PREVIDÊNCIA SOCIAL
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Estudos

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Previdência dos Servidores Públicos Municipais

Marcelo Viana Estevão de Moraes

© 2001 Ministério da Previdência e Assistência Social
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Edição:
FUNPREV - Fundação de Previdência Social da Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social (ANASPS)
SBN quadra 2 Edifício Paulo Maurício sala 604 / 608. Brasília, DF.
funprev @ funprev.com.br
telefone: (61) 321 5651 / fax: (61) 323 8465

Tiragem: 6.000 exemplares

Distribuição:
Ministério da Previdência e Assistência Social
Secretaria de Previdência Social
Esplanada dos Ministérios, Bloco F
70059-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 317-5014 Fax: (61) 317-5195

Presidente da República: Fernando Henrique Cardoso
Ministro da Previdência e Assistência Social: Waldeck Ornélas
Secretário de Previdência Social: Vinícius Carvalho Pinheiro
Diretor do Departamento do Regime Geral de Previdência Social: Geraldo Almir Arruda
Diretor do Depto. dos Regimes de Previdência no Serviço Público: Delúbio Gomes Pereira da Silva

Impresso no Brasil / Printed in Brazil
É permitida a reprodução total ou parcial desta obra, desde que citada a fonte

---

ISBN 85-88219-01-8
CDD 341.392
CDU 336.2:34

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

---

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 05

PREFÁCIO 06

AO LEITOR 07

SUMÁRIO EXECUTIVO 08

1. INTRODUÇÃO 09

2. VISÃO GERAL 13

3. CRITÉRIOS E DIRETRIZES GERAIS PARA A INSTITUIÇÃO, ORGANIZAÇÃO E MANUTENÇÃO DE REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO NOS MUNICÍPIOS 17

4. APRESENTAÇÃO DE CADA CAPÍTULO DA LRF NO QUE SE RELACIONA A QUESTÕES DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL 27

4.1 CAPÍTULO I -DisposiçõesPreliminares 27
4.2 CAPÍTULO II - Do Planejamento 28
4.3 CAPÍTULO III - Da Receita Pública 30
4.4 CAPÍTULO IV - Da Despesa Pública 31
4.5 CAPÍTULO V - Das Transferências Voluntárias 33
4.6 CAPÍTULO VIII - Da Gestão Patrimonial 33
4.7 CAPÍTULO IX - Da Transparência, Controle e Fiscalização 35
4.8 CAPÍTULO X – Das Disposições Finais e Transitórias 38

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 39

5.1. Prazos de Adequação 39
5.2. Penalidades 40
5.3. Fiscalização pelo MPAS e punição de dirigentes 41

ANEXO: BREVE DESCRIÇÃO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL 43

GLOSSÁRIO 49

APRESENTAÇÃO

Equacionar e administrar a questão previdenciária constitui um dos principais desafios dos prefeitos que tomaram posse em 1° de janeiro de 2001. O sucesso das administrações municipais e o equilíbrio futuro das finanças das prefeituras estarão diretamente vinculados à forma como venha a ser encaminhada essa questão.

A decisão tem que ser tomada levando em consideração, conjuntamente, os novos textos constitucionais relativos às reformas administrativa e previdenciária. A primeira induz que os novos trabalhadores do setor público devam estar submetidos ao regime do emprego público, extinguindo-se ou restringindo-se o Regime Jurídico Único; a segunda indica que o caminho mais adequado é a filiação ao Regime Geral de Previdência Social, o mesmo dos trabalhadores do setor privado. Existem, no entanto, regimes próprios pré-existentes que requerem atenção e cuidados especiais no manejo de sua gestão.

Requerem, por exemplo, a partir de agora, sólidas bases atuariais e financeiras para garantia da solvência fiscal dos municípios e da certeza de que haverão recursos a serem investidos em educação, saúde, assistência social, pavimentação, limpeza urbana, iluminação pública e tantas outras atividades que afetam diretamente a vida dos cidadãos.

É com a preocupação de por à disposição dos novos administradores municipais e suas equipes de governo as informações e subsídios necessários que foi elaborado o documento **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Previdência dos Servidores Públicos Municipais**, o primeiro da série Estudos, da Coleção Previdência Social, tendo por objetivo orientar os municípios sobre as medidas a serem adotadas no caso da instituição ou manutenção de regime próprio de previdência, de modo compatível com a Lei de Responsabilidade Fiscal e a legislação específica do Regime de Previdência do Servidor Público.

Com o patrocínio do BNDES, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, este trabalho integra as ações do Governo Federal visando facilitar a compreensão e implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal em relação à organização dos serviços previdenciários.

WALDECK ORNÉLAS
Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social

Brasília, janeiro de 2001

PREFÁCIO

Apresentamos esta edição da publicação *"A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Previdência dos Servidores Públicos Municipais"*, elaborada pela Fundação ANASPS de Previdência Social – FUNPREV, com a certeza de que será de grande valia para orientar os municípios em relação às medidas a serem adotadas na instituição, organização e manutenção de regimes próprios de previdência social, de modo adequado às normas estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Tarefa importante na gestão eficiente e responsável da coisa pública, meta perfeitamente alcançável por todos os governos locais, e que contribui para a Reforma do Estado.

De fato, como uma das principais instituições de política econômica de longo prazo no Brasil, o BNDES vem participando ativamente de ações voltadas para a reformulação do papel do Estado, nos diversos níveis da Federação Brasileira. Neste sentido, tem sido grande o seu empenho em apoiar a modernização da administração tributária e a melhoria da qualidade do gasto público, com uma perspectiva de desenvolvimento local sustentado.

Além dos vários programas tradicionais, o BNDES implementou o Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos setores Sociais Básicos (PMAT) para proporcionar aos municípios brasileiros possibilidades de aperfeiçoar sua capacidade de arrecadação e, ao mesmo tempo, incrementar a qualidade dos serviços prestados à população.

Também foi criado um site na Internet **(http://federativo.bndes.gov.br)** para divulgação de informações e estatísticas sobre o setor público, bem como para a troca de experiências entre administradores públicos, pesquisadores, organizações não-governamentais e eventuais interessados em políticas públicas. Com efeito, o **Banco Federativo** tem procurado tratar dos mais variados temas relacionados à Federação Brasileira, como a Reforma Tributária e a Lei de Responsabilidade Fiscal, além de apresentar indicadores tributários e fiscais. Este fórum de debates - democrático e aberto - cresceu e se dinamizou através de várias parcerias com outros órgãos e institutos de pesquisa.

Mais informação e mais transparência são, sem dúvida, a garantia perene do efetivo controle popular e do aprendizado da cidadania.

FRANCISCO ROBERTO ANDRÉ GROS
Presidente do BNDES

AO LEITOR

Cumprindo sua finalidade de promover estudos na área previdenciária, a FUNDAÇÃO ANASPS – FUNPREV, em parceria com o BNDES e o Ministério da Previdência e Assistência Social, elaborou o presente trabalho divulgando e esclarecendo a Lei de Responsabilidade Fiscal sob a ótica previdenciária, e em especial a previdência dos servidores públicos municipais.

Sendo a previdência uma das maiores conquistas sociais, ocorridas neste século, é necessário que a sociedade dela tome conhecimento, discuta e se aprofunde, de modo a tornar-se guardiã permanente do sistema cujo aperfeiçoamento decorre de intensas discussões e ajustes no decorrer do tempo pelos agentes envolvidos.

Após a promulgação da Constituição de 1988, os Municípios obtiveram o devido reconhecimento como ente federativo, papel este já exercido de fato desde o Brasil colônia, cuja existência é fator determinante para fixação do homem nos mais diversos pontos do Brasil, deles dependendo diretamente para a obtenção dos serviços essenciais à sociedade.

Dada a relevância e importância desempenhada, é necessário um corpo administrativo atuante, com todos os direitos e responsabilidades decorrentes.

Nesse contexto, uma previdência para os servidores municipais bem administrada será um fator importante para o equilíbrio das contas públicas, permitindo ao administrador destinar maiores recursos em outras áreas de atuação, conseguindo ao mesmo tempo garantir os direitos sociais de seus servidores e melhorando a qualidade dos serviços prestados.

O presente documento permitirá aos administradores municipais se adequarem às novas regras impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, orientando-os na tomada de decisões quanto à instituição de regimes próprios de previdência para seus servidores, bem como no tocante aos procedimentos a serem adotados na administração dos fundos.

A FUNDAÇÃO ANASPS continuará a promover estudos sobre a matéria e outras correlatas, cumprindo seu papel de promover a cultura previdenciária, dando sua parcela de contribuição para o zelo e trato da coisa pública, dever de todos nós.

Paulo César de Souza
Presidente do Conselho Executivo da FUNPREV

Alexandre Barreto Lisboa
Presidente do Conselho Curador da FUNPREV

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, estabelece um conjunto de disposições no campo das finanças públicas que deve merecer especial atenção dos prefeitos. Por um lado, a Lei de Responsabilidade Fiscal é um estímulo para que o Prefeito busque aprimorar a gestão dos recursos públicos mediante o aperfeiçoamento dos processos de planejamento, execução e controle dos gastos governamentais. Por outro, o seu descumprimento pode ensejar a aplicação de diversas penalidades não apenas para os municípios, como também para as autoridades locais.

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

3. Uma das primeiras medidas que o Prefeito deve adotar é constituir um grupo técnico de alto nível, coordenado por pessoas de sua inteira confiança, com o objetivo de fazer um diagnóstico da realidade previdenciária municipal.

4. Esse diagnóstico deve, necessariamente, abranger uma avaliação atuarial do regime previdenciário local, acompanhada, se for o caso, de uma auditoria contábil.

5. Feito o diagnóstico, a municipalidade poderá optar pelas seguintes alternativas, conforme as peculiaridades locais:

a. extinguir o regime próprio de previdência, filiando seus servidores ao INSS, ou mantê-los filiados aos INSS, caso não exista regime próprio. Nessa hipótese, poderá também considerar a criação de um esquema de previdência complementar para os servidores cujos salários sejam superiores ao teto de benefício do Regime Geral de Previdência Social;

b. instituir regime próprio de previdência ou reformá-lo, de modo a compatibilizar o plano de benefícios com o plano de custeio, com vistas ao equilíbrio financeiro e atuarial. Nessa hipótese, deve ser considerada a possibilidade de criação de um fundo integrado de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária.

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

7. A equipe técnica designada pelo Prefeito, na definição da estratégia mais adequada a ser adotada, deverá observar com rigor os critérios e parâmetros assinalados na presente publicação, de modo a evitar a aplicação de penalidades que prejudiquem as chances de êxito da gestão municipal.

8. Prefeito deverá conferir especial atenção ao desempenho da equipe por ele designada para que não venha a incorrer nos crimes de que trata o Código Penal e a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que define os crimes contra as finanças públicas.

1. Introdução

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), regulamenta o artigo 163 da Constituição Federal e estabelece um conjunto de disposições a serem seguidas pelos administradores públicos de todo o país no campo das finanças públicas.

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

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

Uma série de trabalhos, seminários e cartilhas tem tratado da aplicação da LRF, no entanto, pouca atenção tem sido dada à organização e gestão da previdência dos servidores públicos. Os desequilíbrios nessa área são reconhecidos pelos especialistas como um dos fatores mais importantes a afetar a adequada administração das contas públicas.

A LRF determina de modo claro que o ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Este documento pretende ser um instrumento de orientação para as autoridades municipais - prefeitos, vereadores e secretários de governo - sobre as medidas que devem ser tomadas para a implementação da LRF no que se relaciona à previdência dos servidores públicos no âmbito do respectivo município. Subsidiariamente, pode ser útil também para autoridades de outros níveis de governo.

Para tanto, serão consideradas as disposições da LRF, bem como outras disposições normativas de disciplina fiscal referentes à matéria previdenciária já existentes, tais como:

- Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998;
- Lei Geral dos Regimes Próprios de Previdência Social – Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, com as alterações introduzidas pela Medida Provisória nº 2.043-20, de 28 de julho de 2000, e suas reedições;
- Portaria Ministerial MPAS/GM nº 4.992, de 5 de fevereiro de 1999, com as alterações

introduzidas pela Portaria Ministerial MPAS/GM nº 7.796, de 28 de agosto de 2000;
- Resoluções do Conselho Monetário Nacional nº 2.651/99 e 2.652/99 com as alterações da Resolução nº2.661/99.

A Emenda Constitucional nº 20/98, ao modificar o sistema de previdência social, introduziu importantes alterações no regime de previdência dos servidores públicos. Também em consonância com as disposições da Emenda Constitucional nº 20/98, a Lei nº 9.717/98 dispôs sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A Portaria Ministerial nº 4.992/99 definiu os parâmetros e as diretrizes gerais previstos na Lei nº 9.717/98. De certo modo, esses atos normativos foram precursores da LRF no que diz respeito a medidas de disciplina fiscal em matéria previdenciária.

Preliminarmente, deve-se esclarecer que há duas formas de garantir os direitos previdenciários dos servidores públicos municipais. Uma é mediante a filiação desses servidores ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, nos termos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e suas alterações posteriores. Outra, é mediante a constituição de um regime próprio no âmbito da administração municipal. Compete às autoridades locais optar entre essas alternativas. Entretanto, no caso dos municípios cuja receita diretamente arrecadada é menor que a receita proveniente de transferências constitucionais da União é vedada a instituição de regime próprio, devendo o município contribuir para o INSS na condição de empregador, salvo se na data da publicação da Lei nº 9.717/98, em 28 de novembro de 1999, este município já houvesse organizado um regime próprio para seus servidores.

Na primeira parte deste guia, são apresentados os critérios e as diretrizes gerais para a instituição, organização e manutenção de regimes próprios de previdência social. São analisados os parâmetros estabelecidos, as limitações, as vedações e os critérios adicionais a serem observados quando houver fundo de previdência instituído por lei municipal. Em seguida, são comentadas, capítulo a capítulo, as determinações da LRF em matéria de previdência, no que se relaciona com os municípios.

Nos comentários referentes ao Capítulo I – Das Disposições Preliminares, estão presentes o conceito de responsabilidade fiscal, o rol dos entes da Federação que estão submetidos à LRF e a conceituação e forma de cálculo da receita corrente líquida.

No Capítulo II - Do Planejamento, definem-se as novas regras para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e para a Lei Orçamentária Anual (LOA).

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

As regras para geração de despesas, o conceito de despesas obrigatórias de caráter continuado, as despesas com pessoal, suas limitações e controle, bem como, as especificidades das despesas com seguridade social estão no Capítulo IV - Da Despesa Pública.

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

Os Capítulos VI – Da Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado e VII - Da Dívida Pública e do Endividamento, não mereceram comentários específicos por não estarem diretamente relacionados com a questão previdenciária.

Do Capítulo VIII - Da Gestão Patrimonial, estão destacadas as normas de administração das disponibilidades de caixa, principalmente no tocante à separação de contas, dos fundos específicos e as vedações nas aplicações.

Os instrumentos de transparência da gestão fiscal, os relatórios e as prestações de contas estão detalhados nos comentários do Capítulo IX - Da Transparência, Controle e Fiscalização.

Na análise do Capítulo X - Disposições Finais e Transitórias, são ressaltadas as especificidades dos municípios menores.

Nas considerações finais, estão destacados os prazos de adequação, os procedimentos de fiscalização e as penalidades previstas.

2. Visão Geral

A aprovação da LRF insere-se no esforço empreendido pelo Governo Federal no sentido de implementar seu Programa de Estabilidade Fiscal, cuja premissa básica é que o Estado não pode gastar mais do que arrecada. Assim, a LRF é um instrumento fundamental por estabelecer parâmetros a serem compulsoriamente obedecidos pelos diversos níveis de governo com vistas a garantir a gestão fiscal responsável das contas públicas, mediante a adoção de mecanismos de planejamento de receitas e despesas, de prevenção de riscos e de correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, de transparência e controle social da execução fiscal e de instituição de limites para a despesa pública, com a responsabilização dos entes públicos e das autoridades governamentais em caso de não cumprimento das normas de disciplina fiscal. .

O equilíbrio das contas públicas é tido como um passo fundamental na redefinição do padrão da gestão pública no Brasil. Trata-se de introduzir mudanças fundamentais no regime fiscal do País, com o objetivo de promover o equilíbrio definitivo das contas públicas de modo a garantir a consolidação da estabilidade da moeda, o crescimento sustentado da economia brasileira, com redução dos juros e aumento da poupança interna, e a melhoria progressiva das condições de vida da população, em especial seu segmento mais carente.

No contexto de crise fiscal onde o País após a crise cambial de janeiro de 1999 impôs-se um processo de geração de superavits primários nas contas públicas de modo a estabilizar a relação entre a dívida pública e o PIB, funciona este esforço como a âncora fiscal do processo de estabilidade e da política de fixação de metas inflacionárias. Diante da mudança do regime cambial e da necessidade de flexibilizar a política monetária com vistas a queda da taxa de juros, os desequilíbrios intrínsecos ao sistema previdenciário são percebidos como um dos fatores mais importantes na configuração do desequilíbrio estrutural das contas públicas no País.

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

O desequilíbrio nas contas previdenciárias, à semelhança do que ocorre em diversas partes do mundo, tem sido um dos principais fatores de agravamento dos resultados fiscais do setor público. O resultado consolidado da previdência do setor público e dos trabalhadores da iniciativa privada, em 1999, registrou uma necessidade de financiamento estimada em cerca de 4% do PIB. A necessidade de financiamento dos regimes próprios de previdência social é várias vezes maior que o déficit no INSS e mantida essa situação, os gastos com aposentadorias e pensões dos servidores públicos e seus dependentes pode inviabilizar as administrações públicas, pela compressão dos salários dos servidores da ativa e esgotamento da disponibilidade de recursos para execução de

outras políticas públicas relevantes, em especial na área social.

O enfoque contábil, ainda que importante, tendo em vista que a correção dos desequilíbrios financeiros e atuariais da Previdência desempenha um papel fundamental para reverter a situação de fragilidade financeira do setor público, não é o único aspecto relevante da questão previdenciária.

O sistema previdenciário deve ajustar-se de forma virtuosa com o conjunto da economia. Por um lado, mediante o estabelecimento de formas de financiamento dos sistemas de proteção social compatíveis com as exigências da reestruturação produtiva em um ambiente de globalização econômica e favoráveis à competição e à competitividade interna e externa. Por outro, mediante a estruturação de um sistema previdenciário misto, que conjugue harmonicamente um setor público obrigatório, solidário, redistributivo, com cobertura horizontal que agregue o conjunto da população economicamente ativa, em regime de repartição simples, com benefícios definidos, limitados até um determinado teto e relacionados com as contribuições feitas durante a vida laboral – com um sistema complementar – em regime de capitalização de contribuições adicionais, privado, voluntário, fundado na iniciativa e na capacidade de poupança individual.

O objetivo deve ser o de buscar uma combinação ótima entre os regimes previdenciários básico e complementar, buscando maximizar os impactos positivos do primeiro na sustentação da demanda agregada, pela garantia do poder aquisitivo de vastos segmentos da população, e do segundo no estímulo à poupança, viabilizando novas fontes de financiamento a longo prazo da economia.

Há ainda o desafio de reforma da administração previdenciária dentro do contexto de reforma do Estado brasileiro, conjugando modernização com a democratização da gestão pública, mediante adoção de mecanismos de controle social, reestruturação organizacional, informatização sistêmica dos procedimentos, profissionalização e capacitação dos recursos humanos em um sistema de mérito, permitindo maior eficiência dos gastos administrativos, em um contexto de restrição fiscal, assim como maior eficácia no combate à sonegação, à evasão e às fraudes, tarefa a ser desenvolvida não apenas no RGPS, mas também nos RPPSs.

A estrutura básica do sistema de previdência no Brasil está delineada no texto constitucional, com a nova redação conferida pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. O sistema previdenciário brasileiro é composto, grosso modo, de três subsistemas: O Regime Geral de Previdência Social - RGPS, os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos e dos Militares, em cada nível de governo, e o Regime de Previdência Complementar Privada.

A Emenda Constitucional n.º 20/98, regulamentada pela Lei n.º 9.876/99, introduziu diversas inovações no RGPS administrado pelo INSS:

- eliminação da aposentadoria por tempo de serviço, com a introdução do conceito de tempo de contribuição;
- desconstitucionalização da regra de cálculo do benefício, o que permitiu a ampliação do período utilizado para cálculo das aposentadorias buscando garantir uma maior correlação entre contribuições e benefícios, tendo sido aprovado adicionalmente o fator

previdenciário;
- adoção de restrições à concessão de aposentadorias especiais;
- atribuição de competência à Justiça do Trabalho para cobrança de contribuições sociais incidentes sobre a folha de salários;
- fixação de limite máximo para benefícios de legislação especial.

Foi ainda aprovada a Lei Geral da Previdência do Setor Público que estabelece regras gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Lei n.° 9.717/98.

No âmbito do RGPS, foi também aprovada a Lei dos Crimes contra a Previdência Social - Lei n.° 9.983/2000, que define como crimes diversas condutas que geram prejuízos ao sistema previdenciário.

Entretanto, todas as medidas adotadas no âmbito da reforma previdenciária somente produzem efeitos gradativamente, a médio e longo prazo, pois a previdência não comporta ajustes bruscos e imediatos.

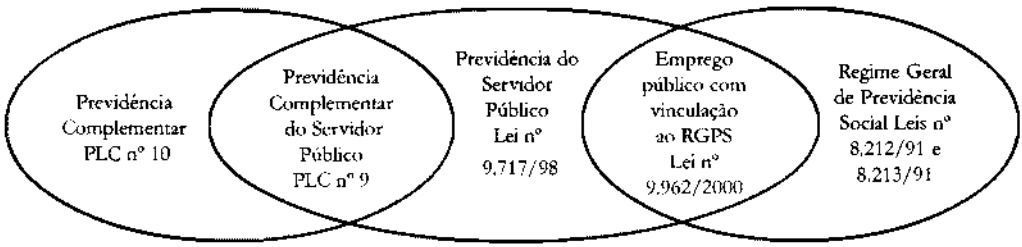
O presente documento tem por objetivo apenas orientar as prefeituras no que concerne aos procedimentos a serem adotados para a instituição, organização e manutenção de regime próprio de previdência social do servidor público municipal considerando as novas disposições constantes da LRF, embora seu conteúdo possa também ser esclarecedor para a atuação do administrador público na esfera estadual ou mesmo federal.

É preciso salientar que a municipalidade não é obrigada a constituir um RPPS, podendo optar por filiar os seus servidores ao RGPS, administrado pelo INSS. Vale assinalar ainda que foram recentemente aprovadas leis que permitem maior flexibilização da gestão de pessoal na área pública. É o caso da Lei n°9.801/99, que dispõe sobre as normas gerais para a perda de cargo público por excesso de despesa e a Lei n°9.962, de 22 de fevereiro de 2000, que disciplina o regime de emprego público. Se o município optar por contratar novas pessoas sob o regime de emprego público, estará automaticamente vinculando seus novos empregados ao RGPS, não podendo os mesmos integrar eventual RPPS já existente.

Vale assinalar que está em tramitação no Congresso Nacional proposta de regulamentação da previdência complementar do servidor público. Sua aprovação ensejará as condições para a efetiva equalização das regras do jogo em matéria previdenciária, também para os servidores detentores de cargo efetivo que ingressarem na administração pública após a aprovação de lei que crie o respectivo fundo de previdência complementar, ficando limitada a responsabilidade da previdência básica do servidor no que diz respeito ao valor do benefício máximo - quer esteja filiado ao INSS, quer esteja filiado a RPPS - ao teto do valor de benefício válido para o RGPS, isto é, R$ 1.328,25. Com isso, serão superadas controvérsias acerca da necessidade de complementação do valor da aposentadoria percebida pelo servidor, quando filiado ao INSS, referente à diferença entre o valor do benefício pago pelo RGPS e o valor da última remuneração integral percebida na atividade pelo servidor titular de cargo efetivo na administração pública.

O quadro abaixo sintetiza de maneira esquemática o desenho do novo sistema de previdência brasileiro, facilitando a melhor visualização das alternativas postas.

Sistema de Previdência Social no Brasil
(E.C. nº 20/98)



3. Critérios e Diretrizes Gerais para a Instituição, Organização e Manutenção de Regime Próprio de Previdência Social do Servidor Público nos Municípios

A LRF prevê que o ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores deverá conferir-lhe caráter contributivo e deverá organizá-lo com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial. Neste sentido, reafirma a determinação da Emenda Constitucional nº 20.

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

Um sistema de previdência equilibrado do ponto de vista atuarial é aquele em que há equilíbrio entre as contribuições exigidas e os benefícios que serão pagos. Para isso, o sistema não apenas tem que ser contributivo, mas também o valor das contribuições tem que ser em montante suficiente para fazer frente aos encargos do sistema. Por outro lado, os benefícios requeridos só podem ser concedidos quando de fato haja incapacidade para o trabalho por parte do segurado. A concessão de aposentadorias precoces ou de benefícios sem que a incapacidade exista leva ao desequilíbrio do sistema.

Assim, um sistema equilibrado do ponto de vista financeiro é um sistema em que as contribuições são suficientes para cobrir os compromissos em cada exercício. Um sistema equilibrado do ponto de vista atuarial é um sistema em que o total de seus recursos, suas contribuições e suas reservas, são capazes de honrar todos os compromissos assumidos a médio e longo prazos. Sistemas equilibrados são uma garantia de que todos os compromissos assumidos serão cumpridos e são um elemento de segurança para os filiados.

No caso da previdência dos servidores municipais, há parâmetros que definem o montante das contribuições que o município deve aportar para o sistema. O objetivo desses parâmetros é evitar um crescimento ilimitado da despesa do município com a previdência de seus servidores. Esses parâmetros têm por objetivo fazer com que os encargos do município com a previdência de seus servidores correspondam ao ônus assumido pelo empregador privado com suas contribuições para o RGPS, administrado pelo INSS.

Por isso, uma das alternativas para garantir a previdência social dos servidores públicos é o município filiá-los ao RGPS e passar a contribuir para o INSS. Esta opção é no entanto obrigatória para os municípios cuja receita diretamente arrecadada é menor que a receita proveniente de transferências constitucionais da União. Nesse caso, é vedada a instituição de regime próprio, devendo o município contribuir para o INSS na condição de empregador, exceto no caso de já possuir RPPS

na data da publicação da Lei nº 9.717/98. O descumprimento dessa determinação enseja a aplicação das penalidades previstas no item 5.2.

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

A Emenda Constitucional nº 20 estabelece critérios e limitações para a organização de regime próprio de previdência social para os servidores públicos.

Uma primeira restrição é que só poderá filiar-se a regime próprio o servidor que seja titular de cargo efetivo. O servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, bem como de outro cargo temporário ou de emprego público é filiado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social –RGPS, administrado pelo INSS.

Assim, é segurado de regime próprio de previdência social o servidor público titular de cargo efetivo, admitido por meio de concurso público, mesmo quando em exercício de mandato eletivo ou cedido a outro órgão ou entidade de outro nível de governo, com ou sem ônus para o cessionário. O servidor público titular de cargo efetivo mantém o vínculo com o regime próprio de previdência social de origem, mesmo quando cedido ou em exercício de mandato eletivo.

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

- **ocupa exclusivamente cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;**
- **ocupa emprego público, ou seja, que é contratado sob o regime da legislação trabalhista (CLT);**
- **é contratado por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal;**
- **é agente político, ou seja, encontra-se no exercício de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não seja vinculado a regime próprio na condição de servidor titular de cargo efetivo;**
- **é aposentado e volta à ativa no serviço público, quer por meio de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, quer por meio de função temporária ou de emprego público;**
- **é servidor público estável, mas não é ocupante de cargo efetivo: são os beneficiados pelo artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que concedeu estabilidade a todo servidor público civil da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas que se**

encontravam em exercício em 5 de outubro de 1988 há pelo menos cinco anos continuados e que não haviam sido admitidos por concurso público;

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

Todas as pessoas que se encontram nas situações acima são, por conseguinte, filiados do RGPS, administrado pelo INSS, aplicando-se-lhes o disposto nas Leis nº 8.212/91 e nº 8.213/91

Caso possua os requisitos mencionados para constituir um regime próprio de previdência social, o município deverá observar os seguintes critérios:

I – Realização de avaliação atuarial e de auditorias independentes:

O município deve realizar uma avaliação atuarial inicial de modo a definir como será estruturado seu regime, em cada balanço, de modo a identificar fatores imprevistos e corrigir eventuais distorções. Essa precaução assegura a instituição de um regime que, baseado na contribuição e respeitando critérios de seguro, possa ter sua viabilidade financeira assegurada ao longo do tempo. Na avaliação atuarial, o que se busca é assegurar ao longo do tempo um fluxo de receita que seja compatível com o custo do financiamento dos benefícios previstos. Para esse fim, é necessário levantar o perfil da população segurada, identificando a idade dos segurados, seu tempo de contribuição, sua expectativa de sobrevida e o custo de cada tipo de benefício a ser concedido pelo regime à luz destas variáveis. Utilizando esses dados é possível desenhar planos de benefícios consistentes e calcular qual deve ser a alíquota de contribuição dos segurados.

Na realização da avaliação atuarial inicial e na reavaliação atuarial em cada balanço por entidades independentes legalmente habilitadas, devem ser observadas as normas gerais de atuária e os parâmetros discriminados no Anexo I da Portaria nº 4.992/99, com a redação conferida pela Portaria nº 7.796/00.

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

Na organização de regime próprio de previdência social devem ser observadas também as seguintes normas gerais de contabilidade, aplicando-se no que couber, o disposto na Portaria MPAS/GM nº 4.858, de 26 de novembro de 1998, que dispõe sobre a contabilidade de entidades fechadas de previdência privada:

a) a escrituração deverá incluir todas as operações que envolvam direta ou indiretamente a responsabilidade do regime próprio de previdência social e modifiquem ou possam

vir a modificar seu patrimônio;

b) a escrituração deve obedecer às normas e princípios contábeis previstos na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e alterações posteriores;
c) a escrituração será feita de forma autônoma em relação às contas do município;
d) o exercício contábil tem a duração de um ano civil;
e) o município ou a entidade gestora do regime próprio de previdência social deve elaborar, com base em sua escrituração contábil e na forma fixada pelo MPAS, demonstrações financeiras que expressem com clareza a situação do patrimônio do respectivo regime e as variações ocorridas no exercício, a saber: balanço patrimonial, demonstração do resultado do exercício, demonstração financeira das origens das aplicações dos recursos; e demonstração analítica dos investimentos;
f) o município ou a entidade gestora do regime próprio deverá adotar registros contábeis auxiliares para apuração de depreciações, de reavaliações dos investimentos, da evolução das reservas e da demonstração do resultado do exercício;
g) as demonstrações financeiras devem ser complementadas por notas explicativas e outros quadros demonstrativos necessários ao minucioso esclarecimento da situação patrimonial e dos resultados do exercício;
h) os investimentos em imobilizações para uso ou renda devem ser corrigidos e depreciados pelos critérios adotados pelo Banco Central do Brasil.

Além da avaliação atuarial inicial e da periódica, a cada balanço, as contas do regime próprio devem sofrer auditoria contábil por profissional ou entidade com inscrição regular no Conselho Regional de Contabilidade, para fiscalizar se a gestão tem-se realizado de forma idônea. Nos casos dos municípios com população inferior a cinqüenta mil habitantes, a auditoria contábil poderá ser realizada a cada dois anos.

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

II – Vínculo contributivo e destinação dos recursos:

O financiamento do regime próprio deve dar-se com base em contribuições de seus segurados e do município. Essas contribuições devem ser destinadas exclusivamente ao pagamento dos benefícios previdenciários assegurados pelo respectivo regime, sendo admissível a destinação de parte do recurso para a cobertura de despesas administrativas mediante a cobrança de uma taxa de administração cujo valor não poderá ser superior a dois por cento do valor total da remuneração dos servidores, conforme determinado pela Portaria 4.992/99.

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

III – Número mínimo de segurados:

Os regimes devem ter um número mínimo de segurados de forma a garantir a totalidade dos riscos e dos custos cobertos pelo plano de benefícios, garantindo-se uma escala mínima capaz de preservar o equilíbrio atuarial sem que seja necessário fazer resseguro.

A Portaria 4992/99 previu um número mínimo de 1000 (mil) segurados, mas este dispositivo foi posteriormente revogado, sendo admissível qualquer número que seja compatível com a avaliação atuarial e financeira e com o demonstrativo de projeção atuarial previstos na LRF.

IV – Proibição de convênios ou consórcios:

É proibida a existência de mais de um regime próprio de previdência social ou de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada municipalidade. Cada município deve constituir um regime próprio exclusivo para seus servidores, sendo proibido estabelecer convênio ou consórcio com estados ou outros municípios com essa finalidade. A responsabilidade pelo pagamento de benefícios deve estar bem definida para cada municipalidade por meio de seu respectivo regime próprio.

V – Transparência:

É assegurado pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime próprio de previdência, bem como a participação de representantes dos mesmos nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação. No que concerne às normas contábeis, deverá haver registro contábil individualizado das contribuições feitas por cada servidor e pelo município, assim como deverá ainda haver uma identificação e consolidação em demonstrativos financeiros e orçamentários de todas as despesas fixas e variáveis com pessoal inativo.

Do registro individualizado das contribuições do servidor devem constar:

a) nome;
b) matrícula;
c) remuneração;
d) valores mensais e acumulados da contribuição do servidor;
e) valores mensais e acumulados da contribuição do município referente ao servidor.

O segurado será sempre cientificado das informações constantes de seu registro individualizado mediante expedição de extrato anual.

O objetivo de ambas as determinações é o de assegurar visibilidade ao fluxo de receitas e despesas do regime próprio. Além disso, todas as contas devem estar sujeitas às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo.

VI – Limitações à contribuição do município:

Conforme já foi mencionado, somente os municípios que tenham receita diretamente

arrecadada ampliada superior à receita proveniente de transferências constitucionais da União poderão constituir regimes próprios de previdência social para seus servidores. A única exceção é para aqueles municípios que já tenham constituído regime próprio antes de 28 de novembro de 1998, data de publicação da Lei nº 9.717. Além disso, a partir de 1º de janeiro de 2002, a contribuição do município não poderá ser superior ao dobro do total de contribuição dos segurados nem a despesa líquida com pessoal inativo e pensionista poderá concomitantemente ultrapassar doze por cento da receita corrente líquida. A partir dessa data, sempre que a despesa acumulada descumprir esses limites, não se poderá proceder a quaisquer revisões, reajustes ou adequações de proventos e pensões que impliquem aumento de despesas, antes que seja regularizada a situação, sob pena de ser nulo de pleno direito todo ato neste sentido.

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

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

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

VII – Demonstrativos de execução orçamentária e financeira:

Os demonstrativos de execução orçamentária e financeira da receita e da despesa previdenciárias deverão ser publicados pelos municípios até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, com o resultado do bimestre e o acumulado no exercício em curso, devendo constar dos demonstrativos, de forma desagregada:

a) o valor da contribuição do município;
b) o valor total das contribuições dos segurados;
c) o valor da despesa total com pessoal;
d) o valor total da despesa com benefícios previdenciários;
e) o valor da receita corrente líquida do município;
f) os valores de quaisquer outros itens considerados para efeito do cálculo da despesa líquida;
g) o valor do saldo financeiro do regime próprio.

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

VIII – Limitações do plano de benefícios do servidor:

O regime próprio de previdência social do servidor não poderá conceder benefício distinto ou estabelecer critérios diversos daqueles previstos no RGPS, inclusive quanto à definição de dependentes, excetuados os casos em que houver disposição expressa em contrário da Constituição Federal. Até que seja editada lei complementar dispondo sobre a aposentadoria especial para os servidores que exerçam atividade sob condições que prejudiquem a saúde ou a integridade física, fica vedada a sua concessão.

O RGPS compreende as seguintes prestações:

I – para o servidor:
a) aposentadoria por invalidez;
b) aposentadoria por idade;
c) aposentadoria por tempo de contribuição;
d) auxílio-doença;
e) salário-família;
f) salário-maternidade;

II – para o dependente:
a) pensão por morte;
b) auxílio-reclusão.

O regime próprio de previdência social deve assegurar ao servidor público titular de cargo efetivo pelo menos aposentadoria por invalidez, por idade e por tempo de contribuição, bem como, pensão por morte. Este é o plano de benefício mínimo que deve ser garantido conforme previsto na Lei nº 3.807, de 1960.

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

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

a) **carência: o servidor de cargo efetivo que ingressar na administração pública a partir de 17 de dezembro de 1998 só terá direito à aposentadoria**

após ter cumprido um período mínimo de dez anos no serviço público e pelo menos cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria. Já para os servidores que ingressaram no serviço público até 16 de dezembro de 1998 é requerido apenas o exercício da atividade durante cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, dispensada a carência de dez anos no serviço público;

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

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

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

e) limite de valor para os proventos: os proventos de aposentadoria e as pensões não podem exceder, por ocasião de sua concessão, a remuneração referente ao cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da

pensão, nem poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, de Ministro do Supremo Tribunal Federal;

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

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

IX – Fundo previdenciário:

A Emenda Constitucional nº 20 previu que com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos servidores e seus dependentes, em adição à contribuição do tesouro municipal, poderia ser constituído fundo integrado por recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza. Assim, o município pode constituir fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que:

a) a conta do fundo previdenciário seja distinta da conta do tesouro municipal;
b) o aporte de capital inicial seja equivalente a no mínimo 7% do valor total da despesa com pessoal ativo e inativo, devendo a avaliação de bens, direitos e ativos incorporados ao fundo ser feita de acordo com a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 e alterações subseqüentes;
c) a aplicação dos recursos seja feita conforme determinação do Conselho Monetário Nacional – CMN, sendo vedada a utilização de recursos para a concessão de empréstimos de qualquer natureza ao próprio município, a entidades da administração indireta e aos próprios segurados, ou sua aplicação em títulos públicos, à exceção de títulos do Governo Federal;
d) a taxa de administração não seja superior a dois pontos percentuais do valor total da remuneração dos servidores;

e) os fundos sejam constituídos mediante lei.

Por fim, é preciso salientar que a lógica das determinações legais que antecederam a aprovação da LRF foi no sentido de restringir os compromissos dos entes públicos, entre eles o município, aos parâmetros válidos para o empregador privado. A contribuição do empregador privado para o INSS corresponde a 20% da remuneração do empregado, cuja contribuição como segurado varia entre 8%, 9% ou 11 %, conforme sua faixa salarial. Grosso modo, pode-se dizer que a contribuição do empregador corresponde ao dobro da contribuição do empregado, ainda que esta última esteja limitada ao teto de R$ 1.328,25. Ademais, o limite de 12% da RCL estabelecido para despesa líquida com inativos corresponde a 20% do limite total de despesa com pessoal que o município pode ter conforme estabelecido na LRF, que é de 60% da RCL.

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

4. Apresentação de cada Capítulo da LRF no que se Relaciona a Questões de Previdência Municipal

4.1 CAPÍTULO I - Disposições Preliminares

A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente.

Entende-se como ação planejada e transparente aquela capaz de prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.

No caso dos municípios, estão sujeitos à LRF o Poder Executivo, o Poder Legislativo e, quando houver, o Tribunal de Contas do Município. Ou seja, as determinações da LRF atingem todos os Poderes do município e as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

Para efeitos da LRF, entende-se como receita corrente líquida (RCL): o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

A compensação financeira foi regulamentada pela Lei nº 9.796/99, pelo Decreto nº 3.112/99 e pela Portaria MPAS nº 6.209/99.

Entende-se como contribuição dos servidores a parcela da receita dos municípios arrecadada em função da cobrança das alíquotas previdenciárias aplicadas à remuneração dos servidores ativos e, caso haja alteração constitucional, aos proventos dos inativos bem como dos pensionistas.

As receitas provenientes de compensação financeira referem-se aos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição no Regime Geral de Previdência Social e no Regime Próprio do Município. A regulamentação deste dispositivo legal está na Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, no Decreto nº 3.112/99 e na Portaria nº 6.209/99.

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

4.2 CAPÍTULO II - Do Planejamento

Este capítulo da LRF define novas regras para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e para a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

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

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

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

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

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

Receita proveniente da contribuição do Município: é o somatório dos recursos financeiros despendidos pelo Município para o custeio dos benefícios previdenciário do RPPS.

Despesa do RPPS: é a despesa total com pessoal inativo e pensionistas decorrente do pagamento de benefícios previdenciários (o somatório de todas as modalidades de aposentadorias, pensões, auxílios e benefícios pagos pelo Município por meio do RPPS) e a despesa administrativa do RPPS.

É importante ressaltar que conforme determinado pelo art. 2º da Lei 9.717, a contribuição do município ao RPPS não pode ultrapassar o dobro da contribuição do segurado. Além disso, a despesa líquida com inativo e pensionista não poderá exceder a doze por cento da respectiva receita corrente líquida em cada exercício financeiro. No entanto, essas exigências só se aplicarão a partir de 1º de janeiro de 2002.

Despesa líquida com inativo e pensionista: é a diferença entre as despesas do RPPS e a contribuição dos segurados.

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

As empresas ou profissionais responsáveis pelo estudo atuarial devem estar regularmente inscritos no Instituto Brasileiro de Atuária (IBA). A responsabilidade profissional do atuário será apurada pelo IBA por solicitação da Secretaria de Previdência Social do MPAS.

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

Como exemplo de risco fiscal na área previdenciária pode-se citar os litígios judiciais referentes à contribuição dos servidores inativos e dos pensionistas.

A Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária Anual (LOA) deverá ser elaborada de forma compatível com o plano plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com as normas da LRF.

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

A Execução Orçamentária e o Cumprimento das Metas

O Poder Executivo Municipal deverá estabelecer a **programação financeira** e o **cronograma de execução mensal de desembolso**. Esta programação deverá estar pronta até trinta dias após a publicação do orçamento.

Para o RPPS, a programação e o cronograma de execução mensal deverão ser específicos.

Sugere-se que o modelo a ser adotado seja compatível com o formato do demonstrativo de execução orçamentária mensal estabelecido pelo MPAS em Portaria[1].

É importante ressaltar que *"os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso."* Ou seja, os recursos da compensação financeira, da contribuição do município e das contribuições dos segurados somente poderão ser utilizados para pagamento de benefícios previdenciários e despesas administrativas do respectivo RPPS.

As despesas administrativas do regime próprio (taxas administrativas) estão limitadas a 2 pontos percentuais do valor total da remuneração dos servidores.

O não cumprimento das metas estabelecidas no **Anexo de Metas Fiscais** implicará em limitação de empenho e movimentação financeira, segundo critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. No entanto, as despesas que constituam obrigações constitucionais, como é o caso do pagamento de benefícios previdenciários, não são objeto de limitação.

De qualquer forma, o Município deverá ajustar os seus planos de benefícios e custeio sempre que exceder, no exercício, os limites previstos na Lei 9.717, para retornar a esses limites no exercício financeiro subsequente, preparando-se para cumprir as metas a partir de 1° de janeiro de 2002.

4.3 CAPÍTULO III - Da Receita Pública

Previsão e Arrecadação

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

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

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

[1] *Portarias 4.992 e 7.796.*

Devem constar as previsões de receita decorrentes:

a) da contribuição dos servidores ativos;
b) da contribuição dos servidores inativos;
c) da contribuição dos pensionistas;
d) da contribuição do município;
e) do fundo previdenciário **(quando houver).**

As previsões devem estar acompanhadas de demonstrativos da evolução nos últimos três anos, de projeção para os dois seguintes àqueles a que se referirem, metodologia de cálculo e premissas utilizadas. Alterações nas estimativas de receitas (reestimativas) só serão admitidas se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

Os estudos e as estimativas das receitas e as respectivas memórias de cálculo são de responsabilidade do Poder Executivo e devem ser colocados à disposição do Legislativo, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento da proposta orçamentária.

Até trinta dias após a publicação do orçamento, o Poder Executivo deverá desdobrar as receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação.

Renúncia de Receita

Não cabe renúncia de receita no RPPS, tendo em vista que este é necessariamente contributivo. A incidência de contribuição sobre os servidores inativos e pensionistas está suspensa judicialmente encontrando-se em tramitação no Congresso Nacional proposta de Emenda Constitucional sobre o tema.

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

4.4 CAPÍTULO IV - Da Despesa Pública

Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

A despesa do RPPS enquadra-se no conceito de despesa obrigatória de caráter continuado.

Despesa obrigatória de caráter continuado é a despesa corrente derivada de lei ou ato administrativo normativo com execução superior a dois anos.

De acordo com a LRF, para criar ou aumentar despesas obrigatórias é necessário demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio, isto se aplica, também, às despesas do RPPS.

Despesas com Pessoal

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

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

Despesa total com pessoal não inclui os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra. Estes devem ser contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

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

É muito importante perceber que na verificação do atendimento destes limites **não serão computadas as despesas com inativos custeadas por:**

1. arrecadação de contribuição dos segurados;
2. compensação financeira;
3. receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado de natureza previdenciária.

Controle da Despesa Total com Pessoal

A despesa total com pessoal será objeto de verificação quadrimestral do cumprimento do limite global de 60% mencionado anteriormente.

Despesas com a Seguridade Social

A LRF prevê que a criação, ampliação ou majoração de benefícios ou serviços relativos à seguridade social não podem ocorrer sem a criação ou a majoração de fonte de custeio correspondente.

Adicionalmente, a Lei 9.717 prevê que os RPPSs não podem conceder benefícios diferentes dos concedidos aos trabalhadores submetidos ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

São benefícios do RGPS:
I – quanto ao servidor:
a) aposentadoria por invalidez,
b) aposentadoria por idade,
c) aposentadoria por tempo de contribuição,
d) auxílio-doença,
e) salário-família,
f) salário-maternidade.

II – quanto ao dependente:
a) pensão por morte,
b) auxílio-reclusão.

Antes de adotar medidas que impliquem em aumento de despesas, tais como revisões, reajustes ou adequações de proventos e pensões, o município deve verificar se estas medidas não vão implicar o descumprimento das metas e dos limites impostos pela Lei 9.717.

À exceção da concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação previdenciária, todo aumento de despesa deverá ser objeto, ou de compensação, ou de previsão de custeio adicional, com o aumento permanente de receita.

4.5 CAPÍTULO V - Das Transferências Voluntárias

As transferências voluntárias serão suspensas sempre que o Município não arrecadar tributo de sua competência, ultrapassar o limite de despesa total com pessoal, descumprir os prazos de consolidação e divulgação de suas contas ou descumprir a Lei 9.717.

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

4.6 CAPÍTULO VIII - Da Gestão Patrimonial

Disponibilidade de Caixa

As disponibilidades de caixa do RPPS ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades do município. As aplicações devem observar os limites e condições de proteção e prudência financeira. É importante lembrar que os recursos arrecadados para pagamento de benefícios previdenciários e seu respectivo custo administrativo só poderão ser utilizados para este fim.

É vedada a aplicação dessas disponibilidades em:

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

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

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

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

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

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

b) títulos de emissão do Banco Central do Brasil;

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

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

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

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

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

b1. depósitos em contas de poupança, observado o máximo de 5% dos recursos de que se trata em depósitos da espécie em uma mesma instituição financeira;

b2. cotas de fundos de investimento financeiro e de fundos de aplicação em cotas de fundos de investimento financeiro.

c) até 30% (trinta por cento) em quotas de fundos de investimentos constituídos nas modalidades regulamentadas pela Comissão de Valores Mobiliários.

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

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

- **títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos a empresas controladas pelo município;**
- **empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas;**
- **manutenção de bens móveis e imóveis a ele vinculados;**
- **concessão de empréstimos ou financiamentos ou abertura de crédito sob qualquer modalidade a pessoas físicas ou jurídicas; e**
- **prestação de fiança, aval, aceite ou qualquer forma de coobrigação.**

Compete ao MPAS aprovar os planos de enquadramento de aplicações do fundo, que devem ser formalizados com os respectivos cronogramas. Os ajustes devem ser feitos gradativamente à medida que liquidada as operações ou ingressados novos recursos no fundo.

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

A não observância das normas que regulam a gestão dos fundos sujeitará seus administradores às sanções civis e penais previstas em lei.

Preservação do Patrimônio Público

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

Admite-se, também, o uso destas receitas para a quitação de débitos junto ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS administrado pelo INSS.

4.7 CAPÍTULO IX - Da Transparência, Controle e Fiscalização

Transparência da Gestão Fiscal

Como já foi dito anteriormente, responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente. De acordo com a LRF, são instrumentos de transparência da gestão fiscal: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; bem como, as versões simplificadas desses documentos.

A transparência deve ser assegurada através da ampla divulgação dos documentos listados acima, inclusive em meio eletrônico de acesso público. O incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento, também devem ser promovidos.

A Lei 9.717 garante o pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime próprio e participação de representantes dos servidores públicos, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.

Escrituração e Consolidação das Contas

Para o cumprimento do determinado na LRF, no que se refere à questão previdenciária, o município, ao elaborar a escrituração das contas públicas, deve apresentar demonstrativos financeiros e orçamentários específicos para as receitas e despesas previdenciárias.

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

a) o valor da contribuição do município;
b) o valor total das contribuições dos segurados;
c) o valor da despesa total com pessoal;
d) o valor total da despesa com benefícios previdenciários;
e) o valor da receita corrente líquida do município;
f) os valores de quaisquer outros itens considerados para efeito do cálculo da despesa líquida;
g) o valor do saldo financeiro do regime próprio.

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

O Poder Executivo Municipal deve encaminhar suas contas ao Poder Executivo da União, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril. O descumprimento deste prazo impedirá que o município receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária deve ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. No que se refere à questão previdenciária, o Relatório deve conter

um demonstrativo com receitas e despesas previdenciárias semelhante ao citado na seção "Escrituração e Consolidação das Contas".

O Relatório do último bimestre do exercício deve estar acompanhado das projeções atuariais do RPPS.

O Relatório de Gestão Fiscal

O Relatório de Gestão Fiscal será elaborado ao final de cada quadrimestre. Deve estar presente, neste Relatório, a verificação do limite de comprometimento da Receita Corrente Líquida com a despesa total com pessoal do Município (60% - sessenta por cento).

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

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

Prestação de Contas

As contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal incluirão, também, as prestações de contas do Presidente do Poder Legislativo. O parecer prévio do Tribunal de Contas Municipal deve ser emitido separadamente.

Estas prestações de contas devem contrapor a arrecadação à previsão, destacando as providências adotadas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

Fiscalização

Cabe ao Poder Legislativo, diretamente ou com auxílio do Tribunal de Contas, e ao sistema de controle interno de cada Poder, a fiscalização do cumprimento das normas estabelecidas na LRF. Atenção especial deve ser dada ao:

I. cumprimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
II. conjunto de medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao limite estabelecido na LRF;
III. destino dos recursos obtidos com a alienação de ativos; e
IV. cumprimento do limite de gastos totais do legislativo municipal.

O Tribunal de Contas Municipal deve alertar os Poderes Executivo e Legislativo quando constatarem que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima de 12% da receita corrente líquida do município ou quando a contribuição do município ultrapassar o dobro da contribuição dos segurados.

4.8 CAPÍTULO X – Das Disposições Finais e Transitórias

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

A assistência técnica e a cooperação financeira para a modernização da administração previdenciária com vistas ao cumprimento das normas da LRF é de responsabilidade da União, através do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS.

Entende-se como assistência técnica o treinamento e desenvolvimento de recursos humanos, bem como a transferência de tecnologia e o apoio à divulgação dos instrumentos de transparência da gestão em meio eletrônico de amplo acesso público.

Cooperação financeira envolve a doação de bens e valores, bem como, o financiamento por intermédio das instituições financeiras federais e o repasse de recursos oriundos de operações externas.

Caso haja ocorrência de calamidades públicas, reconhecida pela Assembléia Legislativa, o município estará dispensado da obrigação de atingir os resultados fiscais, das limitações de empenho e da contagem dos prazos estabelecidos pela LRF. Esta dispensa durará enquanto perdurar a situação de calamidade.

Os prazos estabelecidos na LRF poderão ser alterados caso haja crescimento real do Produto Interno Bruto baixo ou negativo.

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

De forma resumida, o objetivo básico da LRF em matéria previdenciária é determinar que:

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

---

5. Considerações Finais

5.1 Prazos de Adequação

MEDIDAS	PRAZOS	RESTRIÇÕES
A contribuição do município não poderá ser superior ao dobro do total de contribuição buição dos segurados.	1° de janeiro de 2002	Sempre que excederem os limites mencionados, os municípios deverão ao fim de cada exercício ajustar seus planos de benefícios e custeio de modo a retornar a estes limites no exercício subsequente.
A despesa líquida com pessoal inativo e pensionista não poderá concomitantemente ultrapassar doze por cento da receita corrente líquida	1° de janeiro de 2002	Sempre que a despesa acumulada descumprir esses limites, não se poderá proceder a quaisquer revisões, reajustes ou adequações de proventos e pensões que impliquem aumento de despesas, antes que seja regularizada a situação, sob pena de ser nulo de pleno direito todo ato neste sentido.
O registro individualizado de contribuições do segurado e do Ente da Federação.	Em vigor	Descumprimento sujeito às penalidades previstas na Lei n° 9717.
A separação das contas do RPPS daquelas de assistência a saúde ou financeira.	Em vigor	Descumprimento sujeito às penalidades previstas na Lei n° 9717.

MEDIDAS	PRAZOS	RESTRIÇÕES
As novas regras para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e para a Lei Orçamentária Anual (LOA)	Em vigor	Descumprimento sujeito às penalidades previstas na LRF.
A limitação da despesa total com pessoal do Município em 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida.	Em vigor, devendo a adequação ser feita até 31 de dezembro de 2001.	Descumprimento sujeito às penalidades previstas na LRF.
A repartição dos limites globais por poder (6% para o Legislativo incluindo o TCM quando houver).	Em vigor, devendo a adequação ser feita até 31 de dezembro de 2001.	Descumprimento sujeito às penalidades previstas na LRF.

5.2. Penalidades

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

Os municípios que descumprirem as normas mencionadas estão sujeitos:

a) à suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União, salvo aquelas destinadas ao custeio de ações nas áreas de educação, saúde e assistência social;
b) ao impedimento de celebração de contratos, convênios, acordos ou ajustes similares com a União e de obtenção de empréstimos, financiamentos, avais, subvenções em geral e garantia, direta ou indireta, da União;
c) à suspensão da contratação de operações de crédito, inclusive ARO, e de empréstimos e financiamentos de instituições financeiras federais, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal; e
d) à suspensão do pagamento dos valores devidos pelo RGPS a título de compensação financeira, em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

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

No que concerne ao descumprimento das normas previstas na Lei nº 9.717/98, os dirigentes do órgão ou da entidade gestora do RPPS respondem diretamente pelas infrações, sujeitando-se, no que couber, ao regime repressivo da Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977, e alterações subseqüentes. Essas infrações serão apuradas mediante processo administrativo do MPAS que tenha por base o auto, a representação ou a denúncia positiva dos fatos irregulares, assegurado ao acusado o contraditório e a ampla defesa. Apurada a infração, sujeita-se o responsável às seguintes penalidades: advertência; multa pecuniária ou inabilitação temporária para o exercício de cargo de direção de RPPS. A responsabilidade pela infração é imputável a quem lhe der causa ou para ela concorrer, respondendo solidariamente com o infrator todo aquele que, de qualquer modo, concorrer para a prática da infração. As penalidades serão aplicadas pela SPS.

O MPAS deverá ainda ter livre acesso aos livros, notas técnicas e documentos das unidades gestoras do RPPS e do respectivo fundo previdenciário, estando sujeito às penalidades mencionadas aquele que opuser qualquer dificuldade à consecução deste objetivo.

5.3. Fiscalização pelo MPAS e punição de dirigentes

Cabe à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS a orientação, a supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos dos municípios, inclusive de seus fundos previdenciários, quando houver, cabendo ao município fornecer todas as informações necessárias quando requeridas. Cabe ainda ao MPAS a apuração de infrações à Lei nº 9.717/98, por intermédio de servidor credenciado, e a aplicação das penalidades cabíveis conforme o caso.

Os municípios devem providenciar também auditorias de suas contas previdenciárias a serem realizadas por entidades independentes legalmente habilitadas conforme já foi mencionado. Essas auditorias podem ser de natureza atuarial ou contábil. No primeiro caso, entende-se por entidade independente legalmente habilitada o profissional ou empresa de atuária que esteja regularmente inscrito no Instituto Brasileiro de Atuária – IBA, conforme estabelecido no Decreto-Lei nº 806, de 4 de setembro de 1969. Já a auditoria contábil deve ser realizada em cada balanço por profissional ou entidade com inscrição regular no Conselho Regional de Contabilidade.

No caso dos municípios com população inferior a cinqüenta mil habitantes, a auditoria contábil poderá ser realizada a cada dois anos.

As auditorias contábeis devem estar disponíveis para o conhecimento e acompanhamento por parte da Secretaria de Previdência Social – SPS do MPAS até o dia 31 de março do exercício subseqüente. Cabe ainda à SPS avaliar e emitir parecer técnico sobre a implementação do disposto na Lei nº 9.717/98, bem como encaminhar o referido parecer técnico para a Secretaria do Tesouro Nacional - STN para fins de aplicação das penalidades de que trata o item 5.2.

Em caso de extinção de RPPS, o que só pode ser feito mediante Lei, os servidores serão obrigatoriamente vinculados ao RGPS, devendo o município responsabilizar-se pelo pagamento dos benefícios até então concedidos e daqueles cujos requisitos necessários para sua concessão foram implementados durante a existência do referido regime.

O INSS também colocará à disposição do município os dados de seu Sistema de Óbitos – SISOB, para fins de controle de fraudes nos respectivos regimes de previdência.

ANEXO

Breve Descrição do Regime Geral da Previdência Social

O Regime Geral de Previdência Social brasileiro é uma política pública, de natureza contributiva, cuja finalidade é repor a renda do trabalho do beneficiário em caso de perda parcial ou total, definitiva ou temporária, de sua capacidade laborativa, tendo por base a contribuição realizada durante o período de atividade. A previdência social paga benefícios em caso de ocorrência dos chamados riscos sociais, ou seja, as situações que implicam perda da capacidade laboral, guardando seu valor correlação com as contribuições aportadas ao sistema.
Ela rege-se pelos seguintes princípios:

- universalidade de participação nos planos previdenciários;
- uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- seletividade e distributividade na prestação dos benefícios;
- cálculo dos benefícios considerando-se os salários de contribuição corrigidos monetariamente;
- irredutibilidade do valor dos benefícios de forma a preservar-lhes o poder aquisitivo;
- valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior a um salário-mínimo; e
- caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.

A previdência social está organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória que abrange o conjunto da população economicamente ativa do País com idade superior a 16 anos, à exceção dos servidores públicos detentores de cargos efetivos na administração pública e dos militares que possuem regimes próprios de previdência. O Regime Geral de Previdência Social–RGPS, em sua organização, deve observar critérios que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

O RGPS é administrado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social competindo ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS a operacionalização do mesmo e à DATAPREV atuar mediante oferta e manutenção de sistemas operacionais informatizados.

São beneficiários do RGPS os segurados e seus dependentes.

São segurados os empregados, inclusive os domésticos; os contribuintes individuais, abrangendo os empresários e os trabalhadores autônomos e correlatos; os trabalhadores avulsos e os segurados especiais, assim entendidos o produtor, parceiro, meeiro ou arrendatário rurais, o pescador e assemelhados em regime de economia familiar. Estão assim sujeitos à filiação obrigatória ao RGPS todo aquele que exerce atividade remunerada, à exceção do servidor público e do militar que possua regime próprio de previdência. Ademais, existe ainda a categoria do segurado facultativo em que se enquadra qualquer cidadão que não obstante não exerça atividade remunerada, deseje filiar-se e contribuir para o sistema.

São dependentes o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido, cuja dependência econômica é presumida, e os

pais e irmãos não emancipados de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido, desde que a dependência econômica seja comprovada.

Os direitos e obrigações dos segurados e dependentes decorre da filiação, que se materializa pelo ato de inscrição do segurado, pelo qual este é cadastrado no RGPS. Os dependentes também devem ser inscritos pelos respectivos segurados, preferencialmente, no ato de inscrição do próprio segurado.

O RGPS compreende as seguintes prestações, expressas em benefícios e serviços:

- para o segurado:
  - a – aposentadoria por invalidez;
  - b– aposentadoria por idade;
  - c – aposentadoria por tempo de contribuição;
  - d – aposentadoria especial;
  - e – auxílio–doença;
  - f – salário-família;
  - g – salário-maternidade;
  - h – auxílio-acidente;

- para os dependentes:
  - a – pensão por morte;
  - b – auxílio-reclusão;

- para segurados e dependentes:
  - a - reabilitação profissional.

Os benefícios listados podem ser classificados, grosso modo, de benefícios programáveis e não-programáveis.

São benefícios programáveis aqueles ensejados pelo cumprimento de requisitos não aleatórios de elegibilidade, onde, do ponto de vista doutrinário, deve haver uma correspondência entre o valor presente das contribuições aportadas vis-a-vis o valor presente dos benefícios a serem auferidos pelo beneficiário, observada uma lógica similar a da realização de uma poupança, em um sistema atuarial e financeiro equilibrado. Nesse caso, enquadram-se os benefícios da aposentadoria por idade, por tempo de contribuição e especial, todos substitutos do rendimento total do trabalho, cujos termos iniciais podem ser previstos com antecipação.

São benefícios não-programáveis aqueles cujos fatos geradores são aleatórios, sendo impossível prever seu termo inicial. Sua lógica está mais próxima do seguro clássico, como forma de proteção contra sinistros. São a aposentadoria por invalidez, o auxílio-doença, o salário-maternidade e a pensão por morte, que têm caráter substitutivo do rendimento do segurado, e o auxílio-acidente, que indeniza a perda parcial de capacidade laborativa.

Além desses, há benefícios de família, de caráter seletivo, voltados para segurados de baixa renda: o salário-família, de caráter não substitutivo de renda, e o auxílio-reclusão, com caráter substitutivo de renda.

Por fim, há o serviço de reabilitação profissional, cujo escopo é o de permitir o retorno ao

O reajuste é destinado a assegurar a preservação do valor real do benefício na data de sua concessão.

No que concerne ao financiamento do sistema, o segurado empregado, inclusive o doméstico, e o trabalhador avulso contribuem com alíquotas de 8%, 9% e 11%, conforme a faixa salarial até o teto de R$ 1.328,25. O contribuinte individual e o segurado facultativo contribuem com a alíquota de vinte por cento até o teto de R$ 1.328,25. Já o produtor rural pessoa física e o segurado especial contribuem com 2,1% incidentes sobre a receita bruta da comercialização da produção rural.

No caso das empresas e do empregador doméstico, as contribuições destinadas à seguridade social são de:

- 20% do total da remuneração paga, devida ou creditada ao segurado empregado, trabalhador avulso ou segurado contribuinte individual, havendo um adicional de 2,5 % no caso de entidades financeiras;

- 15 % do valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços prestados por cooperativas de trabalho;

- 2,5 % da receita bruta proveniente da comercialização da produção rural, quando se tratar de produtor rural pessoa jurídica;

- de 1%, 2% ou 3% da remuneração paga, devida ou creditada no decorrer do mês a segurado empregado ou trabalhador avulso conforme o risco de acidente do trabalho na atividade preponderante seja considerado leve, médio ou grave respectivamente, acrescidas de doze, nove ou seis pontos percentuais, respectivamente, se a atividade exercida pelo segurado ensejar a concessão de aposentadoria especial após quinze, vinte ou vinte e cinco anos de contribuição;

- de 5 % da receita bruta decorrente dos espetáculos desportivos de que participe em todo o território nacional a associação desportiva que mantenha equipe de futebol profissional, em qualquer modalidade esportiva, inclusive jogos internacionais, e de qualquer forma de patrocínio, licenciamento de uso de marcas e símbolos, publicidade, propaganda e transmissão de espetáculos desportivos;

- de 12% do empregador doméstico sobre o salário-de-contribuição do empregado doméstico a seu serviço;

- de 11% do valor bruto da nota fiscal, fatura ou recibo de prestação de serviços a ser recolhido pela empresa contratante de serviços executados mediante cessão ou empreitada de mão-de-obra em nome da empresa contratada, que poderá compensar este valor dos recolhimentos incidentes sobre sua folha de salários.

São consideradas remuneração as importâncias auferidas em uma ou mais empresas, assim entendida a totalidade dos rendimentos pagos, devidos ou creditados a qualquer título, durante o mês, destinados a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive os ganhos habituais sob a forma de utilidades.

mercado de trabalho do incapacitado temporariamente, em geral, em gozo do benefício de auxílio-doença ou de auxílio-acidente.

A concessão dos benefícios ditos de incapacidade – aposentadoria por invalidez (incapacidade total e definitiva para o trabalho), auxílio-doença (incapacidade total e temporária para o trabalho) e auxílio-acidente (incapacidade parcial e definitiva para o trabalho) têm sua concessão condicionada pela emissão de laudo emitido pela perícia médica do INSS.

Não é o caso de especificar as características e particularidades de cada um dos benefícios mencionados, mas é importante reter as lógicas próprias e distintas de cada grupo deles, conforme sua natureza programável ou não-programável, temporária ou definitiva, substitutiva de renda total, parcial ou não substitutiva de renda, dependente ou não de avaliação médico-pericial, pois essas características gerais são de fundamental importância não apenas para o desenho de mecanismos equilibrados financeira e atuarialmente de custeio dos benefícios e serviços, como para o desenho dos procedimentos operacionais de reconhecimento de direitos, concessão e manutenção de benefícios na linha específica, com vistas a sua racionalização.

Para que os segurados façam jus aos benefícios mencionados, são estabelecidos períodos de carência diferenciados que correspondem a um número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para a habilitação aos mesmos.

O cálculo dos benefícios tem por base a definição do salário-de-benefício. O salário-de-benefício é o valor básico utilizado para o cálculo da renda mensal dos benefícios de prestação continuada, exceto o salário-família, a pensão por morte e o salário-maternidade.

O salário-de-benefício corresponde à média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo. No caso das aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, essa média é multiplicada pelo fator previdenciário. No entanto, foi estabelecida uma regra de transição que prevê um incremento gradativo do número de salários-de-contribuição computados no cálculo do salário-de-benefício que serve de base para o cálculo do valor da aposentadoria, sendo que o termo inicial do período a ser considerado, para todos os segurados, é o mês de julho de 1994. No período compreendido entre julho de 1994 e o momento da aposentadoria, serão levantados os 80% maiores salários de contribuição cuja média aritmética servirá de base para a aplicação do fator previdenciário.

O fator previdenciário é calculado considerando-se a idade, a expectativa de vida e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar, mediante a fórmula:

$$f = (Tc \times a / Es) \times [1 + (Id + Tc \times a / 100)]$$, sendo:

Tc = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria;
a = alíquota de contribuição correspondente a 0,31;
Es = expectativa de sobrevida do segurado na data da aposentadoria; e
Id = idade do segurado na data da aposentadoria.

Ao salário-de-benefício são aplicadas, para cálculo dos benefícios, as chamadas taxas de reposição, que variam conforme o benefício entre 50% e 100%, chegando-se assim à renda mensal do benefício de prestação continuada que substitui o rendimento do trabalho do segurado, não podendo esta renda ter valor inferior a um salário mínimo e devendo ser reajustada periodicamente.

São isentas de contribuição as entidades de direito privado beneficentes de assistência social e há também um conjunto de renúncias fiscais implícitas nas alíquotas fixadas para os seguintes segmentos conforme a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2001: o segurado especial, o empregador doméstico, o empregador rural pessoa física e jurídica, a associação desportiva que mantém equipe de futebol profissional e as empresas optantes do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – SIMPLES. Entre isenções e renúncias, a perda de receita para a Previdência Social no ano 2000 é estimada em R$ 7,2 bilhões, segundo dados recentemente divulgados pelo MPAS.

A Lei Complementar nº 101/2000 prevê que todos esse recursos de contribuições devem ser destinados ao Fundo do RGPS, assim como outras receitas correlatas.

Para fins de contribuição dos segurados, a Previdência Social possui uma unidade básica chamada salário-de-contribuição, cujo valor mínimo é o salário mínimo tomado em seu valor mensal, diário ou horário, e cujo valor máximo é o de R$ 1.328,25, que se constitui também em teto do valor dos benefícios a serem pagos pela previdência social. Mas as contribuições do empregador, conforme assinalado, não estão jungidas à observância de teto, devendo incidir sobre o valor da remuneração global paga, devida ou creditada como retribuição do trabalho prestado, qualquer que seja sua forma.

Todos os contribuintes do RGPS têm prazos estabelecidos em lei para o adequado recolhimento das contribuições a seu cargo no mês subseqüente ao de competência por meio da Guia da Previdência Social - GPS. Ademais, as empresas ou as entidades a elas equiparadas têm a obrigação acessória de preencher a Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social - GFIP, pela qual fornece dados cadastrais, todos os fatos geradores de contribuição previdenciária e outras informações requisitadas pelo INSS.

As informações prestadas pela empresa por meio da GFIP servem como base de cálculo das contribuições arrecadadas pelo INSS e compõem a base de cálculo e concessão dos benefícios previdenciários, constituindo-se em confissão de dívida em caso de não-recolhimento. A GFIP é exigida relativamente a fatos geradores ocorridos a partir de janeiro de 1999, devendo ser entregue até o dia sete do mês seguinte ao de competência.

A arrecadação, fiscalização e cobrança de todas as contribuições aqui mencionadas são de competência do INSS, a quem compete também normatizar os procedimentos respectivos e tem a prerrogativa do exame da contabilidade das empresas.

O sistema de multas instituído para penalizar o não-recolhimento ou o recolhimento em atraso de contribuições sociais estabelece uma distinção entre o inadimplente eventual, que é aquele que faz confissão de débito por intermédio da GFIP, e o sonegador contumaz. Nos casos de declarante da GFIP ou de empresa dispensada de apresentar o referido documento, bem como do empregador doméstico, as multas previstas nos casos de mora são reduzidas em 50%. Nos casos de confissão de débito por meio da GFIP, o processo administrativo de natureza contenciosa é eliminado e o débito é automaticamente inscrito na dívida ativa para fins de execução judicial.

O créditos da previdência social podem ser objeto de parcelamento, desde que assegurado o regular recolhimento do fluxo, ou seja, das obrigações correntes. As empresas também devem

matricular-se como contribuintes junto ao INSS, automaticamente mediante inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, ou diretamente, quando não sujeitas à inscrição no CNPJ. Existem ainda no âmbito do INSS as certidões negativas e positivas de débito (CND e CPD-EN) que constituem requisito para a prática de diversos atos comerciais.

Por fim, todos os sistemas e documentos de informação da previdência social devem convergir no sentido de alimentar e manter atualizado o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), com dados de interesse da administração e dos segurados, inclusive registro contábil individualizado das contribuições aportadas, sendo todos os segurados identificados pelo Número de Identificação do Trabalhador, único, pessoal e intransferível, valendo para tal fim os números do segurado já cadastrado no Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Assistência ao Servidor Público (PASEP).

GLOSSÁRIO

ARO	Operação de crédito por antecipação de receita orçamentária
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
DC	Disponibilidade de caixa
DP	Despesa Total com Pessoal
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
PIB	Produto Interno Bruto
PLC	Projeto de Lei Complementar
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RLR	Receita Líquida Real
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SPS	Secretaria de Previdência Social
STF	Supremo Tribunal Federa

Anasps

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL
Secretaria de Previdência Social
Esplanada dos Ministérios, bloco F, 7º andar
Tel.: 317-5014
Fax: 317-5195
CEP: 70.059-900