

Nota Técnica SEI nº 11/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF

**Assunto: Esclarecimentos acerca da natureza e caracterização do regime próprio e unidade gestora únicos, estabelecidos por força do § 20 do art. 40 da Constituição Federal e disciplinados no art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008.**

## **I. SUMÁRIO EXECUTIVO.**

1. Na caracterização da unidade gestora e regime próprio únicos, determinados no § 2º do art. 40 da Constituição federal e disciplinados no art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008, observam-se os seguintes aspectos:

- a) Regime próprio de previdência social não se confunde com a unidade gestora.
- b) A consecução do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS envolve, dentre outros aspectos, a observância da regra da unidade gestora e regime próprio únicos em cada unidade da Federação.
- c) A exigência de RPPS único é importante instrumento na promoção da isonomia entre os agentes públicos por ele abrangidos, já que possibilita que direitos e deveres previdenciários para eles previstos não sejam distribuídos de forma desigual em razão da natureza da categoria funcional do segurado.
- d) O § 20 do art. 40 da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, afastou a possibilidade de se instituir regime com base em critérios relacionados ao segmento de atuação, vinculação institucional ou categoria funcional dos agentes públicos.[1]
- e) O retorno a modelos de seguro social no serviço público fundados na qualidade do agente público representaria um erro técnico sem precedentes no âmbito da formulação de políticas de previdência social, já que, dentre outros equívocos: (i) conduziria ao esvaziamento dos esforços voltados ao alcance da sustentabilidade desses regimes, como a acumulação de reservas para o pagamento dos benefícios; e (ii) vulnerabilizaria a condução da previdência social como política de Estado, posto que questões imediatas ligadas a dificuldades conjunturais ou a interesses de categorias funcionais dotadas de maior poder de pressão passariam a orientar decisões sobre o tema.
- f) O conceito de unidade gestora estabelecido no § 1º do art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008, é indissociável do aspecto relativo à sua unicidade, já que um dos requisitos essenciais da sua definição, além de integrar a Administração Direta ou Indireta do ente federativo, é que caiba exclusivamente a ela a condução do RPPS, sendo este último aspecto o elemento caracterizador da sua unicidade.
- g) O gerenciamento dos benefícios previdenciários poderá, nos termos do § 2º do art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008, ser direto ou indireto, sendo considerado direto quando as

atividades relacionadas à execução dos procedimentos de sua concessão, pagamento e manutenção forem realizadas pela própria unidade gestora, e, indireto quando aqueles procedimentos, embora executados sob o comando, a coordenação e o controle dela, forem efetuados por outro órgão ou entidade integrante da administração pública do ente federativo.

h) O fator primordial na caracterização da unidade gestora única é a concentração da administração, gerenciamento e operacionalização de suas atividades institucionais em um único e mesmo órgão ou entidade integrados à Administração Pública do ente federativo.

i) Não há unidade gestora única quando, conjunta ou alternativamente, mediante lei ou por prática resultante de decisão administrativa: (i) a administração, o gerenciamento ou a operacionalização da totalidade da arrecadação dos recursos destinados ao custeio previdenciário forem atribuídos a mais de um órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta ou que esse órgão ou entidade seja distinto daquele a que se conferiu a responsabilidade pelo gerenciamento direto ou indireto da concessão, do pagamento e da manutenção da totalidade dos benefícios previdenciários; (ii) a administração, o gerenciamento ou a operacionalização da gestão da totalidade dos recursos e fundos previdenciários forem atribuídos a mais de um órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta ou que esse órgão ou entidade seja distinto daquele a que se conferiu a responsabilidade pelo gerenciamento direto ou indireto da concessão, do pagamento e da manutenção da totalidade dos benefícios previdenciários; e (iii) o comando, a coordenação ou o controle da concessão, do pagamento ou da manutenção da totalidade dos benefícios previdenciários sejam cometidos a mais de um órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta do ente federativo.

j) Não descaracterizam a existência de unidade gestora única, já que não afetam a gestão centralizada e concentrada da totalidade dos direitos e deveres vinculados ao regime próprio, situações como o destaque contábil e orçamentário dos recursos previdenciários decorrente da segregação da massa de que trata os art. 20 a 22 da Portaria MPS nº 403, de 2008, procedimento em que é realizada a separação dos recursos em fundos financeiros específicos, vinculados a determinados grupos de segurados.

k) As várias técnicas de financiamento previstas nas norma gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios, como, por exemplo, a adoção de planos de custeio distintos no âmbito do procedimento da segregação da massa, não caracterizam a existência de mais de um regime próprio, pois mantem-se a unicidade do seu plano de benefícios, nem, tampouco, de pluralidade de unidade gestora, vez que, na hipótese, existirá apenas uma entidade que passa a gerir tanto a arrecadação quanto a concessão dos benefícios dos fundos financeiro e previdenciário.

## **II. INTRODUÇÃO.**

2. A Secretaria de Previdência (SPREV) tem recebido muitos e reiterados questionamentos de Estados e Municípios acerca de aspectos relacionados à caracterização de unidade gestora e regime próprio únicos, condição que constitui um dos critérios para o reconhecimento da regularidade previdenciária nos termos do previsto no inciso IV do art. 5º da Portaria MPS nº 204, de 10 de julho de 2008.

3. Embora a matéria tenha sido adequadamente tratada no art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008, cujo § 2º, inclusive, elenca os elementos necessários à tipificação da unidade gestora única, os muitos aspectos envolvendo a questão e as várias situações e circunstâncias relacionadas ao tema vêm suscitando novas dúvidas e indagações.

4. Conquanto esses pontos tenham sido objeto de estudo promovido, em 2015, por parte da então Coordenação-Geral de Auditoria, Atuária, Contabilidade e Investimentos, as conclusões da análise, ali realizada, foram veiculadas em Orientação Técnica, documento apenas de circulação interna e destinado ao esclarecimento dos servidores deste órgão.

5. Face ao exposto, com vistas a que as explicações pertinentes ao tema possam ser oferecidas também ao público externo, apresentam-se, nesta Nota Técnica, os aspectos mais relevantes relacionados à caracterização da unidade gestora e do regime próprio únicos.

### III. ANÁLISE.

#### A – Do conceito e natureza do regime próprio de previdência social e de sua unidade gestora.

6. Consoante o art. 13 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, os servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios são excluídos desse regime desde que amparados por regime próprio de previdência social.

7. A regra busca fundamentar distinção que é estabelecida desde a Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, conferindo-se caráter extraordinário aos RPPS enquanto exceções à filiação obrigatória dos trabalhadores ao regime geral.

8. A definição de RPPS se encontra, atualmente, no § 3º do art. 10 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, que estabelece que “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 Federal.”

9. Essa concepção integra a legislação federal que disciplina os regimes de previdência no serviço público. De fato, a Portaria MPS nº 402, de 2008, que estabelece os parâmetros e diretrizes gerais para a organização e funcionamento dos RPPS, dispõe, em seu art. 2º, que:

Art. 2º. Regime Próprio de Previdência Social - RPPS é o regime de previdência, estabelecido no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que assegura, por lei, aos servidores titulares de cargos efetivos, pelo menos, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal.

10. No que se refere à unidade gestora, seu conceito está, hoje, veiculado no § 1º do art. 10 dessa Portaria, nos seguintes termos:

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.  
.....

11. Pelo exposto, verifica-se que regime próprio de previdência social não se confunde com a unidade gestora que tenha sido criada para o seu gerenciamento.

12. É que, enquanto RPPS constitui a garantia legal, conferida pelo ente federativo, dos benefícios de aposentadoria aos servidores públicos titulares de cargo efetivo e pensão por morte aos seus dependentes, consubstanciando sistema previdenciário que os exclui da filiação ao RGPS, a unidade gestora é a estrutura criada no âmbito da Administração Pública para a administração, gerenciamento e operacionalização desse sistema.

13. Assim, RPPS refere-se ao aspecto institucional da previdência social do servidor público, consubstanciando, na conjunção dos elementos que o caracterizam, sua existência enquanto instituição, integrando unidade gestora o aspecto funcional, orgânico e gerencial desse ente, facetas, portanto, que apenas o qualificam, mas que não compõem as nuances que lhe são essenciais.

14. Observe-se, inclusive, que esse entendimento se encontra sedimentado no Parecer/CJ nº 3.165, de 29 de outubro de 2003, da Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social, aprovado pelo Ministro e publicado no Diário Oficial da União de 31 de outubro de 2003. Nesse documento, concluiu-se que a existência de regime próprio não exige que se tenha estruturado unidade gestora única ou instituído plano de custeio para

ele, sendo suficiente que o ente federativo tenha reconhecido, por lei, aos servidores e seus dependentes, os benefícios de aposentadoria e pensão, respectivamente.

15. Sublinhe-se, por fim, especificamente no que se refere à unidade gestora, que, de acordo com o § 1º do art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008, acima transcrito, destacam-se, do conceito daquela entidade, as seguintes características: (i) que integre a estrutura da Administração Pública do Ente federativo; (ii) que tenha por finalidade a gestão do regime próprio, inclusive no que se refere à arrecadação e administração de seus recursos previdenciários; (iii) e que tenha a gestão, direta ou indireta, da concessão, do pagamento e da manutenção, pelo menos, dos benefícios de aposentadoria e pensão.

16. Quanto ao primeiro aspecto que caracteriza a unidade gestora (os demais serão tratados no tópico seguinte), ou seja, o fato de essa função dever integrar a Administração Direta ou a Indireta do Estado ou Município, importa ressaltar que a instituição ou implantação de arranjos administrativos diversos que impliquem a dissociação daquela entidade dessa estrutura importa em descumprimento do critério unidade gestora única, situação passível de constituir fator impeditivo de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), na forma do inciso IV do art. 5º da Portaria MPS nº 204, de 10 de julho de 2008.

17. O art. 4º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, define Administração Direta e Indireta nos seguintes termos:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas.

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

18. No âmbito da Administração Indireta, novas entidades, com atributos especiais, foram modeladas, sobretudo, a partir de meado dos anos 90. No entanto, a despeito de muitas delas apresentarem denominação ou características próprias, sua estruturação e finalidade revelam natureza eminentemente pública, enquadrando-se, conforme o caso, como espécie de autarquia ou fundação pública. Nesse sentido, não foi alterado o rol das pessoas jurídicas que compõem a Administração Indireta, elencando no dispositivo do Decreto-Lei nº 200, de 1967, acima transcrito.

19. Em razão disso, e de acordo com o § 1º do art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008, somente se considera regularmente instituída a unidade gestora que compõe órgão da Administração Direta ou que tenha sido estruturada como entidade da Administração Indireta na forma de autarquia ou fundação pública, não se admitindo figuras outras, ainda que normalmente executem alguma atividade estatal, a exemplo do serviço social autônomo.

20. É que, embora haja divergências doutrinárias acerca do regime jurídico a que se devem submeter os entes paraestatais, sobretudo no que se refere à aplicabilidade de certas regras do Direito Administrativo, existe razoável consenso de que tais instituições, embora desempenhem atividades típicas (mas não exclusivas) de Estado, atuam sem submissão à administração pública, figurando, assim, por óbvio, fora de sua estrutura.

21. Nessa linha, Hely Lopes Meirelles enquadra o serviço social autônomo dentre os entes de cooperação com a Administração[2], visão semelhante à da maioria dos administrativistas, que também destacam a natureza meramente colaborativa dessas entidades. Veiculando posição mais atual, mas nem por isso em desacordo com as anteriores no que se refere ao aspecto aqui enfatizado, Justen Filho[3] afirma que o serviço social autônomo é uma pessoa jurídica de direito privado criada por lei, atuando sem submissão à administração pública, para promover o atendimento de necessidades assistenciais e educacionais de certas atividades ou categorias profissionais. Na mesma linha, Di Pietro sublinha que os serviços sociais autônomos “não prestam

serviço público delegado pelo Estado, mas atividade privada de interesse público (serviços não exclusivos do Estado) ”[4].

22. O propósito perseguido com a inserção da unidade gestora na estrutura administrativa dos entes da Federação é assegurar a absoluta prevalência do interesse público na gestão dos direitos e recursos previdenciários, promovendo-se pleno alcance à política pública de Estado estabelecida no caput do art. 40 da Constituição Federal.

B – Da unidade gestora e do regime próprio únicos como princípio estruturador da previdência social do servidor público.

23. A configuração necessária a conferir sustentabilidade aos RPPS passa, necessariamente, pela busca ou manutenção do seu equilíbrio financeiro e atuarial, propósito que, porém, não é alcançado apenas pela adequada programação de receitas e despesas, envolvendo, ainda, diversos outros aspectos relacionados à sua criação, organização e funcionamento, dentre os quais o próprio modelo de estruturação institucional da previdência social do servidor e da sua unidade gestora.

24. Nesse contexto, considerando os princípios da eficiência e da economicidade que devem orientar a Administração Pública, a legislação prevê, dentre outras posturas cuja adoção é necessária ao melhor e mais adequado formato para essas entidades, o critério da unidade gestora e do regime próprio únicos.

25. Dada a sua importância como um dos fatores essenciais na promoção do equilíbrio financeiro e atuarial, princípio que foi preconizado pela Constituição Federal como orientador da previdência social no serviço público no Brasil, esse critério é um dos poucos que se encontra expressamente destacado em norma específica na Carta Magna, constando do § 20 do seu art. 40, que dispõe da seguinte forma:

Art. 40. ....  
§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargo efetivo, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X.  
.....

26. A providência do constituinte derivado, concretizada por meio da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, sinaliza, com clareza, a necessidade de serem definitivamente superados modelos de seguro social que, experimentados pelo Brasil ao longo de sua história previdenciária, não mais se mostravam adequados para a realidade política, social e demográfica existente no país.

27. Assim, embora, em sua maioria, esses vários modelos já tivessem sido substituídos em face da unificação do sistema promovida pela Lei nº 3.807, de 1960, com a criação do RGPS, no âmbito dos regimes de previdência social no serviço público, a falta, por muito tempo, de normas que disciplinassem, de maneira uniforme, a sua estruturação, deu azo a que formatos, total ou parcialmente fundados nos modelos já superados pela fórmula que moldou o regime geral, continuassem a ser aplicados na seara dos RPPS.

28. Dessa forma, a mudança constitucional advinda com a inclusão do § 20 no art. 40 teve por propósito fundamental impossibilitar, de uma vez por todas, que os entes federativos adotassem sistemas de previdência social para os seus servidores baseados em critérios relacionados ao seu segmento de atuação, vinculação institucional ou categoria funcional, modelos que, por suas limitações, deficiências e idiossincrasias, desde há muito já não se ajustavam também às necessidades da previdência social no serviço público.

29. A regra constitucional foi reproduzida na Portaria MPS nº 402, de 2008, cujo caput do art. 10, já mencionado, estabelece o seguinte:

Art. 10. É vedada a existência de mais de um RPPS para os servidores titulares de cargos efetivos e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente federativo.  
.....

30. O regime próprio único se caracteriza pela vinculação de todos os servidores públicos titulares de cargo efetivo, magistrados, ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas e membros do Ministério Público a

um mesmo regime de previdência estabelecido no âmbito do ente federativo, que assegure, por lei, pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal.

31. A unicidade, aqui, deve ser alcançada, então, em termos subjetivos, impondo que o regime abranja a totalidade dos agentes públicos especificados na norma, e em termos objetivos, determinando-se que, para essa totalidade, seja estabelecido um mesmo plano de benefícios.

32. A existência de unicidade subjetiva deve ser confirmada na abrangência alcançada pelo sistema previdenciário, verificando-se estar ela presente quando prevista, na lei que o instituiu, a filiação da totalidade dos agentes públicos titulares de cargo efetivo ou vitalício.

33. A unicidade objetiva é observada quando a lei que institui ou reestrutura o regime próprio de previdência social estabelece um único e mesmo plano de benefícios, para o qual contribuem de igual forma todos os agentes públicos titulares de cargo efetivo ou vitalício, exceto nas configurações quando da implementação de regime de previdência complementar, ocasião em que os valores dos benefícios e das contribuições passam a sujeitar-se ao teto do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, obrigatoriamente, para os servidores que ingressarem após o funcionamento da entidade fechada de previdência complementar, ou facultativamente, aos antigos servidores que fizerem adesão eventualmente prevista em lei.

34. Configura, pois, ausência de RPPS único, situações em que:

a) por meio de leis distintas ou de uma mesma lei, sejam estabelecidos planos de benefício diferenciados e específicos estruturados de acordo com o segmento de atuação, vinculação institucional ou categoria funcional do agente público – circunstâncias em que ocorre a multiplicidade ou pluralidade de regimes próprios; e

b) por meio de leis distintas ou de uma mesma lei, efetue-se a separação de segurados, vinculando-se apenas parte dos servidores públicos titulares de cargos efetivos ao RPPS – situação que redundaria no estabelecimento de previdência social mista (parcela desses servidores estariam vinculados a RPPS e parcela ao RGPS).

35. Atente-se que observância ou não do critério relativo ao RPPS único se encontram caracterizadas nas disposições da lei que o criou ou, de qualquer forma, o modificou, situando-se, então, no contexto jurídico-formal de sua instituição, organização ou funcionamento, não se revelando, pois, em situações meramente fáticas relacionadas a esses eventos.

36. É que, havendo “ausência” de RPPS único devido a práticas que estejam em desacordo com a lei cujas disposições, porém, observam esse princípio, estaria caracterizada, por certo, ilegalidade e, na maioria dos casos, ausência de unidade gestora única, mas, nunca, ausência de RPPS único, posto que sua existência e estruturação, aspectos em que se revela a regularidade desse critério, somente podem ser estabelecidos mediante lei.

37. A imposição de RPPS único constitui importante e essencial instrumento na promoção da sustentabilidade desse sistema ao propiciar que se efetive a cobertura de um número mínimo de segurados, de forma a que o regime possa garantir a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio financeiro e atuarial sem necessidade de resseguro, escopo que, inclusive, integra critério específico a ser observado pelos entes federativos nos termos do inc. IV do art. 1º da Lei nº 9.717, de 1998.

38. Nesse sentido, a instituição de mais de um RPPS em cada unidade da Federação poderá conduzir a situações em que, separados, os regimes de previdência não reúnam segurados em número necessário à constituição de fontes de custeio suficientes para a cobertura do seu plano de benefícios, inviabilizando o regime próprio.

39. Poderá acontecer, também, que a multiplicidade de RPPS resulte em sistema que, envolvendo quantidade de segurados que não impossibilite sua constituição, torne, porém, por demais oneroso o seu custeio dadas as características da massa, lembrando-se que, quanto menor o grupo de segurados, mais elevado é o risco

atuarial do regime, que fica mais vulnerável a aspectos como idade, tempo de contribuição e expectativa de vida de seus filiados.

40. Ademais, a separação dos recursos decorrente da separação dos sistemas previdenciários reduzirá os ganhos de escala por ocasião de sua aplicação, resultando na obtenção de taxas de juros menores no mercado financeiro, circunstância que, por outro lado, tornará mais cara a manutenção do RPPS, já que exigirá a implementação de alíquotas de contribuição a cargo do ente federativo em percentual mais elevado com vistas a compensar a redução de ingresso de recursos via aplicações financeiras.

41. Acrescente-se, por fim, que a exigência de RPPS único, tanto em seu viés subjetivo, como em termos objetivos, é especialmente um essencial e importante instrumento na promoção da isonomia de tratamento conferido aos agentes públicos abrangidos por esse regime de previdência, porque possibilita que direitos e deveres previdenciários para eles previstos não sejam distribuídos de forma desigual, privilegiando-se alguns ou impondo-se ônus diferenciados a outros em razão da natureza da categoria funcional do segurado.

42. Como destacado, modelos desse jaez já foram superados pela experiência e discussões teóricas travadas no campo previdenciário nacional e, caso retomados agora, representariam um erro técnico sem precedentes no âmbito da formulação de políticas de previdência social, já que, dentre outros equívocos, conduziria ao esvaziamento dos esforços voltados à acumulação de reservas.

43. Além disso, constitui evidente e significativo retrocesso na condução da previdência social como política de Estado, posto que, questões imediatas ligadas a dificuldades conjunturais ou a interesses de categorias funcionais dotadas de maior poder de pressão, passariam a orientar novamente as decisões sobre o tema, retornando-se, lamentavelmente, aos tempos e práticas em que visões de curto prazo ou interesses corporativos se sobrepujam aos ditames maiores do princípio Republicano.

44. No que se refere à unidade gestora, partindo-se das disposições estabelecidas no § 1º do art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008, antes transcrito, conclui-se que o seu conceito é indissociável do aspecto relativo à sua unicidade, ou seja, está intrínseco à caracterização de unidade gestora que seja ela única.

45. Com efeito, um dos requisitos fundamentais da definição de unidade gestora, além de integrar a Administração Direta ou Indireta do ente federativo, é que compita a ela, e somente a ela, a condução do regime próprio, sendo este último aspecto o elemento caracterizador da sua unicidade.

46. Essa condução, nos termos da norma supramencionada, deverá ser caracterizada pela administração, gerenciamento e operacionalização do regime próprio, envolvendo as atividades de arrecadação e de gestão dos recursos e fundos previdenciários e a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios.

47. Especificamente no que se refere à gestão dos benefícios previdenciários, o § 2º do art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008, estabelece que a unidade gestora única deve gerenciar, ainda que 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, abrangendo todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo.

48. Exige-se, assim, que sejam gerenciadas, pela unidade gestora, todas as etapas relacionadas às atividades de reconhecimento do direito à aposentadoria ou pensão, de adimplemento de suas prestações e de acompanhamento dos requisitos legais e pessoais para recebimento dos benefícios.

49. Dessa forma, não é a execução desses procedimentos diretamente pela unidade gestora que se impõe para que se reconheça a sua unicidade, mas o seu gerenciamento, função que, como espécie do gênero “administração”, caracteriza-se pelo exercício fundamental das atividades de comando, coordenação e controle.

50. Sendo, pois, exercidos diretamente pela unidade gestora o comando, a coordenação e o controle dos procedimentos relativos à concessão, pagamento e manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte de todos os segurados e pensionistas do RPPS, e mantendo-se nela a arrecadação e gestão dos recursos e fundos previdenciários, reconhecida estará a sua unicidade, posto que configurados os requisitos de gerenciamento dos benefícios e de gestão e aplicação dos recursos previdenciários exigidos pela norma.

51. Portanto, ainda que a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte venham a ser realizados por órgãos ou entidades diversas da unidade gestora, mantendo ela o gerenciamento desses procedimentos, vale dizer, ficando sob sua atribuição o comando, a coordenação e o controle de sua execução, a descentralização daquelas rotinas não descaracteriza a unidade gestora única.

52. A partir desse entendimento, conclui-se que, no âmbito dos benefícios previdenciários, somente podem ser descentralizadas tarefas envolvidas na sua concessão, pagamento ou manutenção, cuja execução, por terceiro órgão ou entidade, não implique perda de gerenciamento desses procedimentos por parte da unidade gestora do RPPS, que deverá, assim, manter sob sua competência o comando, a coordenação e o controle de todas essas atividades, fato que, por sua vez, poderá ser constatado por situações que revelem o exercício desses atributos gerenciais ou que os possibilitem, a exemplo da franquia de acesso da unidade gestora a todos os dados primários relativos aos segurados do RPPS, tais como folha de pagamento e documentos financeiros e contábeis pertinentes, e da garantia de que, em qualquer hipótese, sempre competirá àquela entidade a verificação da regularidade no processo de concessão ou revisão dos benefícios previdenciários, cabendo-lhe a decisão final sobre o tema no âmbito administrativo.

53. Nesse contexto, e partindo-se da diferenciação estabelecida no § 2º do art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008, entende-se que haverá gerenciamento direto dos benefícios quando as atividades relacionadas à execução dos procedimentos de concessão, pagamento e manutenção de aposentadoria e pensão por morte forem realizadas pela própria unidade gestora, consubstanciando-se, por outro lado, o gerenciamento indireto quando aqueles procedimentos, embora executados sob o comando, a coordenação e o controle da unidade gestora, forem executados por outro órgão ou entidade integrante da administração pública correspondente.

54. Gerenciamento indireto da concessão, do pagamento e da manutenção dos benefícios ocorre, então, quando permanecem na unidade gestora os elementos que caracterizam a gestão desses procedimentos, vale dizer, o seu comando, coordenação e controle, embora algumas ou todas as atividades ou operações envolvidas na sua consecução sejam realizadas de forma descentralizada pelos órgãos, poderes ou entidades autônomas do ente federativo.

55. Dessa forma e a contrario sensu, haverá ausência de unidade gestora única quando, conjunta ou alternativamente:

a) mediante lei ou por prática resultante de decisão administrativa, a administração, o gerenciamento ou a operacionalização da totalidade da arrecadação dos recursos destinados ao custeio previdenciário forem atribuídos a mais de um órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta ou que esse órgão ou entidade seja distinto daquele a que se conferiu a responsabilidade pelo gerenciamento direto ou indireto da concessão, do pagamento e da manutenção da totalidade dos benefícios previdenciários;

b) mediante lei ou por prática resultante de decisão administrativa, a administração, o gerenciamento ou a operacionalização da gestão da totalidade dos recursos e fundos previdenciários forem atribuídos a mais de um órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta ou que esse órgão ou entidade seja distinto daquele a que se conferiu a responsabilidade pelo gerenciamento direto ou indireto da concessão, do pagamento e da manutenção da totalidade dos benefícios previdenciários; e

c) mediante lei ou por prática resultante de decisão administrativa, o comando, a coordenação ou o controle da concessão, do pagamento ou da manutenção da totalidade dos benefícios previdenciários sejam cometidos a mais de um órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta do ente federativo.

56. Conclui-se, assim, que o fator primordial na caracterização da unidade gestora única é a concentração da administração, gerenciamento e operacionalização de suas atividades institucionais em um único e mesmo órgão ou entidade integrados à Administração Pública do ente federativo.



57. Considerando-se isso, importa, ainda, destacar que situações tais como o destaque contábil e orçamentário dos recursos previdenciários decorrente da segregação da massa de que trata os art. 20 a 22 da Portaria MPS nº 403, de 2008, procedimento em que é realizada a separação dos recursos em fundos financeiros específicos, vinculados a determinados grupos de segurados, não representam descumprimento do critério unidade gestora única, posto que não afetam a gestão centralizada e concentrada da totalidade dos direitos e deveres vinculados ao regime próprio.

58. Da mesma forma, observe-se que as situações desconformes acima mencionadas não se apresentam, também, nas várias técnicas de financiamento previstas nas norma gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios, como, por exemplo, na adoção de planos de custeio distintos no âmbito do procedimento da segregação da massa, circunstância que não caracteriza a existência de mais de um regime próprio, pois mantém-se a unicidade do seu plano de benefícios, nem, tampouco, de pluralidade de unidade gestora, vez que, na hipótese, existirá apenas uma entidade que passa a gerir tanto a arrecadação quanto a concessão dos benefícios dos fundos financeiro e previdenciário.

59. É o que se tem a manifestar.

#### **IV – CONCLUSÕES.**

60. Diante das considerações acima registradas, pode-se concluir que:

a) Regime próprio de previdência social não se confunde com a unidade gestora já que RPPS é a garantia legal, conferida pelo ente federativo, dos benefícios de aposentadoria aos servidores públicos titulares de cargo efetivo, magistrados, ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas e membros do Ministério Público, e pensão por morte aos seus dependentes, consubstanciando sistema previdenciário que os exclui da filiação ao RGPS, enquanto que unidade gestora é a estrutura criada no âmbito da Administração Pública para a administração, gerenciamento e operacionalização desse sistema.

b) A configuração necessária a conferir sustentabilidade aos RPPS passa, necessariamente, pela busca ou manutenção do seu equilíbrio financeiro e atuarial, propósito que envolve, além da adequada programação de receitas e despesas, aspectos ligados à sua criação, organização e funcionamento, dentre os quais a observância de unidade gestora e regime próprio únicos em cada unidade da Federação.

c) Ocorrerá ausência de regime próprio único, caracterizando-se a multiplicidade ou pluralidade de RPPS, quando, por meio de leis distintas ou de uma mesma lei, seja promovida a segregação de segurados sob plano de benefício diferenciado e específico estruturado de acordo com o segmento de atuação, vinculação institucional ou categoria funcional do agente público.

d) Haverá ausência de regime próprio único, caracterizando-se previdência social mista quando, por meio de leis distintas ou de uma mesma lei, efetuar-se a segregação de segurados vinculando-se apenas parte dos servidores ao RPPS (parcela dos servidores estariam vinculados a RPPS e parcela ao RGPS).

e) A observância ou não do critério relativo ao RPPS único se encontra evidenciada nas disposições da lei que o criou ou, de qualquer forma, o modificou, situando-se, então, no contexto jurídico-formal de sua instituição, organização ou funcionamento, não se revelando, pois, em situações meramente fáticas relacionadas a esses eventos.

f) A instituição de mais de um RPPS em cada unidade da Federação poderá resultar em: (i) regimes de previdência que não reúnam segurados em número necessário à constituição de fontes de custeio suficientes para a cobertura do seu plano de benefícios; (ii) sistema que torne por demais oneroso o seu custeio dadas as características da massa, já que, quanto menor o número de segurados, mais elevado é o risco atuarial do regime, que fica mais vulnerável a aspectos como idade, tempo de contribuição e expectativa de vida de seus filiados; e (iii) redução dos ganhos de

escala na aplicação dos recursos previdenciários, cujos rendimentos, agora menores, exigirão elevação nas contribuições e aportes do ente para compensar a queda de ingresso de recursos via aplicações financeiras.

g) A exigência de RPPS único é importante instrumento na promoção da isonomia de tratamento conferido aos agentes públicos abrangidos por esse regime de previdência porque possibilita que direitos e deveres previdenciários para eles previstos não sejam distribuídos de forma desigual, privilegiando-se alguns ou impondo-se ônus diferenciados a outros em razão da natureza da categoria funcional do segurado.

h) O § 20 do art. 40 da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, eliminou, em definitivo, a possibilidade de se instituir previdência social no serviço público com base em critérios relacionados ao segmento de atuação, vinculação institucional ou categoria funcional dos agentes públicos.

i) O retorno a modelos de seguro social no serviço público fundados na qualidade do agente público representaria um erro técnico sem precedentes no âmbito da formulação de políticas de previdência social, já que, dentre outros equívocos: (I) conduziria ao esvaziamento dos esforços voltados à sustentabilidade desses regimes, tais como o de acumulação de reservas para o pagamento dos benefícios; e (II) vulnerabilizaria a condução da previdência social como política de Estado, posto que questões imediatas ligadas a dificuldades conjunturais ou a categorias funcionais dotadas de maior poder de pressão passariam a orientar as decisões sobre o tema.

j) O conceito de unidade gestora estabelecido no § 1º do art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008, é indissociável do aspecto relativo à sua unicidade, ou seja, está intrínseco à caracterização de unidade gestora que seja ela única, já que um dos requisitos fundamentais da definição de unidade gestora, além de integrar a Administração Direta ou Indireta do ente federativo, é que compita a ela, e somente a ela, a condução do regime próprio, sendo este último aspecto o elemento caracterizador da sua unicidade.

k) No que se refere aos benefícios o gerenciamento poderá, nos termos do § 2º do art. 10 da Portaria MPS nº 402, de 2008, ser direto ou indireto, sendo considerado direto quando as atividades relacionadas à execução dos procedimentos de concessão, pagamento e manutenção de aposentadoria e pensão por morte forem realizadas pela própria unidade gestora, e, indireto quando aqueles procedimentos, embora executados sob o comando, a coordenação e o controle da unidade gestora, forem executados por outro órgão ou entidade integrante da administração pública do ente federativo.

l) O fator primordial na caracterização da unidade gestora única é a concentração da administração, gerenciamento e operacionalização de suas atividades institucionais em um único e mesmo órgão ou entidade integrados à Administração Pública do ente federativo.

m) Haverá ausência de unidade gestora única quando, conjunta ou alternativamente, mediante lei ou por prática resultante de decisão administrativa, a administração, o gerenciamento ou a operacionalização: (i) da totalidade da arrecadação dos recursos destinados ao custeio previdenciário forem atribuídos a mais de um órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta ou que esse órgão ou entidade seja distinto daquele a que se conferiu a responsabilidade pelo gerenciamento direto ou indireto da concessão, do pagamento e da manutenção da totalidade dos benefícios previdenciários; (ii) da gestão da totalidade dos recursos e fundos previdenciários forem atribuídos a mais de um órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta ou que esse órgão ou entidade seja distinto daquele a que se conferiu a responsabilidade pelo gerenciamento direto ou indireto da concessão, do pagamento e da manutenção da totalidade dos benefícios previdenciários; e (iii) mediante lei ou por prática resultante de decisão administrativa, o comando, a coordenação ou o controle da concessão, do

pagamento ou da manutenção da totalidade dos benefícios previdenciários sejam cometidos a mais de um órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta do ente federativo.

n) Não descaracterizam a existência de unidade gestora única, já que não afetam a gestão centralizada e concentrada da totalidade dos direitos e deveres vinculados ao regime próprio, situações como o destaque contábil e orçamentário dos recursos previdenciários decorrente da segregação da massa de que trata os art. 20 a 22 da Portaria MPS nº 403, de 2008, procedimento em que é realizada a separação dos recursos em fundos financeiros específicos, vinculados a determinados grupos de segurados.

o) As várias técnicas de financiamento previstas nas norma gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios, como, por exemplo, a adoção de planos de custeio distintos no âmbito do procedimento da segregação da massa, não caracterizam a existência de mais de um regime próprio, pois mantém-se a unicidade do seu plano de benefícios, nem, tampouco, de pluralidade de unidade gestora, vez que, na hipótese, existirá apenas uma entidade que passa a gerir tanto a arrecadação quanto a concessão dos benefícios dos fundos financeiro e previdenciário.

À consideração do Senhor Coordenador-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos.

**David Pinheiro Montenegro**

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil

Matrícula nº 1.285.720

COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUÁRIA, CONTABILIDADE E INVESTIMENTOS.

1. De acordo.
2. Encaminhe-se ao Subsecretário dos Regimes Próprios de Previdência Social.

**Alex Albert Rodrigues**

Coordenador-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos

SUBSECRETARIA DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.

1. De acordo.
2. Encaminhe-se ao Senhor Secretário de Previdência, em prosseguimento.

**Narlon Gutierre Nogueira**

Subsecretário dos Regimes Próprios de Previdência Social

SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA.

1. De acordo.
2. Aprovo.

**Marcelo Abi-Ramia Caetano**

[1] Ressalvados os militares das Forças Armadas, na União (art. 142, § 3º, X da Constituição Federal) e os policiais e bombeiros militares dos Estados e Distrito Federal (art. 42, §§ 1º e 2º).

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 3.

[3] JUSTEN FILHO, Marçal. Definição extraída do sítio [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1365](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1365) em 21/11/2017.

[4] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p 416.



Documento assinado eletronicamente por **David Pinheiro Montenegro, Auditor(a) Fiscal**, em 23/11/2017, às 14:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Allex Albert Rodrigues, Coordenador(a)-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos**, em 23/11/2017, às 16:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Narlon Gutierre Nogueira, Subsecretário(a) dos Regimes Próprios de Previdência Social**, em 23/11/2017, às 17:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Abi-Ramia Caetano, Secretário(a) de Previdência**, em 07/12/2017, às 16:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0179603** e o código CRC **1038DB23**.