

Observações à Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998

16/02/1999

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

Vide art. 40, da CF, conforme a alteração promovida através da Emenda Constitucional n. 20/98. (transcrito no final – conforme nova redação pela emenda.).

De acordo com o teor do “caput” deste artigo, uma dos pontos norteadores do fundo é o equilíbrio de suas contas, tanto nos aspectos financeiro e atuarial, assim, temos que o equilíbrio financeiro, diante do contexto da presente lei, constitui-se no equilíbrio entre despesa e receita do fundo; equilíbrio atuarial, da mesma forma, trata-se de equilíbrio entre os gastos futuros e o ativo do fundo. Portanto, deverão ser, as arrecadações e o patrimônio do fundo, suficientes para o custeio das despesas futuras do com a inativação de servidores, pagamentos de assistência a estes mesmos inativos, bem como para o atendimento de contingências.

I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço, bem como de auditoria, por entidades independentes legalmente habilitadas, utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;

Vide anotação ao art. 6º, IV, desta lei – sobre as regras a seguir para a avaliação.

II - financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;

Trata esse dispositivo de estabelecer a origem dos recursos que custearão as despesas do fundo, ou seja, explicita que deverá o fundo manter-se pela contribuição de seus segurados e por repasses do ente estatal ao qual os segurados pertencem. Logicamente ao falar de repasses está se referindo o legislador à parcela de contribuição que cabe ao órgão, em contraponto com aquela feita pelo servidor.

Na segunda parte do artigo, ao valer-se da expressão: “para os seus respectivos regimes”, fechou o legislador a porta a que os fundos procurassem apoio financeiro com outra esfera do governo, portanto, caso um fundo estadual não consiga se manter através dos repasses de seus segurados e do ente estatal ao qual está vinculado, não poderá buscar recursos com o governo federal ou estadual/distrital, conforme seja o fundo estadual ou municipal.

Em suma, o que se pretendeu com a redação deste artigo, entendo, foi deixar claro que ou fundo mantém-se por seus próprios recursos ou estará fadado à extinção, uma vez que não poderá contar com o socorro de qualquer esfera de governo ou contribuição daquela a qual está ligado, além daquela prevista no inciso seguinte deste artigo.

III - as contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes;

Fica, consoante o inciso acima, vedado o pagamento de benefício a servidor, ainda que aposentado, não pertencente ao regime da previdência própria.

Entendo que situação em que se pode vislumbrar a incidência dessa proibição seria aquela do servidor, aposentado pelo regime da previdência geral, mas que goze de direito de complementação, em virtude de previsão em lei do órgão estatal para o qual laborou até sua inatividade. Significa que esse servidor poderá continuar percebendo a complementação de seus proventos, entretanto o valor do complemento não poderá ser contabilizado à conta do fundo, seja diretamente ou indiretamente – por abatimento no valor a ser repassado.

Dessarte, esse servidor para receber sua complementação deverá receber o montante correspondente à ela através de verbas orçamentárias do órgão para o qual laborou ou fundo específico a esse fim destinado, diverso do fundo de previdência e assistência de que trata a presente lei.

IV - cobertura de um número mínimo de segurados, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro, conforme parâmetros gerais;

Essa previsão, ao menos assim se me apresenta, tem feição de recomendação inócua, porquanto independe de vontade a cobertura de um número maior ou menor de segurados, eis que a exclusão de uma determinada modalidade, para adequar-se a essa recomendação, poderia acarretar em ilegalidade por afronta às regras gerais de previdência e assistência, contidas na Lei 8.213/91, ou mesmo em inconstitucionalidade por afrontar dispositivo constitucional, mormente o preceito contido no artigo 5º, “caput”, da CF, no que tange ao princípio da igualdade, não se afastando, porém que outros possam ser os dispositivos constitucionais transgredidos.

Vejo, porém, que o controle do número de segurados está intimamente ligado ao cumprimento dos limites de gastos com pessoal.



Tal que, somente em se mantendo o percentual de despesa com pessoal dentro de uma margem segura, que o legislador deve estabelecer em 60%, para os Estados e Municípios, e 50% para a União, será possível dar cumprimento à limitação imposta ao fundo. (atualmente este limite está estabelecido em 60%, uniformemente, para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, pela Lei Complementar n.º 82, de 27 de março de 1.995).

No entanto, persiste a preocupação em como dar cumprimento ao disposto no inciso ora em comento, uma vez que dificilmente (se não impossível) poder-se-á dar cobertura a um número mínimo de segurados sem atentar contra o ordenamento jurídico vigente. Vê-se, pois, que o legislador criou uma quimera, para a qual parece não existir resposta.

V - cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios;

De acordo com este inciso somente estarão vinculados à previdência própria do Município o servidor titular de cargo efetivo, ou seja, aquele que tiver o seu vínculo original decorrente de concurso público ou da estabilidade concedida pelo art. 19, do ADCT da CF/88.

Portanto, para evitar a diminuição da arrecadação dos institutos de previdência própria, visto que os maiores vencimentos provêm de cargos comissionados e muitos deles são ocupadas por pessoas sem vínculo de estabilidade, aconselha-se duas providências:

1) exoneração dos atuais ocupantes de cargos de confiança sem vínculo de estabilidade; ou realização de concurso público, submetendo os atuais ocupantes de cargos exclusivamente comissionados a concurso e, uma vez aprovados realizar os seguintes passos:

- a) exoneração do cargo comissionado;
- b) nomeação no cargo ao qual foi aprovado em concurso;
- c) tomar posse no cargo para o qual concursou;
- d) nomeação, novamente, para o cargo comissionado.

Desta maneira, o servidor terá como vínculo de origem o cargo concursado, estável e efetivo, portanto, estará sujeito ao regime previdenciário especial próprio e não ao regime geral do INSS.

O governo federal, quer me parecer, tenta desestimular a manutenção de regimes de previdência próprios por pequenos municípios, pois nestes as contribuições prestadas por pessoal com vínculo exclusivamente comissionado praticamente subsidiam a assistência aos servidores de menor remuneração, tais como garis, auxiliares de serviços gerais etc.

Ora, tira-se da previdência própria o contribuinte que de certa maneira subsidia os demais segurados, deixando à cargo da previdência própria do município os servidores com menor renda, que geralmente resultam em maiores gastos para o fundo, que por ganharem menos tem menos acesso a uma alimentação adequada, menos instrução e, portanto, menor cuidado com a

higiene e assim por diante. É vergonhoso que deputados, eleitos por municípios, tão pouco tenham se preocupado em proteger este ente federativo, que ultimamente tem sido alvo de constantes ataques do governo central, que age como se fosse ele próprio exemplo de parcimônia e boa administração de recursos.

Nos municípios nascem e morrem os problemas – muita das vezes gerados pelo governo federal, que vê apenas números e estatísticas, ao contrário dos governos dos pequenos municípios que necessariamente tem que ver e falar com pessoas – consequentemente tratar de problemas reais, os quais tem que ser resolvidos de imediato, diante do próprio interessado, não em uma mesa de reuniões, onde se tratam esses problemas de virtualidades estatísticas.

As soluções do governo federal, quando chegam, são paliativos muito mais destinados a atender interesses econômicos de grandes grupos, com a construção de obras inócuas, do que em verdadeiramente dar a solução que o povo, as pessoas buscam, embora sirvam maravilhosamente bem às estatísticas.

A vedação à formação de consórcios, de outra plana, soa lógica, pois evita-se, assim que um determinado Estado ou Município acabe por transferir recursos captados de seus servidores para outro, cuja situação não encontra-se equilibrada. Ademais, tal estrutura poderia gerar uma série de litígios entre Estados que acabariam por sobrecarregar ainda mais o Supremo Tribunal Federal, posto que a atribuição para o julgamento de conflitos dessa natureza está atribuída à Corte Maior pelo art. 102, I, “f”, da Constituição Federal.

VI - pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;

Caracteriza o disposto neste inciso, em determinação explícita de cumprimento ao princípio da publicidade, constante do art. 37, da CF, a fim de que através de sua observância possam ser efetivados os demais: legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, através da fiscalização dos próprios segurados, maiores interessados na saúde econômica do fundo.

VII - registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais, conforme diretrizes gerais;

*Embora tenha esse dispositivo aparência de norma de cunho meramente contábil, pode-se perceber o seu fundo jurídico, consistente na preservação dos direitos do contribuinte do fundo, eis que a reforma da previdência aprovou mudanças significativas nas aposentadorias de servidores públicos (**art. 40, § 3º da CF/88 redação pela EC n. 20/98**), que doravante não mais se aposentarão com vencimentos integrais, à exceção, é óbvio, de membros da Magistratura e do Ministério Público em função do princípio da irredutibilidade de vencimentos. (art. 40 – § 3º Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.)*

Leis semelhantes a esta tem por peculiaridade o entremeamento de regras contábeis com regras e princípios jurídicos, de maneira que dificilmente seria possível atingir o fim que almeja



sem essa relação simbiótica, característica de instrumentos normativos envoltos de disposições acerca de arrecadação, assim o é com relação às leis tributárias, legislação do FGTS e outras.

Continua em **Artigos**.

Fonte: https://conjur.jumps.com.br/1999-fev-16/observacoes_lei_9717_27_novembro_1998/