

## Entidade gestora única nos regimes próprios de previdência: em busca de um conceito

Fernando Ferreira Calazans\*

Marcus Vinicius de Souza\*\*

Karina Damião Hirano\*\*\*

Renata Malpica Caldeira\*\*\*\*

Maria de Lourdes Pinheiro da Silva\*\*\*\*\*

Pedro Emanuel Teixeira Rocha\*\*\*\*\*

Marcelo Abi-Ramia Caetano\*\*\*\*\*

### RESUMO

Este artigo tem por objetivo elaborar o conceito de entidade gestora única de Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de forma que os entes federados se apoderem de definições teóricas que lhes permitam criar, segundo as normas esparsas vigentes, unidades gestoras capazes de executar todas as atribuições dos RPPSs, mediante gestão democrática, transparente e responsiva, princípios que proporcionam maior controle social sobre as atividades estatais. Inicialmente, foram descritas as origens e as justificativas da exigência de criação de entidade gestora única do RPPS, à luz do conjunto de normas que regem a matéria. Em seguida, elaborou-se o conceito de entidade gestora única. Os resultados demonstraram que inexistente no ordenamento jurídico em vigor conceito capaz de contemplar todos os aspectos teóricos dessa figura institucional; também apontaram que a postura histórica da fragmentação da execução das atividades de concessão e pagamento de benefícios previdenciários dos RPPSs, especialmente de aposentadoria, necessita ser revista, a fim de proporcionar ganhos de escala, aumento de controle social, eficiência e eficácia, mediante gestão compartilhada e por meio da consolidação e padronização de tarefas.

**Palavras-chave:** Previdência. Servidor público. Unidade gestora. Vantagens.

- \* Advogado, Mestre em Administração Pública e Especialista em Gestão Previdenciária e em Direito Público. É Assessor Jurídico da Secretaria de Gestão Previdenciária do Município de Belo Horizonte e professor visitante da Escola Nacional de Administração de Angola. E-mail: fernandocalazans@adv.oabmg.org.br
- \*\* Administrador Público, Mestre em Administração Pública e Especialista em Controle Externo. É Diretor de Previdência do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais e Consultor Externo do Centro de Formação da Organização Internacional do Trabalho (OIT). E-mail: msvhm@yahoo.com.br
- \*\*\* Advogada, Especialista em Direito Público pela Escola Paulista da Magistratura - EPM. É Chefe de Gabinete do Instituto de Pagamentos Especiais de São Paulo – IPESP. E-mail: khirano@sp.gov.br
- \*\*\*\* Advogada, Especialista em Direito Previdenciário. É Assessor Previdenciário da São Paulo Previdência (SPPREV). E-mail: rcaldeira@sp.gov.br
- \*\*\*\*\* Advogada e Contadora. É Diretora Especial de Finanças da Secretaria da Fazenda do Estado de Alagoas. E-mail: pinheirolourdes@hotmail.com
- \*\*\*\*\* Administrador, MBA em Administração. É Gestor Governamental e Coordenador de Arrecadação da Superintendência de Previdência do Estado da Bahia. E-mail: pedrogestor@yahoo.com.br
- \*\*\*\*\* Economista. É Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). E-mail: mcaetano70@yahoo.com.br

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo foi elaborado com base em parte de estudo realizado junto à Escola de Administração Fazendária (Esaf), no âmbito do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, edição 2011, promovido pelo Ministério da Fazenda, intitulado “**A importância da entidade gestora única nos regimes próprios de previdência social**: o caso dos estados membros da federação”.

A Previdência Social Brasileira, nela incluídos os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que amparam os servidores públicos efetivos das três esferas de governo do país, e o Regime Geral, que protege os trabalhadores da iniciativa privada e os servidores públicos sem a proteção dos RPPSs, possui 49,6 milhões de contribuintes, correspondentes a 53,5% da população economicamente ativa ocupada (BRASIL, 2010a).

Relativamente aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), mais de 8 milhões de pessoas, entre servidores públicos e militares ativos, inativos e pensionistas, encontram-se vinculados a um dos 2.236 existentes no país. Juntos, os RPPSs e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) tiveram, em 2009, uma despesa previdenciária de R\$ 360,3 bilhões, equivalente a 4,3% e 7,2%, respectivamente, do Produto Interno Bruto (PIB) nominal de 2009 (BRASIL, 2010a e 2010b; BRASIL, 2009).

Os entes federados possuem, na maioria das vezes, entidades previdenciárias, comumente designadas “Instituto de Previdência”. No entanto, essas entidades realizam apenas parte das atividades que são da competência dos RPPSs, deixando principalmente a gestão (concessão, pagamento e manutenção)<sup>1</sup> das aposentadorias de seus servidores para os respectivos órgãos de pessoal. Contudo, essa situação causa problemas de transparência, descumprimento de preceitos constitucionais vigentes, além de incentivar a fragmentação das atividades que estão sob a responsabilidade dos Regimes Próprios.

Decorre daí a importância de se buscar a uniformização da execução das atividades inerentes aos RPPSs por meio da criação da entidade gestora única, o que possibilita ganhos de escala, controle social, eficiência e eficácia, mediante consolidação e padronização de tarefas.

Por isso, levando-se em conta o que foi observado, pretende-se com este artigo elaborar o conceito da “entidade gestora única de RPPS”, de forma a permitir que os entes federados se apoderem de definições teóricas que lhes permitam criar, segundo as normas esparsas vigentes, unidades gestoras capazes de executar todas as atribuições dos RPPSs, mediante gestão democrática, transparente e responsiva, princípios estes que proporcionam maior controle social sobre as atividades governamentais. Para tanto, foram descritas as origens e justificativas da exigência de criação de entidade gestora única, bem como analisado o conjunto de normas que regem a matéria, elaborando-se, a seguir, o conceito de entidade gestora única de RPPS.

1 Considera-se “concessão” o ato de proferir decisão de deferimento do benefício; “pagamento”, o ato de efetuar o depósito do valor do benefício em conta bancária ou mediante contrarrecibo; e “manutenção”, o ato de rever o valor do benefício e proceder a alterações no cadastro do beneficiário.

Acerca do tema em apreço, a estruturação deste trabalho ficou assim definida: após a introdução, o artigo descreve, na seção 2, as origens e justifica a obrigatoriedade de criação de unidade gestora para os RPPSs; o marco regulatório que envolve a questão é objeto da seção 3, enquanto na seção 4 discorre-se sobre o conceito de entidade gestora única. A última seção trata do arremate do tema, com as conclusões do debate desenvolvido.

Os resultados obtidos demonstram que inexistente no ordenamento jurídico em vigor conceito abrangente capaz de contemplar todos os aspectos dessa figura institucional. Os resultados demonstram também que a postura histórica de fragmentação da execução das atividades de concessão, pagamento e manutenção de benefícios previdenciários, especialmente a relativa às aposentadorias, necessita ser remodelada, a fim de proporcionar maior transparência, ganhos de escala e aumento de controle e eficácia, mediante consolidação e padronização de tarefas na gestão dos RPPSs.

## 2 ORIGENS DA OBRIGATORIEDADE DA ENTIDADE GESTORA ÚNICA

Até o advento da Lei nº 9.717/1998, que dispõe sobre regras gerais para funcionamento dos RPPSs, e da Emenda Constitucional (EC) nº 20, que promoveu a 1ª onda de reformas previdenciárias, diante da complacência legislativa dos RPPSs (CAETANO, 2006) e da ausência de lógica financeira e atuarial<sup>2</sup> aplicadas à gestão dos RPPSs, estes eram tratados como meros apêndices da política de pessoal dos entes federados.

Nesse período, o direito do servidor público à aposentadoria não era condicionado ao (pleno) caráter contributivo. A aposentadoria era considerada uma vantagem estatutária concedida ao servidor em virtude dos serviços públicos prestados. Com efeito, os servidores tinham direito à aposentadoria como uma ampliação da política de recursos humanos do ente federado.

Ainda nesse sentido, é interessante observar o diagnóstico dos RPPSs dos servidores públicos antes da reforma previdenciária de 1998, apresentado no Livro Branco da Previdência (BRASIL, 2002). Segundo esse diagnóstico, uma das características dos RPPSs era a ausência de estudos atuariais na definição de alíquotas contributivas. “Na maioria dos casos, elas foram copiadas da União ou de estados e municípios vizinhos, sendo, portanto, desajustadas em relação às realidades locais” (BRASIL, 2002, p. 22).

Igualmente, as contribuições eram cobradas apenas para o custeio da pensão por morte, ficando a cargo do Estado o processamento e o ônus do pagamento das aposentadorias, encargo cuja origem deriva-se da relação *pro labore facto* havida entre os servidores e o Estado. Nessa circunstância, o direito à aposentadoria não era condicionado ao caráter contributivo, mas à vinculação do funcionário ao ente federado, onde a aposentadoria era considerada um prêmio concedido ao servidor em virtude dos serviços prestados.

2 Os benefícios dos RPPSs não guardavam relação com a contribuição, mas com a remuneração. Até 1998, contava-se em dobro as férias-prêmio para aposentadoria.

Ante a inexistência de contribuição definida para o custeio da aposentadoria dos servidores públicos, a alíquota média dos RPPSs (5% a 6%) era menor que a fixada para os segurados do RGPS (8% a 11%) (BRASIL, 2002).

A responsabilidade do Estado pelo processamento e pagamento das aposentadorias denota a realidade da década passada da Administração Pública, impulsionada pela Reforma de Estado, que tentava controlar os gastos com pessoal mediante ações administrativas junto à “folha de pagamento” (ABRUCIO; GAETANI, 2006). Dessa forma, a preocupação com aposentadoria é ainda maior, já que os gastos anuais com esse benefício (R\$ 132,8 bilhões) no Brasil suplantam atualmente os gastos com pensão (R\$ 48,8 bilhões) em quase 300%<sup>3</sup> (BRASIL, 2010a).

Na ausência de critérios e requisitos que garantissem a viabilidade e sustentabilidade financeira dos RPPSs, as despesas com aposentados e pensionistas dos entes federados passaram a comprometer cada vez mais o gasto com pessoal. Referida situação acarretou consideráveis *déficits* nos sistemas próprios de previdência das três esferas de governo.

Em 1998 (ano de publicação da EC 20), enquanto no RGPS o *déficit* financeiro era de 0,7% do PIB, nos RPPSs federal, estaduais e municipais, considerados conjuntamente, o *déficit* era de 3,7% do PIB (GIAMBIAGI, 2004). Esse foi o cenário que levou o legislador constituinte derivado a publicar a EC nº 20/1998.

Com a 1ª onda de reformas previdenciárias trazidas pela Lei nº 9.717/1998 e EC nº 20/1998, o Regime Geral e os Regimes Próprios de Previdência submeteram-se a novos paradigmas. Relativamente aos RPPSs, foco deste trabalho, foram criadas as seguintes regras: preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, caráter contributivo, pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores nas instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de deliberação, cobertura exclusiva a servidor titular de cargo efetivo; vedação de convênio ou consórcio para pagamento de benefícios previdenciários; vinculação da receita previdenciária, vedação de contagem de tempo fictício etc.

Em 2003, dando continuidade ao processo de melhoria da gestão dos Regimes Próprios, iniciado com a reforma previdenciária de 1998, publicou-se a EC nº 41. Esta Emenda, ao incluir o § 20 ao artigo 40 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), adiante transcrito, instituiu a obrigatoriedade de manutenção de entidade gestora única para os RPPSs de cada ente federado, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X, da CF/88<sup>4</sup>, que trata dos militares federais, e o art. 42, § 1º, da CF/88<sup>5</sup>, que determina seja aplicado aos militares estaduais o contido naquele dispositivo:

- 3 Ante a inexistência de dados segregados junto ao sítio eletrônico do Ministério da Previdência Social relativos aos gastos com aposentadoria e pensão por morte de servidores públicos dos RPPSs de todos os entes da federação, utilizou-se como base comparativa as despesas com esses mesmos benefícios no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, contidas na tabela “B.3 - Valor de benefícios emitidos, por clientela, segundo os grupos de espécies - Acumulado no ano - 2007/2009”.
- 4 “Art. 142, § 3º, X [...] a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares [...]”.
- 5 “Art. 42 § 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º [...]”.

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X.

A criação dessa regra adveio da histórica segregação<sup>6</sup> de atividades dos RPPSs, haja vista contemplarem servidores públicos de todos os Poderes do ente federado. Em relação à União e aos Estados e Distrito Federal, a dificuldade é ainda maior, já que, além dos Poderes Executivo e Legislativo, próprios da realidade municipal, há o Poder Judiciário, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública, que comumente processam atividades de concessão, pagamento e manutenção de benefícios previdenciários.

Ademais, mesmo no âmbito do Poder Executivo dos entes federados, há situações em que as aposentadorias são concedidas por órgãos distintos dos que concedem a pensão por morte (CAETANO, 2010). A variedade de órgãos públicos com autonomia para conceder e pagar aposentadorias e pensões, aliada às várias atribuições dos RPPSs, traz dificuldades para a criação e o funcionamento da entidade gestora única.

Não por acaso, em 2004, foi ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.297-6 contra o art. 1º da EC nº 41, que incluiu o § 20 do art. 40 da CF/88 (obrigatoriedade de manutenção de unidade gestora), pendente de julgamento<sup>7</sup>, ao argumento de que aludida regra teria violado os princípios da autonomia e independência do Poder Judiciário, insculpidos nos artigos 2º e 60, § 4º, III, da CF/88.

### 3 UNIDADE GESTORA DE RPPS: MARCO REGULATÓRIO CONTEMPORÂNEO

Segundo Caetano (2010, p. 11), a instituição da entidade gestora única “amplia os ganhos obtidos por meio das economias de escala e sinergias em decorrência do fim da execução das mesmas tarefas por diferentes equipes. Ademais, a fragmentação torna o RPPS mais suscetível a fraudes”. Todavia, ante a quase inexistência de trabalhos dessa natureza, a revisão bibliográfica aqui tratada será pautada na análise das normas que versam sobre a matéria. O já mencionado marco regulatório é esparso e inconcluso (conforme restará adiante demonstrado) e detém natureza constitucional, legal e infralegal.

Quanto ao aspecto constitucional, conforme dispõe o art. 40, § 20 da CF/88, “fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente”, ressalvado o caso dos militares, cuja semântica (“unidade” gestora) já irradia a ideia de unicidade de gestão dos regimes próprios de previdência.

6 Essa segregação de atividades é confirmada por Souza (2006) ao registrar que, quando da criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores do Estado (Ipase), foi atribuído ao Tesouro Nacional o custeio das aposentadorias então existentes, o que passou a ser regra para os servidores públicos de todo o país.

7 Disponível em: <[www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2241299](http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2241299)>. Acesso em: 10 set. 2012.

Relativamente ao aspecto legal, mesmo que previsto apenas para o âmbito federal, o artigo 9º, I, da Lei nº 10.887, de 2004, preceitua que “a unidade gestora do regime próprio de previdência dos servidores, prevista no art. 40, § 20, da Constituição Federal: I - contará com colegiado, com participação **paritária** de representantes e de servidores dos Poderes **da União**, cabendo-lhes acompanhar e fiscalizar sua administração”. (grifos nossos)

Por sua vez, o art. 15, I da Orientação Normativa (ON) do Ministério da Previdência nº 2, de 2009 (BRASIL, 2009a), estabelece que os RPPSs serão administrados por unidade gestora vinculada ao Poder Executivo, que “contará com colegiado ou instância de decisão, no qual será garantida a representação dos segurados, cabendo-lhes acompanhar e fiscalizar sua administração”, omitindo-se em relação à garantia da representação paritária<sup>8</sup>, prevista na citada Lei nº 10.887.

Todavia, a garantia de representação dos trabalhadores em órgãos públicos em que seus interesses previdenciários sejam objeto de deliberação, prevista no art. 10 da CF/88, regra criada no período pós-ditatorial, foi feita com o objetivo de garantir aos trabalhadores poder efetivo de decisão sobre o presente e o futuro de seus direitos previdenciários, o que seria impossível se não houvesse a paridade representativa.

Isso porque, na ausência de paridade, nas situações em que houver divergência de entendimento entre os representantes dos servidores públicos e do Governo, as pretensões do funcionalismo restarão prejudicadas frente às diretrizes governamentais, fazendo com que o processo decisório, na prática, mantenha-se desequilibrado (CALAZANS, 2010)<sup>9</sup>.

Nesse diapasão, não haveria sentido garantir representação, que não fosse paritária, de trabalhadores em órgãos públicos onde não tivessem poder de veto (ou seja, onde não houvesse partilha efetiva de poder entre servidores e Administração) sobre as pretensões do governo que atentassem contra os interesses previdenciários dos trabalhadores.

Ainda com esteio na Orientação Normativa nº 2/2009, segundo preceitua o seu art. 2º, V, considera-se “unidade gestora”:

A entidade ou órgão integrante da estrutura da administração pública de cada ente federativo que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios.

A administração de um RPPS envolve diversas atividades, quais sejam: arrecadação e gestão de recursos; concessão, pagamento e manutenção de, no mínimo, aposentadorias e pensões; e remessa dos atos concessórios de aposentadoria e pensão ao Tribunal de Contas para fins de homologação e registro. No mínimo, porque a CF/88, em seu artigo 40, previu apenas a aposentadoria e a pensão como benefícios previdenciários dos RPPSs,

8 Mesma quantidade de representantes dos servidores públicos e do Governo.

9 Para aprofundamento da discussão sobre participação social e representação paritária em conselhos gestores de Regimes Próprios de Previdência Social confira Calazans (2010).

ratificado pelo art. 10, § 3º do Decreto nº 3.048/1999, segundo o qual “entende-se por regime próprio de previdência social o que assegura pelo menos as aposentadorias e pensão por morte previstas no art. 40 da Constituição”.

Vale a pena citar, primeiramente, a atividade de arrecadação das contribuições a cargo do segurado e da entidade patronal destinada ao custeio dos RPPSs. A previsão de criação dessas contribuições sociais está contida no artigo 149, caput e § 1º, ambos da CF/88. Outra forma de arrecadar recursos para garantir a solvência dos fundos previdenciários refere-se à realização da compensação financeira entre os RPPSs e o Regime Geral de Previdência, prevista no art. 201, § 9º da CF/88<sup>10</sup>. Referida situação ocorre quando períodos de tempo de contribuição de certo regime previdenciário foram averbados noutro regime, gerando a favor do regime instituidor do benefício o direito à compensação pelo pagamento das contribuições vertidas ao regime de origem.

Com a arrecadação dos recursos acima citados, faz-se necessário geri-los de forma eficiente e capaz de garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, princípio insculpido no art. 40, caput, da CF/88. A regra de aplicação desses recursos está contida no artigo 6º, IV, da Lei nº 9.717, de 1998, regulamentada pela Resolução nº 3.922, de 2010, do Conselho Monetário Nacional, que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos RPPSs.

A arrecadação e a aplicação dos recursos são realizadas com o objetivo de viabilizar as atividades de concessão, pagamento e manutenção de benefícios previdenciários, razão da existência de um sistema previdenciário.

Todas essas atividades – arrecadar e gerir recursos para pagar benefícios – são realizadas por instituições de natureza previdenciária, criadas por lei no âmbito de cada ente, comumente conhecidas como unidades gestoras dos RPPSs, os “Institutos de Previdência”.

O artigo 71, III, da CF/88, ratificado pelo artigo 78 da ON nº 02/2009<sup>11</sup>, explicita outra atividade de responsabilidade dessas unidades gestoras: a remessa dos atos concessórios de aposentadoria e pensão ao Tribunal de Contas para realização do controle externo, mediante apreciação de sua legalidade e posterior homologação e registro dos atos. O benefício derivado dessa atribuição se refere ao aprimoramento dos controles afetos à concessão, pagamento e manutenção de benefícios, na medida em que passa a prevalecer padrão também único de interpretação das normas e de procedimentos no âmbito do regime próprio, tomando como referência as diretrizes dimanadas do respectivo Tribunal de Contas.

Para que certo órgão seja considerado “entidade gestora única” ou apenas “unidade” gestora, o artigo 16 da citada ON nº 2 preceitua que a mesma deverá gerenciar, direta ou indiretamente<sup>12</sup>, a concessão, pagamento e manutenção, no mínimo, das aposentadorias e pensões por morte concedidas a partir da vigência da EC 41 de todos os poderes do ente.

10 Dotado de eficácia pela Lei nº 9.796, de 1999, regulamentada pelo Decreto nº 3.112, de 1999.

11 “Concedida a aposentadoria ou a pensão, será o ato publicado e encaminhado, pela Unidade Gestora, ao Tribunal de Contas para homologação”.

12 “Indiretamente”, nos casos em que a Unidade Gestora possuir o controle sobre o desenvolvimento das tarefas, mesmo que a execução seja descentralizada; e “diretamente”, quando a execução for feita pela própria Unidade Gestora do RPPS.

Segundo o MPS, órgão regulador das atividades dos RPPSs, a unidade gestora só pode ser exigida para as aposentadorias e pensões (únicos benefícios previdenciários previstos para os RPPSs pela CF/88) concedidas a partir da EC 41/2003, norma que incluiu o § 20 ao art. 40 da CF/88.

Por sua vez, a Portaria MPS nº 204, de 2008, por seu artigo 5º, V, ao descrever os critérios exigidos para emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), lista a existência de colegiado ou instância de decisão em que seja garantida a representação dos segurados do RPPS como exigência para emissão/renovação do CRP.

Igualmente, a Portaria MPS nº 402, de 2008, em seu art. 10, estabelece o seguinte:

Art. 10 [...]

§ 1º Entende-se por unidade gestora a entidade ou órgão integrante da estrutura da Administração Pública de cada ente federativo, que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios.

§ 2º A entidade gestora única deverá gerenciar, direta ou indiretamente, a concessão, o pagamento e a manutenção, no mínimo, dos benefícios de aposentadoria e pensão concedidos a partir da publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, de todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo.

§ 3º A entidade gestora única contará com colegiado ou instância de decisão, no qual será garantida a representação dos segurados.

Mesmo antes da exigência da manutenção da entidade gestora única no âmbito dos RPPSs, advinda com a publicação da EC 41/2003, a própria CF/88 e a Lei 9.717/1998 já garantiam a participação dos servidores nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses fossem objeto de discussão e deliberação, tal como já visto.

A CF/88, em seu art. 10, prevê que “é assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”.

Por sua vez, a Lei nº 9.717/1998, em seu art. 1º, VI, preceitua que fica garantido pleno acesso dos segurados às informações relativas à administração do regime e participação de representantes dos servidores ativos e inativos nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.

Além dessa garantia de participação de representantes de servidores nas instâncias em que seus interesses sejam objeto de deliberação, a previsão do funcionamento de conselhos de administração e fiscal<sup>13</sup>, no âmbito das entidades gestoras dos RPPSs e da própria existência das entidades gestoras, já existe desde a vigência da referida Lei 9.717. Essas afirmativas podem ser extraídas do conteúdo do seu art. 8º, segundo o qual os dirigentes

13 A necessidade de manutenção de dois conselhos distintos, um para gerir o RPPS e outro para fiscalizá-lo, é notória, pois não seria razoável imputar ao órgão responsável pela administração do regime a responsabilidade por fiscalizar os seus próprios atos de gestão.

da entidade gestora e os membros dos conselhos administrativo e fiscal poderão ser responsabilizados por atos contrários à Lei 9.717. Veja-se:

Art. 8º Os dirigentes do **órgão ou da entidade gestora** do regime próprio de previdência social dos entes estatais, bem como os **membros dos conselhos administrativo e fiscal dos fundos** de que trata o art. 6º, respondem diretamente por infração ao disposto nesta Lei, sujeitando-se, no que couber, ao regime repressivo da Lei no 6.435, de 15 de julho de 1977, e alterações subseqüentes, conforme diretrizes gerais. (grifos nossos)

Os conselhos gestores de políticas públicas no Brasil, gêneros dos quais são espécies os conselhos de administração e fiscal dos RPPSs, segundo Carneiro (2006, p. 151), “são canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo.”

A participação de servidores públicos nesses conselhos (espécie de responsabilização por controle social) nasceu da crítica ao comportamento autorreferido da burocracia estatal e da intenção de criar maneiras de controlar diretamente a prestação dos serviços públicos (CLAD, 2000).

Na mesma direção, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado consignou, à época, a necessidade de se “fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular, tanto na formulação, quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas” (BRASIL, 1995).

#### 4 EM BUSCA DE UM CONCEITO PARA ENTIDADE GESTORA ÚNICA DE RPPS

Com base no conjunto de informações exploradas na seção anterior, em que se abordou o marco regulatório contemporâneo do setor, extraem-se os elementos integrantes do conceito de entidade gestora única ou apenas “unidade” gestora, tal como descrito na CF/88. Para que certo órgão seja considerado entidade gestora única de um RPPS, entende-se que o mesmo deve atender aos seguintes requisitos teóricos:

- entidade/órgão integrante da estrutura da administração pública do ente federado;
- existência individualizada, com exceção dos militares;
- responsabilidade pela administração do RPPS;
- consolidação da execução das atribuições do RPPS;
- atribuições de responsabilidade do RPPS: arrecadação e gestão de recursos, inclusive os oriundos da compensação financeira com o Regime Geral de Previdência Social; concessão, pagamento e manutenção de benefícios previdenciários, remessa dos atos concessórios de aposentadoria e pensão ao Tribunal de Contas para fins de homologação e registro;

- gerenciamento direto ou indireto da concessão, pagamento e manutenção de, no mínimo, as aposentadorias e pensões por morte concedidas a partir da EC 41/2003 de todos os poderes e entidades do ente federado;
- existência individualizada de conselhos administrativo e fiscal; e
- garantia de representação paritária dos servidores nos conselhos administrativo e fiscal com a finalidade de acompanhar e fiscalizar a gestão do RPPS.

Feita a descrição dos elementos integrantes do conceito de entidade gestora única de RPPS, pode-se defini-la como sendo a entidade/órgão integrante da estrutura da administração pública do ente federado, com existência individualizada, com exceção dos militares, cuja competência é administrar o RPPS, mediante realização consolidada das atividades de arrecadação e gestão de recursos, inclusive os derivados da compensação financeira com o Regime Geral de Previdência; de concessão, pagamento e manutenção de, no mínimo, aposentadorias e pensões por morte, concedidas a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003; de remessa dos atos concessórios de aposentadoria e pensão ao Tribunal de Contas para fins de homologação e registro; e que mantenha conselhos distintos de administração e fiscal que garantam a representação paritária dos servidores públicos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das condições necessárias para o estabelecimento de uma entidade gestora única do RPPS, aqui discutidas, espera-se que os entes da federação possam aperfeiçoar suas instituições previdenciárias.

Com base no referencial teórico utilizado, as entidades gestoras únicas constituem: unidade da estrutura da administração pública do ente da federação; com existência única; cuja competência é administrar o RPPS; mediante realização consolidada das atividades de arrecadação e gestão de recursos, inclusive os derivados da compensação financeira com a Previdência Geral; de concessão e pagamento de, no mínimo, aposentadorias e pensões por morte concedidas a partir da EC 41/2003; de remessa dos atos concessórios de aposentadoria e pensão ao Tribunal de Contas para fins de registro; e que possua conselhos distintos de administração e de fiscalização que garantam a representação paritária dos segurados.

A criação de entidade gestora, observado o conceito apresentado neste trabalho, propicia que tal instituição seja capaz de executar todas as atribuições, inerentes a um RPPS, por meio de gestão democrática, transparente e responsiva, princípios que proporcionam maior controle social sobre as atividades estatais. Além disso, possibilita que sejam auferidos ganhos de escala, de eficiência e eficácia, mediante consolidação e padronização de tarefas.

Por essas razões é que se propôs construir o modelo teórico de “entidade gestora única” que permita aos gestores dos RPPSs realizarem análise introspectiva e tomarem essas informações como referência para o desenvolvimento de melhorias na administração de seus regimes próprios de previdência social.

## Management unit in the state social security schemes: In search of a concept

### ABSTRACT

This article aims to develop the concept of a single management entity own social security system (RPPS) so that federal agencies take hold of theoretical definitions that enable them to create, according to the sparse existing standards, management units capable of performing all tasks the RPPSs through democratic, transparent and responsive principles that provide greater social control over government activities. First, it has been described the origins and justifications of the need to create one of the managing unit's RPPS and analyzed the set of rules governing the matter. After, we elaborated the concept of single management entity. The results demonstrate that absent the legal system in force concept that can encompass all the theoretical aspects of this institutional figure. The results also demonstrate that the historical position of the fragmentation of the execution of the activities of authorization and payment of pension benefits of RPPSs, especially for retirement needs to be revised to provide economies of scale, increased social control, efficiency and effectiveness by management and shared through consolidation and standardization of tasks.

**Keywords:** Retirement. Public servant. Management unit.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: Consad. **Avanços e perspectivas da gestão pública dos estados**, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 12 set. 2008.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regimento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm). Acesso em: 10 maio 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.112, de 6 de julho de 1999**. Dispõe sobre a regulamentação da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, que versa sobre compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3112.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3112.htm). Acesso em: 10 maio 2011.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, 16 dez. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm)>. Acesso em: 12 maio 2007.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 41, 19 dez. 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, 31 dez. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm)>. Acesso em: 12 maio 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998**. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm)>. Acesso em: 10 maio 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999**. Dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9796.htm)>. Acesso em: 10 maio 2011.

BRASIL. **Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.** Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nº 9.717, de 27 de novembro de 1998; 8.213, de 24 de julho de 1991; 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm)>. Acesso em: 10 maio 2011.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional. **Resolução nº 3.922, de 25 de novembro de 2010.** Dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/4\\_101129-103306-555.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/4_101129-103306-555.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2011.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social 2009.** Brasília, 2010a. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=974>>. Acesso em: 4 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. **Boletim Estatístico da Previdência Social.** Brasília, v. 15, n. 12, dez. 2010b. Disponível em: <<http://www.mps.gov.br/conteudoDinamico.php?id=482>>. Acesso em: 26 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Livro branco da previdência social.** Brasília, 2002. Disponível em: <[http://www1.previdencia.gov.br/pg\\_secundarias/previdencia\\_social\\_14\\_06.asp](http://www1.previdencia.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_14_06.asp)>. Acesso em: 15 ago. 2006.

\_\_\_\_\_. **Orientação Normativa SPS nº 2,** de 31 de março de 2009. Brasília, 2009a. Disponível em: <[http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_090505-171130-380.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_090505-171130-380.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2011.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 204, de 10 de julho de 2008.** Dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_110112-141650-492.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_110112-141650-492.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2011.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 204, de 10 de julho de 2008.** Dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_110112-141650-492.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_110112-141650-492.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2011.

BRASIL. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado.** Câmara da Reforma do Estado. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI6.HTM#3](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI6.HTM#3)>. Acesso em: 28 abr. 2007.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim despesa com pessoal:** execução orçamentária. Brasília, 2009. Disponível em: <[http://www.stn.gov.br/estatistica/est\\_boletim\\_despesa\\_pessoal.asp](http://www.stn.gov.br/estatistica/est_boletim_despesa_pessoal.asp)>. Acesso em: 10 out. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 3.297.** Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requerido: Congresso Nacional. Relator Carlos Ayres Britto. Distrito Federal, set. 2004. Despacho ordinatório. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2241299>>. Acesso em: 10 set. 2012.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário:** aspectos e comparações internacionais. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro. (Texto para discussão nº 1.226, 2006). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1226.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1226.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2011.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Instrumentos de controle da despesa com pessoal inativo e pensionistas de Estados, municípios e do distrito federal.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro. (Texto para discussão nº 1.502, jul. 2010). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1502.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1502.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2011.

CALAZANS, Fernando Ferreira. **A participação social na gestão dos regimes próprios de previdência social:** o caso do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais – FUNPEMG. 2010. 184 p. Dissertação (Mestrado), Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Minas Gerais, 2010. Disponível em: <[http://www.fjp.mg.gov.br/tede/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=123](http://www.fjp.mg.gov.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=123)>. Acesso em: 14 out. 2011.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas:** coletânea, v. 2. Brasília: ENAP, 2006. p. 149-166. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=859&Itemid=129](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=859&Itemid=129)>. Acesso em: 24 ago. 2008.

CLAD. Consejo Científico. La responsabilización (“accountability”) en la nueva gestión pública latinoamericana. In: CLAD. Consejo Científico. **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana.** Buenos Aires: Universitaria de Buenos Aires, 2000. p. 17-73.

GIAMBIAGI, Fábio et al. **Diagnóstico da previdência social no Brasil:** o que foi feito e o que falta reformar? Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, texto para discussão nº 1.050, 17 out. 2004. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/2004/td\\_1050.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2004/td_1050.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2007.

SOUZA, Marcus Vinicius de. Aposentadoria dos servidores não efetivos após a Emenda Constitucional n. 20/98: o caso da administração pública de Minas Gerais, 2006. 117 p. Dissertação (Mestrado) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Minas Gerais, 2006.