P. 23-27. Disponível em <<https://issuu.com/dpmdigital/docs/legislanews-ed.05-rn>>. Último acesso em 17 de maio de 2018.