



## Nota Técnica da SPS nº 16/99

Brasília, 07 de maio de 1999.

### **CONSIDERAÇÕES SOBRE A VEDAÇÃO DE CONVÊNIOS, CONSÓRCIOS ENTRE ESTADOS, ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS E ENTRE MUNICÍPIOS**

A União exercendo a competência que lhe foi atribuída pela Constituição Federal em seu artigo 24, parágrafo 1º, sancionou a Lei nº 9.717, de 28 de novembro de 1998, aprovada pelo Congresso Nacional, que dispõe sobre regras gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da três esferas de Governo. Na referida Lei, entre outros critérios, foi estabelecida a vedação de pagamentos de benefícios previdenciários, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios, conforme disposto no art. 1, inciso V, *in verbis*:

*"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:*

.....

*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;" (grifo nosso).*

2. Preliminarmente, para uma melhor análise, deve-se definir o termo convênio, que segundo diz Diogenes Gasparini (*Direito Administrativo*, Ed. Saraiva, p. 303), "é ajuste administrativo. Não se trata, assim, de contrato, nem mesmo administrativo. No contrato têm-se partes, ligadas perenemente (contratualmente), que buscam interesses diversos e contrapostos (uma quer, no contrato de obra pública, a obra; a outra deseja a contraprestação, o preço). No convênio têm-se partícipes (convenientes não vinculados contratualmente) que propugnam por objetivos de interesses comuns (Estado-Membro ou União desejam trocar informações para fins tributário). Sendo assim, é natural que qualquer partícipe, a todo momento, pode denunciar o convênio e dele se retirar, respondendo pelas obrigações assumidas e auferindo as vantagens até o momento. Nada deve impedir esses atos do partícipe. Não se pode, nem mesmo constando do convênio, obrigá-lo a permanecer integrando o ajuste ou puni-lo por esses atos. Qualquer cláusula que restrinja a faculdade de denunciar o acordo ou que

institua punição pela retirada contrária a natureza desses ajustes.". Este também é o entendimento do ilustre mestre de Direito Administrativo Hely Lopes Meirelles.

3. Cabe ressaltar que o consórcio difere do convênio, em razão de que no consórcio só podem participar pessoas públicas da mesma espécie, ou seja, Estados com Estados ou Municípios com Municípios.

4. Por sua vez a Constituição Federal estabelece em seu art. 40, *caput, in verbis*:

*"Art. 40. Aos servidores titulares de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluindo suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial."(grifo nosso).*

5. Percebe-se que foi erigido como princípio basilar o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência social. Deste princípio deflui a necessidade de segurança, confiabilidade e solvência, requisitos necessários para a garantia de um regime de previdência social. O equilíbrio financeiro é atingido quando receitas e despesas se igualam em um determinado período de tempo. Por sua vez, o equilíbrio atuarial é atingido com a manutenção do equilíbrio financeiro ao longo de todo o tempo de duração do sistema previdenciário desde o momento que é aportada a primeira contribuição até o último benefício pago.

6. Dessa forma, para operacionalizar um sistema previdenciário são necessárias instituições sólidas e perenes, que viabilizem compromissos de longo prazo não só entre empregados e empregadores, mas como também entre gerações.

7. Por outro lado, a natureza jurídica de convênio ou consórcio é diametralmente oposta, pois tem como características básicas a precariedade e a voluntariedade, conforme definição do Direito Administrativo.

8. Pelo exposto, conclui-se que a vedação de convênio ou consórcio para pagamento de benefícios previdenciários é um critério importante para garantir a viabilidade dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.