



PREVIDÊNCIA SOCIAL

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Regimes Próprios de Previdência: Modelo Organizacional, Legal e de Gestão de Investimentos

Flávio Marcílio Rabelo

Coleção Previdência Social

Volume 11

© 2001 Ministério da Previdência e Assistência Social

Presidente da República: Fernando Henrique Cardoso

Ministro da Previdência e Assistência Social: Roberto Lúcio Rocha Brant

Secretário Executivo: José Cechin

Secretário de Previdência Social: Vinícius Carvalho Pinheiro

Diretor do Depto. do Regime Geral de Previdência Social: Geraldo Almir Arruda

Diretor Depto. dos Reg. de Prev. no Serviço Público: Delúbio Gomes Pereira da Silva

Edição e distribuição:

Ministério da Previdência e Assistência Social

Secretaria de Previdência Social

Esplanada dos Ministérios, Bloco F

70.059-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 317-5014 Fax: (61) 317-5195

PARSEP - Programa de Apoio à Reforma dos Sistemas Estaduais de Previdência

Tiragem: 6.000 exemplares

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Exemplus Comunicação & Marketing Ltda.

É permitida a reprodução total ou parcial desta obra, desde que citada a fonte

ISBN 85-88219-14-X

Rabelo, Flávio Marcílio

Regimes Próprios de Previdência: Modelo Organizacional, Legal e de Gestão de Investimentos./ Flávio Marcílio Rabelo. - Brasília: MPAS; SPS, 2001.

168 p. (Coleção Previdência Social. Série estudos; v. 11)

1. Seguridade Social 2. Seguridade Social – Finanças 3. Previdência do Setor Público 4. Técnicas Atuariais 5. Sistemas Previdenciários 6. Gestão Financeira. I – Brasil. Ministério da Previdência e Assistência Social.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| Apresentação | 05 |
| Introdução | 07 |
| Capítulo I - Conceitos Básicos | 09 |
| Capítulo II - Descrição e Avaliação das Experiências Brasileiras | 21 |
| I - Personalidade Jurídica | 21 |
| I.1 - Bahia: Funprev | 21 |
| I.2 - Paraná: Parana Previdência | 21 |
| I.3 - Rio de Janeiro: Rioprevidência | 21 |
| I.4 - Pernambuco: Funape | 22 |
| II - Modelo Institucional | 22 |
| II.1 - Bahia: Funprev | 22 |
| II.2 - Paraná: Parana Previdência | 23 |
| II.3 - Rio de Janeiro: Rioprevidência | 25 |
| II.4 - Pernambuco: Funape | 26 |
| II.5 - Avaliação | 26 |
| III - Governança | 27 |
| III.1 - Bahia: Funprev | 27 |
| III.2 - Paraná: Parana Previdência | 29 |
| III.3 - Rio de Janeiro: Rioprevidência | 32 |
| III.4 - Pernambuco: Funape | 34 |
| III.5 - Avaliação | 37 |
| IV - Estruturação | 39 |
| IV.1 - Bahia: Funprev | 39 |
| IV.2 - Paraná: Parana Previdência | 39 |
| IV.3 - Rio de Janeiro: Rioprevidência | 41 |
| IV.4 - Pernambuco: Funape | 41 |
| IV.5 - Avaliação | 42 |
| V - Fontes de Recursos | 43 |
| V.1 - Bahia: Funprev | 43 |
| V.2 - Paraná: Parana Previdência | 44 |

| | |
|--|-----------|
| V.3 - Rio de Janeiro: Rioprevidência | 46 |
| V.4 - Pernambuco: Funape | 47 |
| V.5 - Avaliação | 49 |
| VI - Estrutura Organizacional e de Cargos e Salários | 50 |
| VI.1 - Bahia: Funprev | 50 |
| VI.2 - Paraná: Paranaprevidência | 51 |
| VI.3 - Rio de Janeiro: Rioprevidência | 53 |
| VI.4 - Pernambuco: Funape | 55 |
| VI.5 - Avaliação | 57 |
| VII - Políticas de Gestão de Ativos | 59 |
| VII.1 - Bahia: Funprev | 59 |
| VII.2 - Paraná: Paranaprevidência | 63 |
| VII.3 - Rio de Janeiro: Rioprevidência | 66 |
| VII.4 - Pernambuco: Funape | 68 |
| VII.5 - Avaliação | 69 |
| VIII - Políticas de Gestão de Passivos e controle de Contribuições | 71 |
| VIII.1 - Bahia: Funprev | 71 |
| VIII.2 - Paraná: Paranaprevidência | 74 |
| VIII.3 - Rio de Janeiro: Rioprevidência | 76 |
| VIII.4 - Pernambuco: Funape | 78 |
| VIII.5 - Avaliação | 80 |
| IX - Modelo Contábil | 81 |
| IX.1 - Bahia: Funprev | 81 |
| IX.2 - Paraná: Paranaprevidência | 81 |
| IX.3 - Rio de Janeiro: Rioprevidência | 82 |
| IX.4 - Pernambuco: Funape | 82 |
| IX.5 - Avaliação | 83 |
| Conclusão | 85 |
| Anexo - Estudo Jurídico | 87 |

APRESENTAÇÃO

A Coleção Previdência Social apresenta mais um volume de fundamental relevância para o debate sobre a Previdência no Serviço Público. Trata-se de um estudo minucioso sobre a questão organizacional, legal e de gestão de investimentos dos Regimes Próprios de Previdência (RPPs), realizado no âmbito do PARSEP – Programa de Apoio à Reforma dos Sistema Estaduais de Previdência.

A base normativa para organização dos regimes previdenciários nos estados brasileiros foi fixada na Lei n.º 9.717 que, na linha do que estabelece a Emenda Constitucional n.º 20/98, rompe com a cultura patrimonialista vigente e estabelece um novo paradigma a ser implementado na Previdência Social: a aposentadoria deve ser vista como o resultado de uma contrapartida contributiva, a qual deve ser calculada com base em preceitos que assegurem o equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

Entretanto, a amplitude e complexidade da mudança requer um esforço que vai além da normatização legal, envolvendo um esforço organizacional por parte dos estados e municípios no sentido de adequar as instituições às diretrizes gerais estabelecidas na legislação federal. Cabe ao Ministério da Previdência e Assistência Social, por intermédio do PARSEP, auxiliar os Estados nesse processo, buscando formas de desenvolver a capacidade institucional dos entes para a adoção do novo paradigma.

Com esse intuito, tendo como pano de fundo a Reforma da Previdência e os seus respectivos dispositivos legais, este volume analisa, em profundidade e de forma crítica, a implementação e o funcionamento dos RPPs em alguns Estados da federação que recentemente empreenderam reformas em seus sistemas previdenciários funcionais.

O estudo levanta questões bastante atuais em relação à constituição de novos RPPs tais como: regime de capitalização versus regime de repartição simples; personalidade jurídica da entidade gestora do regime próprio; o melhor modelo de governança; instituição de fundos financeiros e de fundos previdenciários; contribuição definida versus benefício definido, entre outras. Procura demonstrar que, no processo de implementação dos novos RPPs, diversas foram as soluções encontradas pelos Estados para adequarem o seu projeto de política previdenciária a um modelo institucional (no sentido amplo do termo) de regime próprio. Demonstra, ainda, que não há um modelo único de regime próprio a ser seguido, mas uma variedade de opções, exploradas aqui em todos os seus aspectos.

Ao sistematizar e consolidar estas informações, o autor apresenta uma importante referência para os Estados e Municípios que estão em processo de reforma de seus sistemas previdenciários.

ROBERTO BRANT

Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social

Brasília, agosto de 2001

INTRODUÇÃO

Até a Emenda Constitucional nº 20/98 e a Lei nº 9.717/98, os regimes próprios de previdência eram tratados em sua maioria como meros apêndices da gestão de pessoal, e, na ausência de requisitos que garantissem a sua sustentabilidade e viabilidade financeira do sistema, a conta da despesa com inativos e pensionistas começou a comprometer cada vez mais o gasto com pessoa. Com o advento da nova legislação, e no contexto de busca de equilíbrio das contas públicas e ajuste fiscal, faz-se premente aos Estados adequarem seus regimes previdenciários ao novo marco legal e constitucional da previdência no serviço público.

O presente estudo busca, à luz da experiência observada por alguns estados da federação que se encontram em estágio avançado do processo de reestruturação dos regimes próprios de previdência, apresentar algumas diretrizes e considerações gerais a serem observadas em uma reforma dessa natureza. Ele contém um primeiro capítulo, de natureza conceitual, e um segundo capítulo contendo uma descrição e avaliação da experiência de constituição dos Regimes Próprios de Previdência nos estados da Bahia, Paraná, Rio de Janeiro e Pernambuco, focalizando as seguintes entidades:

- Fundo de Custeio da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia – FUNPREV, criado pela Lei nº 7.249, de 7 de janeiro de 1998.
- PARANAPREVIDÊNCIA, criada pela Lei-PR nº 12.398, de 30 de dezembro de 1998.
- Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA, criado pela Lei nº 3.189, de 22 de fevereiro de 1999.
- Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco – FUNAPE criada pela Lei Complementar nº 28, de 14 de janeiro de 2000.

Os dados foram organizados de acordo com um roteiro previamente discutido com os técnicos da Secretaria de Previdência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social. As informações utilizadas na elaboração do relatório foram coletadas em entrevistas com as equipes gestoras de cada um dos regimes próprios de previdência social dos estados incluídos nesse estudo. Além disso, analisou-se toda a legislação e demais documentos relativos à criação e funcionamento desses regimes.

CAPÍTULO 1 – CONCEITOS BÁSICOS

Na maioria dos países, os servidores públicos costumam ter sistemas próprios de seguridade social. Essa separação é justificada pela natureza particular do trabalho desses indivíduos, além de possuir raízes históricas. É provável, inclusive, que os fatores históricos tenham um peso maior na explicação dessa segregação, uma vez que nada impede que os sistemas públicos de previdência, que atendem aos empregados do setor privado, possam oferecer uma proteção social adequada aos servidores públicos. Em geral, há o fenômeno, já verificado em vários países, de que os trabalhadores do setor privado recebem uma remuneração superior a dos seus congêneres do setor público, os quais, em contrapartida, gozam de sistemas públicos de previdência mais generosos. Quanto mais generosos os sistemas de previdência dos servidores públicos, maior a carga tributária incidente sobre o universo de contribuintes e/ou menor o montante de recursos públicos destinados a outras finalidades. O financiamento desses sistemas constitui, pois, uma importante matéria de política pública, dados os reflexos sobre o bem estar da sociedade como um todo.

Ao constituir um regime próprio de previdência social para os seus servidores, um estado ou município assume um compromisso de longo-prazo, com pouca liberdade de repactuação futura. Uma vez prometido o benefício e fixados os critérios para o seu financiamento (contribuições dos servidores e do ente público) e as condições de acesso, os governantes futuros terão grande dificuldade política de alterar os parâmetros do sistema. Um desenho inicial mal feito não terá efeitos perceptíveis no médio-prazo, mas com o amadurecimento do sistema (crescimento do percentual de servidores inativos e pensionistas sobre o total de servidores ativos) as conseqüências desse desenho poderão comprometer seriamente a capacidade de financiamento do ente público patrocinador. O primeiro passo nessa discussão é entender os mecanismos de financiamento clássicos de sistemas de previdência social e a natureza dos benefícios oferecidos.

Como qualquer outro sistema de previdência social, aquele que atende aos servidores públicos pode funcionar em regime de repartição simples ou em regime de capitalização. No primeiro caso, os benefícios dos participantes assistidos (aposentados e pensionistas) são pagos com as contribuições recebidas dos servidores ativos, não se constituindo portanto, uma acumulação de recursos no interior do sistema. Isso quer dizer que cada geração de participantes ativos estará pagando os benefícios da geração que a antecedeu. Imaginando-se uma situação, na qual esse sistema é constituído sem que haja nenhum servidor em gozo de benefícios, tem-se uma situação fiscal de curto-prazo ótima. O ente público patrocinador apenas recolhe as contribuições dos servidores (todos ativos) e não tem nenhum dispêndio com o seu sistema previdenciário. Esse superávit pode ser acumulado num fundo do sistema previdenciário ou destinado a

outras finalidades do estado ou município. Quando o sistema é de repartição, em geral não se constituem fundos de recursos. A medida que os servidores vão entrando em gozo de benefícios, uma parcela crescente das contribuições é destinada ao pagamento dos benefícios.

Um sistema de previdência operando em regime de repartição é extremamente sensível às variáveis demográficas e uma alteração desfavorável dessas variáveis pode comprometer a sua saúde financeira. Um aumento do quociente de servidores inativos e pensionistas sobre servidores ativos, um aumento da expectativa de vida dos participantes, uma queda no salário real de contribuição dos participantes ativos ou uma modificação na forma de cálculo dos benefícios podem exigir um aumento das alíquotas de contribuição ou uma redução dos benefícios prometidos, algo nem sempre politicamente factível.

É justamente a ausência de um mecanismo automático de correção das alíquotas de contribuição, dos critérios de acesso aos benefícios de aposentadoria (idade, tempo de contribuição) ou da forma de cálculo do benefício que compromete a viabilidade de longo prazo dos sistemas operando em regime de repartição. Não que eles sejam intrinsecamente inviáveis ou ineficientes. Os sistemas públicos de previdência dos E.U.A. e do Reino Unido funcionam em regime de repartição simples e apresentam uma situação financeira bastante favorável, além de taxas de administração muito baixas. A raiz desse bom desempenho encontra-se num cálculo atuarial minucioso, que prevê o comportamento de longo-prazo do sistema e permite ao governo enviar em tempo hábil legislação para corrigir os déficits futuros previstos.

A capitalização, por sua vez, significa que o sistema possui um fundo de ativos, gerado pela acumulação das contribuições dos participantes ativos e dos empregadores (os entes estatais), o qual garante o pagamento dos benefícios prometidos. As reservas são constituídas ao longo da vida laboral do servidor, de modo que cada geração de servidores constitui as reservas capitalizadas, que irão garantir o pagamento de seus próprios benefícios. Voltando à situação inicial imaginada no parágrafo anterior, todas as contribuições recebidas são imediatamente vertidas para um fundo previdenciário, o qual deverá custear integralmente os benefícios futuros.

A capitalização evita, em parte, que os sistemas públicos de previdência incorram em déficits muito elevados, mas a sua introdução exige hoje um esforço contributivo maior das partes envolvidas (servidores e entes públicos). Isso porque no Brasil, como num grande número de países, os sistemas de previdência dos servidores públicos funcionam em regime de repartição, de forma que as contribuições atualmente vertidas pelos participantes ativos são utilizadas para pagar os benefícios já em vigor. Desviar um percentual dessas contribuições para a constituição de reservas exige a criação de uma fonte adicional de custeio para cobrir o pagamento dos benefícios em andamento. É o chamado custo de transição de um regime para o outro. Esse custo pode ser financiado com a emissão de dívida pública, aumento das alíquotas de contribuição ou alienação de

bens públicos para capitalizar um fundo com fins previdenciários. A primeira alternativa não é viável para os estados e municípios brasileiros, de modo que uma eventual transição teria de ser financiada combinando-se as outras duas.

É importante mencionar que a capitalização de um plano de previdência nem sempre ocorre de maneira integral, ou seja, nem sempre há no sistema ativos disponíveis para cobrir integralmente todos os benefícios prometidos. Esse é um fenômeno comum nos planos capitalizados de benefício definido, como se verá adiante. O ente público pode optar pois, de acordo com sua situação fiscal, por realizar apenas uma capitalização parcial do sistema previdenciário dos seus servidores. Com isso, ele reduzirá os dispêndios correntes do Tesouro com pagamentos de inativos e pensionistas e poderá apropriar-se dos ganhos obtidos com a aplicação dos recursos no mercado financeiro. Vale sempre salientar que, numa primeira etapa, o mais importante não é a decisão de quanto capitalizar o regime próprio de previdência social, mas sim de colocá-lo em bases atuarialmente justas, adequadas à legislação em vigor e à capacidade de financiamento do ente público.

Uma outra distinção importante nos sistemas de previdência é o tipo de benefício oferecido. Os planos de benefícios são de dois tipos: benefício definido e contribuição definida. Um plano de benefício definido é aquele que possui uma fórmula de cálculo, que permite ao participante saber qual será o valor da aposentadoria (ou outro benefício prometido) em função do tempo de contribuição e da evolução salarial. O valor da aposentadoria é calculado multiplicando um certo fator pelos anos de serviço e por uma média salarial do indivíduo. A entidade patrocinadora do sistema (nesse caso, o ente público) assume o risco da garantia dessa promessa de benefícios, independentemente se as contribuições correntes ou os recursos acumulados são suficientes para o custeio integral. No caso do Brasil, a Constituição assegura aos servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, Estados, Municípios e Distrito Federal uma aposentadoria equivalente à última remuneração do cargo efetivo que tenha exercido por, pelo menos, cinco anos. Os sistemas de previdência dos servidores públicos em quase todos os países também são de benefício definido, embora as fórmulas de cálculo do benefício variem bastante.

O fundamental nos planos de previdência de benefício definido, capitalizados ou em regime de repartição, é que as taxas de contribuição cobradas das partes estejam atuarialmente compatíveis com os benefícios prometidos. Todo benefício precisa ser custeado de uma maneira atuarialmente justa. Caso contrário, o sistema gera déficits que terão de ser cobertos por uma ou pelas duas partes. Ou seja, alguém terá de verter contribuições extraordinárias para trazer o sistema de volta ao seu equilíbrio atuarial. Não há nada errado em alguém desejar receber uma aposentadoria equívale a ao seu último salário (embora isso seja internacionalmente algo raríssimo), contanto que esteja disposto a abdicar de uma parcela razoável de seu consumo corrente para custear esse benefício. A outra opção, no caso do servidor público, é que a sociedade concorde em subsidiar o seu benefício previdenciário.

Planos de contribuição definida são aqueles nos quais os empregados e empregadores vertem contribuições periódicas para a constituição de um fundo, as quais são contabilizadas individualmente, como se fossem quotas de um fundo de investimento. O valor da aposentadoria do participante depende do valor acumulado em sua conta, o qual poderá ser transformado numa renda vitalícia ou retirado gradualmente. Neste caso, o benefício final é incerto, depende dos montantes contribuídos e da rentabilidade alcançada pelos investimentos. O risco aqui recai sobre os participantes e não mais sobre a entidade patrocinadora do plano. Um dos poucos países onde o sistema de previdência dos servidores públicos funciona desse modo é o Chile.

O estudo internacional mostra que, em alguns países, os servidores públicos estão integrados ao regime geral de previdência social do país e os entes públicos empregadores incumbem-se de oferecer planos complementares de previdência. Os servidores públicos federais dos E.U.A., contratados após 1983, estão obrigatoriamente inscritos na previdência pública geral e contribuem também para um plano de previdência de benefício definido oferecido pelo governo federal. Além disso, o governo federal americano patrocina um plano de contribuição definida para os seus empregados. A proposta é que esses mecanismos assegurem aos servidores públicos benefícios previdenciários equivalentes aos recebidos pelos empregados de grandes empresas.

O que ocorreu no Brasil foi que muitos entes públicos constituíram seus regimes próprios de previdência para seus funcionários sem o devido cálculo atuarial. O resultado foi o aumento crescente da diferença entre o valor arrecadado com as contribuições dos servidores ativos e o montante gasto com o pagamento dos benefícios dos inativos e pensionistas. A consequência desse desequilíbrio é que o valor dessa folha de inativos e pensionistas passou a onerar demasiadamente o Tesouro desses entes públicos. O ideal é que um sistema previdenciário seja auto sustentável, isto é, que o montante arrecadado dos participantes e dos empregadores cubra todas as despesas com o pagamento dos benefícios. No caso dos servidores públicos, isto significa ter uma conta, separada do Tesouro, para a qual são dirigidas as contribuições dos servidores e dos respectivos entes públicos empregadores, calculadas a partir de uma análise atuarial, e que responda integralmente pelo custeio dos benefícios previdenciários dos servidores.

O propósito da Lei nº 9.717/98 e da Portaria MPAS nº 4.992/99 é justamente promover o equilíbrio atuarial e financeiro dos regimes próprios de previdência da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Um aspecto muito importante dessa legislação é que ela permite a constituição de fundos de ativos, com fins exclusivamente previdenciários, para auxiliar o custeio dos regimes próprios de previdência. Com isso, o ente público tem a opção de introduzir um certo grau de capitalização no seu regime próprio de previdência. Se por um lado a capitalização do sistema proporciona uma certa proteção contra déficits futuros, por outro, ela levanta a preocupação com a aplicação adequada dos recursos acumulados.

É fundamental que este fundo de ativos, constituído com aportes do ente público e com as contribuições normais dos participantes e órgãos públicos empregadores, tenha uma destinação exclusivamente previdenciária. O pagamento dos benefícios previdenciários dos servidores não é a única prioridade de um estado ou município e, sob certas circunstâncias, pode até parecer uma meta secundária. Existe, assim, a possibilidade de que, na eventualidade de uma dessas circunstâncias excepcionais, o gestor público sintam-se tentado a destinar os recursos alocados no fundo financeiro do regime próprio para outros fins. É por isso que é fundamental que a legislação instituindo o regime próprio de previdência estabeleça a segregação desse fundo do Tesouro público, puna civil e criminalmente os desvios desses recursos, crie uma estrutura de governança que minimize os riscos de malversação de recursos e deixe claro que, no caso de extinção do regime próprio, esses recursos revertam exclusivamente para custeio do sistema previdenciário.

A criação de um regime próprio de previdência, que atenda aos requisitos da legislação em vigor e que opte pela constituição de um fundo de ativos, exige do ente público uma atenção a diversos critérios, os quais serão analisados a seguir: (a) natureza jurídica da entidade gestora do regime próprio; (b) modelo institucional do regime próprio; (c) estrutura de governança da entidade gestora do regime próprio. (d) a estruturação dos fundos de ativos; (e) as fontes de recursos para capitalização do regime próprio; (f) a estrutura organizacional e de cargos e salários da entidade gestora; (g) a definição de uma política de gestão de ativos; (h) a gestão dos passivos previdenciários e o controle das contribuições; e (i) escolha de um modelo contábil para o regime próprio.

a) A Personalidade Jurídica da Entidade Gestora do Regime Próprio

Um regime próprio de previdência de um ente público necessita uma entidade para incumbir-se de sua gestão. Na experiência dos estados que são tratados nesse trabalho, essa entidade gestora assumiu as seguintes personalidades jurídicas: autarquia, fundação de direito público e serviço social autônomo. Esse item é discutido no anexo (“Estudo Jurídico”) que acompanha esse relatório.

b) Modelo Institucional

Na constituição do regime próprio deve ficar claro qual o modelo institucional a ser adotado. Uma primeira questão é definir se haverá uma única entidade, cuidando de todos os aspectos do regime próprio, ou se a gestão será compartilhada por duas entidades - uma cuidando da gestão do passivo e outra incumbida da gestão dos ativos. Como a maioria dos estados e municípios que possuem regime próprio já contam com a existência de um organismo na área previdenciária (geralmente um instituto de pensões), a integração dessa entidade existente na nova estrutura a ser criada é uma consideração importante. O modelo institucional deve também definir a qual órgão da administração pública

(Secretaria) a entidade gestora do regime próprio de previdência estará vinculada e como será a natureza dessa vinculação. Um instrumento interessante para regular a relação entre a entidade gestora do regime próprio de previdência e a Secretaria a qual esta entidade estará vinculada é o contrato de gestão. Tal contrato estabelece metas para cada uma das atividades desempenhadas pela entidade gestora do regime próprio (arrecadação de contribuições, pagamento de benefícios, gestão dos investimentos, controle administrativo), cujo fiel cumprimento deve ser observado e monitorado pela referida Secretaria.

c) Governança

A estrutura de governança da entidade gestora do regime próprio de previdência social deve assegurar uma gestão voltada ao cumprimento integral das metas estabelecidas para o regime e prover mecanismos eficazes de monitoramento e prestação de contas dos dirigentes.

Entende-se por estrutura de governança os mecanismos que regem o controle e a gestão de uma organização. O controle de uma organização é que vai definir quais os interesses que deverão constituir a prioridade desta organização. No caso de uma empresa privada, é importante que o modelo de controle contemple os interesses de todos os acionistas e não apenas os dos acionistas majoritários. Em se tratando de um órgão público, não se pode falar de proprietários, mas de diversos grupos, cujas aspirações, nem sempre em harmonia, precisam ser considerados pelo órgão. O modelo de controle de um órgão público deve assegurar que os diversos interesses serão tratados de maneira justa, sempre levando em conta critérios de eficiência social e econômica. O controle estará refletido na composição do Conselho de Administração, que é a instância máxima de decisão da organização.

A gestão, por sua vez, almejará atender do modo mais eficiente possível as prioridades estabelecidas pela instância representativa do controle (o Conselho de Administração). Ela é exercida pela Diretoria e se encarrega de administrar a execução das atividades cotidianas da organização. Toda estrutura de governança necessita de um mecanismo de salvaguarda para observar se os interesses dos diversos grupos representativos estão sendo considerados de forma justa por aqueles que exercem o controle e se os gestores estão cumprindo fielmente o seu mandato. É justamente esse o papel do Conselho Fiscal.

Os critérios para a composição dos Conselhos de Administração e Fiscal e da Diretoria Executiva são, portanto, cruciais para a eficiência da estrutura de governança. A composição do Conselho de Administração deve pautar-se pelo princípio da diluição do poder, de forma que nenhum órgão ou entidade venha a ter o controle do seu processo decisório. Cada uma das partes (executivo, legislativo, judiciário, ministério público, servidores ativos e inativos) deve sentir que os seus interesses estão sendo tratados de

modo equânime no Conselho de Administração. Além do critério da representatividade, a composição do Conselho de Administração deve considerar a competência técnica dos membros nas áreas de seguridade e administração de ativos. É muito importante que haja alguém no Conselho de Administração com conhecimento do mercado financeiro para analisar a política de investimentos do fundo previdenciário.

A Diretoria Executiva é o órgão encarregado da gestão do dia-a-dia do regime próprio de previdência e, portanto, os critérios para sua composição devem ser eminentemente técnicos. A Diretoria prestará contas de sua atuação ao Conselho de Administração.

O Conselho Fiscal, como já diz o seu próprio nome, é o órgão incumbido da fiscalização da gestão do regime próprio de previdência. O critério básico para sua composição é justamente assegurar a separação entre a gestão e a fiscalização da entidade – não se pode entregar o poder de fiscalizar uma organização àqueles que estão incumbidos de sua gestão. O Conselho Fiscal deve, portanto, ter a necessária independência em relação ao Conselho de Administração e a Diretoria Executiva para o exercício de sua função.

O estabelecimento de metas de desempenho para a entidade gestora do regime próprio é uma dimensão importante da sua governança. Isto pode ser feito, por exemplo, através de um contrato de gestão assinado pelo poder público (uma Secretaria de Estado ou Municipal ou o Executivo estadual ou municipal) e os dirigentes da entidade gestora do regime próprio de previdência. Esse contrato pode conter metas gerais, consonantes com o fixado na legislação (equilíbrio atuarial do sistema etc.) e algumas metas mais específicas (padrões de atendimento aos segurados, contenção das despesas administrativas etc.). O contrato deve estipular também um regime repressivo para o não cumprimento das metas e para eventuais transgressões dos dirigentes no desempenho de suas atribuições.

Finalmente, a estrutura de governança deve estipular mecanismos de prestação de contas da entidade gestora do regime próprio para com a sociedade. A lei já obriga a apresentação de um relatório aos Tribunais de Contas. Além disso, pode-se exigir um relatório contendo uma análise do cumprimento das metas fixadas no contrato de gestão, o qual seria submetido ao legislativo e poderia ainda ser objeto de uma audiência pública.

d) Estruturação dos Fundos

Alguns regimes próprios decidiram constituir dois fundos de ativos separados para o custeio dos seus regimes próprios de previdência. Um dos fundos (de natureza mais financeira) incumbir-se-á do pagamento do estoque existente de benefícios concedidos ou a serem concedidos num futuro breve (próximos cinco anos) e o outro (de caráter mais previdenciário) irá capitalizar recursos para pagamento de benefícios futuros. O fundo financeiro extinguir-se-á com o término do estoque existente de servidores inativos e pensionistas e os benefícios futuros serão financiados num regime

de capitalização integral, coberto pelos recursos acumulados no fundo previdenciário. Esse é um arranjo ideal para a transição de um regime de repartição para um de capitalização, mas exige uma capacidade contributiva maior do ente público.

A outra opção é a criação de um fundo de ativos único com o propósito de cobrir o custeio da previdência funcional. Nessa configuração, o regime próprio de previdência continua a funcionar em regime de repartição, só que com a introdução de um mecanismo de pré-capitalização. A constituição desse fundo alivia parcialmente o Tesouro do ente público de seus gastos com pagamento de benefícios previdenciários e permite que a previdência funcional incorpore os ganhos obtidos com os investimentos dos ativos.

e) Fontes de Recursos

Caso o ente público deseje constituir um fundo financeiro para o custeio e capitalização do regime próprio de previdência, a tarefa imediata será a identificação das fontes de recursos para criação desse fundo. As fontes mais utilizadas têm sido as seguintes: recursos oriundos da privatização de empresas públicas (inclusive antecipados), royalties provenientes de recursos explorados na localidade (petróleo, energia), imóveis de propriedade do ente público, parcela da dívida ativa do ente público, créditos da compensação financeira com o INSS e dotações financeiras outras vertidas pelo ente público.

f) Estrutura Organizacional e de Cargos e Salários

Deve-se pensar também a estrutura organizacional da entidade gestora do regime próprio de previdência. Essa estrutura deve ser definida tomando por base as três atividades chave a serem executadas: gestão de passivo (benefícios), gestão de ativos e administração. A estrutura mínima, pois, pode ser composta de três diretorias: (a) Seguridade ou Benefícios; (b) Financeira e de Investimentos e (c) Administrativa. O tamanho dessas diretorias depende do grau em que o ente público decida terceirizar os serviços de gestão de passivos e ativos e a sua contabilidade, conforme discussão feita adiante.

Além dessas três diretorias, a estrutura organizacional do regime próprio deve contemplar uma assessoria jurídica e uma assessoria atuarial. Quanto menos terceirizada for a gestão do regime próprio, maior a necessidade de definir carreiras próprias para o pessoal alocado na entidade gestora. Definida a estrutura organizacional, a etapa seguinte é estabelecer uma estrutura de cargos e salários para a entidade gestora do regime próprio. Quando constituídas sob a forma de autarquia ou fundação de direito público, as entidades gestoras costumam praticar uma política de remuneração semelhante às vigentes nos órgãos congêneres do ente público. Se a opção for pela forma jurídica de serviço social autônomo, é possível praticar salários diferenciados para atrair indivíduos com maior

qualificação. Nesse caso, um padrão de referência importante é a política salarial das Entidades Fechadas de Previdência Privada (EFPPs) – os fundos de pensão.

g) Políticas de Gestão de Ativos

Se for constituído um fundo financeiro para custeio do regime próprio de previdência far-se-á necessário definir uma política de aplicação para esse fundo pautada nos critérios de rentabilidade e segurança, respeitados os limites impostos pela legislação vigente. Atualmente, os investimentos dos fundos previdenciários constituídos pelos estados e municípios são regidos pela Resolução nº 2.652, de 23 de setembro de 1999¹, do Conselho Monetário Nacional. Essa resolução veda aplicações em fundos de investimento exclusivos, ao determinar que um fundo previdenciário não pode deter mais de 20% do patrimônio líquido de um fundo de investimento. As aplicações em renda variável, também por intermédio de fundos abertos, estão limitadas a 30% dos recursos em moeda corrente dos fundos previdenciários.

O primeiro passo nessa área é a definição de uma política de investimentos. Tal política deve estabelecer, respeitada a legislação vigente, a meta de retorno do fundo previdenciário e o seu perfil em termos de risco-retorno. Para obter retornos mais elevados um investidor deve sujeitar-se a um grau maior de risco. Os fundos de investimento nos quais os recursos do regime próprio serão aplicados podem ter um perfil agressivo, moderado ou conservador dependendo dos papéis que irão compor sua carteira. As aplicações em renda variável ou o uso de instrumentos derivativos para alavancar o fundo tendem a sujeitar o investidor a um maior grau de volatilidade (oscilação nos retornos). Alguns fundos de investimento mais agressivos podem inclusive provocar perdas superiores ao seu patrimônio líquido, obrigando os investidores a realizarem aportes adicionais.

Ao definir uma meta de retorno (*benchmark*) – a variação do CDI, por exemplo – a política de investimentos orienta a alocação dos recursos nos diversos tipos de fundos de investimentos existentes no mercado. Se a meta for essa do exemplo acima (variação do CDI), os gestores do fundo previdenciário poderiam alocar a grande maioria dos recursos em fundos de renda fixa conservadores e moderados, restringindo as aplicações em renda variável a um percentual pequeno da carteira e limitando bastante o uso de derivativos (só para proteção de posições detidas a vista). Metas de retorno mais ousadas exigiriam uma maior exposição ao risco de mercado, ampliando o uso de renda variável e alocando um percentual mais elevado dos recursos em fundos de investimento com perfil moderado e agressivo. Essa política irá, portanto, orientar a atividade da Diretoria de Investimentos e o processo de seleção e monitoramento de gestores. É útil ainda para dotar de transparência a gestão dos ativos e permitir seu monitoramento pelos órgãos responsáveis pela supervisão do regime próprio de previdência social. A política de

¹ A Resolução nº 2.661, de 28 de outubro de 1999, alterou a redação do artigo 2 da Resolução nº 2.652.

investimentos deve também levar em conta o fluxo esperado de pagamentos de benefícios, na medida em que essa informação é importante para definir o perfil dos investimentos a serem realizados, especialmente no que se refere à liquidez.

O segundo passo é, a partir da política de investimentos traçada, desenhar a alocação estratégica da carteira e selecionar os gestores. A alocação estratégica da carteira – distribuição dos recursos entre as diversas modalidades de investimentos permitida, de acordo com o perfil de risco-retorno de cada uma delas – exige uma análise de risco. Essa análise pode ser feita pela própria equipe da entidade gestora do regime próprio ou por uma firma especializada contratada com esse propósito. A seleção dos gestores deverá levar em conta os critérios apontados na própria Resolução CMN nº 2.652 (solidez patrimonial, volume de recursos administrados e experiência na gestão de recursos de terceiros) ou outros eventualmente julgados pertinentes pela área de investimentos da entidade gestora. É conveniente que essa escolha de gestores se faça por meio de licitação, para assegurar a transparência de todo o processo.

A legislação exige e é também recomendável que uma parte substancial da atividade de gestão ativos seja terceirizada. No processo de definição da política de investimentos, na análise de risco e na própria seleção dos gestores, a entidade gestora do regime próprio poderá ser auxiliada por consultoria especializada. Essa consultoria atuará como um gestor estratégico, colaborando na tarefa de realizar o casamento do perfil de aplicação dos ativos com a estrutura do passivo do sistema. De qualquer modo, o regime próprio deverá possuir uma Diretoria Financeira (ou de Investimentos) com conhecimento de mercado e capacidade de dialogar com o “gestor estratégico” e os gestores de ativos. Um dos deveres de um agente fiduciário (aquele que toma conta do dinheiro de outros) é justamente não confiar cegamente no conselho de especialistas.

O mercado financeiro brasileiro hoje está bem servido de intermediários financeiros (gestores de investimentos, corretores, custodiantes, consultores), o que facilita bastante o trabalho de terceirização nessa área. Como qualquer outra atividade que se terceiriza, o custo deve ser um aspecto importante na escolha. A transparência nas taxas de administração cobradas pelos gestores e sua comparação com as praticadas no mercado são fatores a serem cuidadosamente examinados. Além disso, é importante que a entidade administradora do regime próprio de previdência exija de seus gestores a abertura da carteira dos fundos de investimento, nos quais seus recursos estejam aplicados. Conhecer a composição dessa carteira é importante para verificar se o gestor está sendo fiel ao perfil proposto do fundo e para avaliar a liquidez e o risco das aplicações.

h) Políticas de Gestão de Passivo e Controle de Contribuições

A gestão do passivo envolve, antes de mais nada, a constituição de um cadastro único, atualizado e confiável dos servidores públicos de todos os poderes. Esse cadastro é a base para a realização das análises atuariais que permitirão calcular as obrigações

previdenciárias do ente para com seus servidores e estimar o fluxo de pagamentos de benefícios. É com base na análise atuarial que se irá calcular o montante das alíquotas de contribuição necessárias para o custeio do sistema previdenciário. O cadastro é base também para o órgão gestor do regime próprio de previdência verificar se o servidor tem de fato direito ao benefício solicitado. Além da constituição desse cadastro, a gestão do passivo necessita de um sistema de informações capaz de armazenar e atualizar os dados dos servidores e de gerir contas individuais, que registrem as contribuições vertidas periodicamente pelo servidor e o pelo órgão no qual ele(a) está empregado.

O inciso VII do artigo 2º da Portaria MPAS nº 4.992, de 05 de fevereiro de 1999, exige que os regimes próprios dos estados e municípios disponham de um registro contábil individualizado das contribuições dos servidores ativos e dos entes estatais, no qual deverão constar os seguintes dados: (a) nome; (b) matrícula; (c) remuneração; (d) valores mensais e acumulados da contribuição do servidor; (e) valores mensais e acumulados da contribuição do respectivo ente estatal referente ao servidor.

O estudo atuarial é uma peça fundamental na gestão de um regime próprio de previdência social, particularmente no que se refere à gestão do passivo. É importante que a entidade gestora do regime próprio tenha capacidade de realizar reavaliações atuarias periódicas para garantir a solvência do sistema previdenciário no longo-prazo. A Portaria MPAS nº 7.796, de 28 de agosto de 2000, disciplina os critérios para a análise atuarial dos regimes próprios, especificando as hipóteses que poderão ser utilizadas nessa análise (taxa real de juros, taxa real de crescimento da remuneração ao longo da carreira, rotatividade, tábuas biométricas referenciais etc.).

A gestão do passivo do regime próprio envolve o processo de concessão do benefício e a regularização do seu pagamento. Com base no cadastro disponível, a entidade gestora deve analisar se a solicitação do servidor é procedente ou não, calcular o valor do benefício a ser concedido e providenciar o seu pagamento regular. O problema é que atualmente os estados e municípios raramente possuem um cadastro único atualizado dos seus servidores e o processo de concessão de benefícios fica a cargo de cada órgão da administração pública. É preciso, pois, construir um cadastro único e centralizar o processo de concessão de benefícios na entidade gestora do regime próprio.

A atividade de gestão do passivo do regime próprio também poderá ser terceirizada para firma especializada. Já há muitas empresas especializadas na gestão dos passivos das Entidades Fechadas de Previdência Privada (EFPPs) – os fundos de pensão. Um regime próprio de previdência de um estado ou município assemelha-se bastante a um fundo de pensão operando um plano de benefício definido. Devido à dimensão e às peculiaridades da previdência dos servidores públicos (principalmente o fato de que alterações na folha de ativos altera o valor dos benefícios pagos aos inativos e pensionistas) será necessária uma adaptação dos sistemas existentes no mercado para atender às necessidades dos órgãos gestores dos regimes próprios. A precificação nesse mercado é menos transparente do que no de gestão de ativos, levantando a necessidade de uma comparação minuciosa

entre os vários serviços oferecidos e o custo de cada um. A troca de informações entre as entidades gestoras de regimes próprios de estados e municípios pode facilitar a transparência nesse mercado. A Secretaria de Previdência Social pode auxiliar esse processo elaborando, com base nas informações prestadas pelas entidades gestoras, um quadro com os valores médios cobrados por esses serviços.

j) Modelo Contábil

O artigo 5º da Portaria MPAS nº 4.992, de 05 de fevereiro de 1998, define as normas contábeis para os regimes próprios de previdência social. Fica estabelecido que a escrituração deve obedecer ao disposto na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. O mesmo artigo diz, sem entrar em maiores detalhes, que aplicar-se-á, no que couber, o disposto na Portaria MPAS nº 4.858, de 26 de novembro de 1998. Essa última portaria é a que regula a contabilidade das Entidades Fechadas de Previdência Privada (EFPPs).

Dois aspectos importantes da contabilidade das EFPPs são a transparência na movimentação de recursos e a visualização dos resultados por atividade desenvolvida. A Portaria MPAS nº 4.858 segue a chamada “Contabilidade por Atividade”, na qual se segrega as demonstrações de acordo com as atividades de uma EFPP, - Previdencial, Assistencial, Administrativa e Investimentos - as quais são denominadas de “programas”. Ao utilizar-se a contabilidade por atividade ou por centro de custos, consegue-se distinguir cada atividade e seus resultados. O modelo contábil das EFPPs introduz também as “Transferências Interprogramas” nas contas de resultado, formando um elo de ligação, através da transferência de recursos, cobranças e repasses de gastos de diferentes naturezas entre os programas. Analisando a estrutura, constata-se a segregação dos programas nas contas patrimoniais – bens, direitos e obrigações – e nas contas de resultado – grupo específico para cada programa com apuração de resultado (confronto de receitas e despesas) separadamente.

O ideal é que a contabilidade do regime próprio adote o modelo da Lei nº 4.320 para encaminhamento de informações ao Tribunal de Contas do estado ou município mas que também prepare demonstrações de acordo com a Portaria MPAS nº 4.858. Se a contabilidade do regime próprio seguir unicamente a Lei nº 4.320, não se obterá a necessária transparência da gestão do regime. Nesse sentido, a adaptação da contabilidade das Entidades Fechadas de Previdência Privada (EFPPs) para os regimes próprios de previdência social dos estados e municípios representa um passo importante. A contabilidade do regime próprio também pode ser terceirizada, preferencialmente para empresas que já tenham experiência com a contabilidade de Entidades Fechadas de Previdência Privada.

CAPÍTULO 2 – DESCRIÇÃO E AVALIAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS

*I. Personalidade Jurídica*²

I.1. Bahia: FUNPREV

O FUNPREV é um fundo de custeio da previdência social dos servidores públicos do Estado da Bahia vinculado à Secretaria da Fazenda. Não possui uma personalidade jurídica própria.

I.2. Paraná: PARANAPREVIDÊNCIA

A Parana-previdência é o fruto da transformação do Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná – IPE, uma autarquia, em uma instituição, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado, natureza de serviço social autônomo paradministrativo.

Na época da criação da Parana-previdência, duas alternativas jurídicas foram contempladas: organização social e serviço social autônomo. Optou-se pela segunda em função de existir uma maior experiência com este tipo de personalidade jurídica.

I.3. Rio de Janeiro: RIOPREVIDÊNCIA

O artigo 3º da Lei nº 3.189, de 22 de fevereiro de 1999, estabelece que o Rioprevidência é uma autarquia vinculada à Secretaria de Administração e Reestruturação do estado, dotada de personalidade jurídica de direito público, patrimônio e receitas próprios, gestão administrativa, técnica, patrimonial e financeira descentralizadas. O parágrafo único desse artigo diz que a entidade operará com contas distintas das pertencentes ao Tesouro Estadual.

A Diretoria do Rioprevidência salientou a importância da gestão financeira completamente autônoma do Tesouro Estadual, algo que não acontece, por exemplo, com o Instituto de Previdência do Estado do Rio de Janeiro - IPERJ (autarquia responsável pela gestão do passivo previdenciário do funcionalismo público do estado).

² A natureza jurídica das entidades gestoras dos regimes próprios de previdência social dos estados é analisada no anexo “Estudo Jurídico”.

O modelo do Paraná, na avaliação dos entrevistados, gera um afastamento demasiado entre o órgão gestor do regime próprio de previdência social do Estado e o ente central. A imunidade tributária seria outro aspecto a favorecer a opção pelo modelo autárquico.

I.4. Pernambuco: FUNAPE

O artigo 3º da Lei Complementar nº 28, de 14 de janeiro de 2000, cria a FUNAPE como uma entidade fundacional com personalidade jurídica de direito público, integrante da administração indireta do estado com autonomia administrativa e financeira.

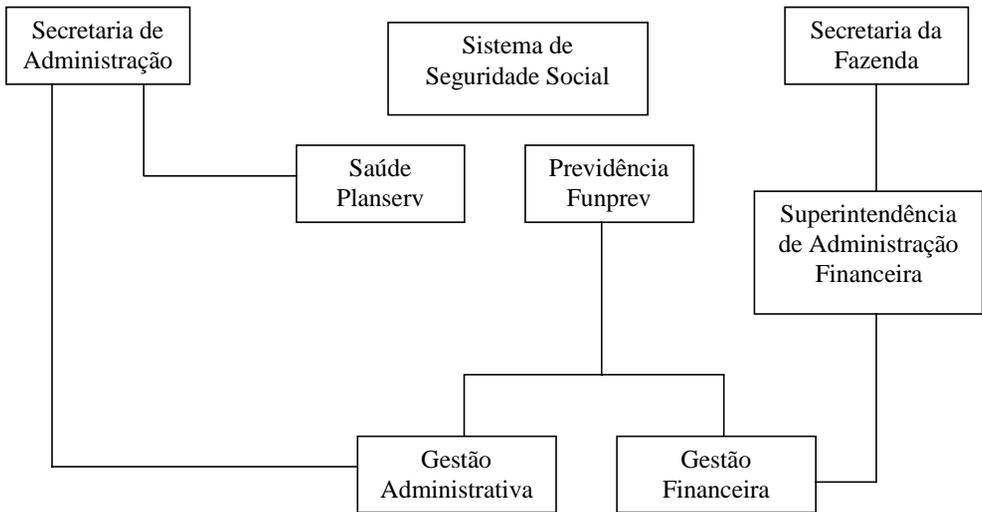
II. Modelo Institucional

II.1. Bahia: FUNPREV

O FUNPREV foi constituído com o propósito exclusivo de responder pelo custeio do sistema de previdência social dos servidores do Estado. Todas as atividades administrativas relativas à seguridade do funcionalismo público são desempenhadas no âmbito da Secretaria de Administração (SAEB). O FUNPREV foi concebido originalmente como um fundo financeiro destinado a encarregar-se, gradualmente, do pagamento da folha de inativos e pensionistas do Estado. Em função das disposições legais, posteriores à sua criação, - a Lei Federal nº 9717, de 1998, e a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – passou a ser obrigado a realizar levantamentos atuariais. Nunca se cogitou, por exemplo, constituir reservas para custear as aposentadorias vindouras (sistema de capitalização).

Formalmente, o FUNPREV é um órgão subordinado à Secretaria da Fazenda, embora a sua gestão administrativa esteja ligada também à Secretaria de Administração, conforme se observa na figura 1.

Figura 1 – O Sistema de Previdência Social dos Servidores do Estado da Bahia



II.2. Paraná: PARANAPREVIDÊNCIA

A Paranaprevidência funciona como a entidade gestora do sistema de seguridade funcional do Estado. Surgiu da transformação do Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Paraná (IPE) em serviço social autônomo. A proposta por trás da concepção do modelo da Paranaprevidência foi de torná-la o mais semelhante possível a uma Entidade Fechada de Previdência Privada (EFPP). A sua vinculação ao Governo do Estado se dá através de um contrato de gestão, cuja supervisão cabe ao Secretário Especial para Assuntos de Previdência. O IPE já está totalmente integrado na nova estrutura, sendo que todos os seus ativos foram incorporados ao patrimônio da Paranaprevidência.

O contrato de gestão é um elemento central desse modelo, na medida em que constitui um instrumento público que fixa metas de desempenho para o órgão gestor do sistema de seguridade funcional e determina punições na eventualidade de descumprimento das referidas metas. O contrato de gestão original foi firmado em 27 de maio de 1999, e, em 28 de abril de 2000, celebrou-se um Termo Aditivo Substitutivo a

esse contrato. Essas primeiras versões de contrato de gestão tratam mais de metas relativas à implantação da Parana Previdência, do que de metas quantitativas de desempenho, como se costuma fazer nesse tipo de instrumento. A proposta de Governo é justamente evoluir nessa direção após a consolidação da nova estrutura. O Termo Aditivo Substitutivo, firmado em abril de 2000, fixa metas permanentes e de excelência para a Parana Previdência, no que se refere à gestão geral do sistema de seguridade funcional, à gestão do programa de previdência, à gestão dos recursos, e à gestão administrativa (Cláusula Terceira). A Cláusula Décima determina metas de implantação e prazos iniciais para a Presidência e cada uma das Diretorias. Vale destacar aqui o conteúdo da Cláusula Quinta desse instrumento, que trata das responsabilidades dos dirigentes da Parana Previdência: “Serão responsabilizados, conforme a natureza civil, administrativa e criminalmente, de modo pessoal e/ou solidário, os Diretores, Conselheiros e ocupantes de funções administrativas que, com dolo ou culpa, inclusive sob forma de fraude:

I – Descumprirem as obrigações gerais enumeradas na cláusula anterior;

II – Deixarem de prestar contas de sua atuação;

III – Praticarem atos lesivos à PARANAPREVIDÊNCIA, ao ESTADO, aos inscritos na Instituição ou a terceiros;

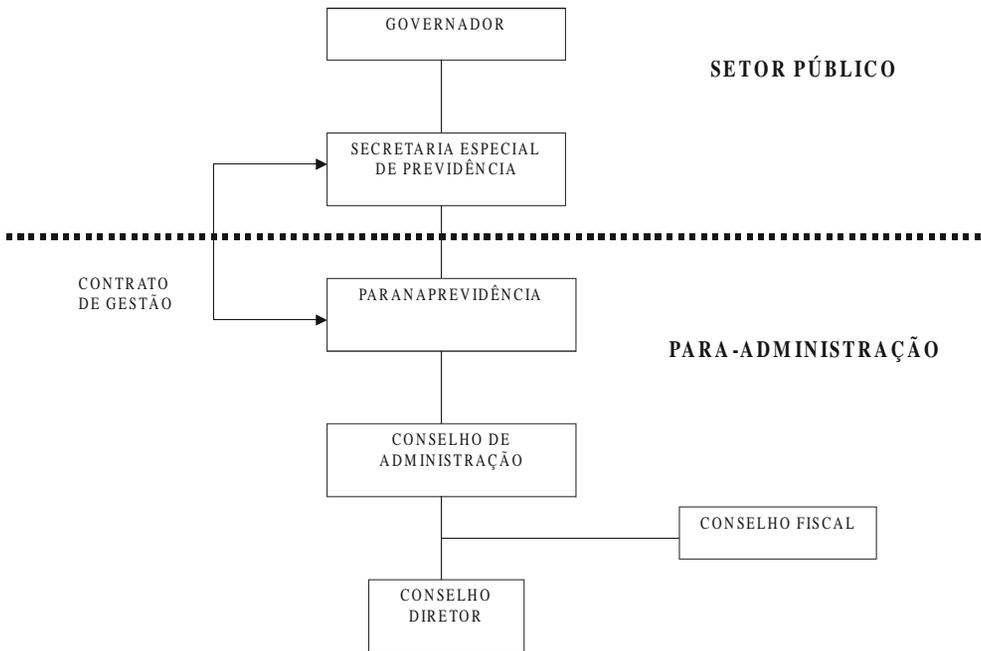
IV – Não atenderem às requisições que, no exercício de suas atribuições, forem formuladas pelos órgãos internos e externos de controle, fiscalização, supervisão e pela Auditoria e Atuários Externos;

V – Atuarem com abuso, excesso ou desvio de poder, ou se omitirem no cumprimento de seus deveres, inclusive de fiscalização;

VI – Desrespeitarem as proibições impostas pelas normatizações que regem a PARANAPREVIDÊNCIA.”

O modelo inicial, previsto em Lei, atribuía à Parana Previdência a gestão do Plano de Saúde dos servidores estaduais, custeado por um fundo independente dos demais. Esse aspecto foi revisto e atualmente as funções da Parana Previdência limitam-se exclusivamente aos aspectos previdenciários do funcionalismo. A figura 2 apresenta o modelo institucional da Parana Previdência.

Figura 2 – O Modelo Institucional da PARANAPREVIDÊNCIA



II.3. Rio de Janeiro: RIOPREVIDÊNCIA

O modelo adotado no Rio pressupõe a separação da gestão dos passivos e dos ativos previdenciários do funcionalismo público do estado em dois organismos diferentes: o IPERJ e o Rioprevidência, respectivamente. Ao contrário dos outros estados cobertos nesse trabalho, o antigo órgão gestor das pensões (IPERJ) não foi extinto ou absorvido pela nova estrutura criada. Esse órgão, que atualmente tem 700 funcionários, deverá ser mantido e a proposta do Governo é centralizar, futuramente, nele a gestão de todos os passivos previdenciários dos servidores do estado. Conforme diz a Lei nº 3189, de 22 de fevereiro de 1999, que instituiu o Rioprevidência, a missão deste é arrecadar, assegurar e administrar recursos financeiros e outros ativos para o custeio da previdência do funcionalismo público do estado. Tanto o Rioprevidência quanto o IPERJ estão subordinados à Secretaria de Administração e Reestruturação do Estado.

Além de ocupar-se da gestão dos ativos do fundo previdenciário, o Rioprevidência deverá centralizar o pagamento dos benefícios dos servidores inativos e pensionistas do estado. Atualmente, o órgão já realiza o pagamento de todos os benefícios, com exceção das pensões, as quais continuam sendo pagas pelo IPERJ. Uma anomalia no modelo do Rioprevidência foi a inclusão da responsabilidade pelo pagamento de benefícios previdenciários aos ex-participantes e ex-beneficiários da Caixa de Previdência dos

Funcionários do Sistema Integrado BANERJ – PREVI-BANERJ. Foi uma decisão política do estado, no momento da privatização do BANERJ e da liquidação do fundo de pensão ligado ao Banco, que colocou um sério desafio para a gestão do Rioprevidência.

II.4. Pernambuco: FUNAPE

A Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco – FUNAPE deverá ser o órgão gestor do Sistema de Previdência Social dos Servidores do Estado de Pernambuco, administrando, para esse fim, dois fundos com personalidades jurídicas e patrimônios distintos: o Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (FUNAPREV) e o Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (FUNAFIN). O Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco – IPSEP será transformado, a partir de 31 de agosto de 2000, no Instituto de Recursos Humanos (IRH), perdendo todas as atribuições previdenciárias. A FUNAPE será uma fundação vinculada à Secretaria de Administração e Reforma do Estado – SARE.

Até o momento, apenas o FUNAFIN está em funcionamento, tendo a sua implantação regulamentada pelo Decreto nº 22.425 de 05 de julho de 2000. Na prática, esse fundo existe desde de maio de 2000, funcionando dentro da estrutura do IPSEP, gerido por um grupo de trabalho que atua em conjunto com a Secretaria da Fazenda do estado. A previsão é de que a FUNAPE e o FUNAPREV estejam em operação no início de 2001.

II.5. Avaliação

O modelo adotado no Paraná e o planejado para Pernambuco apresentam vantagens sobre os outros dois na medida em que concentram em uma única entidade a gestão do regime próprio de previdência dos servidores públicos. Não parece eficiente separar a gestão do passivo da gestão dos ativos, uma vez que a própria política de investimentos precisa levar em conta a estrutura do passivo do sistema previdenciário. O perfil de risco e o grau de liquidez adequado às aplicações dependem da maturidade do sistema (percentual de assistidos sobre o total de participantes) e do fluxo esperado de pagamentos de benefícios. O modelo institucional empregado na constituição da Paranaprevidência e da FUNAPE torna esses órgãos gestores de regime próprio de previdência semelhantes a uma Entidade Fechada de Previdência Privada (EFPP). Isto faz sentido, na medida em que a previdência do funcionalismo público poderá ser estruturada como um plano capitalizado de benefício definido, muito próximo, em termos de estrutura (não de plano de benefícios), ao que é oferecido por uma EFPP.

O destino dado aos órgãos já existentes no âmbito da previdência funcional é um aspecto importante da reforma. O Paraná optou por transformar o antigo órgão (uma autarquia) em um serviço social autônomo, ampliando as suas competências na gestão do regime próprio. O Rio de Janeiro preservou o antigo órgão responsável pelo pagamento de pensões, transformando-o no gestor de passivos do novo regime próprio. A Bahia, mesmo mantendo a separação da gestão de passivos e ativos, extinguiu o órgão existente, incorporando o seu patrimônio ao FUNPREV. Já em Pernambuco, o órgão gestor das pensões perdeu as suas atribuições previdenciárias, passando a dedicar-se a aspectos relacionados à gestão dos recursos humanos do estado. As opções que se mostram mais apropriadas são a incorporação do antigo órgão na nova estrutura a ser criada ou simplesmente sua extinção. Nesse sentido, a solução encontrada no Rio de Janeiro não é recomendável.

O terceiro ponto a ser considerado, em termos de modelo institucional, é a natureza da vinculação da entidade gestora do regime próprio com a estrutura administrativa do ente público. Nos quatro estados analisados, essa entidade foi vinculada diretamente a uma Secretaria de Estado. O Paraná criou uma Secretária Especial para Assuntos de Previdência, com uma estrutura bastante enxuta, à qual se vincula, por meio de um contrato de gestão, a Paranaprevidência. No Rio de Janeiro e em Pernambuco, a vinculação é com a Secretaria de Administração. Na Bahia, o FUNPREV é um órgão subordinado à Secretaria da Fazenda, embora interaja com a Secretaria de Administração. A criação de uma Secretaria especialmente dedicada à gestão da questão previdenciária é uma forma de realçar a importância desse tema, mas não é uma condição necessária para a realização da reforma. A Secretaria de Administração parece ser a candidata natural, em função das suas demais atribuições, para monitorar a entidade gestora do regime próprio de previdência social. Essa vinculação torna-se mais objetiva com o uso de um contrato de gestão entre a Secretaria e a entidade gestora, a exemplo do que foi feito no Paraná e do que se pretende fazer em Pernambuco.

III. Governança

III.1. Bahia: FUNPREV

Os órgãos superiores do FUNPREV são o Conselho Previdenciário do Estado – CONPREV e o Comitê Deliberativo. A gestão do fundo cabe a uma Coordenação Executiva. O CONPREV, que tem uma estrutura, atribuições e modo de funcionamento semelhantes aos de um Conselho de Administração, é composto por 11 membros nomeados pelo Governador:

- o Secretário de Administração (Presidente);
- um representante do Poder Legislativo;
- um representante do Poder Judiciário;
- um representante do Ministério Público;
- um representante da Secretaria de Governo;
- um representante da Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia;
- um representante da Procuradoria Geral do Estado;
- o Coordenador Geral do FUNPREV;
- o Diretor do Departamento de Recursos Humanos da Secretaria de Administração;
- um representante dos servidores públicos do Estado.

Observe-se que, nessa estrutura, o Governador controla a indicação de seis membros do Conselho (os três membros *ex-officio* e os representantes das três Secretarias). Os representantes dos outros poderes são simplesmente indicados pelos seus respectivos órgãos (não havendo obrigação de elaborar listas para escolha do Governador) para posterior nomeação. O representante dos segurados é normalmente o Presidente da Associação de Funcionários. Não há remuneração prevista para os membros do CONPREV.

As reuniões ordinárias do CONPREV são mensais e suas decisões só podem ser tomadas com a presença mínima de seis membros. Além de traçar os objetivos das políticas do FUNPREV, de nortear sua política de investimentos e assumir o papel de fiscalização e controle do fundo, o CONPREV analisa ainda as decisões denegatórias de pensões.

O Comitê Deliberativo, por sua vez, possui a seguinte composição:

- Secretário da Fazenda (Presidente);
- Secretário de Administração;
- Secretário de Planejamento;
- Secretário de Governo, e
- Diretor do FUNPREV.

Como pode ser notado, esse órgão é inteiramente controlado pelo Governador do Estado. O Comitê Deliberativo se encarrega de decisões operacionais, que ultrapassem a competência da Coordenação Executiva, e que requeiram uma pronta resposta. É ele, por exemplo, que toma a decisão final quanto à escolha dos gestores de ativos do FUNPREV.

A Coordenação Executiva do FUNPREV é formada por um Diretor, um Gerente de Investimentos e um Gerente de Patrimônio. O Diretor é indicado pelo Secretário da Fazenda e nomeado pelo Governador. Os dois gerentes são também indicados pelo Secretário da Fazenda, sem necessidade de nomeação formal pelo Governador.

A Lei nº 7.249, de 07 de janeiro de 1998, não especifica penalidades para os membros dos órgãos dirigentes do FUNPREV, valendo o regime repressivo geral aplicável aos servidores públicos.

Em termos de prestação de contas, o FUNPREV deve submeter anualmente um relatório ao CONPREV, o qual, por sua vez, o encaminha ao Tribunal de Contas do Estado. Além disso, o Fundo sofre auditoria da Auditoria Geral do Estado (AGE); há, inclusive, um relatório bastante detalhado da AGE, de dezembro de 1999. O FUNPREV envia semestralmente um relatório de prestação de contas para a Superintendência de Administração Financeira (SAF) da Secretaria da Fazenda.

III.2. Paraná: PARANAPREVIDÊNCIA

O modelo de governança da Parana Previdência é composto de um Conselho de Administração, um Conselho Fiscal e uma Diretoria Executiva.

Composição do Conselho de Administração

Esse Conselho é formado por 11 membros titulares (incluindo o Presidente) e 5 membros suplentes, todos nomeados pelo Governador, para um mandato de 6 anos, permitida a recondução. Metade dos membros do primeiro Conselho de Administração têm mandato reduzido de três anos de modo a produzir a não coincidência de mandatos de todos os integrantes. Esse mecanismo preserva a memória da gestão no Conselho de Administração e aumenta a autonomia da administração da Parana Previdência. O mandato dos Conselheiros escolhidos pelo Governador e pelo Secretário de Previdência cessa com o término do mandato do Governador que os designou. Os demais conselheiros têm mandato fixo. Os critérios para composição do Conselho de Administração são os mostrados nas tabelas 1 e 2.

Tabela 1 – Critérios de Escolha dos Conselheiros de Administração Efetivos da Parana Previdência

| Órgãos / Entidades | Número de Escolhidos | Requisitos |
|---------------------------------------|-----------------------------|--------------------------|
| Governador ^a | 4 | Um segurado e um militar |
| Secretários Especial de Previdência | 1 | Segurado |
| Servidores Inativos e Pensionistas | 1 | Segurado |
| Servidores Ativos | 1 | Segurado |
| Ministério Público | 1 | |
| Tribunal de Justiça | 1 | |
| Assembléia Legislativa | 1 | |
| Associação Fundos de Pensão do Paraná | 1 | |
| TOTAL | 11 | |

^a O Presidente do Conselho é indicado pelo Governador.

Tabela 2 – Critérios de Escolha dos Conselheiros de Administração Suplentes da Parana Previdência

| Órgãos / Entidades | Número de Escolhidos | Requisitos |
|-------------------------------------|-----------------------------|-------------------|
| Governador | 2 | |
| Secretários Especial de Previdência | 1 | Segurado |
| Servidores Inativos e Pensionistas | 1 | Segurado |
| Servidores Ativos | 1 | Segurado |
| TOTAL | 5 | |

Todos os escolhidos devem ter formação superior e reconhecida capacidade em uma das seguintes áreas: seguridade, administração, economia, finanças, direito, medicina ou engenharia. Os conselheiros receberão uma remuneração mensal equívale a 10% da remuneração do Diretor Presidente da Parana Previdência.

Os critérios para composição do Conselho de Administração foram guiados pelo princípio de que a pulverização do poder seria o melhor antídoto contra a ingerência política na gestão da Parana Previdência. O Conselho reúne-se mensalmente e, além disso, os seus membros costumam visitar quase quinzenalmente a Parana Previdência. A avaliação da Diretoria Executiva é que o Conselho de Administração é bastante atuante.

Composição da Diretoria

São cinco membros indicados pelo Governador e pelo Secretário Especial para Assuntos de Previdência “dentre pessoas qualificadas para a função, com comprovada habilitação profissional, formação de nível superior e atuação na mesma área ou em outra afim” (art. 13) para o exercício de um mandato de 6 anos, permitida a recondução. Os Diretores de Administração e Jurídico são obrigatoriamente escolhidos entre os servidores inscritos na Parana Previdência. Na verdade, o mandato da Diretoria termina com o do Governador que os indicou. A idéia é que a memória da gestão é preservada no Conselho de Administração.

O valor da remuneração dos Diretores deverá ser fixado brevemente pelo Conselho de Administração e não poderá ser superior ao praticado no mercado dos Fundos de Pensões Brasileiro.

Composição do Conselho Fiscal

O Conselho Fiscal é composto de seis membros com mandato de seis anos, podendo ser reconduzidos. Na composição do primeiro conselho, metade dos mandatos são de apenas três anos de modo a gerar a não coincidência de mandatos. Os mandatos dos conselheiros indicados pelo Governador e pelo Secretário Especial de Assuntos de Previdência cessam juntamente com o mandato do Governador que os designou. Os membros do Conselho Fiscal recebem uma remuneração mensal equivalente a 50% da remuneração paga aos membros do Conselho de Administração. As tabelas 3 e 4 contêm os critérios para composição desse Conselho.

Tabela 3 – Critérios de Escolha dos Conselheiros Fiscais Efetivos da Parana Previdência

| Órgãos / Entidades | Número de Escolhidos | Requisitos |
|-------------------------------------|-----------------------------|-------------------|
| Governador ^a | 1 | |
| Secretários Especial de Previdência | 1 | |
| Conselho de Administração | 1 | |
| Servidores Ativos | 1 | Segurado |
| Servidores Inativos | 1 | Segurado |
| Conselho Regional de Contabilidade | 1 | |
| TOTAL | 6 | |

^a Indica o Presidente.

Tabela 4 – Critérios de Escolha dos Conselheiros Fiscais Suplentes da Parana Previdência

| Órgãos / Entidades | Número de Escolhidos | Requisitos |
|-------------------------------------|-----------------------------|-------------------|
| Governador | 1 | |
| Secretários Especial de Previdência | 1 | |
| Conselho de Administração | 1 | |
| TOTAL | 3 | |

Um aspecto importante na legislação que instituiu a Parana Previdência é o relativo à responsabilização de seus dirigentes por atos danosos ao sistema previdenciário do Estado. O parágrafo 5º do artigo 9º da Lei-PR nº 12.398, de 30 de dezembro de 1998, diz que “os Diretores, Presidentes de Conselho e Conselheiros serão civil e criminalmente de forma pessoal e solidária, responsáveis pelos atos lesivos que praticarem, com dolo, desídia ou fraude, aplicando-lhes, no que couber, o disposto no art. 8º da Lei Federal nº 9.717 de 27 de novembro de 1998.”

III.3. Rio de Janeiro: RIOPREVIDÊNCIA

O modelo de governança do Rioprevidência é formado por um Conselho de Administração, um Conselho Fiscal e uma Diretoria Executiva.

Composição do Conselho de Administração

A Lei nº 3.189 estabelecia que esse Conselho seria formado por 11 membros, sendo que, posteriormente, esse número foi ampliado para 15. Como o Tribunal de Contas do Estado declinou de indicar um representante, alegando conflito de interesses, o Conselho funciona efetivamente com 14 membros (tabela 5). O Governador nomeia também um suplente para cada conselheiro, observado os critérios de indicação dos segurados e demais poderes.

Tabela 5 - Critérios de Escolha dos Conselheiros de Administração Efetivos do Rioprevidência

| Órgãos / Entidades | Número de Escolhidos | Requisitos |
|--|-----------------------------|--|
| Secretário de Administração e Reestruturação | 1 | O próprio |
| Secretário Chefe do Gabinete Civil | 1 | Idem |
| Secretário da Fazenda | 1 | Idem |
| Procurador Geral do Estado | 1 | Idem |
| Procurador Geral da Defensoria Pública | 1 | Idem |
| Segurados | 5 | Um deve ser ex-participante ou ex-beneficiário da Previ-Banerj |
| Diretor Presidente da Rioprevidência | 1 | O próprio |
| Assembléia Legislativa | 1 | Representante |
| Ministério Público | 1 | Representante |
| Tribunal de Justiça | 1 | Representante |
| Tribunal de Contas do Estado | 1 | Representante |
| TOTAL | 15 | |

Os membros do Conselho de Administração têm mandato fixo de um ano, podendo ser reconduzidos sem restrições, segundo o padrão adotado nas demais autarquias do estado. A lei não estabelece requisitos em termos de escolaridade e formação para ser membro do Conselho de Administração. Os membros do Conselho não recebem nenhuma remuneração, sendo essa atividade considerada serviço público relevante (parágrafo único do art. 4º do Decreto nº 25.127 de 17 de março de 1999). Esse é um aspecto que, de acordo com a Diretoria do Fundo, deverá ser futuramente modificado, passando os membros dos Conselhos de Administração e Fiscal a receber um “jeton” por participação em cada reunião.

Composição da Diretoria Executiva

A Diretoria Executiva é composta de 5 membros nomeados pelo Governador. Apenas o Diretor de Seguridade é indicado, em lista tríplice, pelas entidades de classe representativas dos segurados e beneficiários. Atualmente, a Diretoria de Investimentos

e a Diretoria Administrativa e Financeira são ocupadas pela mesma pessoa. Não há um mandato especificado para os Diretores e todos eles, inclusive o de Seguridade, são demissíveis *ad nutum* pelo Governador.

Composição do Conselho Fiscal

O Conselho Fiscal é formado por três membros efetivos, os quais, juntamente com seus respectivos suplentes, serão escolhidos entre segurados e/ou beneficiários, ouvidas as respectivas entidades representativas de classe. Os membros têm um mandato de um ano, podendo ser reconduzidos por igual período. No momento, não recebem nenhuma remuneração.

A legislação de criação e regulamentação do Rioprevidência não estabelece nada a respeito das responsabilidades cíveis e criminais dos membros dos Conselhos e da Diretoria Executiva.

III.4. Pernambuco: FUNAPE

A legislação preconiza que a governança da FUNAPE será exercida por um Conselho de Administração, uma Diretoria e um Conselho Fiscal. No momento, nenhum desses órgãos foi constituído. O cronograma inicial do grupo de trabalho responsável pela implantação da FUNAPE previa que a Diretoria fosse escolhida até outubro de 2000, mas o governo do estado resolveu postergar a implantação da entidade. Está prevista para meados de 2001 uma reunião para avaliar o processo definitivo de implantação da FUNAPE. Deverá ser criada uma Diretoria de Previdência dentro da Secretaria de Administração, a qual se incumbirá, até a implantação da FUNAPE, da gestão do FUNAFIN e do controle da folha de aposentados e pensionistas do estado. Esse Diretoria funcionará como um embrião da FUNAPE.

Composição do Conselho de Administração

Este conselho será formado por 9 membros efetivos e oito suplentes, todos escolhidos dentre pessoas com formação superior, de reconhecida capacidade e experiência comprovada, preferencialmente em uma das seguintes áreas: seguridade, administração, economia, finanças, contabilidade, direito ou engenharia. Uma particularidade do modelo da FUNAPE é a exigência de que todos os membros do Conselho deverão ser servidores públicos estaduais ativos ou inativos ou, então, pensionistas desses servidores. O grupo de trabalho responsável pela implantação do novo regime próprio acredita que essa é a melhor forma de garantir um efetivo envolvimento dos Conselheiros e restringir a ingerência política na gestão da FUNAPE.

Na tabela 6 encontram-se os critérios da composição do Conselho de Administração, os quais valem também para os respectivos suplentes.

Tabela 6 - Critérios de Escolha dos Conselheiros de Administração Efetivos da FUNAPE

| Órgãos / Entidades | Número de Escolhidos | Requisitos |
|---------------------------|-----------------------------|--|
| Governador | 5 | Segurados ativos ou inativos ou pensionistas (exceção do Presidente) |
| Segurados Ativos | 2 | Segurado ativo |
| Segurados Inativos | 2 | Segurado inativo ou pensionista |
| TOTAL | 9 | |

Embora o Governador indique a maioria dos Conselheiros, seu poder é contrabalançado pelo fato de algumas decisões (aceitação de bens oferecidos pelo Estado; aquisição, alienação ou oneração de bens imóveis; alteração do estatuto e do regimento interno; e alteração do regime Financeiro de seus Fundos) exigirem maioria qualificada de 2/3 ou 3/5 dos conselheiros. Os mandatos são fixos de 4 anos, respeitadas as normas de indicação pelas entidades. O processo de nomeação dos membros do Conselho de Administração indicados pelos servidores ainda precisa ser regulamentado (Parag. 2, Inciso II, Artigo 10º da Lei Complementar nº 28 de 14 de janeiro de 2000). No caso do primeiro Conselho, quatro membros (dois institucionais e dois indicados pelos segurados) terão mandatos reduzidos de dois anos para produzir a não coincidência de mandatos. Os conselheiros serão remunerados por participação efetiva nas reuniões (valor compatível com a gratificação de Função de Apoio Gratificada, nível 2, símbolo FAG-2, o que equivale hoje a R\$ 155,00).

Composição da Diretoria

A Diretoria da FUNAPE será composta de quatro Diretores indicados pelo Governador e submetidos à apreciação do Conselho de Administração. Este Conselho poderá não aceitar a indicação de um eventual candidato, sendo que, nessa eventualidade,

o Governador deverá, no prazo de 15 dias, submeter uma nova indicação. Como esta decisão não está incluída entre as que requerem uma maioria qualificada e o Governador detém a maioria do Conselho, não haveria problemas para o Poder Executivo em garantir a indicação dos membros da Diretoria. Não há um mandato estabelecido para os membros da Diretoria e não está definido quem detém o poder de destituí-los (o Governador ou o Conselho de Administração).

A proposta de cargos e salários da FUNAPE, ainda em discussão, prevê um salário mensal de R\$ 4.400,00 para o Diretor Presidente e de R\$ 2.970,00 para os demais Diretores.

Composição do Conselho Fiscal

O Conselho Fiscal da FUNAPE será formado por cinco membros efetivos, com os seus respectivos suplentes, valendo para eles os mesmos requisitos aplicáveis aos Conselheiros de Administração, em termos de formação e de serem servidores públicos estaduais ativos ou inativos. Os mandatos são igualmente de quatro anos, sendo que um representante institucional e um representante dos segurados do primeiro Conselho Fiscal terão um mandato reduzido de dois anos, de modo a produzir a não coincidência dos mandatos dos membros. Será permitida uma recondução para períodos consecutivos de mandato. Os critérios de composição estão na tabela 7.

Tabela 7 - Critérios de Escolha dos Conselheiros Fiscais Efetivos da FUNAPE

| Órgãos / Entidades | Número de Escolhidos | Requisitos |
|---------------------------|-----------------------------|--|
| Governador | 3 | Segurados ativos ou inativos ou pensionistas (exceção do Presidente) |
| Segurados Ativos | 1 | Segurado ativo |
| Segurados Inativos | 1 | Segurado inativo ou pensionista |
| TOTAL | 5 | |

Os membros do Conselho Fiscal receberão a mesma remuneração dos membros do Conselho de Administração por reunião.

A lei não especifica nenhuma punição, cível ou criminal, para os membros dos órgãos dirigentes da FUNAPE. Não há menção também aos mecanismos de prestação de contas da FUNAPE.

III.5. Avaliação

Os pontos a serem avaliados nesse item são os critérios para composição dos órgãos superiores de gestão do regime próprio (Conselho de Administração, Diretoria e Conselho Fiscal) e os mecanismos de prestação de contas da entidade gestora perante a sociedade.

Em termos de representatividade e diluição do poder, os critérios de composição mais interessantes são os do Paraná e do Rio de Janeiro. A composição do Conselho de Administração do Rio de Janeiro tem a inconveniência de um número excessivo de membros. Na Bahia e em Pernambuco, observa-se um peso desproporcional do Executivo na indicação dos Conselheiros. O CONPREV aproxima-se de um Conselho de Administração, mas não há uma instância atuando como Conselho Fiscal.

Fora os critérios da diluição do poder e da representatividade, que devem ser observados na estruturação desse Conselho, é importante garantir que os membros possuam a necessária qualificação para o exercício do cargo. A legislação do Paraná e a de Pernambuco exigem formação superior dos Conselheiros e comprovação de qualificação em áreas relacionadas às atividades desempenhadas por uma entidade gestora de sistema previdenciário. Já a legislação que criou o Rioprevidência não trata da qualificação dos membros do Conselho. A exigência feita em Pernambuco de que todos os membros dos órgãos dirigentes sejam servidores públicos ativos ou inativos não é justificável. O ideal seria que as partes com direito a indicar membros aos Conselhos, não se limitassem a escolher alguém de seus próprios quadros, mas procurassem indivíduos de reputação ilibada na sociedade e com comprovada qualificação em gestão previdenciária, financeira ou empresarial. No Rio de Janeiro e na Bahia, o Poder Executivo acaba sendo representado por membros *ex-officio* (Secretários de Estado). Essa prática aumenta o risco de interferência política, na medida em que esses Conselheiros perdem automaticamente seu mandato se forem desligados de seus respectivos cargos. O recomendável é que os indicados pelo Governador não tenham seu mandato de Conselheiro vinculado ao exercício de um cargo político.

É fundamental que haja membros no Conselho com bons conhecimentos do mercado financeiro. O exercício da função de membro de Conselho de Administração deve ser remunerado de forma apropriada, uma vez que o cumprimento fiel das atribuições

implica num dispêndio considerável de tempo. Esse último ponto não está resolvido de forma adequada em nenhum dos estados analisados.

Pode-se argüir que o critério da diluição do poder na composição do Conselho tornaria difícil a gestão do sistema, podendo inclusive retardar a tomada de decisões importantes. Vale salientar que o dever de um Conselheiro de Administração não é defender os interesses particulares do segmento que promoveu sua indicação, mas de zelar pelo cumprimento integral das metas fixadas pela legislação federal, estadual e/ou municipal para a entidade gestora do regime próprio de previdência. Daí a importância de que, uma vez indicado para o Conselho de Administração, o membro tenha um mandato fixo, só podendo ser destituído em caso de comprovação de falta grave em processo administrativo transitado em julgado. Essa é a única forma de assegurar a necessária autonomia na gestão do regime próprio de previdência. O mandato fixo de todos os Conselheiros é algo que não está explícito na legislação de nenhum dos estados estudados. O poder ou entidade que designou um Conselheiro não deverá ter o poder de destituí-lo. Outro aspecto importante é a não coincidência dos mandatos dos Conselheiros, prática instituída na legislação que cria o ParanaPrevidência e a FUNAPE. Em conjunto com a norma do mandato fixo, a não coincidência de mandatos consolida a autonomia administrativa da entidade gestora do regime próprio.

Um ponto falho em todos os sistemas é que o Conselho de Administração não tem autonomia para a indicação da Diretoria Executiva. Em Pernambuco, o Conselho de Administração só tem o poder de aprovar ou rejeitar as indicações do Governador do Estado. O mais conveniente é adotar um mecanismo semelhante ao existente nas empresas privadas de capital aberto, nas quais o poder de indicar e destituir os Diretores cabe exclusivamente ao Conselho de Administração. O Conselho de Administração deve escolher os componentes da Diretoria e monitorar a sua gestão, na medida em que poderá ser responsabilizado por eventuais atos de má administração.

Os mesmos critérios observados na composição do Conselho de Administração valem para o Conselho Fiscal. Além deles, é importante que a composição do Conselho Fiscal seja tal que assegure a sua independência tanto em relação ao Conselho de Administração quanto em relação à Diretoria. O modelo adotado em Pernambuco concede ao Governador do Estado a maioria das indicações do Conselho Fiscal. Além do fato de que nenhuma parte deve gozar de tal maioria nesse Conselho, há o agravante do Governador indicar também a maioria dos integrantes do Conselho de Administração da FUNAPE. No Rio de Janeiro, todos os membros do Conselho Fiscal são indicados pelos servidores públicos. Isso pode ser justificado pelo argumento de que são eles os principais interessados no bom funcionamento do sistema, mas é preciso também levar em conta que a sociedade como um todo tem um interesse importante na questão da previdência funcional, na medida em que a maior parte dos gastos são custeados com os impostos pagos pelos contribuintes. O sistema da ParanaPrevidência parece o mais adequado de todos, uma vez que assegura representação a todos os interessados, sem

garantir a maioria a nenhuma das partes. A indicação de um membro pelo Conselho Regional de Contabilidade é também uma forma de permitir a participação da sociedade civil no monitoramento do sistema.

Falta nesses estados mecanismos mais transparentes de prestação de contas da entidade gestora do regime próprio perante a sociedade. Em todos eles, cumpre-se naturalmente a norma legal de enviar um relatório ao Tribunal de Contas. Havendo um contrato de gestão entre a entidade gestora do regime próprio e a Secretaria de Estado à qual está vinculada, deve-se produzir um relatório apresentando o grau em que as metas propostas foram cumpridas e explicações para o eventual não cumprimento de algumas delas. Tal relatório seria, então, submetido à apreciação do Legislativo e objeto de uma audiência pública. Uma reforma eficaz da previdência funcional necessita de um engajamento mais amplo da sociedade, até para que se possa discutir o custo efetivo desse sistema e as formas socialmente adequadas para financiá-lo.

IV. Estruturação dos Fundos

IV.1. Bahia: FUNPREV

É um fundo único para custeio da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia. Na sua concepção original, não contempla um processo de capitalização de benefícios futuros. Trata-se da introdução de um certo grau de fundeamento num sistema previdenciário funcionando em regime de repartição.

IV.2. Paraná: PARANAPREVIDÊNCIA

O patrimônio da Paraprevidência é formado por dois fundos – o Fundo de Previdência e o Fundo Financeiro – inexistindo qualquer espécie de solidariedade, subsidiariedade ou supletividade entre eles. A Lei-PR nº 12.398, de 30 de dezembro de 1998, previa a existência de um Fundo de Serviços Médico-Hospitalares, mas com a decisão de limitar o espectro de atuação da Parana-previdência às funções estritamente previdenciárias, esse fundo não foi constituído.

O Fundo Financeiro será responsável pelo pagamento dos benefícios previdenciários dos inativos atuais; dos servidores ativos homens, acima de 50 anos, e mulheres, acima de 45, em 30 de dezembro de 1998; e dos ingressantes no serviço público estadual com idade superior aos limites para ingresso no Fundo Previdenciário. O regime financeiro do programa de benefícios previdenciários a cargo desse fundo será de repartição.

O Fundo Previdenciário responderá pelo pagamento dos benefícios previdenciários dos servidores ativos homens, com até 50 anos, e mulheres, com até 45 anos, em 30 de dezembro de 1998 e dos ingressantes no serviço público com idade não superior a esses limites. O regime financeiro do programa de benefícios previdenciários a cargo desse fundo será de capitalização para as aposentadorias não decorrentes de invalidez.

A tabela 8 mostra a evolução das despesas com inativos e pensionistas de cada um desses fundos de acordo com o Parecer do Consultor Atuarial José Roberto Montello:

***Tabela 8 – Evolução das Despesas Previdenciárias
(em Reais de dezembro/98) dos Fundos da Paraprevidência***

| ANO | FUNDO | | ANO | FUNDO | |
|------|---------------|----------------|------|-------------|----------------|
| | Financeiro | Previdenciário | | Financeiro | Previdenciário |
| 1999 | 1.281.637.530 | 5.847.155 | 2025 | 581.264.883 | 1.230.408.716 |
| 2000 | 1.301.635.434 | 11.694.310 | 2026 | 547.144.634 | 1.281.444.846 |
| 2001 | 1.343.161.772 | 17.541.465 | 2027 | 513.932.955 | 1.332.480.976 |
| 2002 | 1.324.075.443 | 60.711.520 | 2028 | 481.709.359 | 1.383.517.106 |
| 2003 | 1.303.499.311 | 107.613.856 | 2029 | 450.542.763 | 1.434.553.236 |
| 2004 | 1.281.339.823 | 159.664.464 | 2030 | 420.491.561 | 1.485.589.366 |
| 2005 | 1.257.519.716 | 210.467.727 | 2031 | 391.603.791 | 1.536.625.496 |
| 2006 | 1.231.941.765 | 260.722.246 | 2032 | 363.917.403 | 1.587.661.626 |
| 2007 | 1.206.440.570 | 311.758.376 | 2033 | 337.460.608 | 1.638.697.756 |
| 2008 | 1.179.054.369 | 362.794.506 | 2034 | 312.252.301 | 1.689.733.886 |
| 2009 | 1.149.931.726 | 413.830.636 | 2035 | 288.302.550 | 1.664.387.878 |
| 2010 | 1.119.228.104 | 464.866.766 | 2036 | 265.613.139 | 1.639.422.060 |
| 2011 | 1.087.106.257 | 515.902.896 | 2037 | 244.178.159 | 1.614.830.729 |
| 2012 | 1.053.732.094 | 566.939.026 | 2038 | 223.984.625 | 1.590.608.268 |
| 2013 | 1.019.275.054 | 617.975.156 | 2039 | 205.320.240 | 1.566.749.144 |
| 2014 | 983.906.210 | 669.011.286 | 2040 | 186.654.856 | 1.543.247.907 |
| 2015 | 947.796.852 | 20.047.416 | 2041 | 167.989.470 | 1.520.099.188 |
| 2016 | 911.117.114 | 771.083.546 | 2042 | 149.324.085 | 1.497.297.700 |
| 2017 | 874.034.647 | 822.119.676 | 2043 | 130.658.700 | 1.474.838.235 |
| 2018 | 836.713.368 | 873.155.806 | 2044 | 111.993.315 | 1.452.715.661 |
| 2019 | 799.312.280 | 924.191.936 | 2045 | 93.327.930 | 1.430.924.926 |
| 2020 | 761.984.397 | 975.228.066 | 2046 | 74.662.545 | 1.409.461.052 |
| 2021 | 724.875.757 | 1.026.264.196 | 2047 | 55.997.160 | 1.388.319.136 |
| 2022 | 688.124.556 | 1.077.300.326 | 2048 | 37.331.775 | 1.367.494.349 |
| 2023 | 651.860.392 | 1.128.336.456 | 2049 | 18.663.390 | 1.346.981.934 |
| 2024 | 616.203.629 | 1.179.372.586 | 2050 | - | 1.326.777.205 |
| | | | 2051 | - | 1.326.777.205 |

IV.3. Rio de Janeiro: RIOPREVIDÊNCIA

O Rioprevidência foi constituído como um fundo único de previdência social, tendo por função arrecadar e administrar os recursos financeiros e outros ativos para o custeio do regime próprio de previdência do funcionalismo público do Estado do Rio de Janeiro. Assim como o FUNPREV, significa a introdução de certo grau de fundeamento num sistema que continua a funcionar em regime de repartição.

A Assessoria Especial da Presidência informou que a idéia de constituição de dois fundos, como no Paraná, não foi seguida; uma vez que exigiria um esforço contributivo muito grande do Estado.

IV.4. Pernambuco: FUNAPE

A Lei Complementar nº 28, de 14 de janeiro de 2000, prevê a criação de dois fundos a serem geridos pela FUNAPE: o FUNPREV (Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco) e o FUNAFIN (Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco).

Ao FUNAPREV estarão vinculados os servidores ativos que, no momento da implantação total do Sistema de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco, só venham a atender, a partir do prazo de cinco anos, todos os requisitos necessários à aposentadoria, transferência para inatividade ou reforma. Os servidores ingressantes homens, com até 50 anos, e mulheres, com até 45 anos, serão também vinculados ao FUNAPREV.

Os atuais inativos e pensionistas, os servidores ativos que passarão para a inatividade em período inferior a cinco anos e os ingressantes no serviço público estadual com idade superior aos limites estabelecidos para o FUNAPREV serão vinculados ao FUNAFIN.

O regime financeiro do FUNAPREV será de capitalização para os proventos de aposentadoria e transferência para a inatividade e de repartição de capital de cobertura para as pensões e o auxílio-reclusão. O regime financeiro do FUNAFIN, por sua vez, será o de mera cobertura do passivo atuarial, já constituído na data da promulgação da referida Lei Complementar, e a constituir relativamente aos segurados considerados inelegíveis para vinculação ao FUNAPREV.

Até a efetiva implantação da FUNAPE, o FUNAFIN é a Unidade Orçamentária, vinculada à Secretaria de Administração e Reforma do Estado, responsável pela execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial do Sistema de Previdência Social dos Servidores do Estado de Pernambuco.

IV.5. Avaliação

Enquanto no Paraná e, futuramente, em Pernambuco o regime próprio de previdência do estado opera com dois fundos (um financeiro e outro previdenciário) os regimes da Bahia e do Rio de Janeiro trabalharão com um único fundo financeiro para custeio da previdência dos servidores públicos. A estrutura de dois fundos é interessante para se realizar a transição de um sistema de benefício definido em regime de repartição simples para um sistema de benefício definido em regime de capitalização. Nesse caso, o fundo financeiro cuidará do custeio dos benefícios já concedidos ou a serem concedidos no curto prazo, enquanto o fundo previdenciário cuidará de capitalizar os recursos para custeio dos benefícios futuros. Completada a transição, os benefícios concedidos terão sido custeados com as próprias contribuições dos respectivos beneficiários e dos órgãos empregadores. Isso quer dizer que cada geração de servidores estará custeando os seus próprios benefícios. Essa seria uma forma ideal de organizar a previdência funcional, mas exige um esforço contributivo adicional do ente público para bancar os custos do processo de transição.

A outra alternativa, adotada no Rio de Janeiro e na Bahia, é constituir um único fundo financeiro para auxiliar no custeio do regime próprio, o qual continuaria contudo a funcionar num regime de repartição, sem a capitalização de benefícios futuros. A idéia é que a constituição desse fundo e os retornos obtidos com as aplicações aliviem os gastos do ente público com o pagamento dos benefícios de servidores inativos e pensionistas. A solução do Paraná e de Pernambuco é mais eficiente, mas depende crucialmente da capacidade do Estado de arcar com os custos da transição. Essa dificuldade ficou evidente em Pernambuco, onde ainda não se conseguiu que o Estado destinasse verbas específicas para a capitalização do FUNAPREV (o fundo previdenciário).

Mais importante, contudo, é que as alíquotas de contribuição e o cronograma de aportes financeiros do ente público tenham sido estabelecidos com base em rigorosa análise atuarial. Como nenhum dos estados possui um cadastro confiável dos seus servidores, não é possível estimar se as alíquotas atualmente cobradas serão suficientes para o equilíbrio financeiro de longo-prazo dos regimes próprios. O objetivo maior da legislação nesse momento não é realizar a transição de um sistema em repartição para um em regime de capitalização, mas assegurar que a previdência funcional esteja organizada em bases atuarialmente sólidas, respeitados os limites legais para gastos com servidores inativos e pensionistas.

V. Fontes de Recursos

V.1. Bahia: FUNPREV

Em agosto de 2000, o patrimônio do FUNPREV era de aproximadamente R\$ 900 milhões. O Fundo recebeu um aporte inicial de R\$ 400 milhões referentes à privatização da COELBA. Em dezembro de 1999, o fundo recebeu um novo aporte a título de antecipação dos recursos de privatização da EMBASA no valor de R\$ 450 milhões. O Estado da Bahia firmou um contrato com a Caixa Econômica Federal-CEF, no qual foram transferidos ao FUNPREV R\$ 90 milhões em moeda corrente e R\$ 360 milhões em títulos de emissão da CEF, cujo resgate dar-se-á em 15 anos, vencendo a primeira prestação mensal no prazo de 30 dias a partir da liquidação financeira decorrente do leilão de privatização da EMBASA. Esses títulos rendem atualmente cerca de R\$ 7 milhões/mês. Quando a EMBASA for efetivamente privatizada, o FUNPREV incorporará o eventual ágio verificado na venda, que é estimado em R\$ 130 milhões pela Diretoria do Fundo.

O FUNPREV recebeu os imóveis do antigo IAPSEB, mas estes acabaram sendo repassados para o Estado (art. 3º da Lei nº 7.593 de 20 de janeiro), pois foram considerados de difícil negociação e baixa capacidade geradora de renda. Atualmente, o Fundo não tem nenhum imóvel em sua carteira. O dinheiro arrecadado com venda dos imóveis repassados para o Estado deverá ser incorporado pelo FUNPREV.

Os processos de compensação financeira junto à União geram atualmente uma entrada de R\$ 129.300,00 ao mês, resultante de 1.563 processos já compensados. A Diretoria do FUNPREV estima que, até 2002, terá um total de 4.000 processos compensados, gerando uma receita mensal de R\$ 330.000,00.

A lei que instituiu o FUNPREV em 1998, fixou tabelas progressivas de contribuição previdenciária para os servidores (ativos, inativos e pensionistas) e para o Estado. A Lei nº 7.593, de 20 de janeiro de 2000, alterou a tabela de contribuição do Estado, antecipando as alíquotas mais elevadas. A tabela 9 apresenta o cronograma vigente das alíquotas:

Tabela 9 – Cronograma de Evolução das Alíquotas de Contribuição Previdenciária no Estado da Bahia

| Ano | Servidores (Ativos, Inativos e Pensionistas) | Estado |
|------------------|---|---------------|
| 2000 | 6,5 | 6,5 |
| 2001 | 8,0 | 8,0 |
| 2002 | 9,5 | 9,5 |
| 2003 | 11,0 | 11,0 |
| 2004 | 12,0 | 12,5 |
| 2005 | 12,0 | 14,0 |
| 2006 | 12,0 | 15,5 |
| 2007 | 12,0 | 17,0 |
| 2008 | 12,0 | 18,5 |
| 2009 | 12,0 | 20,0 |
| A partir de 2010 | 12,0 | 21,0 |

Em 2000, os segurados e as patrocinadoras públicas estão pagando alíquotas iguais de 6,5%, embora deva ser notado que não há alíquota patronal no caso dos pensionistas. A arrecadação total é de R\$ 20 milhões/mês, sendo que a parte dos servidores é R\$ 750 mil maior que a do Estado em função dos pensionistas. A Diretoria do FUNPREV mencionou que as premissas para os primeiros cálculos das alíquotas partiram de hipóteses não muito realistas.

V.2. Paraná: PARANAPREVIDÊNCIA

O Estado do Paraná estabeleceu com a União um contrato para cessão dos direitos de crédito sobre os *royalties* da hidrelétrica de Itaipu Binacional, no período de maio de 2000 a dezembro de 2020, em troca de Certificados Financeiros do Tesouro (CFTs), a serem utilizados exclusivamente na capitalização dos fundos previdenciários, no valor total de R\$ 1.637.203.969,96. Já foi efetuado, em maio de 2000, o pagamento de uma parcela mensal inicial do primeiro lote de títulos, com vencimento previsto para 15 de dezembro de 2000. Todos esses títulos estão sob a custódia do Banco do Brasil. Os recursos oriundos da privatização da COPEL estão previstos para janeiro de 2001 e os da privatização da SANEPAR para janeiro de 2003.

Em relação aos imóveis, com exceção daqueles pertencentes ao antigo IPE, ainda não houve a aceitação formal de nenhum imóvel cedido pelo Estado para a Paranaprevidência. O processo de transferência envolverá duas avaliações independentes (uma do Estado e outra da Paranaprevidência); havendo uma disparidade considerável

entre as duas avaliações, as partes contratam, em comum acordo, uma terceira. A avaliação realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) do Rio de Janeiro apurou um valor de R\$ 1 bilhão para a carteira imobiliária do Estado passível de ser transferida à Parana Previdência, mas o estoque atualmente identificado de imóveis atinge um valor de R\$ 250 milhões. A tabela 10 resume as informações sobre as fontes de recursos da Parana Previdência.

O cálculo da Secretaria Especial para Assuntos de Previdência é que o Governo do Estado já antecipou em oito anos recursos necessários à capitalização dos fundos previdenciário e financeiro geridos pela Parana Previdência.

Tabela 10 – Fontes de Recursos da Parana Previdência

| Ativos | Valor | Fundo Previdenciário | Fundo Financeiro |
|-----------------------------|--|------------------------------------|-----------------------------------|
| <i>royalties</i> de Itaipu | R\$ 1,67 bilhão | 76% R\$ 1,27 bilhão | 24% R\$ 370 milhões |
| Compensação Financeira INSS | Estoque da dívida R\$ 95 milhões Fluxo mensal R\$ 5 milhões | 100% do fluxo R\$ 5 milhões/mês | 100% do estoque R\$ 95 milhões |
| Privatização da COPEL | R\$ 2,10 bilhões | 15% R\$ 300 milhões | 85% R\$ 1,8 bilhões |
| Imóveis | Avaliação da FGV R\$ 1 bilhão | 100% R\$ 1 bilhão | |
| Privatização da SANEPAR | Valor Patrimonial R\$ 460 milhões | 20% R\$ 92 milhões | 80% R\$ 368 milhões |

O Relatório Gerencial de junho de 2000 da Diretoria de Previdência da Parana Previdência apresenta os dados relativos ao processo de compensação financeira junto ao INSS (tabela 11). Até novembro de 2000, 332 processos já haviam sido compensados junto ao INSS, o que representa um fluxo mensal de R\$ 112.000,00. A Parana Previdência recebeu até essa data um valor total de R\$ 1.116.000,00 fruto do processo de compensação. Já foram encaminhados 16.000 requerimentos de compensação ao INSS, os quais, se integralmente atendidos, resultarão num fluxo mensal de R\$ 2.200.000,00.

Tabela 11 – Informações do Processo de Compensação Financeira no Estado do Paraná

| Mês/Ano | Fluxo | | Total |
|----------|-----------|------------|------------|
| | Mensal | Atrasado | |
| Fev/2000 | 3.565,50 | 29.957,57 | 33.523,07 |
| Mar/2000 | 3.565,50 | | 3.565,50 |
| Abr/2000 | 9.644,76 | 63.832,00 | 73.476,76 |
| Mai/2000 | - | - | - |
| Jun/2000 | 9.644,76 | 337.897,89 | 347.542,65 |
| Total | 26.420,52 | 431.687,46 | 458.107,98 |

A Lei que criou a ParanaPrevidência alterou também o percentual de contribuição dos servidores públicos ativos e inativos do Estado. Todos aqueles recebendo proventos até o valor de R\$ 1.200,00 (salários, aposentadorias ou pensões) continuaram contribuindo com a alíquota de 10%; sobre os valores que excedessem esse teto aplicou-se uma alíquota de contribuição de 14%. A estrutura salarial dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas do Estado mostra que 77,4% dos cargos enquadravam-se na primeira categoria, enquanto apenas 22,6% recebiam proventos superiores a R\$ 1.200,00. A contribuição previdenciária média passou, assim, a ser de 11,12%, gerando um aumento de arrecadação mensal de R\$ 4,3 milhões.

V.3. Rio de Janeiro: RIOPREVIDÊNCIA

As fontes de recursos para a capitalização do Rioprevidência são as seguintes:

- a) *Royalties* do Petróleo: R\$ 7,8 bilhões em Certificados Financeiros do Tesouro (CFTs) (depositados no CETIP) com prazo de 15 anos e que já estão gerando um fluxo mensal para o Rioprevidência;
- b) Compensação Financeira – em 2000 foram compensados mil processos, proporcionando uma receita de R\$ 1.011.000,00. A previsão para 2001 é de obter R\$ 9.410.000,00 com a compensação financeira junto ao INSS;
- c) Dívida ativa do Estado até 1997 – estima-se que esse valor represente algo em torno de R\$ 5 / 10 milhões. Até agosto de 1999, o Rioprevidência não havia recebido nenhum repasse da Secretaria da Fazenda referente a esse dinheiro, mas o Tribunal de Contas do Estado já determinou a transferência dos valores arrecadados;

d) Imóveis: atualmente possui 200 imóveis escriturados que vão gerar cerca de R\$ 42 mil/mês (quando chegaram geravam apenas R\$ 6 mil/mês). O valor desses imóveis é estimado em R\$ 20 milhões. A Diretoria do Rioprevidência não tem interesse em imóveis que não tenham perfil de renda. O Fundo está desenvolvendo um intenso trabalho de pesquisa em relação aos imóveis.

e) Patrimônio da Previ-Banerj: só será incorporado após o término da liquidação (se sobrar). Atualmente esse patrimônio é estimado em R\$ 200 milhões.

f) Contribuições dos participantes: R\$ 40 milhões/mês.

g) Contribuições do Estado: o montante aportado pelo estado é variável; em agosto de 2000 estava em torno de R\$ 60 milhões/mês.

Em agosto de 2000, o Rioprevidência não possuía caixa para aplicação. Até pouco tempo atrás dispunha de um caixa de R\$ 32 / 34 milhões (foi esse o valor estabilizado em cinco meses). Em agosto de 2000, o fundo estava sem liquidez: todos os valores arrecadados eram pagos em benefícios. Não há nenhuma previsão de aporte de recursos de privatização para o Rioprevidência.

As contribuições dos servidores e do Estado obedecem à tabela 12:

Tabela 12 – Alíquotas de Contribuição ao Rioprevidência

| Categoria | Alíquota |
|-------------------|--|
| Servidores Ativos | 11% |
| Servidor Inativo | 9% |
| Pensionista | 0% ^a |
| Estado | 1,6 vezes o valor total da contribuição dos servidores |

^a A pensão corresponde a 80% do valor da aposentadoria do titular.

V.4. Pernambuco: FUNAPE

O art. 9º do Decreto 22.425, de 05 de julho de 2000, que estabeleceu as normas para a implantação do FUNAFIN, determina que o Estado deve aportar bens a esse fundo, no montante equivalente a, no mínimo, 5% do passivo atuarial de que a trata a Lei Complementar nº 28, calculado pela técnica do Modelo Dinâmico de Solvência, conforme Nota Técnica Atuarial da Fundação Getúlio Vargas-FGV, trazido a valores presentes (taxa nominal de juros de 6% aa). Uma avaliação preliminar feita pela equipe encarregada da implantação do FUNAPE estima que esse passivo atuarial seja da ordem de

R\$ 8 bilhões de reais, o que implicaria num aporte de, pelo menos, R\$ 400 milhões. Esses recursos deverão vir da privatização da CELPE e devem atingir a quantia de R\$ 450 milhões. Ainda não foi definido o percentual que será aportado em numerário e em títulos.

A Lei Complementar nº 28, de 14 de janeiro de 2000, que criou o Sistema de Previdência Social dos Servidores do Estado de Pernambuco, estabeleceu alíquotas iguais, de 13,5%, para os servidores ativos e para o Estado, a título de contribuição previdenciária. Decidiu-se isentar os servidores inativos e pensionistas de contribuições previdenciárias. Estas novas alíquotas entraram em vigor em 01 de maio de 2000. A equipe gestora do projeto da FUNAPE deverá encomendar um estudo de simulação à FGV-RJ para verificar quanto do incremento de caixa do Estado, em função do aumento das alíquotas previdenciárias, poderá ser retirado para capitalização do FUNAPREV. A proposta da equipe é que o Estado coloque R\$ 5,7 milhões mensais para capitalização do FUNAPREV. Até o momento, o Estado não pôde abrir mão desse adicional, uma vez que foram descobertos novos passivos - falta de pagamentos de inativos e inadimplência de municípios conveniados ao IPSEP - os quais resultam num déficit mensal de R\$ 8 milhões. De qualquer modo, o parágrafo 1 do Artigo 6º do Decreto 22.425, de 14 de janeiro de 2000, estabelece que a partir de 1º de janeiro de 2001, o Estado deve aportar 6,46% sobre a base de cálculo para contribuição previdenciária dos segurados em atividade em conta específica do FUNAFIN para constituição de reserva para futura implantação do FUNAPREV.

O Estado também se dispôs a repassar para o FUNAFIN os títulos que receberá da União decorrentes da alienação de carteiras imobiliárias (BANDEPE e IPSEP) e de carteira de créditos do ICVS. A primeira soma R\$ 200 milhões e os créditos do ICVS devem chegar a R\$ 100 milhões.

O Estado possui uma carteira de cerca de 100 imóveis, os quais poderiam ser utilizados para capitalização dos fundos previdenciários. Até agosto de 2000, nenhum imóvel havia sido incorporado ao patrimônio do FUNAFIN. A Caixa Econômica Federal-CEF fez uma avaliação preliminar dos imóveis do Estado, mas não se tem idéia do valor apurado. A equipe gestora do projeto de criação da FUNAPE já identificou três imóveis com maior potencial de comercialização, um dos quais (a residência de veraneio do Governador localizada em Porto de Galinhas) teria um valor entre R\$ 15 a 20 milhões.

Até o início de 2001, portanto, não haverá nenhuma capitalização do sistema de previdência dos servidores públicos do Estado.

V.5. Avaliação

A principal fonte de recursos para a constituição de fundos de ativos com finalidade previdenciária foi a privatização de empresas estatais. Com exceção do Rio de Janeiro, que não possuía mais empresas a privatizar, os demais Estados utilizaram ou planejam utilizar os recursos oriundos de privatizações para capitalizar seus fundos previdenciários. O Estado da Bahia recorreu inclusive ao mecanismo de antecipação de receitas da privatização da empresa estadual de saneamento por meio de um acordo com a Caixa Econômica Federal. Rio de Janeiro e Paraná têm a vantagem de poder utilizar *royalties* referentes ao petróleo e a hidroelétrica de Itaipu, respectivamente, para capitalizar seus regimes próprios. Um acordo efetuado com a União permitiu a antecipação desses recursos mediante a troca dos direitos sobre esses *royalties* por Certificados Financeiros do Tesouro, utilizáveis exclusivamente para fins previdenciários. São títulos públicos de longo prazo mas que já começam a gerar um fluxo de caixa mensal para os fundos previdenciários desses estados.

Em todos os casos estudados, bens imóveis do Estado foram ou serão utilizados para a capitalização dos fundos previdenciários. A experiência do FUNPREV, que acabou repassando os imóveis recebidos para o Estado, mostra que esse ativo nem sempre é adequado para a capitalização do sistema, uma vez que exige um trabalho de regularização da documentação e a criação de uma estrutura (ou contratação de serviço especializado) de gestão imobiliária. Pode ser mais interessante que o próprio estado ou município se encarregue da venda ou gestão dos imóveis, transferindo os recursos arrecadados para o fundo previdenciário. A compensação financeira junto ao INSS é uma fonte utilizada por todos os quatro estados. O seu uso, porém, exige a criação de uma estrutura própria (ou a contratação no mercado desses serviços), geralmente no âmbito da Diretoria de Benefícios, para levantar e armazenar em meio eletrônico apropriado as informações dos servidores necessárias para a conclusão do processo no INSS.

Deve-se analisar ainda as alíquotas de contribuição vigentes em cada estado e a decisão de cobrar ou não contribuições dos inativos e dos pensionistas. Conforme mostra o quadro 1, não há uma uniformidade dos estados analisados em relação a esses aspectos. Como será discutido adiante, não é possível afirmar hoje se essas alíquotas são suficientes para o financiamento a longo prazo desses regimes próprios, uma vez que os dados cadastrais que alimentaram as análises atuariais não estavam completos ou atualizados. O problema é agravado pela discussão jurídica relativa à cobrança de inativos e pensionistas. Se tal dispositivo for efetivamente proibido, os cálculos atuariais dos três estados que praticam essa cobrança poderão ser seriamente comprometidos. Além disso, essa é uma premissa fundamental para os estados que irão reformar seus regimes próprios. A decisão de não cobrar dos inativos e pensionistas significa que ou se penalizará os servidores atualmente na ativa (elevação das alíquotas), ou o conjunto da sociedade (elevação da carga tributária ou limitação de investimentos sociais prioritários). Nenhuma benesse é gratuita.

Quadro 1 – Alíquotas de Contribuição e Cobrança de Servidores Inativos e Pensionistas

| Estado | Alíquotas de Contribuição dos Servidores | Cobrança de Servidores Inativos e Pensionistas |
|----------------|---|---|
| Bahia | 6,5% | Sim |
| Paraná | 10% | Sim |
| Rio de Janeiro | 11% (ativos) | Não. Pensionistas têm benefício reduzido. |
| Pernambuco | 13,5% | Não |

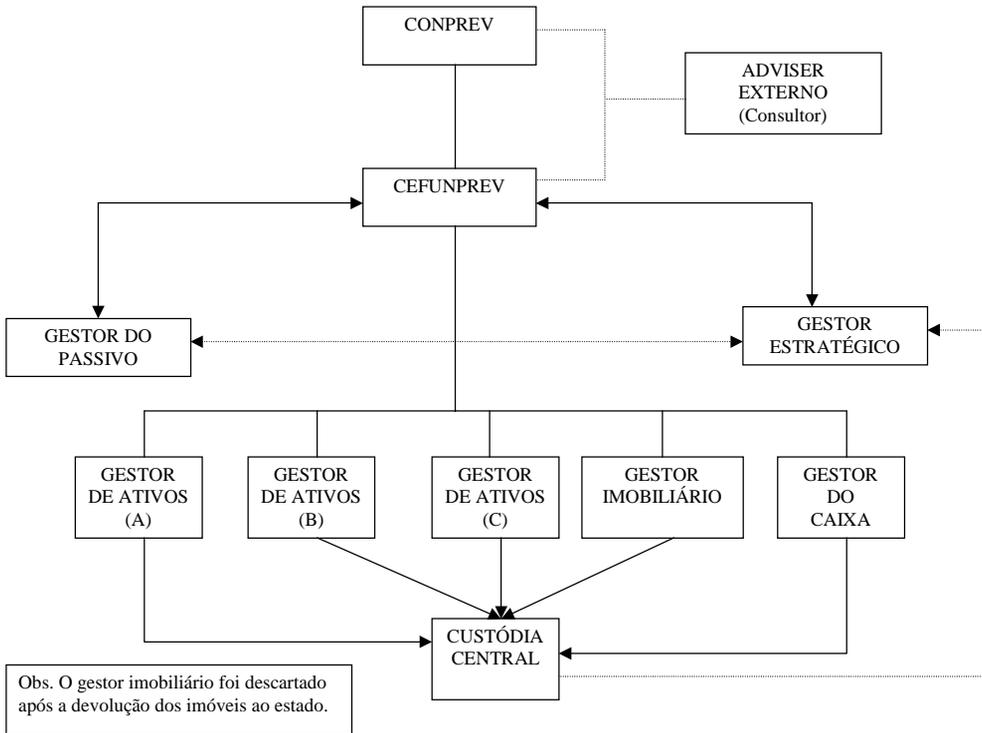
VI. Estrutura Organizacional e de Cargos e Salários

VI.1. Bahia: FUNPREV

O FUNPREV possui uma estrutura organizacional bastante enxuta, composta apenas de um Diretor Geral, um Gerente de Investimentos, um Gerente de Patrimônio, um Assessor do Diretor (cargo momentaneamente vago) e uma secretária. Desse quadro de oito pessoas, quatro são funcionários da Secretaria da Fazenda e dois são oriundos do antigo IAPSEB (hoje lotados na Secretaria de Administração). Os funcionários recebem os salários do concurso de origem acrescido do salário do cargo. A Gerência de Investimentos tem experimentado maior rotatividade, sendo que já está no terceiro ocupante. A Gerência de Patrimônio desempenha as seguintes atividades: (a) pagamento de benefícios; (b) devolução de pensões; (c) contabilidade; (d) entendimentos com o Tribunal de Contas do Estado para prestação de contas e (e) administração de créditos imobiliários oriundos do antigo IAPSEB (407 empréstimos).

O Diretor do FUNPREV explicou que essa estrutura diminuta deve-se à própria concepção da entidade, que prevê uma execução inteiramente terceirizada dos serviços, conforme mostra a figura 3. A equipe interna cuidaria exclusivamente do estabelecimento de diretrizes e do monitoramento dos terceirizados.

Figura 3 - A Estrutura Idealizada do FUNPREV



VI.2. Paraná: PARANAPREVIDÊNCIA

A Diretoria da Parana Previdência estava selecionando no final de 2000, por meio de licitação, uma empresa de consultoria para elaborar uma proposta de cargos e salários para a entidade, a qual será submetida ao Conselho de Administração no início de 2001. Até a aprovação dessa nova estrutura, a Diretoria recebe uma remuneração equivalente à de Secretário de Estado.

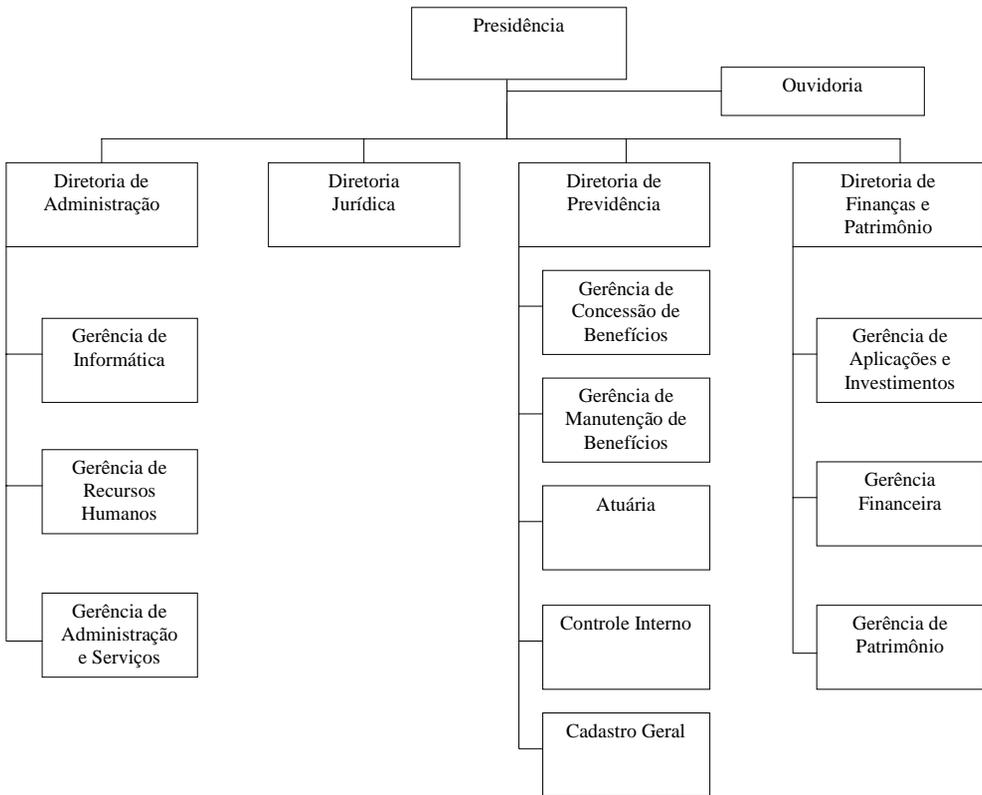
O quadro de pessoal da Parana Previdência é formado, em sua maioria, por funcionários celetistas, embora haja também pessoal do antigo IPE e pessoal cedido da Secretaria de Administração. A ideia é que, futuramente, todos os funcionários da Parana Previdência sejam celetistas.

A figura 4 mostra o organograma da Parana Previdência e a tabela 13, o seu quadro de pessoal em 26 de junho de 2000.

Tabela 13 – Quadro de Pessoal da Paranaprevidência (26/06/00)

| Órgão | Número de Funcionários |
|---|-------------------------------|
| Presidência | |
| - Funcionários (inclui 2 da Ouvidoria) | 7 |
| - Funcionários IPE | 1 |
| Sub-Total 1 | 8 |
| | |
| Diretoria de Administração | |
| - Funcionários | 18 |
| - Funcionários – IPE | 4 |
| - Funcionários – SEAD | 3 |
| - Estagiários | 5 |
| Sub-Total 2 | 30 |
| | |
| Diretoria Jurídica | |
| - Funcionários | 17 |
| - Funcionários-IPE | 2 |
| - Estagiários | 9 |
| Sub-Total 3 | 28 |
| | |
| Diretoria de Previdência | |
| - Funcionários | 31 |
| - Funcionários-IPE | 14 |
| - Funcionários-SEAD | 12 |
| - Estagiários | 17 |
| Sub-Total 4 | 74 |
| | |
| Diretoria de Finanças e Patrimônio | |
| - Funcionários | 10 |
| Sub-Total 5 | 10 |
| | |
| TOTAL | 150 |

Figura 4 -Organograma da PARANAPREVIDÊNCIA



VI.3. Rio de Janeiro: RIOPREVIDÊNCIA

O Rioprevidência não possui quadro próprio de pessoal; seus funcionários são emprestados de outros órgãos do Estado, apesar de algumas pessoas já terem sido recrutadas, no mercado, para ocupar cargos em comissão. A legislação que estabelece as normas de funcionamento do fundo prevê a criação de quadro próprio, mas isso só será implementado futuramente, ainda sem data especificada. Quando esse quadro próprio for constituído, terá de seguir o padrão de carreira vigente no Estado. A Diretoria do Rioprevidência não acredita que este seja o momento para criar uma política de remuneração diferenciada para os funcionários da entidade.

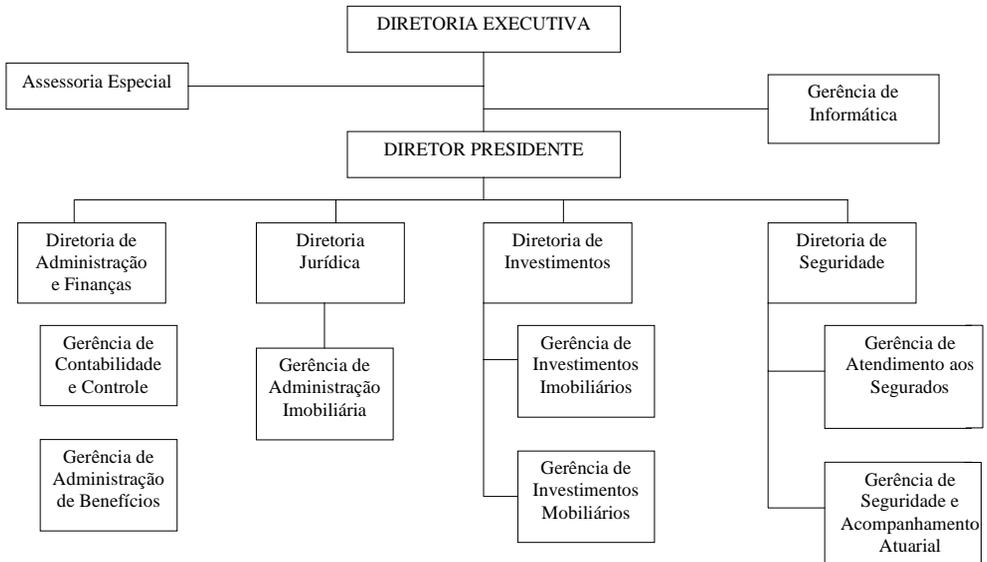
A estrutura organizacional do Rioprevidência não inclui uma Ouvidoria e não há nenhuma proposta para criação de uma.

A tabela 14 apresenta o quadro de pessoal do Rioprevidência em julho de 2000, e a figura 5 o seu organograma.

Tabela 14 – Quadro de Pessoal do Rioprevidência (julho/2000)

| | |
|--|---|
| Presidência | 1 |
| Assessoria Especial | 1 |
| | |
| Diretoria de Administração e Finanças | 1 (Diretor) |
| - Gerência de Contabilidade e Controle | 4 |
| - Gerência de Administração de Benefícios | |
| | |
| Diretoria Jurídica | 1 (Diretor) |
| - Gerência de Administração Imobiliária | 10 |
| | |
| Diretoria de Investimentos | 0 (Diretor de Administração e Finanças) |
| - Gerência de Investimentos Imobiliários | 0 |
| - Gerência de Investimentos Mobiliários | 3 |
| | |
| Diretoria de Seguridade | 1 (Diretor) |
| - Gerência de Atendimento aos Segurados | 3 |
| - Gerência de Seguridade e Acompanhamento Atuarial | 4 |
| | |
| Gerência de Informática | 1 |
| TOTAL | 30 |

Figura 5 - Organograma do RIOPREVIDÊNCIA



VI.4. Pernambuco: FUNAPE

A equipe responsável pela implantação da FUNAPE já possui uma minuta de lei estabelecendo o organograma e a estrutura de cargos e salários da fundação. Como o processo de implantação da FUNAPE foi postergado pelo governo do estado, provavelmente para 2001, não há previsão de encaminhamento desse projeto de lei para a Assembléia Legislativa. Não está definido quais as carreiras que serão ocupadas por funcionários estatutários do Estado ou por funcionários celetistas. Provavelmente, os celetistas serão empregados nas carreiras não exclusivas da FUNAPE.

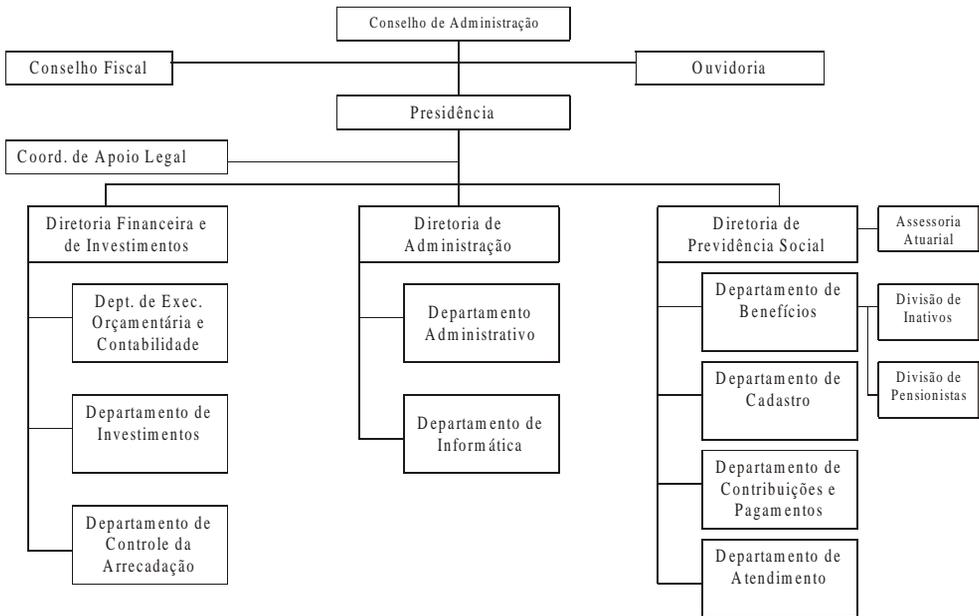
O maior problema da construção da estrutura de cargos e salários é evitar conflitos com outras fundações do Estado, razão pela qual resolveu-se adotar, na proposta em discussão, os critérios vigentes para o funcionalismo público do estado. Foram também realizadas algumas pesquisas salariais junto a Entidades Fechadas de Previdência Privada: a FUNCEF, a Previ-BB e a Fundação Banorte. A previsão inicial é que a FUNAPE venha a ter 36 cargos em comissão e 50 cargos operativos, totalizando um quadro de 86 funcionários.

A tabela 15 mostra a proposta de cargos em comissão e funções gratificadas para a FUNAPE e a figura 6 apresenta o organograma a ser implantado.

Tabela 15 – Proposta de Cargos e Salários para os Cargos em Comissão da FUNAPE

| Denominação | Remuneração | Quantitativo | Custo Total |
|---------------------------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| Presidente | 4.400,00 | 01 | 4.400,00 |
| Diretor Financeiro e de Investimentos | 2.970,00 | 01 | 2.970,00 |
| Diretor de Previdência Social | 2.970,00 | 01 | 2.970,00 |
| Diretor de Administração | 2.970,00 | 01 | 2.970,00 |
| Coordenador de Apoio Legal | 2.673,00 | 01 | 2.673,00 |
| Ouvidor | 2.673,00 | 01 | 2.673,00 |
| Coordenador de Fiscalização | 2.673,00 | 01 | 2.673,00 |
| Analista Previdenciário | 1.650,00 | 01 | 1.650,00 |
| Analista de Investimentos | 1.650,00 | 01 | 1.650,00 |
| Analista de Informação | 1.650,00 | 01 | 1.650,00 |
| Analista de Planejamento | 1.650,00 | 01 | 1.650,00 |
| Secretária Executiva | 990,00 | 01 | 990,00 |
| Secretária de Diretoria | 550,00 | 03 | 1.650,00 |
| Assistente Administrativo | 550,00 | 08 | 1.650,00 |
| Função Gerencial Gratificada –1 | 550,00 | 05 | 4.400,00 |
| Função de Apoio Gratificada – 1 | 200,00 | 05 | 1.000,00 |
| Função de Apoio Gratificada – 2 | 155,0 | 05 | 775,00 |
| Total | | 36 | 38.394,00 |

Figura 6 - Organograma da FUNAPE



VI.5. Avaliação

Com exceção da Bahia, a estrutura organizacional da entidade gestora do regime próprio nos estados é composta por uma Diretoria Executiva e por três (Pernambuco) ou quatro (Paraná e Rio de Janeiro) Diretorias. A diferença é que no Paranaprevidência e no Rioprevidência há uma Diretoria Jurídica, enquanto na FUNAPE a atividade jurídica será desempenhada por um Coordenador de Apoio Legal. No caso do Rioprevidência, a Diretoria Jurídica cuida da gestão imobiliária da entidade, o que, dado o número e a situação legal dos imóveis repassados, tem exigido um esforço considerável. Uma outra distinção é que, no modelo da FUNAPE e da Paranaprevidência, a área financeira está no âmbito da Diretoria de Investimentos, enquanto na Rioprevidência, a área financeira está junto da Diretoria de Administração.

Como seria de se esperar, a estrutura organizacional encontrada nas entidades gestoras dos estados analisados corresponde às atividades desempenhadas por tais entidades. A atividade fim do regime próprio de previdência é exercida pela Diretoria de Seguridade (ou Benefícios), sendo que a estrutura precisa contemplar ainda as duas atividades meio com uma Diretoria de Investimentos e uma Diretoria de Administração. Na etapa inicial do regime próprio, quando os ativos acumulados ainda são muito poucos, a Diretoria de Investimentos e a de Administração podem ser exercidas por uma mesma pessoa, como ocorre atualmente no Rioprevidência. A maior carga administrativa recai,

desde o início, na Diretoria de Seguridade, à qual cabe a gestão do passivo do regime próprio, incluindo-se a manutenção do cadastro, controle das contas individuais e pagamento de benefícios. Isso está mais evidente no caso da Parana Previdência, que integra a gestão de ativos e passivos do regime próprio, e certamente se verificará em Pernambuco. A Ouvidoria é um órgão que só está presente na estrutura organizacional da Parana Previdência e da FUNAPE. Dada a natureza do serviço prestado por uma entidade gestora de regime próprio de previdência social, é importante a presença de uma Ouvidoria como um mecanismo de comunicação com os segurados e como fonte de subsídios para um esforço de melhoria contínua no atendimento.

O grau de terceirização das atividades é uma dimensão básica para a avaliação da estrutura organizacional. A legislação (Resolução CMN nº 2.652, de 23 de setembro de 1999) estabelece que as aplicações em valores mobiliários deverão ser realizadas por meio de instituições especializadas do mercado financeiro. Observado o conteúdo dessa Resolução, não há necessidade de constituição de uma equipe grande na área de investimentos, na medida em que a entidade não pode gerir uma carteira própria. As duas atividades importantes são a seleção e o acompanhamento do desempenho dos gestores de ativos e a análise de risco. Essa última atividade pode inclusive ser terceirizada, como pretendia fazer o FUNPREV com a criação da figura do “Gestor Estratégico”. Na Parana Previdência, a área de investimentos é composta pelo Diretor Financeiro e uma Gerente de Aplicações e Investimentos. No Rioprevidência, o Diretor de Investimentos responde praticamente sozinho pela área e, no FUNPREV, o Diretor e o Gerente de Investimentos gerenciam as aplicações.

A terceirização da gestão do passivo também é algo recomendável, embora mais complicada em função da ausência de prestadores de serviços com um produto apropriado para os regimes próprios, conforme discutir-se-á no item dedicado à gestão de passivo. Na Parana Previdência, por exemplo, as atividades de gestão do passivo são realizadas internamente e a Diretoria responsável abriga a metade dos 150 funcionários da entidade. A terceirização da gestão do passivo poder ser, pois, um instrumento interessante para dotar as entidades gestoras dos regimes próprios de uma estrutura enxuta. A experiência da Parana Previdência mostrou ainda que é possível a terceirização da contabilidade do regime próprio, no caso para uma empresa que prestava serviços a Entidades Fechadas de Previdência Privada.

No que se refere à estrutura de cargos e salários, encontrou-se duas alternativas nos estados estudados. No Paraná, como a entidade gestora foi constituída na forma de serviço social autônomo, não houve necessidade de seguir o modelo de cargos e salários vigente em outros organismos da administração indireta. A referência que está sendo utilizada é o universo das Entidades Fechadas de Previdência Privada. Essa opção é bastante lógica, uma vez que as atividades executadas são muito semelhantes. Nos demais estados, como a entidade gestora permaneceu dentro do setor público, a estrutura de

cargos e salários acabou baseando-se na praticada em outros órgãos da administração indireta, até para evitar conflitos em função de uma política de remuneração diferenciada.

Como os salários praticados no setor público são, em geral, inferiores aos vigentes no setor privado, isso coloca o problema do recrutamento de indivíduos qualificados para a gestão do regime próprio, particularmente na área de investimentos. É fundamental que o Diretor de Investimentos tenha um bom conhecimento do mercado financeiro e a atração de um indivíduo com esse perfil exige uma remuneração compatível com a média vigente no setor privado. Em alguns casos, pois, será necessário praticar uma política de remuneração diferenciada dos demais órgãos do setor público para a contratação de indivíduos bem qualificados para a Diretoria dessas entidades. A terceirização dos serviços é uma prática recomendável para a contenção de custos e a garantia de serviços de qualidade, até em função da mencionada dificuldade de praticar uma política de remuneração diferenciada.

É possível aproveitar, como ocorreu em todos os casos analisados, funcionários públicos ligados aos órgãos previdenciários já existentes ou ao departamento de recursos humanos das várias unidades da administração pública para compor o quadro de pessoal da nova entidade gestora. O Rioprevidência, por exemplo, tem o seu quadro de pessoal quase que inteiramente cedido de outros órgãos do estado. Contanto que os critérios da competência e da preservação de uma estrutura enxuta sejam observados, não há nada de errado com essa prática. O importante também é que quaisquer novas contratações para a gestão do regime próprio sejam feitas no regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de modo a dotar de flexibilidade a política de recursos humanos da entidade gestora.

VII. Políticas de Gestão de Ativos

VII.1. Bahia: FUNPREV

O FUNPREV iniciou suas atividades de investimentos antes da edição da Resolução CMN nº 2.652, de 23 de setembro de 1999, e, em agosto de 2000, estava buscando adequar seus investimentos às regras determinadas nessa resolução. No final desse mês, contudo, comunicou ao mercado uma alteração radical na sua política de investimentos: os valores aplicados pelos gestores terceirizados seriam sacados e aplicados integralmente, pelo próprio FUNPREV, em títulos públicos federais.

A primeira etapa no processo de gestão de ativos do FUNPREV foi a tarefa de seleção de fundos de investimento e das instituições gestoras. Utilizando os bancos de dados da Associação Nacional dos Bancos de Investimento (ANBID) e analisando o histórico de desempenho de 18 meses dos vários fundos, a equipe do FUNPREV elaborou

uma seleção preliminar de famílias de fundos de renda fixa. Essa seleção preliminar produziu uma amostra de 1.342 fundos de investimento. A partir de uma revisão da análise anterior, levando-se em conta o Índice de Sharpe³ dos fundos e o patrimônio líquido sob administração, construiu-se três famílias de fundos abertos de renda fixa, agrupadas de acordo com a meta de desempenho adotada pelo gestor. A tabela 16 apresenta o benchmark de cada família de fundos e quanto cada uma representava no universo de fundos selecionados.

Tabela 16 – Metas de Desempenho e Percentual no Total dos Fundos de Investimentos Selecionados Inicialmente pelo FUNPREV

| Benchmark de Desempenho | Percentual no Universo de Fundos Selecionados |
|--------------------------------|--|
| 100% do CDI | 67% |
| 105% do CDI | 28% |
| 110% do CDI | 5% |

Foram, então, criados três Fundos de Aplicação em Cotas (FAQs) exclusivos, administrados pelo BANEBA, para aquisição de cotas dos fundos selecionados. Essa estrutura de investimento foi mantida até dezembro de 1999. Nessa época, com o aumento da volatilidade do mercado, a Coordenação Executiva do FUNPREV resolveu adotar uma postura mais conservadora, transferindo todas as aplicações para uma única família de fundos de renda fixa com benchmark de 100% do Certificado de Depósito Interbancário (CDI), agrupados num único FAQ exclusivo. Nessa mesma época, o FUNPREV decidiu também operar com fundos de investimentos financeiros exclusivos, fora do FAQ administrados pelo Banco do Estado da Bahia - BANEBA⁴.

O portfólio de investimentos em agosto de 2000, portanto, era formado por um FAQ administrado pelo BANEBA, o qual continha cotas de seis Fundos de Investimento Financeiros (FIFs), administrados por gestores distintos (todos bancos de primeira linha) e por quatro FIFs exclusivos. O BANEBA recebe uma taxa de 0,06% ao ano sobre o patrimônio líquido pela administração do FAQ. Os gestores atuais desses fundos não foram escolhidos por licitação; foi uma decisão do Comitê Deliberativo após analisar as várias apresentações feitas pelos potenciais gestores. Os gestores remetem semanal ou quinzenalmente informações detalhadas da composição de suas carteiras. A Coordenação

³ O Índice de Sharpe mede o risco associado a um fundo de investimento em relação a sua rentabilidade. Ele é calculado pela diferença entre a rentabilidade do fundo e a de um ativo utilizado como comparação dividido pelo desvio padrão da cota do fundo. O ativo utilizado para comparação depende da composição da carteira do fundo. Tratando-se de um fundo de renda fixa, por exemplo, costuma-se utilizar o certificado de depósito interbancário de um dia (CDI – over).

⁴ Pertencente ao grupo BRADESCO.

Executiva do FUNPREV está, no momento, estudando a alteração dessa estrutura para poder adequar-se à Resolução CMN 2.652.

A tabela 17 mostra como estavam distribuídos os investimentos do FUNPREV em agosto de 2000. A maior parte dos ativos corresponde a Títulos Federais, oriundos da antecipação dos recursos da privatização da Embasa, e a operações compromissadas com o Baneb. Os outros 32% são as aplicações no FAQ e nos FIFs exclusivos, já mencionados. A política de investimentos atual é conservadora; o benchmark adotado é a variação do CDI e 80% dos papéis têm de ser títulos públicos federais. Não se aplica em renda variável, uma vez que há uma resistência dentro da administração pública do estado em realizar esse tipo de investimento.

Tabela 17- Composição da Carteira de Investimentos do FUNPREV

| Categoria | Percentual dos Ativos do FUNPREV |
|--|---|
| Títulos (títulos da CEF e da Embasa) | 48% |
| Operações Compromissadas Baneb (Fundo over) | 20% |
| SELECT (FAQ Baneb) | 19% |
| Institucional CEF | 7% (R\$ 70 milhões) |
| BB Captação | 4% (R\$ 35 milhões) |
| BBVA Atlanta | 1% (R\$ 10 milhões) |
| Liberal | 1% (R\$ 10 milhões) |

Quando o FUNPREV foi criado, em 1998, a estrutura idealizada para a gestão de investimentos é aquela apresentada na figura 3 da página 51. O Fundo teria um conselheiro externo (firma especializada ou um consultor), cuja missão seria intermediar o diálogo da Coordenação Executiva do FUNPREV com o CONPREV, no que se refere à política geral de aplicações. Um elemento central nessa estrutura seria o Gestor Estratégico – uma firma especializada a ser contratada mediante licitação – a quem caberia a tarefa de definir a alocação da carteira de ativos do FUNPREV e de realizar a análise de risco. Na definição da alocação da carteira, o Gestor Estratégico interagiria com o Gestor de Passivos, de maneira a promover o casamento dos ativos com os passivos atuariais do FUNPREV. Com base nas definições do Gestor Estratégico, os ativos do FUNPREV seriam distribuídos entre vários gestores de ativos, selecionados pelo Comitê Deliberativo. As aplicações seriam feitas em fundos exclusivos e haveria uma custódia centralizada. A Resolução CMN nº 2.652 inviabilizou a implementação dessa estrutura de gestão de ativos, em função das restrições impostas. A Coordenação Executiva do FUNPREV tem uma postura bastante crítica em relação a essa Resolução, na medida em que ela cria

muitos entraves para a política de investimentos e contribui para a elevação dos custos de administração ao proibir o uso de fundos exclusivos. Essa é uma opinião importante, uma vez que o FUNPREV é o único dos fundos previdenciários estaduais constituídos até o presente com uma efetiva experiência de investimento.

Em agosto de 2000, o FUNPREV estava finalizando a redação de um mandato único a ser cumprido por todos os gestores de ativos, estabelecendo a política de investimentos e as taxas máximas de administração aceitas. A seguir, descreve-se a política de investimentos e os limites às taxas de administração contidos nesse mandato:

Política de Investimentos: o benchmark é a variação do CDI

Parâmetros:

I – aplicar 80%, no mínimo, de seu patrimônio líquido em títulos de emissão do Tesouro Nacional e/ou do Banco Central. Deste limite, apenas 20%, no máximo, em títulos pré-fixados;

II – aplicar 20%, no máximo, de seu patrimônio líquido em títulos privados de bancos e empresas classificadas na categoria de baixo risco de crédito, ou equivalente, com certificado por agência de classificação de risco localizada no país, de acordo com Circular 2958 do Banco Central do Brasil;

III- aplicar 20%, no máximo, em “Adelic⁵”, operações compromissadas, do próprio ADMINISTRADOR ou coligada, desde que lastreado por título público federal;

IV – restringir a respectiva atuação no mercado de derivativos à realização de operações com objetivo de proteger posições detidas a vista, até o limite dessas através de operações de “*swap*”⁶ e “*hedge*”⁷.

Remuneração do Administrador: Taxa Fixa de 0,28% ao ano sobre o patrimônio líquido acrescida de uma taxa complementar calculada de acordo com o desempenho obtido (tabela 18).

⁵ Modalidade de operação financeira interbancária na qual certa quantidade de dinheiro é aplicada a uma taxa pré-fixada entre as partes, com duração de um dia.

⁶ É uma operação de troca entre dois títulos ou moedas. Um tipo de *swap* envolve a venda (ou compra) de uma moeda estrangeira com um acordo simultâneo de recompra (ou venda) da mesma moeda. Um *swap* de taxa de juros se dá quando duas partes trocam dívida com taxa flutuante por dívida com taxa fixa, ou vice-versa (Ross *et al.*, 1995 :631).

⁷ Uma operação de *hedge* implica assumir uma posição em dois ou mais títulos negativamente correlacionados (assumir posições contrárias) para reduzir risco (Ross *et al.* 1995: 674).

Tabela 18 – Critérios para Cálculo da Taxa de Administração Complementar dos Gestores de Fundos de Investimentos do FUNPREV

| Rentabilidade Líquida do Bimestre sobre o CDI-CETIP | Taxa de Administração Complementar |
|--|---|
| 96,00% a 96,99% | 0,00% a.a. |
| 97,00% a 97,99% | 0,02% a.a. |
| 98,00% a 98,99% | 0,04% a.a. |
| 99,00% a 99,99% | 0,06% a.a. |
| Acima de 100% | 0,08% a.a. |

Em correspondência datada de 31 de agosto de 2000, a Direção do FUNPREV comunicou a todos os seus gestores de ativos uma alteração fundamental na sua política de investimentos. Uma vez que não se verificou nenhuma alteração na Resolução CMN n° 2.652, julgou-se mais oportuno extinguir todos os fundos exclusivos e aplicar integralmente os recursos em títulos públicos federais. Esperava-se uma flexibilização nas normas de investimentos dos fundos estaduais com finalidades previdenciárias, que permitisse ao FUNPREV adotar a política de investimentos que havia planejado, com o uso dos mandatos únicos acima mencionados. Como tal flexibilização não ocorreu, destinar todos os recursos para títulos públicos federais pareceu a forma mais eficiente de adequação à Resolução n° 2.652.

VII.2. Paraná: PARANAPREVIDÊNCIA

O Paranaprevidência possuía, em julho de 2000, uma liquidez real de aproximadamente R\$ 28 milhões (tabela 19). Além disso, tinha um patrimônio em imóveis avaliado em R\$ 16 milhões.

As diretrizes básicas da gestão de ativos da Paranaprevidência são estabelecidas no Plano de Aplicações e Investimentos, o qual é aprovado pelo Conselho de Administração. O Estatuto da Paranaprevidência (capítulo III, seção I, art. 37) criou a figura de um Comitê de Investimentos com a missão de subsidiar os Conselhos de Administração e Diretor na definição da política de investimentos. Cabe a esse comitê acompanhar e avaliar o desempenho dos investimentos realizados e examinar as propostas

de investimentos ou estratégias de redirecionamento dos recursos elaboradas pelo Conselho Diretor. Integram esse comitê, na qualidade de membros permanentes, o Presidente do Conselho de Administração, o Diretor-Presidente da ParanaPrevidência e o Diretor de Finanças e Patrimônio. A critério dos membros, o Comitê de Investimentos poderá ser assessorado por profissionais e consultores externos.

A atual política de investimentos da ParanaPrevidência está descrita nas “Metas do Contrato de Gestão” da Diretoria de Finanças e Patrimônio, de maio de 2000. Esse documento afirma que, no período inicial de funcionamento da entidade, os investimentos serão concentrados em operações de curto prazo, de renda fixa e com instituições financeiras públicas. Outras operações serão realizadas à medida em que forem implantados os sistemas de gestão de risco e seleção de ativos, observadas as restrições da Resolução CMN nº 2.652. Em relação aos Fundos de Investimentos Abertos na modalidade renda fixa, serão priorizados aqueles com política de alocação conservadora ou moderada. Só poderá ser aplicado em fundos de grande volatilidade um percentual não superior a 5% do total do patrimônio alocado em fundos de investimentos abertos. Poder-se-á também aplicar em fundos abertos de renda variável, respeitado o percentual estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional. A gestão dos ativos imobiliários da ParanaPrevidência deverá ser terceirizada para empresa especializada, mediante processo de licitação.

O documento supracitado trata também dos critérios a serem utilizados na seleção de papéis, dos emissores e dos administradores de recursos. Os critérios utilizados privilegiam bastante a segurança das aplicações e, no caso dos gestores, menciona como critérios a tradição, porte, solidez, histórico de desempenho, atuação no segmento de Fundações e taxas cobradas. A ParanaPrevidência está analisando a proposta de contratar um Administrador Estratégico (que não poderá ser administrador de carteira) para assessorar o Conselho de Administração em relação à política de investimentos. Consoante com o que foi descrito acima, a tabela 19 mostra o quadro atual de aplicação da ParanaPrevidência, excluindo os Certificados Financeiros do Tesouro.

Tabela 19 - Aplicações da Paranaprevidência em Junho/2000 (Excluindo CFT)

| Aplicação | Valor em 30/06/2000 | Participação |
|--|----------------------|----------------|
| TÍTULOS FEDERAIS | | |
| Títulos do Tesouro Nacional | 16.109.325,79 | 57,57% |
| Certificado Financeiro do Tesouro | - | 0,0% |
| TÍTULOS PRIVADOS | | |
| Certificado Depósito Bancário ^a | 2.860.351,05 | 10,22% |
| FUNDOS | | |
| Fundos de aplicação em quotas de FIF | 9.012.406,06 | 32,21% |
| TOTAL | 27.982.082,90 | 100,00% |

^a Aplicação anterior a Portaria nº 2.652, no resgate será adequado à portaria.

A única aplicação que não está enquadrada na Resolução nº 2.652 são os Certificados de Depósitos Bancários. O Diretor de Finanças e Patrimônio informou que estava apenas aguardando o vencimento da aplicação para proceder ao total enquadramento com as normas da referida resolução. A meta da política de investimentos da Paranaprevidência é atingir o CDI. A tabela 20 apresenta o histórico de rentabilidade das aplicações em renda fixa da Paranaprevidência.

Todo o investimento em renda fixa está distribuído, quase igualmente, em dois bancos: o Banco do Brasil e o Banestado. As taxas de administração cobradas pelos dois são de 0,5% ao ano sobre o patrimônio líquido. A equipe da Paranaprevidência já analisou outros 10 bancos e 30 fundos de investimento. É preciso notar que nem todos os bancos, sobretudo os menores, reconhecem a imunidade tributária da Paranaprevidência. A Caixa Econômica Federal, por exemplo, não reconhece. Até o momento, dez bancos já reconheceram a imunidade.

A Diretoria de Finanças e Patrimônio possui uma estrutura interna (a Gerência de Aplicações e Investimentos) para auxiliar o Diretor a analisar os fundos de investimento, composta, em agosto de 2000, de duas pessoas – uma ex-funcionária do Banestado e uma *trainee*. Com o crescimento do volume de aplicações da Paranaprevidência, será necessário ampliar essa equipe. Além de selecionar os fundos de investimentos, essa equipe irá monitorar a composição da carteira desses fundos, uma vez que a divulgação da carteira será uma pré-condição para que a Paranaprevidência possa aplicar num fundo de investimento.

Tabela 20 – Rentabilidade das Aplicações em Renda Fixa da Parana Previdência (Excluindo CFT).

| Mês | Nominal | CDI | Mínimo Atuarial | Diferença CDI | Diferença Atuarial |
|----------------------------|----------------|--------------|------------------------|----------------------|---------------------------|
| Ago/99 | 1,52 | 1,55 | 2,05 | (0,03) | (0,52) |
| Set/99 | 1,47 | 1,47 | 1,94 | 0,01 | (0,46) |
| Out/99 | 1,42 | 1,37 | 2,20 | 0,05 | (0,75) |
| Nov/99 | 1,39 | 1,37 | 2,89 | 0,02 | (1,46) |
| Dez/99 | 1,58 | 1,58 | 2,31 | 0,00 | (0,71) |
| Jan/00 | 1,45 | 1,44 | 1,73 | 0,01 | (0,28) |
| Fev/00 | 1,48 | 1,44 | 0,84 | 0,04 | 0,64 |
| Mar/00 | 1,51 | 1,44 | 0,64 | 0,07 | 0,87 |
| Abr/00 | 1,22 | 1,28 | 0,72 | (0,06) | 0,50 |
| Mai/00 | 1,48 | 1,49 | 0,80 | (0,01) | 0,67 |
| Jun/00 | 1,45 | 1,39 | 1,34 | 0,06 | 0,10 |
| Ago/99 a Mai/00 | 17,18 | 17,01 | 18,87 | 0,15 | (1,42) |

O Diretor de Finanças e Patrimônio crê que seria recomendável permitir aos fundos previdenciários estaduais utilizarem um FAQ exclusivo para centralizar as quotas dos vários FIFs, uma vez que, entre outras coisas, isso facilitaria o controle dos investimentos. No futuro, ele espera trabalhar com 4 ou 5 gestores que operem FAQs exclusivos, nos quais serão colocadas quotas de vários FIFs, inclusive de outros gestores. Esse Diretor é contrário à permissão para que os fundos previdenciários públicos apliquem em fundos exclusivos e acredita que os Fundos Institucionais abertos dos bancos oferecem taxas de administração adequadas. Recomenda também que se mantenha a proibição a compras diretas de debêntures e carteiras próprias de ação.

VII. 3. Rio de Janeiro: RIOPREVIDÊNCIA

Em julho de 2000, o Rioprevidência não dispunha de nenhuma liquidez para aplicações. Até pouco tempo atrás, possuía um caixa de aproximadamente R\$ 32 milhões (valor que foi estabilizado por um período de cinco meses), o qual era aplicado inteiramente em FIFs (via FAQs), todos lastreados em Títulos Públicos Federais. A política era não admitir risco de crédito, risco cambial ou derivativos. Títulos pré-fixados só eram admitidos

em proporção muito baixa. Os gestores desses ativos eram o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal. Os fluxos financeiros eram aplicados no Banco Itaú. A tabela 21 mostra o valor aplicado, as taxas de administração cobradas e a rentabilidade obtida em cada uma dessas instituições.

***Tabela 21 – As Aplicações do Rioprevidência
(Março a Agosto de 2000)***

| Instituição | Valor Aplicado | Taxa Cobrada | Rentabilidade (Março a Agosto de 2000) |
|--------------------|-----------------------|---------------------|---|
| BB DTVM | R\$ 23 / 24 milhões | 0,2% ao ano | 99% do CDI |
| CEF | R\$ 9 milhões | 0,5% ao ano | 98,5% do CDI |
| Banco ITAÚ | Só os fluxos | 0,5% ao ano | 97% do CDI |

O Rioprevidência tem adotado uma política de investimentos muito mais conservadora do que a preconizada na Resolução CMN n° 2.652 da CMN. Segundo o Diretor de Investimentos, essa posição conservadora deve-se ao pouco tempo de existência do Fundo. Na sua visão, eventuais perdas, comuns em aplicações mais agressivas, podem, nessa fase inicial de constituição, comprometer a credibilidade do Rioprevidência. Com a consolidação do Fundo, admitir-se-á uma política menos conservadora, até porque para atingir a meta atuarial (IGPDI + 6% aa) será preciso expor-se a risco de crédito e aplicar em Renda Variável.

A Diretoria de Investimentos encaminhou ao Diretor Presidente, em julho de 2000, uma proposta de política de investimentos para a Rioprevidência. Uma premissa básica dessa política é que a administração de recursos da entidade deverá ser entregue a gestores externos, escolhidos mediante processo licitatório. Nesse sentido, o Rioprevidência selecionou, também por licitação, uma empresa especializada (a Rocca, Prandini & Rabbat) para elaborar o edital para seleção de gestores. A previsão era de que o edital estivesse pronto no início de 2001. A idéia é ranquear 8 gestores para renda fixa e 8 para renda variável, mas trabalhar com 4 gestores em cada área. Os gestores serão avaliados semestralmente (conforme a Resolução CMN n° 2.652 estabelece), mas não haverá troca automática do que obtiver pior desempenho. Trocará, evidentemente, os que tiverem desempenho repetidamente ruim.

O documento recomenda que, num primeiro momento, a política de investimentos da entidade seja pautada por um viés conservador. Isso quer dizer que nessa fase os investimentos devem ser concentrados em títulos emitidos pelo Banco Central ou pelo Tesouro Nacional. O Rioprevidência evitaria assim aplicações que embutissem risco de crédito ou risco privado. No médio prazo, contudo, a Rioprevidência procuraria alongar o perfil de suas aplicações e reduzir os investimentos em títulos públicos. A incorporação

de aplicações com risco de crédito ou risco privado exigiria a escolha de gestores externos com comprovada experiência. O documento chama a atenção para o desafio que se colocará com a possível incorporação dos ativos da PREVIBANERJ, particularmente as carteiras de ações e imóveis.

As aplicações em renda variável do Rioprevidência limitar-se-iam à gestão da carteira já existente da PREVIBANERJ, a qual seria entregue também a gestores especializados, escolhidos através do mesmo processo licitatório que selecionará os gestores de renda fixa. O *benchmark* dessa carteira única de renda variável seria o IBOVESPA.

A gestão imobiliária, incluindo a regularização e a análise da vocação dos imóveis, deverá ser terceirizada e o objetivo será a agregação de liquidez a esses ativos. Os imóveis que não forem capazes de gerar uma renda compatível com o seu valor serão alienados.

Atualmente, a Diretoria de Investimentos não possui uma área de análise de risco. Na fase inicial, o Diretor de Investimentos acredita que não vale a pena constituir internamente uma área de risco – essa tarefa deve caber aos gestores de ativos. Só com o crescimento do volume de aplicações da Rioprevidência, compensaria reproduzir internamente uma estrutura de gestão de ativos.

O Diretor de Investimentos é funcionário de carreira do Banco do Brasil, tendo atuado na área comercial, especialmente no segmento voltado ao atendimento de clientes corporativos (empresas de médio e grande porte). O demais funcionários alocados nessa diretoria são funcionários do Estado sem formação específica na área de investimentos. O Rioprevidência iria realizar uma primeira contratação de mercado para a área de investimentos, mas o processo precisou ser adiado por absoluta falta de espaço e infra-estrutura (ponto precário do Rioprevidência, embora tenha melhorado). Segundo o Diretor de Investimento, foram entrevistadas pessoas com um perfil muito bom, apesar do salário oferecido não ser muito atraente nesse mercado (entre R\$ 1.600 e R\$ 1.800). A pessoa a ser contratada seria um Assessor direto do Diretor. A estimativa é que a área de investimentos precisará contratar, no curto-prazo, mais 1 ou 2 pessoas, e, no médio prazo, mais 3 ou 4.

VII. 4. Pernambuco: FUNAPE

O novo sistema de previdência social do funcionalismo do Estado de Pernambuco só terá efetivamente recursos para aplicar no início de 2001. O FUNAFIN, único fundo constituído até o momento, não tem nenhum caixa disponível.

A Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro - FGV/RJ preparou um edital para seleção de gestores de ativos, mas a minuta ainda não foi aprovada pela equipe técnica responsável pela implantação da FUNAPE.

O primeiro passo para estabelecer uma política de gestão de ativos será a criação dos Conselhos de Administração e Fiscal e da Diretoria, para que se possa aprovar e lançar o edital supracitado. No final de dezembro de 2000, não havia previsão para o lançamento deste edital. O edital determinará uma metodologia de *ranking* dos gestores. Serão observados os critérios adotados no Fundo de Desenvolvimento do Estado, criado com recursos da privatização da CELPE, cujo gestor atual é o Banco ABN AMRO.

VII.5. Avaliação

No momento da realização das entrevistas, o único regime próprio cujas aplicações financeiras não estavam enquadradas nos critérios impostos pela Resolução CMN nº 2.652 era o do Estado da Bahia. Em correspondência de 31 de agosto do corrente, contudo, a Diretoria do referido fundo comunicou ao mercado que estaria sacando todos os recursos aplicados pelos gestores selecionados, os quais seriam, então, investidos integralmente pelo próprio FUNPREV em títulos públicos federais. O Parana previdência possuía algumas aplicações em Certificados de Depósito Bancários (CDBs) – aplicação não autorizada pela Resolução – as quais seriam reaplicadas em instrumentos legalmente permitidos por ocasião do seu vencimento. O que se observou, em geral, foi uma postura bastante conservadora dos gestores dos regimes próprios em relação às políticas de investimento.

Tal postura conservadora é justificável nessa fase inicial de constituição desses regimes, conforme colocou muito bem o Diretor de Investimentos da Rioprevidência, pela necessidade de consolidar a instituição da capitalização no âmbito da previdência do setor público. Embora as oscilações sejam característica inerente aos mercados financeiros e de capitais, eventuais perdas ocorridas nessa etapa podem minar a confiança no funcionamento desses novos sistemas previdenciários. No médio prazo, contudo, essa postura excessivamente conservadora deverá ser flexibilizada, uma vez que, para acompanhar suas metas atuariais, os regimes próprios precisarão realizar as aplicações com maior exposição aos riscos de mercado.

Nos três estados com a estrutura do regime próprio já constituída, observou-se que a Diretoria de Investimentos (na Bahia uma Gerência) era ocupada por indivíduos com larga experiência no mercado financeiro. No Paraná, o Diretor dessa área já exercia cargo semelhante num grande fundo de pensão do estado, sendo também membro da Diretoria da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada (ABRAPP). O Diretor de Investimentos da Rioprevidência, por sua vez, era funcionário

de carreira do Banco do Brasil com experiência na área de gestão de ativos e no segmento *corporate*. O perfil do ocupante desse cargo é de grande importância para o desempenho dos investimentos do regime próprio de previdência. A experiência desses três estados mostra também a necessidade de definição de uma política de investimentos pela entidade gestora do regime próprio. Tanto a Parana Previdência quanto o FUNPREV tinham uma política de investimentos formalmente definida e o Rioprevidência estava avaliando a proposta feita pela Diretoria de Investimentos. A definição dessa política, além de fornecer um eixo para a seleção e acompanhamento dos gestores, dá transparência à gestão do regime próprio, permitindo aos órgãos fiscalizadores e à sociedade verificar a aderência às diretrizes propostas. Naturalmente, essa política de investimentos deve respeitar os limites estabelecidos pela legislação em vigor.

Dos quatro estados, contudo, o único que tem uma real experiência na área de gestão de investimentos é a Bahia. Pernambuco ainda não capitalizou seus fundos e o Rio de Janeiro e o Paraná tinham aplicados valores muito baixos. Os dirigentes do FUNPREV manifestaram grande insatisfação com a legislação ora em vigor para a área de investimentos (Resolução CMN nº 2.652). A avaliação dos dirigentes da entidade é que não vale a pena manter uma estrutura de terceirização da gestão de ativos, aplicando em quotas de fundos abertos de investimentos, dentro das regras atuais, sendo preferível aplicar diretamente a totalidade dos recursos em títulos públicos federais. Não há dúvida de que a atual legislação tolhe bastante a política de investimento dos fundos com finalidade previdenciária, encarecendo inclusive a gestão terceirizada dos ativos. A sua única justificativa é a ausência de uma estrutura fiscalizadora organizada para monitorar as aplicações dos fundos previdenciários dos estados e municípios. Algumas alternativas poderiam ser a aplicação da Resolução nº 2.720 (que rege os investimentos das EFPPs) aos fundos previdenciários dos estados e municípios e a criação de produtos de investimento customizados para os fundos previdenciários.

Sejam quais forem as normas regulando os investimentos dos fundos previdenciários, a gestão dos ativos continuará sendo terceirizada, o que coloca a necessidade de um mecanismo para seleção e acompanhamento dos gestores de ativos. Verificou-se que as poucas aplicações do Rioprevidência e do Parana Previdência concentravam-se em instituições públicas. O FUNPREV era o único fundo que operava com gestores privados, mas essa política foi descontinuada em setembro de 2000. O Rioprevidência e a FUNAPE pretendem selecionar os novos gestores (públicos ou privados) através de um processo de licitação. Os critérios básicos de escolha estão expostos na Resolução nº 2.652: solidez patrimonial, volume de recursos administrados e experiência no exercício da atividade de administração de recursos de terceiros. Na ocasião das entrevistas com os dirigentes desses fundos, os editais para essas licitações estavam sendo elaborados. A experiência com essas licitações podem servir de subsídio para o processo de seleção de gestores pelos outros estados e municípios que venham a reestruturar seus regimes próprios.

Feita a seleção dos gestores e tomada a decisão de quanto entregar a cada um, o passo seguinte é o monitoramento e acompanhamento do desempenho. O monitoramento eficiente requer que o gestor informe periodicamente à equipe da área de investimentos do regime próprio a composição da carteira do fundo de investimentos. Essa informação, por sua vez, só será útil se houver no regime próprio pessoas qualificadas para analisar esses papéis. A composição da carteira do fundo previdenciário requer uma análise de risco. Essa análise pode ser feita internamente - se o fundo previdenciário já tiver volume suficiente e condições de contratar no mercado um indivíduo com essa qualificação – ou terceirizada para uma firma de consultoria especializada. A análise de risco era uma das atribuições da figura do “Gestor Estratégico”, concebida na estrutura original do FUNPREV.

VIII. Políticas de Gestão de Passivo e Controle de Contribuições

VIII.1. Bahia: FUNPREV

A administração da seguridade do funcionalismo público do Estado é uma responsabilidade da Secretaria de Administração (SAEB), a qual, com a extinção do LAPSEB (antigo instituto de pensões), assumiu a folha de pensionistas do Estado. A SAEB é responsável pelo processamento das folhas de pagamento de todos os órgãos da administração direta. Depois de processadas, essas folhas voltam para os órgãos de origem para uma verificação final e, só então, são encaminhadas para pagamento. As autarquias e fundações lançam seus dados diretamente no sistema da SAEB e os outros poderes encaminham suas respectivas folhas de pessoal, já processadas, para a SAEB. Cada um desses poderes tem um sistema próprio para processamento de suas folhas.

O Estado da Bahia não dispõe de um cadastro unificado de inativos e pensionistas, embora já tenha sido feito um trabalho de unificação do cadastro de todos os órgãos da administração direta. No momento, verifica-se a existência de seis cadastros distintos: (a) TCE; (b) TCM; (c) Assembléia Legislativa; (d) Ministério Público; (e) Tribunal de Justiça e (f) Administração Direta (cadastro único). Segundo os técnicos do FUNPREV, o ideal para a Secretaria de Administração seria um cadastro único para o todos os inativos e pensionistas, mas reconhecem que essa é uma meta difícil. Não foi feito nenhum processo recente de recadastramento de inativos; em 1997, foi realizado apenas um recadastramento dos pensionistas do Estado.

Uma grande vantagem do FUNPREV, quando comparado aos demais casos estudados nesse trabalho, é o acesso a todas as informações da folha de pessoal dos órgãos da administração indireta, dos poderes Legislativo e Judiciário, e do Ministério

Público. Com exceção da Bahia, ficou evidente nesse estudo a falta de cooperação dos poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público com o trabalho de reorganização dos regimes próprios de previdência estaduais.

O processo de pagamento de benefícios a inativos e pensionistas do Estado está organizado nas seguintes etapas no FUNPREV:

- Consolidação das informações que são enviadas pelos órgãos e poderes;
- Elaboração de um demonstrativo único, com fechamento de todas as consignações (são quase 200 descontos em folha para entidades diversas);
- Envio da quantia especificada para cada banco que então deposita na conta de cada servidor (o Banco tem fita com dados da Secretaria de Administração).

O FUNPREV pretende contratar, por meio de licitação, uma empresa especializada para atuar como Gestor de Passivo (ver figura 3 na página 51), a qual deverá incumbir-se do cálculo atuarial e da análise de casamento ativo/passivo do Fundo (observar se o fluxo de caixa está adequado à estrutura de pagamento do passivo). A empresa que atualmente trabalha para o FUNPREV – a PREVERCONSULT -, por enquanto, só elabora o cálculo atuarial.

Esse trabalho da PREVERCONSULT foi uma resposta ao Relatório da Auditoria Geral do Estado - AGE , de dezembro de 1999, o qual notou que “O FUNPREV não realiza avaliação atuarial que permita a verificação da compatibilidade entre os recursos existentes e projetados e o montante dos benefícios concedidos e a conceder aos seus participantes”. Ainda resta ao FUNPREV fazer a revisão do plano de custeio, visando o equilíbrio financeiro e atuarial, em conformidade com o art. 2º da Portaria MPAS nº 4.992 de 05.02.99.

Em relação ao controle das contribuições, o referido Relatório da AGE fez duas observações importantes:

- a) O FUNPREV não dispõe de registros contábeis individualizados das contribuições dos segurados e das patrocinadoras;
- b) O FUNPREV não realiza a conferência dos valores relativos às contribuições que são devidas ao Fundo; e
- c) Há patrocinadoras (Assembléia, TCE, TCM, CEDASC) que não estavam enviando ao FUNPREV o extrato mensal com as informações sobre as contribuições previdenciárias relativas aos seus servidores ativos.

Foi recomendado que se solicitasse às patrocinadoras que indicassem no extrato mensal a base de cálculo utilizada para fins de contribuição, em conformidade com o art. 58 da Lei Estadual nº 7.249/98. Essa recomendação está sendo seguida pelo FUNPREV que, desde o início de 2000, passou a requerer e está recebendo essas informações das entidades autárquicas e dos demais poderes.

O sistema de controle permite atualmente que, quando a folha de pagamento é processada na Secretaria de Administração, produza-se uma listagem especificando os valores com os quais cada unidade da administração indireta tem de contribuir. Há também dados disponíveis que permitem calcular o quanto o Tesouro deve repassar relativamente aos servidores da administração direta. As tabelas 22 e 23 apresentam o demonstrativo de benefícios pagos em julho de 2000.

***Tabela 22 – Pagamentos de Benefícios aos Inativos
Após 08.04.98 e aos Pensionistas (Julho de 2000)***

| Poderes | Quantidade | Valor Total (R\$) |
|--------------------|-------------------|--------------------------|
| Executivo | 8.326 | 5.446.711,32 |
| Assembléia | 8 | 17.889,02 |
| Ministério Público | 11 | 41.528,37 |
| TCE | 36 | 99.572,05 |
| TCM | 23 | 30.121,91 |
| TJ | 128 | 218.921,24 |
| SUB-TOTAL 1 | 8.532 | 5.854.744,61 |
| Pensões Pagas | 16.841 | 11.532.028,19 |

***Tabela 23 – Pagamentos de Benefícios aos Inativos
Anteriores a 08.04.98 (Julho de 2000)***

| Poderes | Quantidade | Valor Total (R\$) |
|----------------------|-------------------|--------------------------|
| Executivo | 37.385 | 29.979.170,70 |
| Assembléia | 225 | 542.181,99 |
| Ministério Público | 146 | 1.100.518,82 |
| TCE | 258 | 471.824,27 |
| TCM | 52 | 148.508,80 |
| TJ | 1.574 | 1.868.248,11 |
| SUB-TOTAL 2 | 39.640 | 34.110.452,69 |
| TOTAL FUNPREV | 65.013 | 51.497.225,49 |

VIII.2. Paraná: *PARANAPREVIDÊNCIA*

A Paranaprevidência já centraliza o processo de concessão e pagamento de benefícios a inativos e pensionistas do poder Executivo. Os demais poderes ainda cuidam da gestão da concessão de benefícios a seus inativos e pensionistas e pagam de seus próprios orçamentos o valor dessas folhas (apenas enviam os valores para a Paranaprevidência). As normas para concessão de benefícios já são idênticas em todos os poderes. O Legislativo e o Judiciário ainda mantêm seus cadastros separados, sendo que seus funcionários representam cerca de 15% do total do funcionalismo do Estado. Da folha de R\$ 93 milhões, R\$ 10 milhões correspondem aos poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público. A Diretoria da Paranaprevidência tem percebido que, com a edição da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, os outros poderes têm demonstrado uma atitude mais cooperativa em termos de fornecimento de informações de sua folha de pessoal. Toda a cúpula do Judiciário do Estado, por exemplo, mostrou-se recentemente preocupada em integrar-se à Paranaprevidência. Percebeu-se que a centralização da gestão de benefícios previdenciários na Paranaprevidência poderá auxiliá-los a manterem-se enquadrados dentro dos limites estabelecidos pela referida lei. De qualquer modo, o contrato de gestão da Paranaprevidência com o Governo do Estado estabeleceu um prazo de 12 meses para a integração total de todos os sistemas de pessoal do Estado.

A Paranaprevidência não possui atualmente um controle individual das contribuições. A grande dificuldade é encontrar um sistema informatizado de gestão de passivo adaptado às necessidades de um regime próprio estadual. Três empresas já apresentaram propostas à Paranaprevidência. A ATT (Belo Horizonte) e a Unisys concordaram em colocar uma equipe trabalhando na Paranaprevidência para tentar identificar as necessidades da entidade e adequar os seus produtos existentes.

Há também uma parceria com o governo do Estado para a implantação de um Sistema Gestor de Recursos Humanos. Depois de um longo período, o governo finalmente preparou o edital para a contratação do serviço. A idéia é que o sistema adotado para gestão de todo o pessoal do Estado possa comunicar-se com o da Paranaprevidência, de modo que toda a vez que for rodada a folha de pessoal do Estado, seja possível realizar uma reavaliação atuarial da Paranaprevidência. As informações cadastrais e financeiras referentes ao funcionalismo público do Estado estariam acessíveis aos gestores da Paranaprevidência. A parte mais interessante desse projeto de parceria é a possibilidade de reavaliação atuarial contínua, já que essa reavaliação e a questão da organização de contas individuais para os segurados são as maiores dificuldades da gestão de passivo na entidade. Como não há um sistema de contas individuais, o controle da contribuição do Estado só se dá em cima da massa de segurados. Outra dificuldade nessa área é o grande número de ações judiciais em andamento, o que dificulta um cálculo preciso das receitas.

A Parana Previdência promoveu, em convênio com o Estado, um recadastramento de todos os servidores do Executivo. Em julho de 2000, estava-se depurando os resultados desse recadastramento.

O trabalho efetivo da Parana Previdência iniciou-se em 01 de setembro de 1999 e só começaram a pagar folha previdenciária em junho de 2000. A Parana Previdência está concedendo, em média, 1.000 benefícios por mês. A tabela 24 apresenta a evolução de despesas do Fundo Previdenciário no ano de 2000. O Fundo Financeiro, por sua vez, tem uma folha no valor de R\$ 20 milhões/mês.

Tabela 24 – Evolução das Despesas do Fundo Previdenciário da Parana Previdência (2000)

| Mês | Pagamentos (R\$) | Contribuição (R\$) | % de Contribuição |
|------------|-----------------------------|-------------------------------|------------------------------|
| Janeiro | 59.674,37 | 6.359,93 | 10,66% |
| Fevereiro | 64.211,51 | 6.869,22 | 10,70% |
| Março | 163.587,11 | 19.363,17 | 11,84% |
| Abril | 168.977,98 | 19.720,47 | 11,67% |
| Maior | 155.835,87 | 15.582,86 | 10,00% |
| Junho | 203.822,15 | 20.191,36 | 9,91% |

Fonte: Diretoria de Previdência, Parana Previdência, Relatório Gerencial (Junho/00).

A Diretoria de Previdência emite um Relatório Gerencial mensal, no qual estão presentes as seguintes informações: (a) estatística de concessão mensal de benefícios (por fundo); (b) despesas previdenciais (por fundo); (c) tempo médio de concessão de benefícios; (d) perícias médicas realizadas; (e) contribuições dos serventuários da Justiça; (f) processos em análise e controle interno; (g) compensação previdenciária e (h) manutenção e concessão de benefícios (demonstrativo de processos).

Quanto ao sistema utilizado para coleta, tratamento e armazenamento das informações, verificou-se a seguinte situação na Parana Previdência:

- a) Estrutura de processamento: as bases de dados atuais são centralizadas por órgãos do Estado, distribuídos entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, sem integração e utilizando tecnologias distintas;

- b) Sistemas de informação: não existe um sistema específico para o enfoque previdenciário. Os dados são importados de sistemas agregados e as informações para as funções previdenciárias são geradas a partir de aplicativos baseados em ferramentas *Microsoft* e desenvolvidas internamente;
- c) Natureza da informação: como as bases de dados são de sistemas já existentes, a entidade está se preocupando com a qualidade destes dados, considerando duas formas de trabalho, que são: recadastramento geral de servidores do Estado (servidores ativos); e recadastramento segmentado por grupos de beneficiários, ocorrendo periodicamente em função de critérios pré-estabelecidos (inativos e pensionistas);
- d) Transmissão de dados: com o Poder Executivo a troca de informações é transparente, pois são geradas a partir das bases de dados originais. Quando há necessidade de importar dados, os aplicativos geram dados em “ACCESS”. Para os demais Poderes e órgãos vinculados, as informações são recebidas em formato “.TXT”, via internet e carregadas em base de dados “ACCESS”; e
- e) Tecnologia utilizada: No poder Executivo, todo o processamento é feito em plataforma *mainframe*, utilizando o Banco de Dados Adabas com linguagem de programação “Natural”. Nos demais poderes, que trabalham com plataformas diversas, os dados são recebidos em formato “.TXT”, e importados para o Banco de Dados Adabas ou ACCESS, conforme o aplicativo.

VIII.3. Rio de Janeiro: RIOPREVIDÊNCIA

O Rioprevidência só tem acesso aos dados da folha de pagamento do Poder Executivo. Os poderes Judiciário e Legislativo e o Ministério Público encaminham ao Rioprevidência apenas o valor global das suas folhas de inativos e pensionistas; não disponibilizando as informações individuais. Há também uma preocupação em relação ao pagamento de benefícios dos ex-participantes do PREVIANERJ, uma vez que o Rioprevidência não tem acesso à folha de pagamento, só conhecendo o seu valor global. Isso tem causado, inclusive, problemas com o Tribunal de Contas do Estado, que exige explicações quanto às variações no valor dos pagamentos em favor dos beneficiários da PREVIANERJ. Como não dispõe desses dados, o Rioprevidência fica incapacitado de atender à solicitação do órgão fiscalizador. Não se entende por que uma Fundação sob a intervenção do próprio MPAS se nega a fornecer tais informações a uma entidade encarregada de pagar os benefícios de seus ex-participantes e prestar-lhes atendimento. O Rioprevidência pretende solicitar formalmente o envio dos dados detalhados dessa folha de pagamento.

O Rioprevidência não possui um cadastro confiável dos segurados. Seus técnicos já comprovaram que os dados existentes no PRODERJ (órgão de processamento de dados do Estado) estão desatualizados. O Diretor de Seguridade informou que a meta é iniciar, em novembro de 2000, o trabalho de construção de um cadastro atualizado dos inativos e pensionistas do Estado, com a previsão de concluí-lo em seis a sete meses. A experiência tem mostrado que o trabalho de cadastramento é bastante difícil. Um ponto importante será a aquisição de um sistema informatizado para gestão desses dados. No momento, o Rioprevidência só possui um banco de dados em Access, desenvolvido internamente, para armazenar as informações dos inativos do Estado.

O Estado do Rio de Janeiro iniciou em 1999 o recadastramento dos inativos e pensionistas do Executivo. O dos inativos foi iniciado em novembro de 1999 e concluído em julho de 2000. Até então havia 110 mil inativos; o recadastramento possibilitou a eliminação de 4.000 aposentadorias. O recadastramento dos pensionistas está ainda na fase de compilação dos dados. O processo enfrentou resistências, sendo que, em alguns casos, foi necessário instaurar inquérito administrativo para que o órgão enviasse os dados solicitados. A atividade de recadastramento está a cargo da Gerência de Seguridade e Acompanhamento Atuarial.

O Rioprevidência foi criado sem um estudo atuarial prévio. Esse estudo começou a ser elaborado após a instituição do Fundo. A análise atuarial é realizada pela Assessoria Especial da Presidência e pela Gerência de Seguridade e de Acompanhamento Atuarial. O IPERJ não possui realmente uma área de avaliação atuarial. A Assessora Especial acredita que as taxas de contribuição atualmente cobradas não garantem uma solvência de longo-prazo ao sistema. É fundamental, segundo ela, corrigir a legislação que rege a previdência do funcionalismo público para eliminar as graves distorções existentes.

Até o presente, já foram realizadas duas avaliações atuariais, sendo que a primeira foi feita ainda em 1999. Verificou-se, rapidamente, que o cadastro existente é problemático. A Assessora Especial afirmou que a construção de um cadastro atualizado e confiável deveria ser uma prioridade para o Estado. O maior desafio é convencer outros poderes a disponibilizarem os seus dados de pessoal. Na ausência de sanções mais específicas, é difícil obter essas informações. O Rioprevidência já conseguiu aprovar uma Resolução demandando o envio de dados cadastrais de todos os órgãos do executivo. O estado ainda não dispõe de um sistema de controle de contribuições individualizadas. O controle é feito analisando-se os dados do PRODERJ referentes à folha de pagamento dos funcionários do Executivo do Estado.

O processo de concessão de aposentadoria está organizado da seguinte forma:

- a) O primeiro passo é o servidor dirigir-se ao seu órgão de origem e fazer a solicitação;
- b) Após analisar os documentos e estando tudo em conformidade, o próprio órgão aposenta o funcionário, mandando publicar o fato; e
- c) O Rioprevidência realiza o trabalho de controle, analisando a documentação fornecida pelo órgão que aposentou o servidor. Essa análise é feita pela Gerência de Atendimento ao Segurado.

Cabe também ao Rioprevidência a concessão da isenção para os servidores que, após terem cumprido as exigências legais para a aposentadoria, decidirem continuar na ativa.

VIII.4. Pernambuco: FUNAPE

O Estado de Pernambuco está concluindo um processo de recadastramento dos inativos do Estado e, no final do ano 2000, um novo cálculo atuarial deverá ser realizado.

A despesa total do Estado com a folha de inativos, pensionistas e auxílio reclusão está na faixa de R\$ 60 milhões/mês. O valor anual total de despesas com benefícios apurado no balanço do FUNAFIN, de 14 de agosto de 2000, foi de R\$ 777.437.500,00. Esse fundo está cuidando do pagamento dos benefícios para uma população de aproximadamente 50.000 beneficiários. A despesa só com pensionistas (IPSEP - FUNAFIN) em julho/2000 foi de R\$ 14.173.658,88. O valor bruto da folha de inativos da administração direta e indireta (Poder Executivo), em agosto de 2000, foi de R\$ 38.577.274,96.

A equipe responsável pela implantação da FUNAPE já iniciou um processo de seleção de empresa especializada para gestão de passivo. As seguintes empresas apresentaram proposta para execução desse serviço: Banco ABN AMRO, Banco do Brasil, Veracruz Seguradora (associado ao Banco Dreyfuss-Brascan) e a empresa chilena Sonda.

Não foi realizado ainda um trabalho de consolidação do cadastro de pessoal do Estado. Um grande problema, comum a todos os Estados, é que modificações nas regras de vencimento dos servidores ativos afeta o cadastro de inativos. As mutações no cadastro são muito freqüentes em função do grande número de solicitações de alteração na folha (movimento de cerca de 200 pessoas / dia com tais solicitações).

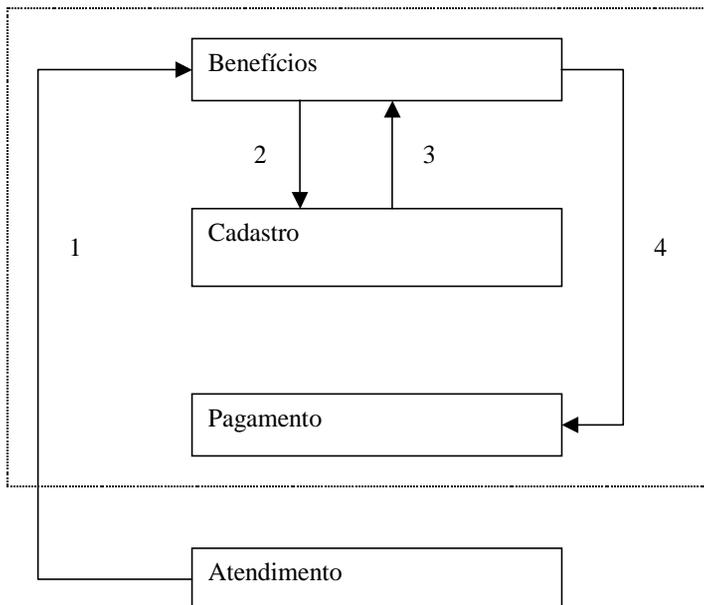
O controle da folha de pessoal, incluindo inativos, funciona de modo descentralizado pelos órgãos da administração direta. O problema é que os códigos de cargos são diferentes de um órgão para o outro, de modo que os encarregados de pessoal

de um órgão só entendem dos processos de sua categoria. Uma medida importante para a construção de cadastro único, pois, seria a consolidação desses códigos. Atualmente, há cerca de 100 pessoas trabalhando nos diversos órgãos da administração direta com folhas de pagamentos.

No modelo concebido pela equipe responsável pela implantação da FUNAPE, o cadastro de inativos do Estado ficará centralizado na Fundação. No momento da aposentadoria do servidor, sua pasta funcional passaria para os arquivos da FUNAPE. As alterações no cadastro de ativos continuaria sendo responsabilidade da Secretaria de Administração e Reforma do Estado (SARE), sendo que, no evento da concessão de benefício previdenciário, a FUNAPE realizaria uma fiscalização posterior do processo. As decisões de política de pessoal do estado deverão ser tomadas sempre com anterior consulta aos gestores do Regime Próprio.

A figura 7 descreve como a equipe responsável pela implantação da FUNAPE pretende estruturar o processo de concessão de benefícios. Na primeira etapa, o segurado dirige-se ao posto de atendimento, encaminhando sua solicitação, junto com a documentação necessária, a qual é, então, enviada para análise no setor de benefícios. O setor de benefícios submete a consulta à área de cadastro a fim de conferir a situação do segurado. Após conferir as informações necessárias, o setor de cadastro envia seu parecer para o setor de benefícios. Se a solicitação do segurado for considerada procedente, o processo vai para a área de pagamentos de modo a regularizar a concessão do benefício.

Figura 7 – Modelo de Processo de Concessão de Benefícios



VII.5. Avaliação

A primeira observação importante nesse item é que nenhum dos estados analisados possui um cadastro completo e atualizado dos servidores públicos ativos, inativos e pensionistas. Essa é uma constatação preocupante, posto que o cadastro constitui a base para elaboração do cálculo atuarial, o qual, por sua vez, garante a solvência do regime próprio no longo prazo. Deste modo, não é possível avaliar se as alíquotas atualmente cobradas são suficientes para o financiamento no longo prazo desses sistemas previdenciários. Do lado positivo, verificou-se nesses estados esforços para atualização desses cadastros. Quase todos estavam realizando ou haviam realizado recentemente processos de recadastramento do funcionalismo público.

Uma outra constatação relevante foi a resistência dos poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público em disponibilizarem seus cadastros para a entidade gestora do regime próprio. O único estado no qual esses poderes evidenciaram uma atitude mais cooperativa foi a Bahia. Uma esperança dos gestores dos regimes próprios é que os tetos estabelecidos para cada poder pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (artigo 20), estimulem uma maior integração desses poderes com a gestão do regime próprio. Notou-se também a falta de um sistema informatizado adequado para o tratamento e armazenamento dos dados cadastrais.

O esforço de ampliação e atualização do cadastro do funcionalismo público deve ser uma prioridade nos estados e municípios que iniciam processo de reorganização de seus regimes próprios de previdência. É preciso também desenvolver um esforço político no sentido de obter a necessária cooperação do Legislativo, Judiciário e do Ministério Público com esse esforço. Finalmente, faz-se necessário buscar no mercado produtos apropriados para o tratamento dos dados cadastrais dos regimes próprios. Vale observar que o Programa de Apoio à Reforma dos Sistemas Estaduais de Previdência (Parsep) estará brevemente disponibilizando verbas para as atividades de recadastramento e adequação dos bancos de dados cadastrais nos estados.

Nenhum dos estados possui um registro individualizado das contribuições dos seus servidores públicos, conforme exigido pela Portaria MPAS nº 4.992. Essa falha foi justificada pelos gestores do regime próprio em função da inexistência de cadastros atualizados e de um sistema apropriado de gerenciamento de dados, que permita armazenar essas informações. A informática parece ser, pois, um calcanhar de Aquiles na gestão dos passivos dos regimes próprios de previdência dos estados.

Em todos os estados, o processo de gestão dos passivos ainda está descentralizado nos vários órgãos públicos. No Paraná, o estado que mais avançou nessa área, já se conseguiu centralizar na entidade gestora do regime próprio o processo de concessão e pagamento de benefícios dos servidores do Poder Executivo. O procedimento mais comum continua sendo o servidor solicitar o benefício junto ao departamento de recursos

humanos de seu órgão de origem, o qual se encarrega de analisar o processo e de conceder ou não o benefício solicitado. Em relação aos servidores do Executivo, as entidades gestoras do Paraná e do Rio de Janeiro já dispõem de elementos para analisar a concessão do benefício previdenciário.

Os esforços de terceirização têm sido muito modestos nessa área. O modelo original do FUNPREV previa a contratação de um gestor de passivo para a entidade, mas até o momento só foram contratados serviços de cálculo atuarial. A equipe encarregada da implantação da FUNAPE em Pernambuco está analisando propostas de terceirização da gestão de passivo recebidas de algumas empresas. Eventualmente, as empresas que prestam esses serviços para as Entidades Fechadas de Previdência Privada poderiam vir a oferecê-los às entidades gestoras dos regimes próprios. O problema é que há um razoável esforço de adaptação a ser feito, em função das estruturas de carreira díspares do setor público e do fato da política de remuneração dos servidores ativos afetar o valor dos benefícios recebidos por inativos.

IX. Modelo Contábil

IX.1. Bahia: FUNPREV

A contabilidade do FUNPREV orienta-se pela Lei nº 4.320 e pelo próprio modelo contábil do Estado. Foi contratada, por licitação, uma empresa de contabilidade com experiência na área previdenciária: a POLICENTRO de Brasília. O contrato com essa empresa deverá ser encerrado ainda em 2000, assim que o sistema contábil do Estado for adaptado às regras da Portaria MPAS nº 4.858, de 26 de novembro de 1998 (contabilidade das Entidades Fechadas de Previdência Privada). A tarefa mais importante para preparar demonstrativos contábeis nos moldes dessa portaria é a contabilização das reservas de benefícios concedidos.

IX.2. Paraná: PARANAPREVIDÊNCIA

As metas do contrato de gestão da Diretoria de Finanças e Patrimônio da Paranaprevidência estabelecem que a planificação contábil a ser utilizada na escrituração contábil da entidade, conforme determinação contida no artigo 92, parágrafo único, da Lei-PR nº 12.398, de 30/12/98, obedecerá, no que couber, às regras federais adotadas para as Entidades Fechadas de Previdência Privada (atualmente Portaria MPAS nº 4.858, de 26 de novembro de 1998). De fato, a Paranaprevidência já apresenta planificação contábil de acordo com o modelo da Portaria MPAS, além de apresentar também demonstrações nos moldes da Lei nº 4.320 para prestação de contas junto ao Tribunal de Contas do Estado. A contabilidade da entidade é terceirizada para uma firma especializada em contabilidade de EFPPs.

O limite máximo estabelecido para as despesas administrativas da Paraprevidência é 0,91% da folha de inativos. Em julho de 2000, essas despesas atingiam o valor de R\$ 250.000,00/mês. Com a aprovação do plano de cargos e salários proposto, essa despesa deverá subir para o patamar de R\$ 500.000,00/mês. A Paraprevidência tem dois grandes investimentos a realizar: informática e mobiliário.

O Parágrafo Oitavo da Cláusula Sexta do Contrato de Gestão estabelece que “as despesas com o pessoal, permanente ou temporário, em serviço na PARANAPREVIDÊNCIA, não poderão exceder 60% (sessenta por cento) do total de receitas administrativas vinculadas”.

IX.3. Rio de Janeiro: RIOPREVIDÊNCIA

A contabilidade do Rioprevidência ainda não está adaptada ao modelo utilizado pelas Entidades Fechadas de Previdência Privada. No momento, os demonstrativos contábeis só são apresentados de acordo com a Lei nº 4.320.

Não há como estimar precisamente as despesas administrativas da entidade, uma vez que todos os funcionários são requisitados de outros órgãos do Estado.

IX.4. Pernambuco: FUNAPE

Os demonstrativos contábeis do FUNAFIN seguem as normas da Lei nº 4.320. Não há nenhum estudo referente ao uso das normas contábeis das Entidades Fechadas de Previdência Privada na planificação contábil da FUNAPE.

A tabela 25 mostra a previsão orçamentária da FUNAPE para o exercício de 2001.

Tabela 25 – Previsão Orçamentária da FUNAPE para 2001.

| Item | R\$ |
|--------------------------------|----------------------|
| Pessoal | 2.000.000,00 |
| Investimentos | 3.000.000,00 |
| Custeio / Serviço Terceirizado | 10.000.000,00 |
| TOTAL | 15.000.000,00 |

IX.5. Avaliação

Todos os regimes próprios analisados possuíam demonstrações contábeis organizadas de acordo com o disposto na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, mas apenas a Paranaprevidência preparava demonstrativos de acordo com a Portaria MPAS nº 4.858, de 26 de novembro de 1998. Isso provavelmente foi facilitado em razão da entidade ter terceirizado sua contabilidade para uma empresa especializada na prestação de serviços a Entidades Fechadas de Previdência Privada. No caso do Rioprevidência e do FUNPREV, a aplicação do disposto nessa Portaria não é inteiramente praticável, uma vez que essas entidades encarregam-se unicamente da gestão dos ativos. Essa é mais uma razão para condenar essa separação. Em Pernambuco, a equipe responsável pela implantação da FUNAPE, não havia ainda pensado sobre a questão do uso da contabilidade pertinente às EFPPs. De fato, pareceu necessário um maior esclarecimento dos dirigentes das entidades gestoras dos regimes próprios em relação às vantagens de um modelo contábil que segregue as demonstrações por “programas”, permitindo, inclusive, analisar as transferências de recursos entre eles. Se o modelo institucional utilizado for o de uma única entidade gerindo todos as atividades do regime próprio de previdência, não haverá maiores dificuldades em adotar as normas da Portaria nº 4.858.

CONCLUSÃO

Este trabalho analisou a experiência de quatro estados brasileiros pioneiros na adaptação de seus Regimes Próprios de Previdência Social à legislação federal editada após a Emenda Constitucional nº 20 de 1998. Consoante com o texto dessa nova legislação, as reformas dos Regimes Próprios implementadas nesses estados tiveram o objetivo comum de conduzir estes regimes a uma trajetória de equilíbrio atuarial e financeiro de longo-prazo. É importante salientar, logo de início, que a margem de manobra dos entes federativos na reforma dos regimes de previdência dos seus servidores é limitada, posto que as regras básicas de cálculo, correção e acesso aos benefícios são ditadas pela Constituição Federal. Dadas as restrições impostas pela Constituição, o esforço de reforma restringe-se a elaborar um plano de custeio capaz de eliminar ou, pelo menos, reduzir o déficit estrutural dos Regimes Próprios. As principais variáveis nesse processo são a capacidade do governo local de elevar a alíquota de contribuição dos servidores e a disponibilidade de ativos para realizar uma pré-capitalização do sistema de previdência dos servidores públicos.

Os governantes desses quatro estados merecem elogios pelo esforço de calcar os Regimes Próprios de Previdência Social em bases atuariais e financeiras mais sólidas. Deve-se destacar o trabalho de construção de uma base de dados unificada e atualizada dos servidores públicos ativos e inativos. A posse de tal base é uma condição necessária para uma avaliação atuarial rigorosa do Regime Próprio, a qual, por sua vez, permite a elaboração de um plano de custeio adequado. Quanto mais preciso for o diagnóstico da situação atual e as projeções de comportamento futuro do Regime Próprio, maior a probabilidade de implementação de medidas eficazes de reforma. Vale observar a resistência de alguns setores da administração pública desses estados em disponibilizar as informações necessárias para a implantação desta base unificada de dados dos servidores. Os condutores da reforma precisam, pois, identificar as fontes dessas resistências, negociar a colaboração do conjunto da administração pública e mobilizar a sociedade contra interesses corporativos interessados na manutenção dos desequilíbrios dos Regimes Próprios.

Louvável também é a busca de uma estrutura gerencial eficiente para os Regimes Próprios de Previdência Social. Aqui vale destacar o caso do Estado do Paraná, na medida em que estabeleceu uma entidade gestora única para a previdência dos servidores públicos, nos moldes dos fundos de pensão do setor público que funcionam com sucesso em alguns países desenvolvidos (e.g. Estados Unidos e Austrália). Sem entrar no mérito da natureza jurídica da Parana-previdência, a sua estrutura de governança, o seu escopo de atividades e a sua estrutura organizacional constituem um modelo bastante apropriado para a gestão de um Regime Próprio de Previdência Social. O Estado de Pernambuco também concebeu, na legislação que introduziu a reforma do Regime Próprio do estado, uma entidade com

um perfil muito próximo da Parana Previdência. O argumento levantado neste trabalho é que os Regimes Próprios de Previdência Social devem ser administrados por uma única entidade gestora, a qual assume a responsabilidade pela gestão dos passivos relativos a todos os servidores inativos e aos pensionistas do Estado e que cuida também, na hipótese de constituição de fundos de ativos com finalidade previdenciária, da gestão dos recursos alocados nestes fundos. Preconiza-se, portanto, uma entidade gestora com um escopo de atividades e uma estrutura organizacional praticamente idêntica às de uma Entidade Fechada de Previdência Complementar.

A Bahia, o Paraná e o Rio de Janeiro avançaram também na promoção de uma pré-capitalização dos seus Regimes Próprios de Previdência Social. A capitalização é um fenômeno desejável, na medida em que reduz a possibilidade de uma geração transferir dívidas para a seguinte – uma característica inevitável do modelo de organização dos Regimes Próprios – colaborando, assim, para a equidade intergeracional. Nos casos do Paraná e de Pernambuco o projeto de reforma prevê uma transição gradual de um regime de repartição para um de capitalização. Na concepção de uma reforma com esse propósito é preciso mensurar os custos dessa transição e identificar a maneira mais eficiente de financiar e distribuir estes custos entre as gerações.

Verificou-se também a enorme dificuldade, senão a impossibilidade, de manter esses Regimes Próprios de Previdência numa trajetória de equilíbrio financeiro e atuarial mantidas as atuais regras constitucionais relativas ao valor, correção e condição de acesso aos benefícios. A garantia constitucional de proventos de aposentadoria e de pensões correspondentes à totalidade da remuneração do servidor no cargo em que se aposentou e a correção destes benefícios na mesma proporção que se modificar a remuneração dos servidores em atividade são regras que oneram demasiadamente estes planos de previdência, ainda mais porquê as condições de acesso aos benefícios (idade e tempos de serviço e contribuição) dificultam a elaboração de um plano de custeio adequado. Neste sentido, é fundamental frisar a urgência de mudanças constitucionais nas regras que regem o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social.

Na ausência de tais mudanças, corre-se o risco de que os ativos destinados ao custeio dos Regimes Próprios de Previdência Social desses estados sejam utilizados simplesmente para garantir o pagamento futuro dos benefícios previdenciários dos servidores públicos, sem conduzir a uma solução de longo-prazo para os desequilíbrios financeiros e atuariais desses Regimes. Tal cenário seria extremamente perverso, pois significaria que recursos, que poderiam ter tido uma destinação social muito mais profícua, foram desperdiçados no financiamento de um plano de previdência estruturalmente deficitário. O sacrifício que a geração presente destes estados está fazendo, ao abrir mão desses recursos, deve ser no sentido de implementar uma reforma profunda desses Regimes Próprios, garantindo-lhes a capacidade de prover o servidor público de benefícios previdenciários que preservem a sua qualidade de vida na inatividade, sem para isso consumirem uma parcela desproporcional da receita corrente dos entes federativos que os patrocinam.

ANEXO

Estudo da Natureza Jurídica das Entidades de Previdência Estaduais:

- Paraná (PARANAPREVIDÊNCIA);**
- Rio de Janeiro (RIOPREVIDÊNCIA);**
- Pernambuco (FUNAPE); e**
- Bahia (FUNPREV).**

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| Nota Preliminar | 93 |
| Capítulo I - Serviço Social Autônomo | 95 |
| I - Introdução | 95 |
| 1. Conceito de Entes de Cooperação | 95 |
| 2. Espécies de Entes de Cooperação | 96 |
| II - Serviço Social Autônomo | 96 |
| 1. Conceito | 96 |
| 2. Regime Jurídico | 97 |
| 3. Constituição | 98 |
| 4. Custeio | 98 |
| 5. Aspectos Tributários | 99 |
| 6. Controle | 103 |
| 7. Licitações | 104 |
| 8. Regime de Pessoal e Dirigentes | 106 |
| 8.1. Responsabilidade dos Dirigentes | 106 |
| 8.2. Teto das Remunerações e Subsídios | 108 |
| 8.2.1. Conceito de Remuneração | 108 |
| 8.2.2. Conceito de Subsídio | 108 |
| 8.2.3. Fundamento Constitucional do Teto | 109 |
| 8.2.4. Aplicação do Teto ao Serviço Social Autônomo | 109 |
| 9. Alguns Exemplos de Serviços Sociais Autônomos | 110 |
| 9.1. Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC | 110 |
| 9.2. Serviço Social do Comércio - SESC | 110 |
| 9.3. Outros Exemplos de Serviços Sociais Autônomos | 111 |
| III - Da Paraprevidência | 111 |
| 1. Natureza Jurídica | 112 |
| 2. Finalidade | 112 |
| 3. Responsabilidade do Estado pelas Obrigações da Paraprevidência | 112 |

| | |
|--|-----|
| 4. Dos Beneficiários | 113 |
| 4.1. Segurados Obrigatórios | 113 |
| 4.2. Dependentes dos Segurados | 113 |
| 5. Da Estrutura de Administração | 114 |
| 5.1. Conselho de Administração | 115 |
| 5.2. Conselho Fiscal | 115 |
| 5.3. Conselho Diretor | 115 |
| 5.4. Nível de Assessoramento | 116 |
| 6. Dos Benefícios | 116 |
| 7. Legalidade | 117 |
| 8. Vantagens e Desvantagens | 119 |
| | |
| Capítulo II - Autarquia | 121 |
| I - Conceito | 121 |
| II - Classificação | 123 |
| III - Imunidade Tributária | 124 |
| IV - Responsabilidade das Autarquias | 125 |
| V - Controle autárquico | 126 |
| VI - Regime de Pessoal e Dirigentes | 128 |
| 1. Pessoal | 128 |
| 2. Dirigentes | 131 |
| VII - Autarquias de Regime Especial | 131 |
| VIII - Do Rioprevidência | 132 |
| 1. Natureza Jurídica | 132 |
| 2. Finalidade | 133 |
| 3. Responsabilidade do Estado pelas Obrigações do Rioprevidência | 133 |
| 4. Dos Benefícios | 133 |

| | |
|--|-----|
| 5. Da Estrutura Administrativa | 134 |
| 5.1. Conselho de Administração | 135 |
| 5.2. Diretoria Executiva | 135 |
| 5.3. Conselho Fiscal | 135 |
| 6. Dos Benefícios | 136 |
| | |
| Capítulo III - Fundação Pública | 137 |
| I - Introdução | 137 |
| II - Conceito | 140 |
| III - Classificação e suas Conseqüências | 142 |
| IV - Imunidade Tributária | 144 |
| V - Controle | 145 |
| VI - Responsabilidade | 146 |
| VII - Regime de Pessoal e Dirigentes | 147 |
| VIII - Da Funape | 148 |
| 1. Natureza Jurídica | 149 |
| 2. Finalidade | 149 |
| 3. Dos Beneficiários | 149 |
| 4. Da Estrutura Administrativa | 151 |
| 5. Dos Benefícios | 153 |
| 6. Legalidade | 155 |
| | |
| Capítulo IV - Fundo | 157 |
| I - Conceito | 157 |
| 1. Proibição de Transposição de Recursos | 157 |
| II - Fundos Previdenciários | 158 |

| | |
|--------------------------------------|-----|
| III - Do Funprev | 160 |
| 1. Natureza Jurídica | 160 |
| 2. Finalidade | 160 |
| 3. Dos Beneficiários | 160 |
| 3.1. Segurados Obrigatórios | 161 |
| 3.2. Segurados Facultativos | 161 |
| 3.3. Dependentes dos Segurados | 162 |
| 4. Da Gestão do Funprev | 162 |
| 4.1. Composição do Conprev | 162 |
| 5. Dos Benefícios | 163 |
| Bibliografia | 165 |

NOTA PRELIMINAR

O presente estudo tem como finalidade analisar a natureza jurídica dos Institutos de Previdência Estaduais da Bahia, do Paraná, de Pernambuco, e do Rio de Janeiro, procurando instigar um debate e discussão acerca da figura jurídica mais adequada para gerir um Regime Próprio de Previdência Funcional, e de seu ajuste ao direito positivo em vigor.

Não se pretendeu nem se objetivou analisar a adequação e o atendimento dessas entidades à nova legislação federal previdenciária (Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1.998, que reformulou a Previdência Social Brasileira; Lei Federal n.º 9.717, de 27 de novembro de 1.998, que estabeleceu as 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; e Portarias do Ministério da Previdência e Assistência Social e demais dispositivos).

Cada um daqueles institutos, quais sejam, o FUNPREV - o Fundo de Custeio da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia, a PARANAPREVIDÊNCIA - Sistema de Seguridade Funcional do Estado do Paraná, a FUNAPE - Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco, e o RIOPREVIDÊNCIA - Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro, têm figuras jurídicas distintas.

O FUNPREV é um Fundo, a PARANAPREVIDÊNCIA é um Serviço Social Autônomo, a FUNAPE é uma Fundação Pública, de direito público, e o RIOPREVIDÊNCIA é uma autarquia.

Tal assunto tem feições muito controversas, sendo penoso discorrer sobre ele. Justamente por esta razão, procuramos abordar os aspectos jurídicos do tema, debatendo e discutindo sobre eles.

CAPÍTULO I

SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO

I - Introdução

“Algumas entidades existem que escapam à estrutura geral dos órgãos administrativos. São organizações privadas, mas criadas por lei e que gozam de certas prerrogativas e a que se atribuem finalidades mais próximas dos serviços públicos, do que mesmo privados e lucrativos. Não se confundem com o serviço público quanto à sua estrutura e subordinação aos órgãos hierarquizados da Administração, mas deles se aproximam quanto aos objetivos e finalidades (...). Vivem, essas entidades, dentro da zona cinzenta que sofre a influência do Direito Administrativo, embora privadas, por natureza, origem e estrutura jurídica”¹.

1. Conceito de Entes de Cooperação

Entes de Cooperação são entidades paraestatais. A expressão paraestatal significa “ao lado do Estado”, indicando proximidade com o Estado. Mas este termo nunca teve um sentido preciso em torno do qual a doutrina tenha se pacificado.

Assim, cada lei ou cada autor lhe atribuem um sentido, sem nunca se saber ao certo o seu significado real.

Segundo o saudoso mestre Hely L. Meirelles, “o étimo da palavra paraestatal está a indicar que se trata de ente disposto paralelamente ao Estado, ao lado do Estado, para realizar atividades quase estatais. Enquanto a autarquia gere seus bens e interesses públicos, a entidade paraestatal cuida de um patrimônio privado, embora com participação estatal direta ou indireta na sua formação, manutenção ou administração”². E conceitua as entidades paraestatais como “pessoas jurídicas de Direito Privado dispostas paralelamente ao Estado, ao lado do Estado, para executar cometimentos de interesse do Estado, mas não privativos do Estado”³.

Para Celso A. B. Mello “a expressão ente paraestatal calha bem para designar um certo tipo de pessoas privadas que colaboram com o Estado desempenhando atividade

¹ Themístocles Brandão Cavalcanti, *Curso de Direito Administrativo*, Rio, 1958, p. 347, *cit. in* Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, 24a ed., São Paulo, Editora Malheiros, p. 690.

² Hely Lopes Meirelles, *Autarquias e Entidades Paraestatais*, in RDA 68/31.

³ Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, 11a ed., São Paulo, Editora Malheiros, p. 324.

não lucrativa e à qual o Poder Público dispensa especial proteção, colocando a serviço delas manifestações de seu poder de império, como o tributário, por exemplo”⁴.

Não se deve confundir autarquias e entes paraestatais. A primeira integra o organismo estatal, situando-se dentro do Estado. Já a segunda se justapõe ao Estado sem com ele se identificar, estando fora dele.

“Os entes de cooperação são pessoas de Direito Privado, criados ou autorizados por lei, geridos em conformidade com seus estatutos, geralmente aprovados por decreto, podendo ser subvencionados pela União ou arrecadar em seu favor contribuições parafiscais para prestar serviço de interesse social ou de utilidade pública, sem, entretanto, figurarem entre os órgãos da Administração direta ou entre as entidades da indireta”⁵.

2. Espécies de Entes de Cooperação

Entre as espécies de entes de cooperação estão os Serviços Sociais Autônomos, há muito existentes, e uma nova figura jurídica criada pela Lei Federal n.º 9.637, de 15 de maio de 1.998, denominada Organização Social.

Neste trabalho restringimo-nos apenas ao estudo do Serviço Social Autônomo. Isto porque esta foi a forma utilizada por um dos Institutos Previdenciários Estaduais objeto de nossa apreciação e análise, a PARANAPREVIDÊNCIA.

II – Serviço Social Autônomo

1. Conceito

De acordo com Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “os serviços sociais autônomos, embora espécie do gênero paraestatal, tanto quanto os concessionários, os permissionários e os autorizatórios de execução de serviços públicos, são pessoas jurídicas de direito privado, categorizadas como entes de colaboração, que atuam por delegação do Poder Público em setores específicos da administração pública e não se encontram constitucionalmente incluídos na Administração Indireta”⁶.

⁴ Celso Antonio Bandeira de Mello, *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1968, pág 353

⁵ Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, 24a ed., São Paulo, Editora Malheiros, p. 690.

⁶ In “Natureza Jurídica dos Serviços Sociais Autônomos”, in *Revista de Direito Administrativo*, Vol. 207, p. 88.

Serviços Sociais Autônomos são entes de cooperação da Administração Pública, instituídos por lei ou criados “mediante autorização legislativa, com personalidade de Direito Privado, dotadas de administração e patrimônio próprios, sem contudo integrarem a Administração direta ou indireta do Estado, ainda que dele recebam reconhecimento e amparo”⁷.

“São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (fundações, sociedades civis ou associações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias”⁸.

Os serviços sociais não prestam serviço público, mas exercem atividades privadas de interesse público. Prestam assistência ou ministram ensino a certos grupos sociais ou categorias profissionais. Cooperam com o Estado nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por serem considerados de interesse específico de determinados beneficiários.

Por fim, segundo o eminente Diogo de Figueiredo, “os serviços sociais autônomos são pessoas jurídicas de direito privado constituídas pelo Estado para o desempenho de atividades delegadas de interesse público ou social, sob o princípio da descentralização por cooperação”⁹.

2. Regime Jurídico

Essas entidades regulam-se por normas de Direito Privado, com as adaptações expressas nas leis administrativas de sua instituição e organização. E, não sendo órgãos integrantes da Administração Pública, direta ou indireta, não desfrutam das prerrogativas administrativas, processuais ou da imunidade fiscal daqueles, salvo aquelas que a lei específica lhes conceder¹⁰.

Sob o aspecto processual, têm suas demandas julgadas pela Justiça Estadual, mesmo na hipótese em que são criadas pela Administração Federal¹¹.

⁷ Diogenes Gasparini, *Direito Administrativo*, 5 a ed., São Paulo, Editora Saraiva, p. 370.

⁸ Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, 11a ed., São Paulo, Editora Malheiros, p. 324.

⁹ Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *ob. cit.*, p. 89.

¹⁰ Este é o entendimento dos professores Hely Lopes Meirelles (*in Direito Administrativo Brasileiro*, 24a ed., São Paulo, Editora Malheiros, p. 337.) e Diogenes Gasparini (*in Direito Administrativo*, 5ª ed., São Paulo, Editora Saraiva, p. 371.).

¹¹ Neste sentido, Súmula n.º 516 do Supremo Tribunal Federal: “O Serviço Social da Indústria – SESI está sujeito à jurisdição da Justiça Estadual”.

3. Constituição

“A criação dos serviços sociais autônomos resulta de um ato de vontade do Poder Público mas só se concretiza no mundo jurídico nas mesmas condições e sob os mesmos requisitos formais das sociedades civis, gênero a que pertencem, ou seja, com o registro de seus atos constitutivos (bem como das posteriores alterações) no Registro Civil das Pessoas Jurídicas competentes”¹².

4. Custeio

Tais entidades não têm fins lucrativos, e são mantidas por contribuições parafiscais ou por dotações orçamentárias.

Sobre a contribuição parafiscal, oportuno mencionar a lição do Eminentíssimo Catedrático Roque Antônio Carrazza que afirma: “Como, porém, a capacidade tributária ativa é delegável por lei, nada obsta a que uma pessoa diversa daquela que criou a exação venha, afinal, a arrecadá-la. Para tanto, basta, fundamentalmente, que a pessoa beneficiada persiga finalidades públicas ou, pelo menos, de interesse público, isto por exigência do princípio da destinação pública do dinheiro arrecadado mediante o exercício da tributação.”

E, continua: “Ora bem, quando uma pessoa que não aquela que criou o tributo vem a arrecadá-lo para si própria, dizemos que está presente o fenômeno da parafiscalidade.”¹³

Assim, tal fenômeno é o que ocorre nas entidades aqui tratadas. Não é o Serviço Social Autônomo quem cria o tributo, mas sim a entidade a qual está vinculado, e que lhe repassa essa contribuição.

O tributo a que nos referimos acima, no caso de entidades de previdência funcional, é a contribuição prevista no artigo 149 parágrafo único da Lei das Leis.

Segundo o entendimento do ilustre Diogenes Gasparini¹⁴, o tributo que dará a receita para os serviços sociais autônomos revestir-se-á sempre de natureza de contribuição social. Por esta razão, preleciona o ilustre lente que “em favor dos Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios é reconhecida a competência para criarem ditas entidades embora não lhes caiba o poder para instituir as contribuições sociais que lhes daria a necessária receita para desempenharem suas finalidades”.

¹² Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *ob. cit.*, p. 90.

¹³ Roque Antonio Carrazza, *Curso de Direito Constitucional Tributário*, 11^a ed., São Paulo, Editora Malheiros, p. 357.

¹⁴ Diogenes Gasparini, *ob. cit.*, p. 371.

Entretanto, esta questão não se faz presente no caso de contribuição previdenciária, face ao permissivo constitucional (art. 149 parágrafo único) já mencionado.

Com efeito, é o que dispõem ditas normas:

“Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.”

“Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.”

5. Aspectos tributários

Quanto ao aspecto tributário, o serviço social autônomo segue as regras das entidades privadas. Conforme já mencionado, não lhe são conferidos benefícios fiscais como ocorre com a Autarquia, exceto os benefícios que a lei que autorizou a sua criação expressamente dispuser.

Para melhor argumentar a questão, mister se faz uma breve diferenciação entre isenção e imunidade, a saber:

Não se deve confundir a imunidade com a isenção. São situações jurídicas distintas e perfeitamente diferenciáveis, apesar da confusão que se percebe freqüentemente tanto na doutrina quanto na prática legislativa.

O imune é aquele que se encontra fora do alcance da entidade tributante. Já o isento é aquele que foi liberado da obrigação de pagar o tributo, apesar de estar abrangido pela esfera do poder tributante, ou seja, onerável em princípio.

“O isento é alcançável pela força tributária; reside sob sua área de incidência, todavia, foi contemplado por uma liberalidade”¹⁵.

Segundo o preclaro jurista Geraldo Ataliba: “imune não pode ser gravado pela lei porque a Constituição o fez inatingível. Isento é aquele que poderia ser gravado mas a lei o exonera do encargo tributário”¹⁶.

¹⁵ Celso A. B. Mello, *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1968.

¹⁶ Geraldo Ataliba, *As fundações públicas são imunes a tributos*, in Revista dos Tribunais – vol. 338, p. 75.

“A imunidade tributária é um fenômeno de natureza constitucional. As normas constitucionais que, direta ou indiretamente, tratam do assunto fixam, por assim dizer, a incompetência das entidades tributantes para onerar, com exações, certas pessoas, seja em função de sua natureza jurídica, seja porque coligadas a determinados fatos, bens ou situações”¹⁷.

Feito este esclarecimento, há de se ressaltar que a lei somente poderá atribuir ao serviço social autônomo isenções fiscais e desde que sejam de competência da pessoa política que o criou. Quanto às imunidades, como se viu, ou existem na Constituição Federal, ou não existem, sendo inatingíveis por atos normativos infraconstitucionais.

E o serviço social autônomo não traz em seu bojo, por si mesmo, nenhuma imunidade.

Entretanto, caso se admita que o serviço social autônomo possa ser a pessoa jurídica responsável pelo Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Estaduais, poder-se-ia considerá-lo imune, uma vez que a atividade previdenciária revestir-se-ia da natureza assistencial (“*lato sensu*”) prevista no artigo 150, inciso VI, alínea “c” da Lei Maior:

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...)

VI - instituir impostos sobre:

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; (...)”

Com as cautelas que toda comparação impõe, a atividade do serviço social autônomo com fins previdenciários assemelha-se à atividade das entidades fechadas de previdência privada, vale dizer, a natureza de ambas poderia se considerada como de assistência social (“*lato sensu*”).

E, quanto às entidades fechadas de previdência, vale mencionar o que preleciona o lente Roque Antonio Carrazza: “Também são havidas por instituições assistenciais as instituições fechadas e de previdência privada, também chamadas “fundos de pensão” que, por sua natureza orgânica e finalidades, estão abrangidas pelo benefício constitucional, já que: a) não têm *animus distribuendi* (embora, por vezes, tenham *animus lucrandi*); b) preenchem o requisito da universalidade (generalidade), ainda que restrita a uma categoria de pessoas (v.g. os funcionários de uma grande empresa); c) miram o interesse público.”¹⁸

¹⁷ Roque Antonio Carrazza, *ob. cit.*, p. 418.

¹⁸ *Ob. cit.*, p. 442.

A questão não é pacífica, eis que em 1997 foi promulgada a Lei nº 9.532/97 que determina a tributação, por meio de imposto sobre a renda, os juros e demais rendimentos de capital obtidos em aplicações financeiras realizadas por entidades fechadas de previdência privada. O mestre citado, acerca desta lei, entende ser a mesma inconstitucional, uma vez que “as situações de imunidade não podem ser desconstituídas por meio de lei.”¹⁹

SOCIEDADE BENEFICENTE - IMPOSTO - LOCAÇÃO - BOLETIM - TRIBUTO - TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS ITBI - MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - SENAC

Tributo – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – Município de São Paulo – Imunidade do SENAC – A aquisição de imóvel destinado a produzir renda para a entidade sem fins lucrativos está imune a tributação, o que deixa irrelevante ser o imóvel destinado a locação – recurso provido, para conceder o mandado de segurança.

(1º TAC SP – Ap. Cível n.º 0481012-6, 5º Câmara)

CTN – IMPOSTO – IMUNIDADE – SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA – BOLETIM – TRIBUTO – ISS - HOTEL ESCOLA – SENAC – IMUNIDADE E FISCALIZAÇÃO

Tributo – ISS - Imunidade e Fiscalização – Hotel Escola SENAC de Águas de São Pedro – Escola de Aprendizagem Comercial sem fins lucrativos – Imunidade Tributária que não alcança as obrigações acessórias, decorrentes das atividades de fiscalização e administração tributárias, estando o hotel obrigado a utilizar e manter documentos, livros e escrita fiscal de suas atividades, bem como a sujeitar-se a fiscalização dos poderes públicos – Código Tributário Nacional, artigo 194, parágrafo único – segurança denegada – recurso improvido.

(1º TAC SP – Ap. Cível n.º 0502591-4, 5º Câmara)

CONTRATO – IMPOSTO – IMUNIDADE – PREDIAL E TERRITORIAL URBANO IPTU – TRIBUTO- MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – SENAC

Imposto- Predial e Territorial Urbano – Municipalidade de São Paulo – Imóveis pertencentes ao SENAC que se encontram, transitoriamente, na posse de terceiros por força de contratos encetados – descaracterização de desvios das atividades

¹⁹ *Idem.*

precípuas e essenciais para fins de imunidade concedida pela Constituição Federal – Imunidade mantida – Recursos improvidos.

(1º TAC SP – Ap. Cível n.º 0482373-8, 2º Câmara)

INC. VI – ART. 150 – IMPOSTO – IMUNIDADE – MANDADO DE SEGURANÇA – CF – LETRA C – ITBI – MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – SENAC

Imposto – ITBI – Município de São Paulo – Pretensão do autor ao reconhecimento de sua imunidade por ser entidade de caráter educacional sem finalidade lucrativa (SENAC) – Admissibilidade – Artigo 150, inciso VI, letra “c” da Constituição Federal – Irrelevância da finalidade dada ao imóvel em questão – segurança concedida – recurso improvido.

(1º TAC SP – Ap. Cível n.º 0546205-1, 9º Câmara)

IMPOSTO – IMUNIDADE – SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA – ASSOCIAÇÃO – SESC

Imposto – Serviços de Qualquer Natureza – Incidência sobre cobrança de ingressos em atividades culturais promovidas pelo SESC – Exercício que não transmuda a associação para empresa – Imunidade Tributária Subsistente – Recurso desprovido.

(1º TAC SP – Ap. Cível n.º 0395232-5, 1º Câmara)

DIVERSÃO PÚBLICA – CINEMA – PAR. 2º - ART. 14 – CTN – IMPOSTO – SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA TRIBUTO – MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – SESC

Imposto – Serviços de Qualquer Natureza – SESC – Prestação de serviços como empresa de diversões públicas – lucro destinado ao custeio de suas atividades assistenciais – preenchimento do requisito do art. 14, par. 2º, do CTN – Imunidade reconhecida – Tributo indevido – Recurso desprovido.

(1º TAC SP – Ap. Cível n.º 0423763-8, 4º Câmara)

INC. VI – ART. 150 – INC. III – ART. 14 – ART. 19 – ART. 9 – CTN – DECLARATÓRIA – IMPOSTO – IMUNIDADE – SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA CF – ALÍNEA C – TRIBUTO – MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – SESC

Imposto – Serviços de qualquer natureza – Instituição de Assistência Social sem fins lucrativos (SESC) – Artigo 150, VI “c” da Constituição Federal/88,

Artigo 19, III, “c” da Constituição Federal/69, Artigos 9 e 14 do Código Tributário Nacional – Imunidade – Impossibilidade, também, da exigência da apresentação do DAME (Declaração Anual de Movimento Econômico) – Declaratória procedente – Recursos desprovidos.

(1º TAC SP – Ap. Cível n.º 0474557-9, 3º Câmara)

6. Controle

Os serviços sociais autônomos, como se percebe de sua designação, têm plena autonomia. Isto significa que não se subordinam hierarquicamente ao ente da Administração Pública que as criou ou a qualquer autoridade pública.

Contudo, apesar dessa autonomia, devem vincular-se a um órgão administrativo cuja área de atividades seja mais relacionada com as que desempenha, para que se faça um controle de finalidade e prestação de contas.

Essa prestação de contas é a dos dinheiros públicos recebidos para a manutenção da entidade, como estabelecem os artigos 93 e 183, do Decreto-lei n.º 200, de 25 fevereiro de 1.967, e parágrafo único do artigo 70, da Constituição Federal:

“Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

“Art. 183. As entidades e organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebem contribuições parafiscais e prestam serviços de interesse público ou social, estão sujeitas à fiscalização do Estado nos termos e condições estabelecidas na legislação pertinente a cada uma.”

“Art. 70. (...)

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.”

Tal controle, no caso das entidades federais, é efetuado pelo Tribunal de Contas, conforme se depreende o inciso II, do artigo 71, da Lei Maior:

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de contas da União, ao qual compete: (...)

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo no erário público; (...)”

O mesmo critério deve ser aplicado no que diz respeito as entidades mantidas pelos Estados–membros e Municípios, é o que determina o artigo 75 da Lei Maior:

“Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.”

7. Licitações

Quanto à incidência do princípio da licitação para realização de seus negócios, tem se admitido a sua necessidade, tendo em vista, mormente, as disposições constantes da Lei das Licitações (Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1.993).

Com efeito, dispõe este diploma legal o seguinte:

“Art. 1º. (...)

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta lei, além dos órgãos da Administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”

“Art. 6º. Para fins desta lei considera-se:(...)

XI – Administração Pública – Administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do Poder Público e das fundações por ele instituídas ou mantidas; (...)”

É com fulcro nestes dispositivos que a doutrina tem se inclinado para admitir a obrigatoriedade de incidência do princípio licitatório nos serviços sociais autônomos. É este o entendimento do consagrado jurista na área administrativa, Toshio Mukai, que afirma: “A definição de administração pública é trazida pelo inciso XI, abrangendo a

Administração direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios, incluindo as paraestatais. Trata-se de inovação da lei.”²⁰

Na mesma linha, Diogenes Gasparini, ao discorrer sobre o serviço social autônomo, salienta que: “devem, para a realização de seus negócios, observar os princípios da licitação”²¹. Este é também o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, para quem essas entidades “estão sujeitas a normas semelhantes às da Administração Pública, sob vários aspectos, em especial no que diz respeito à observância dos princípios da licitação”²².

No entanto, pugna em sentido oposto, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, em artigo publicado na Revista de Direito Administrativo, baseando-se no artigo 22, inciso XXVII, da Carta Magna²³:

“Art. 22 – (...)

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle; (...)”

Assim, sustenta que os serviços sociais autônomos não são parte da administração indireta, nem fundações, nem empresas controladas pela União, mas entidades privadas, desvinculadas de quaisquer controles que não os constitucionalmente previstos.

Contudo, sobreveio a Emenda Constitucional 19, de 04 de junho de 1.998, que deu nova redação àquele inciso:

“Art. 22 – (...)

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (...)”

Com a redação atual, o referido inciso faz referência expressa às empresas públicas e sociedades de economia mista, mandando obedecer o disposto no artigo 173, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal:

²⁰ Toshio Mukai, *Licitações e contratos públicos*, 4ª ed., Editora Saraiva, São Paulo, p. 24.

²¹ *In ob. cit.*, p. 371.

²² *In Direito Administrativo*, 12a ed., Editora Atlas, São Paulo, p. 401.

²³ *In ob. cit.*, p. 93.

“**Art. 173** – (...)”

§ 1º – A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (...)”

III – licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (...)”

Dessa forma, entendemos que o que justifica este dispositivo constitucional, no que concerne às empresas públicas e sociedades de economia mista, é a preservação das finalidades públicas e do bom uso do dinheiro público, eis que o princípio da licitação tem como principal objetivo permitir a melhor aplicação do dinheiro público, evitando-se contratações que sobreponham o interesse público ao interesse particular.

Assim sendo, tendo em vista que o serviço social autônomo tem presente características semelhantes, vale dizer o uso de dinheiro público, de rigor a incidência do princípio licitatório. Uma vez que a forma de custeio prevê contribuições parafiscais e/ou dotações orçamentárias, resta claro que tais entidades alteram o erário público, devendo, pois, submeterem-se às mesmas regras que submetem-se as pessoas jurídicas de natureza semelhante.

A prevalecer entendimento diverso, estar-se-ia aplaudindo e incentivando a criação do serviço social autônomo como forma de elidir a incidência de princípios de proteção ao patrimônio da fazenda.

8. Regime de pessoal e Dirigentes

A seleção de pessoal nas entidades gestoras dos Regimes Próprios de Previdência Social dar-se-á sempre por concurso público, independentemente da figura jurídica adotada, uma vez que essas entidades gerem um serviço público.

8.1. Responsabilidade dos Dirigentes

“A gestão de dinheiros públicos na administração de interesses públicos delegados, acarreta para os dirigentes dos serviços sociais autônomos responsabilidades acrescidas às de quaisquer gestores de bens e de interesses alheios”²⁴.

²⁴ Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *ob. cit.*, p. 92.

E, da leitura dos artigos 1º e 2º da Lei do Colarinho Branco (Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1.992), nos parece correto afirmar que os dirigentes dos serviços sociais autônomos, para fins de sanção por seus atos de improbidade administrativa, são reputados agentes públicos:

“Art. 1º. Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.”

“Art. 2º. Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.”

Estes dirigentes estão sujeitos, além das previstas naquela lei, às penalidades previstas no parágrafo 4º, do artigo 37, da Constituição ²⁵:

“Art. 37. (...)

§ 4º– Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”

Nesta linha de raciocínio, entendemos que os dirigentes devem, ainda, apresentar antes da posse e do exercício de seu cargo declaração de bens (art. 13, da Lei n.º 8.429/92):

“Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.”

²⁵ Idem.

E, ainda, os dirigentes, por seus atos no exercício de atribuições delegadas do poder público, podem ser passíveis de correção por mandado de segurança. E, caso o ato ou contrato celebrado seja lesivo ao patrimônio da entidade, poderá haver contestação por meio de ação popular com responsabilização pessoal de quem o praticou ou ordenou a sua prática.

8.2. Teto das remunerações e subsídios

Para melhor trato da matéria, cumpre-nos inicialmente fazer os seguintes esclarecimentos:

8.2.1. Conceito de remuneração

A Constituição de 1.988, referindo-se à remuneração paga aos servidores pelos entes da Administração Pública direta ou indireta, usa indistintamente os termos vencimentos e remuneração, e por vezes, os dois termos no mesmo dispositivo.

No entanto, a legislação ordinária veio solucionar este entrave, conceituando precisamente os dois vocábulos. A Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1.990, em seus artigos 40 e 41, respectivamente, traz a definição legal daqueles termos:

“Art. 40. Vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei.”

“Art. 41. Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.”

8.2.2. Conceito de subsídio

A expressão subsídio não foi originalmente utilizada na Constituição de 1.988. Foi a Emenda n.º 19/98 (Emenda da Reforma Administrativa) que a trouxe de volta, dividindo o sistema remuneratório dos servidores em dois. O primeiro, mais tradicional, chamado de **remuneração ou vencimento**, em que a remuneração compreende uma parte fixa e uma variável, composta por vantagens pecuniárias de variada natureza, e o novo, chamado de **subsídio**, em que a retribuição corresponde ao subsídio, constituído por uma parcela única, que exclui a possibilidade de percepção de vantagens pecuniárias variáveis ²⁶.

²⁶ Maria Sylvania Zanella Di Pietro, *ob. cit.*, p.429.

8.2.3. *Fundamento constitucional do teto*

Com a Emenda da Reforma Administrativa (Emenda Constitucional n.º 19/98), alterou-se o texto do inciso XI, do artigo 37, da Constituição Federal, estabelecendo-se um teto geral e obrigatório, que deve ser obedecido no âmbito da Administração Pública, nos seguintes termos:

“Art. 37 – (...)

XI – a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal; (...)”

Assim, a Constituição definiu, de forma uniforme para todos os níveis de Governo, o limite máximo de remuneração ou subsídio dos servidores, que antes cabia ao legislador infraconstitucional.

O referido teto abrange os dois sistemas remuneratórios em vigor, ou, ainda, qualquer “outra espécie remuneratória” que possa vir a ser criada, e independe do regime jurídico, estatutário ou celetista, a que se submete o servidor.

Aplica-se também o teto para os empregados e dirigentes das sociedades de economia mista e empresas públicas, conforme determina o parágrafo 9º, daquele mesmo artigo:

“Art. 37 – (...)

§ 9º – O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.”

8.2.4. *Aplicação do teto ao Serviço Social Autônomo*

É certo, pois, que os dispositivos mencionados acima não citam expressamente o serviço social autônomo, mas pelas mesmas razões por nós aduzidas no item referente à incidência da licitação, parece-nos que também o serviço social autônomo deve obedecer, no tocante ao pagamento de seus empregados e dirigentes, ao teto constitucional.

Não é demais frisar que, a nosso ver, a intenção daquele dispositivo é o de proteger o dinheiro público, pois a remuneração, vencimento ou subsídio pagos aos empregados e dirigentes daquela entidade são provenientes de contribuições para-fiscais, ou de dotação orçamentária, ou seja, recursos oriundos do Poder Público, ainda que indiretamente.

9. Alguns exemplos de Serviços Sociais Autônomos

9.1. Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC

Como exemplo mais conhecido, temos o SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, criado através de Portaria do Presidente da Confederação Nacional do Comércio, que foi autorizada por lei a criá-lo e organizá-lo (decreto-lei n.º 8.621, de 10 de janeiro de 1.946). Essa entidade foi instituída para fundar e manter escolas de aprendizagem para o comércio e cursos de continuação práticos ou de especialização, para adultos, e, ainda, para colaborar na obra de difusão e aperfeiçoamento do ensino comercial.

Criado para promover a aprendizagem comercial através de escolas que mantêm com seus recursos, não cumpre finalidade específica do Estado. O objeto de sua atividade não é dos que se acham compreendidos entre os que constituem dever próprio do Estado. Também não é uma atividade de fins privatistas, mas este fato não lhe empresta a qualidade de serviço público. Quando muito, o serviço de aprendizagem comercial será um serviço de utilidade pública, o qual pode ser prestado por uma pessoa jurídica de direito privado.

9.2. Serviço Social do Comércio – SESC

Criado pela Confederação Nacional do Comércio - CNC, nos termos do Decreto-lei n.º 9.853, de 13 de setembro de 1946, sob a inspiração da Carta da Paz Social, elaborada pelos representantes das classes produtoras na histórica reunião de Teresópolis, de 1 a 6 de maio de 1945, o Serviço Social do Comércio - SESC é uma entidade de caráter privado, mantida e administrada pelos empresários do Comércio. O SESC é mantido com uma contribuição compulsória de 1,5% sobre o valor da folha de pagamento das empresas enquadradas nas entidades sindicais subordinadas à Confederação Nacional do Comércio.

Levando em conta sua origem, sua história, seus princípios e o meio em que atua, são finalidades do SESC: contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores no comércio e seus dependentes; e contribuir, no âmbito de suas áreas de atuação, para

o desenvolvimento econômico e social, participando do esforço coletivo para conquistar, de forma estável, melhores condições de vida para todos.

Os objetivos do SESC em relação aos comerciários e seus dependentes estão sintetizados nos seguintes propósitos gerais: oferecer serviços que possam contribuir, de forma imediata em alguma medida, para o bem-estar de sua clientela e melhoria de sua qualidade de vida; fortalecer, através da ação educativa, propositiva e transformadora, a capacidade dos indivíduos para buscarem, eles mesmos, a melhoria de suas condições de vida; e contribuir para o aperfeiçoamento, enriquecimento e difusão da produção cultural, identificando aí, uma das condições necessárias ao desenvolvimento nacional.

9.3. Outros exemplos de Serviços Sociais Autônomos

Outros exemplos de Serviços Sociais Autônomos são o Serviço Social da Indústria – SESEI; o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, criado pelo Decreto-lei federal n.º 4.048/42, que outorgou a organização e a direção dessa entidade à Confederação Nacional da Indústria; a Legião Brasileira de Assistência – LBA, instituída mediante Estatuto aprovado pelo então Ministério da Justiça e Negócios Interiores; a Associação das Pioneiras Sociais – APS, criada pela Lei federal n.º 8.246/91.

III – Da PARANAPREVIDÊNCIA

O Estado do Paraná, com a finalidade de atender à Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998, que reformulou a Previdência Social Brasileira, e à Lei Federal n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998, que estabeleceu as 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, reorganizou o seu Regime Próprio de Previdência Estadual, instituindo o Sistema de Seguridade Funcional do Estado do Paraná – PARANAPREVIDÊNCIA, pela Lei Estadual n.º 12.398, de 30 de dezembro de 1998.

Tal entidade, está vinculada, por cooperação, ao Governo do Estado, através da Secretaria Especial para Assuntos de Previdência, que supervisiona a execução do Contrato de Gestão celebrado com o Estado do Paraná, observando o disposto na Lei n.º 12.398/98 e no Estatuto da Instituição, aprovado pelo Decreto n.º 720, de 10 de maio de 1999, e demais dispositivos legais aplicáveis, especialmente às normas gerais editadas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social.

1. Natureza Jurídica

A PARANAPREVIDÊNCIA, nos termos da Lei Estadual n.º 12.398, de 30 de dezembro de 1998, caracteriza-se como instituição, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado, natureza de serviço social autônomo paradministrativo, com patrimônio e receitas próprios, com autonomia técnica e financeira.

É ente de cooperação governamental, no cumprimento, pelo Estado do Paraná, de suas obrigações de Seguridade Funcional, compreendendo os programas de Seguridade Funcional de que são beneficiários os agentes públicos estaduais, seus dependentes e pensionistas.

2. Finalidade

Essa entidade foi inicialmente criada para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários que elenca, bem como oferecer assistência à saúde aos servidores públicos, através da criação de fundos segregados para a previdência e saúde. Os fundos são formados com recursos provenientes da contribuição dos servidores ativos, inativos, pensionistas e do Estado.

A finalidade desta entidade está prevista no Estatuto da PARANAPREVIDÊNCIA, aprovado pelo Decreto n.º 720, de 10 de maio de 1.999. Dispõe o artigo 7º daquele Estatuto:

“Art. 7º. A PARANAPREVIDÊNCIA tem por finalidade gerir o Sistema de Seguridade Funcional do Estado do Paraná, que compreende os Programas de Previdência e de Serviços Médico-Hospitalares, segundo regime de benefícios e de serviços previstos na Lei-PR n.º 12.398, de 30 de dezembro de 1.998 e de que são destinatário os agentes públicos estaduais, seus dependentes e pensionistas.”

3. Responsabilidade do Estado pelas obrigações da PARANAPREVIDÊNCIA

A PARANAPREVIDÊNCIA tem natureza de serviço social autônomo, sendo, portanto, uma entidade paraestatal, ou seja, está ao lado do estado, mas fora dele.

Dessa forma, tal instituto seria inteiramente responsável por suas obrigações, não havendo qualquer responsabilidade do Estado. No entanto, na lei que a instituiu, há dispositivos que estabelecem de maneira diferente :

“Art. 98. O Estado é solidariamente responsável com a PARANAPREVIDÊNCIA, pelo pagamento dos benefícios a que fizerem jus os segurados e pensionistas, participantes do Plano de Benefícios Previdenciários a cargo do FUNDO DE PREVIDÊNCIA; e, nos mesmos termos, em relação ao Plano de Serviços Médico-Hospitalares a cargo do FUNDO DE SERVIÇOS MÉDICO-HOSPITALARES.”

“Art. 102. (...)”

§ 1º – Se extinta a PARANAPREVIDÊNCIA, será seu patrimônio destinado ao Estado do Paraná, sendo obrigação deste manter a identidade e os fins do FUNDO DE PREVIDÊNCIA e do FUNDO DE SERVIÇOS MÉDICO-HOSPITALARES e os direitos adquiridos dos beneficiário a eles vinculados, não podendo, em nenhuma hipótese, descaracterizá-los, extingui-los ou incorporá-los ao Tesouro Estadual. (...)”

Assim, a referida lei instituiu a responsabilidade solidária do Estado, e a subsidiária, em caso de extinção da entidade, respectivamente.

4. Dos Beneficiários

De acordo com o artigo 34, serão obrigatoriamente inscritos na PARANAPREVIDÊNCIA todos os servidores públicos estaduais, pertencentes aos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, às Autarquias, Fundações, Instituições de Ensino Superior, Ministério Público, Tribunal de Contas, Militares (da ativa e da reserva), assim como servidores inativos e pensionistas.

4.1. Segurados obrigatórios

São segurados obrigatórios deste programa de previdência os segurados ativos – servidores públicos estaduais ativos e militares da ativa ou em disponibilidade, e os segurados inativos – servidores públicos estaduais inativos e os militares da reserva remunerada ou reformados, ambos inscritos na PARANAPREVIDÊNCIA (art. 41, incisos I e II).

4.2. Dependentes dos segurados

Os dependentes dos segurados estão elencados no artigo 42 da Lei Estadual n.º 12.398/98:

“Art. 42. São dependentes dos segurados:

I– o cônjuge ou convivente, na constância, respectivamente, do casamento ou da união estável;

II– os filhos desde que:

a) menores de 21 (vinte e um) anos e não emancipados;

b) definitivamente inválidos ou incapazes, se solteiros e sem renda e desde que a invalidez ou incapacidade seja anterior ao fato gerador do benefício;

c) estejam cursando estabelecimento de ensino superior oficial ou reconhecido, se menores de 25 (vinte e cinco) anos, solteiros e sem renda.

(...)”

Dispõe, ainda, o parágrafo 5º daquele mesmo artigo, sobre a indicação de dependentes, no caso de inexistência daqueles:

“Art. 42. (...)

§ 5º– Inexistindo os dependentes enumerados nos incisos I e II deste artigo, o segurado poderá inscrever como seus dependentes para o Regime de Previdência, mediante a devida comprovação de dependência econômica e atendidos aos requisitos estabelecidos em Regulamento:

a) os pais;

b) o irmão, menor de 21 (vinte e um) anos e não emancipado ou definitivamente inválido ou incapaz, se solteiro e sem renda e desde que a invalidez ou incapacidade seja anterior ao fato gerador do benefício;

c) o menor que, por determinação judicial, esteja sob tutela ou guarda do segurado, desde que comprovadamente resida com este, não seja credor de alimentos e não possua condições suficientes para o próprio sustento.”

5. Da Estrutura Administrativa

A estrutura administrativa da PARANAPREVIDÊNCIA terá os seguintes órgãos (art. 8º, da Lei Estadual n.º 12.398/98):

- Conselho de Administração, como órgão superior de gerenciamento, normatização e deliberação;
- Conselho Fiscal, como órgão de fiscalização e controle interno;
- Conselho Diretor, como órgão executivo.

5.1. Conselho de Administração

O Conselho de Administração, como órgão de gerenciamento, normatização e deliberação superior, é composto por um Presidente, dez Conselheiros Efetivos e cinco Suplentes, todos escolhidos entre pessoas com formação superior e de reconhecida capacidade nas áreas de seguridade, administração, economia, finanças, direito, medicina ou engenharia.

A composição dos Conselheiros será feita na forma do artigo 10 da Lei nº 12.398/98.

5.2. Conselho Fiscal

O Conselho Fiscal, como órgão de fiscalização e controle interno, é composto por um Presidente, seis Conselheiros Efetivos e três Suplentes, todos com formação de nível superior, qualificação contábil ou econômica e experiência na área ou em outra afim.

5.3. Conselho Diretor

O Conselho Diretor é o órgão responsável pela prática dos atos de administração, necessários à condução dos assuntos da PARANAPREVIDÊNCIA e é composto por:

- Diretor Presidente;
- Diretor de Administração;
- Diretor de Previdência;
- Diretor de Finanças e Patrimônio;
- Diretor Jurídico; e,
- Diretor de Serviços Médico-Hospitalares.

O Diretor Presidente é o responsável pela coordenação, organização e direção das atividades da PARANAPREVIDÊNCIA. As competências dos Diretores estão previstas nos artigos 14 e seguintes da Lei-PR n.º 12.398, e nos artigos 28 e seguintes do Estatuto da PARANAPREVIDÊNCIA.

5.4. Nível de Assessoramento

Além dos órgãos estatutários, a PARANAPREVIDÊNCIA possui outros órgãos previstos em seu Estatuto, no Capítulo III - “Do Nível de Assessoramento”:

- Comitê de Investimentos;
- Ouvidoria;
- Assessoria Técnica;
- Assessoria de Comunicação Social; e,
- Secretaria Executiva dos Conselhos.

6. Dos Benefícios

Os benefícios pagos pelo Sistema de Previdência Estadual do Paraná aos seus segurados são:

- a) aposentadoria por invalidez permanente;
- b) aposentadoria compulsória por implemento de idade;
- c) aposentadoria voluntária por tempo de contribuição; e,
- d) aposentadoria voluntária por implemento de idade.

Quanto aos dependentes dos segurados, os benefícios são:

- a) pensão por morte do segurado;
- b) pensão por ausência do segurado;
- c) pensão por prisão do segurado.

7. *Legalidade*

O Serviço Social Autônomo é uma pessoa jurídica, conforme já mencionamos, paraestatal, atua ao lado do Estado. Sua finalidade é atuar de forma a cumprir finalidades públicas em um regime de direito privado, mas que, por valer-se de bens e dinheiro público, presta contas ao Estado.

Neste modelo, como vimos, vários são os exemplos de institutos e entidades assistenciais.

A Administração descentralizada e por meio de entes de cooperação, a nosso ver, não afronta nenhum princípio constitucional ou norma legal.

Assim, o Serviço Social Autônomo, por si, é uma figura perfeitamente válida e reconhecida pelo nosso ordenamento jurídico.

Necessário, neste momento, verificar se toda atividade atribuída ao Estado pode ser exercida por meio do Serviço Social Autônomo. A resposta nos parece, a princípio, negativa.

Conforme já citado, o professor Hely L. Meirelles afirma que aos entes de cooperação cabe “executar cometimentos de interesse do Estado, **mas não privativos do Estado**”²⁷. (grifo nosso).

Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que essas pessoas “colaboram com o Estado desempenhando atividade não lucrativa e à qual o **Poder Público dispensa especial proteção**.”²⁸

Resta, portanto, perquirir se o Regime Previdenciário Funcional é uma atividade privativa do Estado ou não, para só então afirmar se pode ser exercida por um ente paraestatal, como é o Serviço Social Autônomo. A questão é complexa e, com a devida vênia, iremos nos permitir melhor analisar esta questão quando da conclusão do presente estudo.

Quanto à Lei n.º 12.398/98 que criou a PARANAPREVIDÊNCIA, temos a ponderar o seguinte:

Referida Lei atribuiu à Paranaprevidência a natureza de serviço social autônomo. Mas isto não basta para que uma pessoa jurídica assim seja considerada. Mister se faz que sobre ela recaiam normas, direitos e obrigações próprias de entes da mesma natureza.

²⁷ Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, 11a ed., São Paulo, Editora Malheiros, p. 324.

²⁸ Celso Antonio Bandeira de Mello, *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1968, pág 353.

Todavia, no instituto em comento, pode-se verificar alguns aspectos previstos na lei que o criou, que se mostram contrários à sua própria natureza.

Não estamos aqui afirmando que a PARANAPREVIDÊNCIA não seja um serviço social autônomo, mas se assim se intitula, não poderá a lei que a criou retirar características que são inerentes a esta figura jurídica nem afastar os princípios e controles que regem sua existência.

Para ilustrar o que acima afirmamos, oportuno se faz mencionar alguns exemplos:

a) O artigo 12, inciso I, alínea “i”, da aludida lei estabelece:

“Art. 12. Compete ao Conselho de Administração:

I – Aprovar: (...)

j) o valor da remuneração dos Diretores, que não poderá ser superior aos praticados pelo mercado dos Fundos de Pensões Brasileiro; (...)”

Conforme já mencionado no presente estudo, o teto da remuneração dos Diretores ou de qualquer outro empregado ou dirigente do Serviço Social Autônomo deve ser o previsto no artigo 37, inciso XI da Constituição Federal ²⁹.

b) O artigo 32., parágrafo 1º, reza que:

“Art. 32. (...)

§ 1º – Não incide o princípio da licitação sobre as aplicações, investimentos e contratações efetuados, para garantia e execução de suas obrigações, realizadas com os recursos dos FUNDOS, por sua natureza de operações inerentes ao respectivo regime financeiro, obrigatoriamente adotado no Programa a cargo daquele; (...)”

O princípio licitatório incide e não pode ser afastado de uma entidade com finalidade pública e custeada com contribuições parafiscais, o que torna o dispositivo em discussão, inconstitucional ³⁰.

Portanto, nesta fase preliminar, podemos concluir que a PARANAPREVIDÊNCIA nos parece uma entidade constitucional, mas que traz em seu bojo alguns conceitos e regras contrários à Lei Maior.

²⁹ Vide item II – 8.2 do presente estudo.

³⁰ Vide item II – 7 do presente estudo

8. Vantagens e desvantagens

Apesar de, conforme mencionado na nota preliminar deste estudo, não ser ainda o momento oportuno para as conclusões, iremos, com a devida vênia, tecer algumas ponderações:

De um modo geral, salvo melhor juízo, não encontramos na lei criadora da PARANAPREVIDÊNCIA dispositivos que permitam-nos afirmar ter esta forma jurídica vantagens sobre a administração indireta no âmbito da previdência funcional.

Quanto à autonomia, desde que sejam observados todos os princípios constitucionais aplicáveis aos serviços sociais autônomos, a autarquia de regime especial muito se assemelha à figura objeto de nossas ponderações. Ambas utilizam dinheiro público e devem, por isso, prestar contas ao Estado. A composição da estrutura administrativa de ambas, de igual forma, assemelham-se e detêm as mesmas possibilidades de atuação. As autarquias exercem a administração em nome próprio, e não em nome do Estado, e não são subordinadas a nenhum ente federativo, assim como o serviço social autônomo.

Além do que, as autarquias também possuem patrimônio segregado do ente que as criou. Assim, os recursos previdenciários têm total segregação em relação à Administração Central. O que, aliás, é exigência da própria Lei n.º 9.717/98, que estabeleceu as 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. Tal diploma legal dispõe, em seu artigo 6º, inciso II, que a existência de conta do fundo previdenciário deverá ser distinta da conta do Tesouro da unidade federativa.

Quanto à tributação, enquanto o serviço social autônomo tem que buscar através do Poder Judiciário o seu alegado direito de imunidade a impostos, com base no artigo 150, inciso VI, alínea “c”, da Constituição Federal, a autarquia goza tal direito de forma inquestionável (art. 150, VI, “a”, CF).

Outra questão a ser apontada é a impossibilidade de os próprios empregados e dirigentes deste Instituto serem segurados do Regime Próprio. Isto por tratar-se, o serviço social autônomo, de entidade de direito privado. Assim sendo, seus empregados e dirigentes deverão, obrigatoriamente, se filiar ao Regime Geral de Previdência Social – INSS.

De qualquer forma, não pretendemos nos alongar acerca deste assunto, eis que, conforme a referida nota preliminar, o principal objetivo deste trabalho é instigar a discussão e o debate para que, somente após ouvidas as diferentes opiniões que cercam este tema tão controverso, possamos emitir nossa opinião, a qual se balizará nos ditames do ordenamento jurídico pátrio.

CAPÍTULO II AUTARQUIA

I – Conceito

Segundo o ilustre professor Hely Lopes Meirelles, “autarquias são entes administrativos autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas”, é “um prolongamento do Poder Público, uma longa manus do Estado”³¹.

Celso Antônio Bandeira de Mello define autarquia, sinteticamente, como “pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa”³², ou “pessoa de direito público exclusivamente administrativa”³³.

E, “sendo exclusivamente administrativa” tem caráter auxiliar, isto é, consiste em entidade criada para secundar os entes políticos aos quais competiria, em princípio, desenvolver as atividades conferidas à titularidade das autarquias.

“Distingue-se das pessoas políticas porque estas últimas dispõem de capacidade mais ampla não se limitando ao campo da administração”³⁴.

Rui de Souza conclui que “a autarquia é o próprio Estado, nada se modificando na estrutura dos serviços, não obstante a personificação e a autonomia dada ao instituto”³⁵.

O Decreto-lei federal n.º 200, de 25 de fevereiro de 1.967, em seu artigo 5º, inciso I, define **autarquia federal** como “serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.

E, conforme estabelece o artigo 37, da Constituição Federal, em seu inciso XIX, “somente por lei específica poderá ser criada autarquia”.

“As autarquias são detentoras, em nome próprio, de direitos e obrigações, poderes e deveres, prerrogativas e responsabilidades. Ademais, em razão de sua personalidade,

³¹ Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, pp. 310 e 313.

³² *In Curso de Direito Administrativo*, 9a ed., São Paulo, Editora Malheiros, p. 101.

³³ *In Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1968, p. 226.

³⁴ *Idem*.

³⁵ *In* “Serviços do Estado e seu Regime Jurídico”, *in Revista de Direito Administrativo*, Vol. 28, p. 10.

as atividades que lhes são trespassadas, os fins e interesses que perseguem são próprios, assim como são próprios os bens que possuam ou venham a possuir”³⁶.

É um órgão autônomo da administração. Uma forma de descentralização administrativa, para prestar um serviço retirado da Administração centralizada. Serviço esse que deve ser público e típico, e não uma atividade industrial ou econômica, mesmo que de interesse coletivo.

As autarquias dispõem de titularidade sobre os interesses e atividades que lhe foram outorgados pela ordem jurídica. Desse modo, a autarquia não exerce administração em nome do Estado, mas em nome próprio.

Hely Lopes Meirelles adverte que as autarquias são entes autônomos, mas não são autonomias. Estas legislam para si; aquela administra a si própria, segundo as leis editadas pelas entidades que a criou. Por isso é habitualmente caracterizada como entidade que se “auto administra”.

Ou seja, “não sendo a autarquia uma dependência da Administração Central (da União, dos Estados e dos Municípios) – uma vez que o próprio poder político a erigiu em personalidade – está visto que fica alijada da relação hierárquica unificadora da Administração. É, por conseguinte, órgão estatal externo ao corpo da Administração, insusceptível de receber ordens dos agentes centrais”³⁷.

As autarquias são criadas por lei, que as regulamentam, sejam elas federais, estaduais ou municipais. E, como ensina o ilustre professor Hely Lopes Meirelles, “a personalidade da autarquia, por ser de Direito Público, nasce com a lei que a institui, independentemente de registro”³⁸.

E continua, “**a instituição das autarquias**, ou seja, sua criação faz-se por lei específica (art. 37, XIX), mas a organização se opera por decreto, que aprova o **regulamento** ou **estatuto** da entidade, e daí por diante sua implementação se completa por atos da diretoria, na forma regulamentar ou estatutária, independentemente de quaisquer registros públicos”³⁹.

Portanto, o começo da sua existência é diferente do de pessoas jurídicas de Direito Privado. Para estas, o fato que lhe dá origem é a vontade humana. O processo de constituição da pessoa jurídica de direito privado apresenta duas fases: a) a do ato constitutivo, que deve ser escrito; e, b) a do registro público.

³⁶ Diogenes Gasparini, *ob. cit.*, p. 270.

³⁷ Celso A. B. de Mello, *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1968, p. 228.

³⁸ Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 311.

³⁹ Idem, p. 313.

Na primeira fase ocorre a constituição da pessoa jurídica por meio de um ato jurídico. A segunda fase se configura no registro, já que para a sua existência legal é necessário inscrever os contratos, estatutos ou compromissos no seu registro peculiar, regulado por lei especial (art. 18, do Código Civil).

A autarquia se diferencia da Administração Pública Direta por ser mais especializada e maleável do que esta. Ela pode assumir as mais diversas formas e reger-se por estatutos próprios ao seu fim.

II – Classificação

Segundo Diogenes Gasparini ⁴⁰, as autarquias podem ser classificadas segundo três critérios distintos: a) pessoa jurídica criadora; b) estrutura jurídica; e c) soma de poderes.

Pelo critério da pessoa jurídica criadora, as autarquias podem ser: federais (descentralizações da União), estaduais (descentralizações do Estado-Membro), distritais (descentralizações do Distrito Federal), ou municipais (descentralizações do Município).

Em razão do critério da estrutura jurídica, as autarquias podem se dividir em: fundações públicas (patrimônio afetado a um fim); ou corporações públicas (associações de pessoas voltadas a um fim).

No que se refere a este critério, especificamente, de classificação das autarquias, de Diogenes Gasparini, é conveniente ressaltar que a doutrina não é pacífica. Existem autores, tais como Roque Antônio Carrazza e Celso Antônio Bandeira de Mello que entendem que as fundações públicas têm natureza autárquica ⁴¹.

Porém, o já mencionado Hely Lopes Meirelles, acompanhado de Francisco de Assis Alves ⁴², entende de forma diferente, e afirma que as fundações públicas não são autarquias.

Já para José Eduardo Sabo Paes ⁴³, as Fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público se dividem em: fundação com personalidade jurídica de direito privado; e fundação com personalidade jurídica de direito público. Sendo esta última uma autarquia.

Em face a maior ou menor soma de poderes, as autarquias podem ser classificados como simples, ou de regime especial.

⁴⁰ *Ob. cit.*, p. 271.

⁴¹ Roque Antônio Carrazza, *ob. cit.*, p. 457.

⁴² *In, Fundações, Organizações Sociais, Agências Executivas*, Editora LTr, São Paulo, 2000, p. 54.

⁴³ *In, Fundações e Entidades de Interesse Social*, 2a ed., Editora Brasília Jurídica, Brasília, 2000, p. 119.

III – Imunidade tributária⁴⁴

O artigo 150, inciso VI, alínea “a”, e seu parágrafo 2º, da Constituição Federal estabelecem:

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...)

VI – instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros; (...)

§ 2º - A vedação do inciso VI, a, é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.”

A razão de tal dispositivo é em virtude dos próprios princípios da Federação, que supõem convívio equilibrado entre as várias entidades públicas, e postulam sua imunidade recíproca a impostos. É a necessidade de harmonia entre os entes públicos.

E as autarquias são pessoas de direito público, nascidas do ente que a criou, dessa forma herdaram seus privilégios e condições, exceto naquilo onde houve expressa exclusão. Não se procede qualquer distinção jurídica entre a pessoa pública autarquia e a pessoa pública Estado, “senão as que decorrem da natureza política deste e administrativa daquele”⁴⁵.

No entanto existe um inconveniente, que consiste na dificuldade de se estabelecer, nos casos concretos, quando um patrimônio, renda ou serviço, deva ser havido como vinculado ou decorrente das finalidades essenciais das autarquias.

Outro ponto a se observar é que a imunidade prevista diz respeito apenas a impostos. A Constituição Federal, nos dispositivos supra mencionados, não abrange as taxas e as contribuições de melhoria. E nem haveria motivo para isso, pois ambas são devidas em razão de prestação de atividade pública diretamente referida ao obrigado. Através da taxa ou da contribuição de melhoria o Poder Público encontra compensação, total ou parcial, ao seu dispêndio, de quem deu causa ou se beneficiou à sua despesa.

Portanto, como texto constitucional regulou a matéria de modo estrito, evidencia-se a intenção de excluir as taxas e contribuições de melhoria da imunidade.

⁴⁴ Vide diferenciação entre imunidade e isenção no item II – “5. Aspectos Tributários”, do Capítulo I.

⁴⁵ Geraldo Ataliba, *ob. cit.*, p. 75.

Assim, nenhuma dúvida pode haver sobre a imunidade das autarquias à tributação por via de impostos, ex vi do artigo 150, parágrafo 2º, da Lei Maior.

IV – Responsabilidade das Autarquias

A autarquia é pessoa de direito, titular de direitos e obrigações, e por isso mesmo deve responder pelos próprios atos, pelas obrigações assumidas e pelos danos que causar a alguém.

Assim, a Administração Pública a que pertence a autarquia não responde pelas suas obrigações, nem pelos danos causados a terceiros, sejam decorrentes de sua atuação ou do comportamento de seus servidores. E desse modo vêm decidindo os nossos Tribunais⁴⁶.

É a autarquia, antes de mais nada, que fica obrigada e responsável pelo que assumiu ou por danos que causou, pois se trata de pessoa jurídica. Desse modo, não há de se falar em responsabilidade solidária da Administração Pública em relação aos atos ou negócios da autarquia que criou.

Mas isso não significa, no entanto, que o Estado seja inteiramente estranho aos problemas acarretados em consequência da responsabilidade das autarquias. Mesmo não havendo responsabilidade solidária, há a responsabilidade subsidiária.

Assim, exaurido o patrimônio da autarquia cabe obrigatoriamente ao Estado solver as obrigações não satisfeitas, suportar o remanescente do prejuízo decorrente desses comportamentos.

A responsabilidade subsidiária impõe-se em virtude de o ente autárquico ser uma entidade pública. Ele é criado pela Administração Pública com o fim de atingir objetivos estatais que se tornam seus por lhe haver sido atribuída a titularidade deles. Competiria ao próprio Estado prosseguir com a atividade em que se fez substituir, caso ele não houvesse criado a entidade auxiliar para substituí-lo.

A autarquia assume obrigações e responsabilidades que ocorrem pelo exercício de função posta pela Administração Pública em sua mão, mas devendo ser cumpridas em proveito da mesma Administração. Sua única razão de existir é o interesse público, a satisfação dos objetivos públicos.

Decorre do próprio princípio da responsabilidade do Estado o princípio da responsabilidade subsidiária do Estado pelos atos das autarquias. Assim, sua

⁴⁶ Vide RT 151/301 e RDA 59/333.

responsabilidade é integral, porém subsidiária, isto é, só pode aparecer depois de esgotadas todas as forças da autarquia. Não poderá essa responsabilidade recair sobre o orçamento geral enquanto existir um patrimônio específico para aquele fim, capaz de saldar regularmente seus compromissos.

V – Controle autárquico

Ainda que a autarquia seja uma pessoa autônoma, está sujeita a uma supervisão da Administração Pública a que pertence. Supervisão sobre os atos e a conduta dos dirigentes da autarquia, visando conformar a atuação da autarquia à lei e ao cumprimento das finalidades fixadas em seu ato de criação.

Aqui não se configura exercício do poder hierárquico, já que não existe uma subordinação entre a autarquia e a entidade a que se vincula. Configura-se apenas vínculos de controle legalmente previstos.

“Em sentido amplo, a expressão controle administrativo das autarquias ou tutela abrange toda espécie de atos através dos quais a Administração Central conforma a ação das pessoas autárquicas ao cumprimento de seus fins específicos em consonância com os genéricos objetivos estatais, quer no que respeita ao mérito de seus atos, quer no que tange às exigências de legitimidade deles. Envolve, por conseguinte, também o chamado controle financeiro, isto é, aquele que diz respeito aos atos concernentes ao processamento da receita e despesa das autarquias, bem como aos aspectos formais da gestão de seus recursos”⁴⁷.

“O controle administrativo das autarquias visa assegurar consonância entre o comportamento dos entes autárquicos e os escopos estatais, o que se realiza para adequação de seu desempenho ao cumprimento dos fins em vista dos quais foram criados. Com isto, mantém-se a autarquia fiel à própria vocação, afinada com seus objetivos próprios e efetivamente entrosada no esquema administrativo do Estado”⁴⁸.

O controle administrativo pode se distinguir em: a) preventivo ou repressivo; b) ordinário ou extraordinário; e, c) de legitimidade e de mérito.

Tem-se o preventivo quando é necessário que a autarquia dependa de prévia manifestação do controlador para praticar determinado ato, ou para que este adquira eficácia. Ou seja, é a exercida “*a priori*”, antes do ato autárquico, ou depois dele, mas previamente à ocorrência de seus efeitos. E será repressivo sempre que ocorrer

⁴⁷ Celso A. B. de Mello, *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*, p. 426.

⁴⁸ Idem, p. 427.

“*a posteriori*”, ou seja, depois da produção do ato, e desde que não seja requisito que condicione a sua eficácia. O caráter repressivo ou preventivo do controle é conferido pela lei que o instaure.

O controle ordinário é uma atividade conexas à atividade normal da Administração Pública, sendo que o controle extraordinário só se procede quando concorrerem circunstâncias especiais, tendo havido grave violação de normas ou princípios jurídicos ou de conveniência administrativa.

O controle ordinário só é exercido pela Administração Central por meio de atos que a própria lei, reputando-os necessários, expressamente os tenha atribuído. “Porém, excepcionalmente, em caráter extraordinário, é admissível, com base na própria estrutura do sistema normativo, interferência da Administração Central, mesmo em situações não previstas e mediante atos não autorizados expressamente em lei, quando a autarquia se desviar manifestamente, seja em algum ato específico, seja no conjunto de sua atividade, da realização conveniente de seus fins”⁴⁹.

Outra distinção⁵⁰, é a que se faz tendo em vista o seu escopo, distinguindo-se em controle de legitimidade e de mérito, caso se proponha a examinar a conformidade do ato com a lei ou a analisar sua conveniência e oportunidade.

O controle de legitimidade é de direito, ou seja, “quando a lei haja habilitado o controlador a examinar a conformidade do comportamento autárquico com os ditames legais”⁵¹, é o confronto do fato (positivo ou negativo) com a norma jurídica. Este controle, que concerne a um juízo objetivo (concordância ou não do ato autárquico com a legitimidade), pode dar margem à insurgência da autarquia contra a decisão contida no ato de tutela.

O controle de mérito é de ciência da administração, isto é, “quando, por força de lei, ao controlador assista apreciá-lo também sob ângulo de conveniência e oportunidade, caso em que, evidentemente, seus poderes terão intensidade maior”⁵², é o exame do mérito, mas em face de normas de boa administração, matéria de fato. Este controle, que é discricionário quanto ao conteúdo, envolve apreciação subjetiva e, sendo assim, nada restará a autarquia senão conformar-se com a decisão em que se consubstancia o ato tutelar.

A par desse controle administrativo, existe um outro, em que as autarquias submetem-se à apreciação do Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas respectivo (CF, art. 70). Esse tribunal exerce a fiscalização contábil, financeira e

⁴⁹ Idem, p. 442.

⁵⁰ Idem, p. 445.

⁵¹ Celso A. B. de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, 9ª Edição, Malheiros Editores, p. 104.

⁵² Idem.

orçamentária, operacional e patrimonial dos atos a comportamentos das autarquias, sendo competentes para julgar as contas dos administradores autárquicos; apreciar, para fins de registro, as admissões de pessoal e concessões de aposentadoria; realizar auditorias e inspeções; aplicar, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei; etc.

Existe, também, o controle efetuado pelo cidadão. Ele é parte legítima para propor ação popular visando a anular ato lesivo ao patrimônio público em que incorram autoridades autárquicas (art. 5º, LXXIII, CF).

O Ministério Público não exerce nenhum tipo de controle sobre as autarquias, cabendo a ele o velamento e a fiscalização das fundações de direito privado.

VI – Regime de pessoal e Dirigentes

1. Pessoal

Os servidores das autarquias só são admissíveis mediante concurso público de provas ou de provas e títulos⁵³, nos termos do art. 37, II da Lei Maior, exceto os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. Tais servidores estão sujeitos ao Regime Jurídico que lhes for imposto por lei.

O regime de pessoal dos servidores da autarquia não necessita ser unicamente estatutário ou celetista, podendo haver um regime misto, principalmente com o advento da Emenda Constitucional nº 20 que retirou qualquer dúvida acerca desta questão. Vejamos:

O artigo 39, da Constituição Federal dispunha:

“Art. 39– A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da Administração Pública direta, das autarquias e das fundações públicas.”

E, atualmente, com a Emenda Constitucional n.º 19/98, dispõe:

“Art. 39– A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.”

⁵³ Vide também sobre o regime de pessoal do Serviço Social autônomo mencionado neste estudo.

Corroborando este entendimento, oportuno citar o que preleciona o Ilustre Professor Diógenes Gasparini ⁵⁴:

“Não há dúvida que o legislador Estadual-Distrital e o Municipal podem escolher o regime estatutário ou celetista, ou ambos, como regime de pessoal estadual, distrital ou municipal...”

Outro ponto que merece destaque no presente estudo é referente ao princípio da isonomia. A Constituição Federal, no texto original de seu artigo 39, § 1º dispõe:

Art. 39 - (...)

§ 1º “A lei assegurará aos Servidores da Administração Direta isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre os Servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas a natureza ou ao local de trabalho.”

Observe-se que pelo texto original da Carta Magna, para cargos iguais ou semelhantes deveriam corresponder iguais remunerações. Assim, por este princípio, os Servidores titulares de cargos iguais ou assemelhados, ainda que em órgãos diferentes da Administração Direta, autárquica e fundacional pública deveriam receber iguais salários.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98 houve profunda alteração neste dispositivo, o qual passou a ter a seguinte redação, ora em vigor:

Art. 39 - (...)

§ 1º “A fixação dos padrões de vencimentos e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

- I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;
- II - os requisitos para a investidura;
- III - as peculiaridades dos cargos.”

Da leitura da aludida norma constitucional, percebe-se que não mais vigora o princípio da isonomia como nos moldes anteriores, vale dizer, o critério de remuneração deve levar em conta os fatores elencados nos incisos do § 1º do art. 39, respeitando, de qualquer forma, o princípio genérico da isonomia previsto no art. 5º, I da Constituição da República.

⁵⁴ In “Direito Administrativo”, Editora Saraiva, 5ª Edição, 2000, pág 224.

Tornou-se, pois, mais branda a aplicação da isonomia. O que se busca, na nova ordem constitucional não é uma igualdade formal, mas sim real. Não basta que um servidor tenha o mesmo cargo que um outro para que tenha a mesma remuneração. Mister se faz que também as peculiaridades pessoais e do cargo sejam as mesmas.

Para melhor elucidar esta nova ordem e, a fim de não tornar esta análise demasiadamente longa, pede-se vênia para trazer à baila a lição do Preclaro Jurista e Saudoso Mestre Hely Lopes Meirelles:

“O princípio da isonomia, mesmo antes da Carta de 1988 - que, pelo § 1º do art. 39, modificado inteiramente pela EC 19, o havia determinado especificamente para os servidores civis - já vinha sendo freqüentemente invocado para equiparação de servidores não contemplados nas leis majoradoras de vencimentos ou concessivas de vantagens. Hoje, com a nova redação do § 1º do art. 39, dada pela EC 19, suprimindo o princípio da isonomia da seção II - “Dos Servidores Civis” - a questão é regulada pelo princípio geral da igualdade previsto no art. 5º da Carta. Dessa forma, mesmo com a EC 19 sua aplicação não pode ser afastada. Mas há de ser entendido e aplicado nos justos limites do mandamento igualitário.

“O que a Constituição assegura é a igualdade jurídica, ou seja, tratamento igual, aos especificamente iguais perante a lei. A igualdade genérica dos Servidores Públicos não os equipara em direitos e deveres e, por isso mesmo, não os iguala em vencimentos e vantagens. **Genericamente, todos os servidores são iguais, mas pode haver diferenças específicas de função, de tempo de serviço, de condições de trabalho, de habilitação profissional e outras mais, que desigualem os genericamente iguais.** Se assim não fosse, ficaria a Administração obrigada a dar os mesmos vencimentos e vantagens aos portadores de iguais títulos de habilitação, aos que desempenham o mesmo ofício, aos que realizam o mesmo serviço, embora em cargos diferentes ou em circunstâncias diversas. **Todavia, não é assim, porque cada servidor ou classe de servidor pode exercer as mesmas funções (v.g., de médico, engenheiro, escriturário, porteiro, etc.) em condições funcionais ou pessoais distintas fazendo jus a retribuições diferentes, sem ofensa ao princípio isonômico.**”⁵⁵ (grifo nosso).

E finaliza, o ínclito lente:

“O que o princípio da isonomia impõe é tratamento igual aos realmente iguais. A igualdade nominal não se confunde com a igualdade real. Cargos de igual denominação podem ser funcionalmente desiguais, em razão das condições de trabalho de um e de outro; **funções equivalentes podem diversificar-se pela qualidade ou pela intensidade do serviço ou, ainda, pela habilitação**

⁵⁵ In Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 24ª Edição, 1999, São Paulo, pág. 427.

profissional dos que a realizam. A situação de fato é que dirá da identidade ou não entre cargos e funções nominalmente iguais”⁵⁶ (grifo nosso).

Portanto, a autarquia poderá contratar profissionais especializados para ocuparem cargos que necessitem de conhecimentos específicos e aprofundados, conferindo-lhes remuneração compatível com suas características individuais e peculiaridades da função, independentemente do cargo assemelhado de outras autarquias ou da própria Administração direta, respeitado, apenas, o teto previsto no art. 37, XI da Constituição da República.

Frise-se: o que o texto Constitucional visa assegurar é tão-somente a igualdade genérica, prevista no art. 5º, I. A isonomia, no sentido de igualdade de remuneração para iguais cargos, pura e simplesmente, sem levar em conta peculiaridades pessoais e materiais, não mais permanece em nosso ordenamento jurídico.

2. Dirigentes

“Os dirigentes das autarquias são investidos nos respectivos cargos na forma que a lei ou seu estatuto estabelecer, mas o STF vem decidindo que é inconstitucional a aprovação prévia de seus nomes pela Assembléia Legislativa do Estado, por afronta à independência dos Poderes”⁵⁷.

Os seus atos “equiparam-se aos atos administrativos e, por isso, devem observar os mesmos requisitos para sua expedição, com atendimento específico das normas regulamentares e estatutárias da instituição, sujeitando-se aos controles internos e ao exame de legalidade pelo Judiciário, pelas vias comuns (ações ordinárias) ou especiais (mandado de segurança e ação popular)”⁵⁸.

VII – Autarquias de Regime Especial

A expressão “autarquia de regime especial” é encontrada em algumas leis. E nenhuma delas define seu conteúdo ou oferece seu conceito ou regime jurídico. Não existe nenhuma diferenciação feita pelo Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1.967, ou em qualquer outra lei, entre as autarquias comuns e as autarquias de regime especial. Assim, é a doutrina que tenta definir o seu conceito.

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 314.

⁵⁸ Idem.

Hely Lopes Meirelles diz que “*autarquia de regime especial* é toda aquela a que a lei instituidora conferir privilégios específicos e aumentar sua autonomia comparativamente com as autarquias comuns, sem infringir os preceitos constitucionais pertinentes a essas entidades de personalidade pública”⁵⁹.

Diogenes Gasparini diz que, “de maneira bem simples e prática, é a autarquia que possui maiores privilégios que as autarquias comuns”⁶⁰.

Desse modo, “o que posiciona a autarquia de regime especial são as regalias que a lei criadora lhe outorga, para o pleno desempenho de suas finalidades específicas”⁶¹.

Como exemplos de autarquias de regime especial temos: o Banco Central do Brasil, criado pela Lei n.º 4.595/64; a Universidade de São Paulo, criada pelo Decreto-lei n.º 13.855/44 e Decretos n.º 52.326/69 e n.º 52.906/72; a Comissão Nacional de Energia Nuclear, criado pela Lei n.º 4.118/62; e as entidades encarregadas, por lei, dos serviços de fiscalização de profissões regulamentadas (OAB – Ordem dos Advogados do Brasil, CONFEA – Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, etc.).

VIII – Do RIOPREVIDÊNCIA

O Estado do Rio de Janeiro, com a finalidade de atender à Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1.998, que reformulou a Previdência Social Brasileira, e à Lei Federal n.º 9.717, de 27 de novembro de 1.998, que estabeleceu as 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, reorganizou o seu Regime Próprio de Previdência Estadual, instituindo o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA, pela Lei Estadual n.º 3.189, de 22 de fevereiro de 1.999.

1. Natureza Jurídica

O Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA, segundo o artigo 3º da lei que o instituiu, e artigo 1º do Decreto Estadual n.º 25.217, de 17 de março de 1.999, é uma **autarquia** vinculada à Secretaria de Estado de Administração e Reestruturação do Estado.

⁵⁹ *In Direito Administrativo Brasileiro*, p. 318.

⁶⁰ *In ob. cit.*, p. 278.

⁶¹ Francisco de Assis Alves, *ob. cit.*, p. 44.

2. Finalidade

A finalidade do RIOPREVIDÊNCIA é a “*de arrecadar, assegurar e administrar recursos financeiros e outros ativos para o custeio dos proventos de aposentadoria ou reforma, das pensões e outros benefícios, concedidos e a conceder a servidores estatutário e seus beneficiários, pelo Estado do Rio de Janeiro, suas autarquias e fundações*” (art. 1º, da Lei Estadual 3.189/99, e art. 2º, do Decreto Estadual n.º 25.127/99).

3. Responsabilidade do Estado pelas obrigações do RIOPREVIDÊNCIA

Como já exposto (item IV – Responsabilidade das Autarquias), o ente político a que a autarquia está vinculado não responde pelas suas obrigações, nem pelos danos causados a terceiros, sejam decorrentes de sua atuação ou do comportamento de seus servidores.

Não há responsabilidade solidária da Administração Pública com relação às obrigações da autarquia, mas responsabilidade subsidiária, isto é, exaurido o patrimônio da autarquia cabe obrigatoriamente ao Estado solver as obrigações não satisfeitas.

No entanto, o parágrafo 3º, do artigo 1º, da Lei Estadual n.º 3.189/99, dispõe de maneira diferente a esse entendimento. Estabelece que competirá ao Estado do Rio de Janeiro “*responder **solidariamente** pelas obrigações assumidas pelo RIOPREVIDÊNCIA*”, mas somente em “*relação aos servidores estatutários, ativos e inativos, bem como seus beneficiários, e ainda aos ex-participantes e ex-beneficiários do PREVI-BANERJ, seus dependentes e demais destinatários do caput do art. 1º desta Lei*” (grifo nosso).

E dispõe, ainda, no parágrafo 2º, daquele mesmo artigo, que o “*Tesouro Estadual é garantidor das obrigações do RIOPREVIDÊNCIA derivadas do dever de custeio dos valores devidos por proventos pela aposentadoria, reforma, pensões e outros benefícios, concedidos e a conceder*”.

4. Dos Beneficiários

Os beneficiários dos Regime de Previdência Social se dividem em titulares e dependentes.

São considerados titulares, e portanto, participantes obrigatórios de um dos Regimes de Previdência Social todos os membros e servidores públicos estatutários do Estado do Rio de Janeiro, ativos ou inativos.

Aos dependentes do segurado falecido será concedida pensão, na seguinte ordem de preferência:

- à esposa, ao marido, à companheira, ao companheiro, e aos filhos de qualquer condição, desde que solteiros, enquanto menores de 21 anos, ano emancipados, ou até 24 anos, se estudantes universitários, ou maiores, se inválidos ou interditos;
- à esposa, ao esposo, à companheira, ao companheiro, se não houver filhos com direito à pensão;
- aos filhos se o segurado não deixar viúva, viúvo, companheira ou companheiro;
- à mãe solteira, viúva, desquitada, separada judicialmente ou divorciada, que estiver sob a dependência econômica do segurado, inclusive, nas mesmas condições, à mãe abandonada, desde que seu marido seja declarado judicialmente ausente;
- ao pai, ou pai e mãe que vivam sob a dependência econômica do segurado, estando aquele inválido ou interditado;
- os irmãos órfãos, desde que dependam economicamente do segurado, desde que solteiros, enquanto menores de 21 anos, ano emancipados, ou até 24 anos, se estudantes universitários, ou maiores, se inválidos ou interditos;
- na falta dos dependentes previstos nos itens anteriores, o segurado poderá, em habilitação prévia, indicar um ou mais netos que vivam sob sua dependência econômica, os quais só terão direito à pensão, independentemente do sexo, desde que solteiros, enquanto menores de 21 anos, ou até 24 anos, se estudantes universitários, não emancipados, inválidos ou interditos.

5. Da Estrutura Administrativa

A estrutura administrativa básica do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro terá os seguintes órgãos, de acordo com o artigo 3º, do Decreto Estadual n.º 25.217/99:

- Conselho de Administração;
- Diretoria Executiva; e,
- Conselho Fiscal.

5.1. Conselho de Administração

O Conselho de Administração será composto por onze membros nomeados pelo Governador do Estado, dentre aqueles elencados no artigo 6º, da Lei n.º 3.189/99.

A participação neste órgão não é remunerada, sendo considerada serviço público relevante (parágrafo único, art. 4º, Decreto Estadual n.º 25.217/99).

5.2. Diretoria Executiva

A Diretoria Executiva é o órgão responsável pela execução dos objetivos do RIOPREVIDÊNCIA, e será composta por cinco Diretores, nomeados pelo Governador do Estado:

- Diretor Presidente;
- Diretor de Seguridade;
- Diretor de Investimentos;
- Diretor Jurídico; e,
- Diretor Administrativo e Financeiro.

Ao Diretor Presidente “*compete a representação do RIOPREVIDÊNCIA e a sua superior gestão, cabendo-lhe a supervisão dos serviços afetos à autarquia, bem como às demais competências que legalmente lhe são atribuídas*” (art. 13, Decreto Estadual n.º 25.217/99). A competência dos demais diretores estão previstas nos artigos 15 e seguintes do Decreto.

5.3. Conselho Fiscal

O Conselho Fiscal é composto por três membros efetivos e três membros suplentes, também nomeados pelo Governador do Estado, para um mandato de um ano (art.20, Decreto Estadual n.º 25.217/99).

As competências do Conselho Fiscal estão elencadas no artigo 11, da Lei n.º 3.189/99.

6. Dos Benefícios

A Lei Estadual n.º 3.189, de 22 de fevereiro de 1.999, que instituiu o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA, e o Decreto Estadual n.º 25. 217, de 17 de março de 1.999, não estabeleceram quais são os seus benefícios.

No entanto, aquela Lei, em seu artigo 23, parágrafo 3º, dispôs que “*as aposentadorias, reformas, pensões e demais benefícios reger-se-ão pelas normas legais e estatutárias próprias dos respectivos Poderes, a serem determinadas nas legislações específicas*”.

Dessa forma, as Leis Estaduais n.º 3.308, n.º 3.309, n.º 3.310, e n.º 3.311, que dispõem, respectivamente, sobre o Regime de Previdência dos membros e servidores do Ministério Público, do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas Estadual, e do Poder Legislativo, estipularam os benefícios previdenciários para seus respectivos Poderes, além de definir o valor das contribuições previdenciárias para os seus servidores.

Os benefícios previstos naquelas leis são as garantias mínimas, ou seja, a aposentadoria, para os titulares, e a pensão por morte, para os dependentes dos segurados.

CAPÍTULO III FUNDAÇÃO PÚBLICA

I – Introdução

Há uma pungente discussão acerca da personalidade jurídica das fundações instituídas pelo Poder Público. Entendemos ser proveitoso esclarecer, antes de qualquer outra inferência sobre o tema, sobre a divergência presente na doutrina, para que desde já deixemos claro os pontos nebulosos do assunto em questão e posteriormente passemos a analisar a questão da fundação pública em si, tendo já superadas estas questões.

As fundações surgiram sob o regime jurídico do Direito Privado, e esta tem sido a fonte do dissenso na doutrina quanto a existência ou inexistência das fundações de Direito Público. Para a Escola Clássica do Direito Administrativo, que tem como seu mais ilustre representante, o professor Hely Lopes Meirelles, só poderia haver fundação de Direito Privado, ou seja só existiriam as fundações disciplinadas no Código Civil, sendo que o Estado não poderia criar fundações de Direito Público.

Para outros, entre eles Diogenes Gasparini, Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, José Cretella Júnior, as fundações tanto podem ser de Direito Público como de Direito Privado. Segundo esta corrente, a Administração Pública estaria apta a instituir as duas modalidades de fundação, as de regime jurídico de direito público e as de regime jurídico de direito privado.

Segundo a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello; “é absolutamente incorreta a afirmação normativa de que as fundações públicas são pessoas de direito privado. Na verdade são pessoas de direito público... Saber se uma pessoa criada pelo Estado é de direito privado ou de direito público é meramente uma questão de examinar o regime jurídico estabelecido na lei que a criou. Se lhes atribui a titularidade de poderes públicos (e não meramente o exercício deles) e disciplinou-a de maneira a que suas relações sejam regidas pelo direito público, a pessoa será de direito público, ainda que se lhes atribua outra qualificação. Na situação inversa, a pessoa será de direito privado, mesmo que inadequadamente nominada”⁶².

Continua, Bandeira de Mello: “O que se passou, entretanto, no Direito brasileiro, é que foram criadas inúmeras pessoas designadas como “fundações”, com atribuições nitidamente públicas e que, sob este aspecto, em nada se distinguem das autarquias. O regime delas estaria inevitavelmente atrelando-se às limitações e controles próprios das

⁶² Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, 12ª Edição, 2000, Malheiros Editores, p. 142.

peças de direito público. Entretanto, foram batizadas de pessoas de direito privado, apenas para se evadirem destes controles moralizadores ou, então, para permitir que seus agentes acumulassem cargos e empregos, o que lhes seria vedado se fossem reconhecidas como pessoas de direito público”⁶³.

A denominação fundação advém, segundo a lição de Bandeira de Mello, do fato de as pessoas jurídicas, seja de direito público ou de direito privado, serem qualificadas em dois tipos, conforme seu “substrato básico”. De acordo com seu “substrato básico”, para este autor, as pessoas jurídicas podem ser de base corporativa (corporações, associações, sociedades) e pessoas de base fundacional (fundações). As primeiras tomariam como substrato uma associação de pessoas, enquanto as segundas teriam como base um patrimônio ao qual é atribuída uma finalidade, é o chamado patrimônio personificado.

As fundações, como já dito anteriormente, surgiam sob a égide do Direito Privado, todavia, ultimamente, o Poder Público vêm instituindo fundações para a prossecução de fins de interesse coletivo, com a personificação de bens públicos, fornecendo subsídios orçamentários para a sua manutenção, passando a atribuir personalidade jurídica de direito público a estas entidades, tendo inclusive a Constituição Federal de 1988 as denominado como *fundações públicas*, chamando-as ora de *fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público* (arts. 71, II, III, IV; 169, parágrafo único; 150, § 2º, 22, XXVII), ora de *fundação pública* (arts. 37, XIX e 19 do Ato da Disposições Transitórias), ora de *fundações mantidas pelo Poder Público* (art. 37, XVII), ora simplesmente de *fundações* (art. 163, II).

Com esse tratamento, no entender o ilustre mestre Hely Lopes Meirelles, a Constituição transformou essas fundações em entidades de Direito Público, integrantes da Administração Indireta, ao lado das autarquias e das empresas governamentais. Neste sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal, ainda que na vigência da Constituição anterior, que “tais fundações são espécies do gênero autarquia”⁶⁴. Assim, a prevalecer tal entendimento, aplicam-se às fundações públicas todas as normas, direitos e restrições pertinentes as autarquias.

O professor Hely Lopes Meirelles não está de acordo com a mudança trazida pela Carta de 1988, nem com o entendimento da Egrégia Corte, e diz “Não louvamos essa inovação constitucional, nem o entendimento do STF, que trará, certamente, sérios problemas para a Administração, com a mudança de sua personalidade jurídica de Direito Privado para o Direito Público, eliminando, com isso, a fiscalização do Ministério Público para manter a do Tribunal de Contas”⁶⁵.

⁶³ Idem, p. 142.

⁶⁴ STF, RDA 160/85, 161/50, 171/124.

⁶⁵ Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 320.

As fundações se prestam, na visão do professor Hely Lopes Meirelles, ao desenvolvimento de atividades não lucrativas e atípicas do Poder Público, mas de interesse coletivo.

Diversos autores, entre eles Celso Antônio Bandeira de Mello, entendem que não há diferença entre as fundações públicas e as autarquias, sendo que alguns, inclusive chamam aquelas de fundações autárquicas.

A fundação pública é criada mediante lei da pessoa política que seja por ela responsável, não são observadas as disposições do Código Civil para a sua criação. Depois de criadas, são instituídas mediante a adoção de medidas administrativas que levam à expedição do estatuto e à afetação dos recursos, dentre outras medidas necessárias a dar eficácia a sua criação.

No caso da fundação de Direito Público o seu regime é instituído pela lei que cria a entidade, já na fundação pública de Direito Privado, o que há é uma autorização dada por lei, que permite a sua criação. Desse modo, na primeira modalidade, para que seja de fato instituída a fundação, a lei já é suficiente, enquanto nesta última, a lei autoriza que a Administração dê vida a fundação.

A ilustre professora Maria Sylvania Di Pietro entende ser possível ao Estado instituir fundação Pública de direito privado ou público. A natureza jurídica da fundação, segundo ela, será extraída do exame da sua lei instituidora e seus respectivos estatutos, em cada caso concreto.

Observe que originariamente o Decreto-lei n.º 200/67 não incluía a fundação entre as entidades da Administração indireta, o que nas palavras de Diogenes Gasparini, “torna nossa sistematização descoincidente, nesse particular, com a instituída por esse diploma legal”⁶⁶.

Todavia, o artigo 4º do Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1.967, foi alterado pela Lei n.º 7.956, de 10 de agosto de 1.987, incluindo entre os órgão da Administração pública indireta as fundações públicas, definindo-as como pessoas jurídicas de Direito Privado. A determinação legal não põe fim à discussão que se trava no direito brasileiro acerca da natureza jurídica das fundações instituídas pelo Poder Público.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello “as chamadas fundações públicas são pura e simplesmente autarquias”⁶⁷. Consoante este entendimento, tudo o que se aplica às autarquias aplicar-se-ia integralmente a esta modalidade de fundação.

⁶⁶ Diogenes Gasparini, *ob. cit.*, p. 326.

⁶⁷ Idem, p. 94.

II – Conceito

A fundação é gênero, do qual a fundação pública e a fundação privada são espécies. Segundo a corrente doutrina, fundação é um patrimônio personalizado, ou seja, um conjunto de bens afetado à um fim. Patrimônio, neste caso, entende-se como o complexo de relações jurídicas pertencentes a determinado sujeito. Diz-se personalizado, porque sobre ele incidem normas jurídicas, tornando-o sujeito de direitos e obrigações. Afetado a um fim, significa destinado ou consagrado a perseguir um objetivo de interesse público. Não pode haver uma fundação, ainda que sob a roupagem de Direito Privado, que possa, legalmente buscar uma finalidade de interesse privado, quando instituída pela Administração Pública.

Para Diogenes Gasparini, poder-se-ia conceituar fundação pública “como sendo o patrimônio público personalizado segundo regras de Direito Público, destinado à persecução de finalidade de interesse da coletividade. Já fundação privada criada pela Administração Pública pode ser assim definida: é o patrimônio público personalizado segundo regras de Direito Privado, destinado à persecução de finalidade de interesse da coletividade”⁶⁸. Pelo exposto, infere-se que a diferença, entre a fundação pública e a privada, é o regime jurídico que lhes é atribuído.

Maria Sylvia Di Pietro, conceitua fundações instituídas pelo Poder Público como aquelas “com patrimônio total ou parcialmente público, dotado de personalidade jurídica de direito público ou privado, e destinado, por lei, ao desempenho de atividades do Estado na ordem social, com capacidade de auto-administração e mediante controle da Administração pública, nos limites da lei”⁶⁹. Segundo este entendimento, mesmo quando o Estado institui fundação com personalidade jurídica privada, ela nunca se sujeita inteiramente a este ramo do direito, se posicionando perante ao Estado como as Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas.

As fundações de direito público só se instituem mediante lei, do mesmo modo, só se extinguem através de lei. As fundações de Direito Privado não observam o mesmo rigor. Sua criação obedece às normas do Código Civil, do artigos de 24 a 30, se o ente político estiver autorizado a criação desta pessoas. A criação das fundações privadas, se livre para o Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, não o é para a União. De fato, na esfera federal, a criação de fundações há de atender ao que prescreve o artigo 2º do Decreto-Lei federal nº 900/69.

De posse da lei autorizadora, são praticados os atos instituidores da entidade: escritura pública de instituição e registro no órgão competente. Só após essas providências é que a fundação privada adquire existência e personalidade jurídica,

⁶⁸ Idem, p. 327.

⁶⁹ Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *ob. cit.*, p. 360.

obviamente, de direito privado. A extinção dessa entidade exige lei autorizadora e obediência ao que foi previsto no estatuto e ao que está disciplinado na lei civil.

O patrimônio inicial da fundação pública, ou privada, é formado com a transferência de bens de qualquer espécie do ente da Administração Pública que a instituiu. A transferência destes bens há de observar o que dispuser a legislação específica para cada espécie de bem, salvo se tratar-se de fundação pública federal, caso no qual a lei instituidora é suficiente para determinar a transferência do patrimônio.

Em se tratando de fundação pública, todos os bens que integram seu patrimônio são públicos, independente dos objetivos que lhe forem destinados. Tal patrimônio, em tese, é inalienável, impenhorável e imprescritível, dado que pertence a uma fundação pública. Pode, no entanto, ser utilizado, onerado e alienado, nos termos do estatuto ou da lei, desde que para alcançar os objetivos ou finalidades a que se propõe dita entidade. A alienação depende de prévia autorização legislativa - conforme determina o artigo 17 da Lei federal das Licitações e Contratos da Administração Pública - e de licitações, salvo as exceções legais.

De acordo com o artigo 150, parágrafo 2º da Constituição Federal, o patrimônio das fundações instituídas ou mantidas pela Administração Pública, vinculado às suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes, está imune a qualquer imposto. Isso não significa, nos dizeres de Diogenes Gasparini, que “essas instituições não estejam sujeitas a outra espécie de tributo, como é o caso da taxa. O privilégio fiscal da imunidade só prestigia o patrimônio, além da renda e dos serviços, dessas entidades contra a incidência de impostos”⁷⁰.

Com a extinção da fundação pública ou particular, seu patrimônio terá o destino que lhe for reservado pela lei instituidora, depois de resolvidas suas obrigações. Silente a lei, será incorporado a outra fundação de fins iguais ou semelhantes, sempre que se tratar de patrimônio de fundação privada (Código Civil, art. 30), e ao patrimônio da entidade pública que a criou, se for fundação pública, já que os bens que o compõem, em última instância, são bens públicos, esta é lição de Diogenes⁷¹.

O Poder Público ao instituir uma fundação não pratica liberalidade, mas utiliza tal espécie de entidade para atingir determinado fim de interesse público ou seja, serve-se da fundação para descentralizar a atividade que lhe compete.

A fundação governamental não adquire vida inteiramente própria, é o interesse público quem determina a sua criação, e sendo variável o interesse público o seu destino também pode ser mudado pelo ente que o instituiu, quer para alterar a lei que a criou,

⁷⁰ Idem, p. 333.

⁷¹ Idem, p. 331.

quer para revogá-la. Entender de outra forma significa desconhecer ou desrespeitar o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, ao qual se vincula toda a Administração.

O Princípio da Indisponibilidade do interesse público está ligado, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, a outro Princípio, ao da Supremacia do Interesse Público, e significa que “sendo interesses qualificados como próprios da coletividade - internos ao setor público - não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los - o que é também um dever - na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis*”⁷².

A dotação inicial que lhe é feita normalmente não é suficiente para permitir a realização de seus fins, assim, ela depende de verbas orçamentárias que o Estado lhe destina periodicamente.

O ato do poder público não é irrevogável, podendo extinguí-lo a qualquer momento. Podendo, ainda, modificar a lei instituidora, não dependendo de verbas orçamentárias que o Estado lhe destina periodicamente.

III – Classificação e suas conseqüências

As fundações podem ser classificadas, como já vimos, em dois ramos principais, as fundações de direito público e as fundações de direito privado. Há uma grande controvérsia sobre a existência de fundações de direito público e fundações de direito privado. Há uma corrente liderada pelo professor Hely Lopes Meirelles, que pugna pela impossibilidade de existirem fundações, ainda que instituídas pelo Poder Público, de direito público. Para esta corrente as fundações seriam sempre de direito privado.

Maria Sylvia⁷³ nos coloca a seguinte questão: quando se fala em fundação governamental com personalidade de direito privado, quais são as conseqüências que daí se extraem para atribuir algum conteúdo a expressão legal? A ilustre autora se incumbe de solucionar esta árdua questão.

Ao defini-los como fundações de direito privado, mas excluindo-as das disposições pertinentes do Código Civil, a lei criou um rótulo desprovido de conteúdo, levando à conclusão de que as fundações serão regidas pelas leis singulares que as instituírem ou por outras normas (da CF ou de leis esparsas aplicáveis às pessoas jurídicas de direito privado desde que não excluídas por outras normas de direito público).

⁷² Idem, p. 31.

⁷³ Idem, pp. 364 e ss.

Isso significa dizer que, salvo outras hipóteses olvidadas, seus bens são penhoráveis, não se lhes aplica processo de Execução contra a Fazenda Pública, não terão juízo privativo, o regime de seus empregados será o da CLT, com equiparação aos funcionários para determinados fins, somente se aplica a regra da responsabilidade objetiva (caso de responsabilidade civil por dano causado por seus servidores) se for prestadora de serviço público, artigo 37, parágrafo 6º da CF.

A Constituição não faz distinção entre fundação com personalidade jurídica de direito privado e fundação com personalidade jurídica de direito público. Assim, quando se refere a fundação, engloba os dois tipos.

Afora as derrogações previstas na Lei n.º 7.596/87 (válidas somente para a União), pode-se dizer que se aplicam às fundações de direito privado instituídas ou mantidas pelo Poder Público, as seguintes normas de natureza pública:

- 1- Subordinação à fiscalização, controle e gestão financeira (inclusive fiscalização pelo Tribunal de Contas correspondente e controle administrativo exercido pelo Poder Executivo).
- 2- Constituição e extinção por lei
- 3- Equiparação de seus empregados aos funcionários públicos para fins do artigo 37 da CF, inclusive acumulação de cargos, fins criminais e improbidade administrativa.
- 4- Sujeição de seus dirigentes a Mandado de Segurança quando exerçam função delegada do Poder Público, cabimento de Ação Popular contra os atos lesivos do seu patrimônio, legitimidade ativa para propor Ação Civil Pública.
- 5- Juízo privativo da esfera estadual.
- 6- Submissão a processo licitatório e regime de contrato administrativo.
- 7- Imunidade tributária dos impostos sobre o patrimônio, de renda ou serviços vinculados a suas finalidades essenciais ou delas decorrentes.

Já quanto às fundações de direito público, a estas se aplicarão todas as regras aplicáveis às fundações governamentais de direito privado além de apresentarem:

- 1- Presunção de veracidade e executoriedade de seus atos administrativos. Este princípio, que é chamado por alguns da presunção de legalidade, abrange dois aspectos, nas palavras de Di Pietro, “de um lado, a presunção de verdade, que diz respeito à certeza dos fatos; de outro, a presunção de legalidade, pois, se a

Administração Pública se submete à lei, presume-se até prova em contrário, que todos os seus atos sejam verdadeiros e praticados com observância das normas legais pertinentes”⁷⁴.

2- Inexigibilidade de inscrição de seus atos constitutivos no Registro Civil das Pessoas Jurídicas.

3- Não submissão à fiscalização pelo Ministério Público.

4- Impenhorabilidade de seus bens.

5- Sujeição a processo especial de Execução Fiscal (art. 100 da CF).

6- Juízo privativo (Justiça Federal, art. 109, I, da CF).

Assim, diante do exposto, infere-se que esta modalidade de fundação usufrui dos mesmos privilégios e prerrogativas e sujeitam-se às mesmas restrições aplicáveis às pessoas jurídicas públicas.

IV – Imunidade tributária⁷⁵

A imunidade tributária decorre a princípio do próprio texto constitucional, encontrando-se expressa no artigo 150 da Constituição Federal, que dispõe:

“**Art. 150.** Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados e ao Distrito Federal e aos Municípios: (...)”

VI – instituir imposto sobre:

a) patrimônio, renda e serviços, uns dos outros; (...)

§ 2º – A vedação do inciso VI, a, é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.”

Acredita, Diogenes Gasparini, que também é beneficiada pela imunidade tributária a fundação privada, visto que o constituinte, no parágrafo 2º, do artigo 150 da CF, referiu-se a *fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público*, e, segundo seu entendimento, isto bastaria para estender a elas o benefício da imunidade tributária, sendo que os demais impostos seriam exigíveis, já que não há legislação que a isente.

⁷⁴ Idem, p. 72.

⁷⁵ Vide diferenciação entre imunidade e isenção no item II – “5. Aspectos Tributários”, do Capítulo I.

Tal imunidade não alcança as taxas e contribuições de melhoria, dado que não são impostos. Além do que, a imunidade é concedida a título de exceção à regra de tributar, assim, deve ser interpretada restritivamente.

V – Controle

A fundação pública é pessoa que compõem a Administração Indireta, assim é pessoa com autonomia administrativa e financeira, desse modo, ela se submete ao chamado controle ou tutela, através do qual, segundo a professora Maria Sylvania Di Pietro, “a Administração Pública direta fiscaliza as atividades dos referidos entes, com o objetivo de garantir a observância de suas finalidades institucionais” ⁷⁶.

Segundo Diogenes Gasparini, embora pessoa com autonomia administrativa e financeira, a fundação pública submete-se ao controle ordinário do ente da Administração Pública a que pertence, nos termos previstos em seus atos constitutivos. Esse controle ordinário, ou tutela, é exercido nos moldes da lei, visando conformar a atuação da fundação às finalidades previstas na lei instituidora.

Para Gasparini, este controle não decorre do exercício do poder hierárquico, pois não haveria, no seu entender, hierarquia entre as fundações, de direito público ou de direito privado, e o ente ao qual se vincula. E continua, a hierarquia só seria compatível entre órgãos e agentes da mesma entidade ⁷⁷.

O controle das fundações públicas segue o mesmo regime de controle das autarquias. Há o controle administrativo, no que tange ao mérito, o chamado controle de conveniência e oportunidade, e o chamado controle de legalidade e financeiro, exercido pelo Tribunal de Contas ao qual se subordina. Essa é a conclusão que se tem ao analisar o artigo 71, inciso II, da Carta Política:

“**Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta ou indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; (...)”

O mesmo critério deve ser aplicado no que diz respeito às fundações mantidas pelos Estados-membros, e Municípios, é o que determina o artigo 75 da Lei Maior:

⁷⁶ Idem, p. 73.

⁷⁷ Idem, p. 332.

“**Art. 75.** As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único – As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.”

A reprodução da referida norma nas respectivas Constituições estaduais é compulsória, como se infere do texto constitucional, de modo que obrigatória a fiscalização pelo Tribunal de Contas, das fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. O artigo 25 da Constituição Federal não permite que as Constituições Estaduais, quando das suas edições alterem critérios básicos estabelecidos naquela, ao determinar que:

“**Art. 25.** Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Cumprido ressaltar que apenas as fundações públicas são submetidas ao controle do Tribunal de Contas, se lhes aplicando as regras de Direito Público.

As fundações de direito público são também sujeitas à supervisão ministerial, ou seja, ao controle administrativo exercido pelo Poder Executivo do ente a que esteja subordinado, sujeitando-se a todas as medidas indicadas no artigo 26 do Decreto-lei n.º 200, em virtude de se tratar de verdadeiro órgão da Administração indireta.

Mister esclarecer que às fundações públicas não se aplica a regra do artigo 26 do Código Civil, de que:

“**Art. 26.** Velará pelas fundações o Ministério Público do Estado, onde situadas.”

Este é o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro ⁷⁸.

VI – Responsabilidade

As fundações instituídas pela Administração Pública, sejam públicas ou privadas, respondem, enquanto existirem, pelas obrigações assumidas e pelos danos que causarem a terceiros ou ao próprio ente que as instituiu, visto que sendo pessoas distintas da sua instituidora respondem por seus atos.

Os servidores respondem pelos danos que causarem à fundação sempre que atuarem com culpa ou dolo. Ainda, responderão regressivamente quando na qualidade

⁷⁸ Idem, p. 367.

de servidores dessas entidades causarem, por culpa ou dolo, danos a terceiros, se a fundação pública por eles respondeu nos termos do parágrafo 6º, do artigo 37 da Lei Maior, sendo que se sujeitam tais servidores é imprescritível, de acordo com o que dispõe o parágrafo 5º, do mesmo artigo da CF.

Os servidores, tanto das fundações públicas e privadas, são equiparados aos funcionários públicos para fins penais, sendo alcançados pelo artigo 327, parágrafo único, do Código Penal.

VII – Regime de pessoal e Dirigentes

Admitindo-se que a estrutura da fundação pública assemelha-se à autarquia, sua estrutura seria análoga a outros órgãos da Administração indireta, estruturando-se nos demais aspectos como os demais órgãos da Administração indireta.

A exigência de lei para a sua criação decorre do artigo 84, inciso VI, da Constituição Federal:

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei; (...)”

Assim, por simetria, os Governadores e Prefeitos detêm competência para dispor sobre a organização e funcionamento de suas respectivas administrações, na forma da lei.

A criação de cargos, empregos e funções da fundação pública só é possível por lei, conforme se infere da Carta Magna, artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “a”:

“Art. 61. (...)”

§ 1º – ao de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta autárquica ou aumento de sua remuneração; (...)”

Disso decorre que, se a lei que cria cargo, emprego ou função na autarquia é privativa do Presidente da República, há que se deduzir que o mesmo ocorre na fundação pública, em virtude da identidade de regime jurídico que ambas ostentam. A lei que cria

os cargos na fundação pública também fixará a correspondente remuneração, atualizável mediante lei.

Seus servidores deverão ser admitidos por concurso, salvo os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, conforme determina o artigo 37, inciso II da CF. Se previsto na lei instituidora, as fundações públicas podem admitir servidores por tempo determinado, sem prévio concurso público de provas ou de provas e títulos (art. 37, IX, da CF), para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme se infere da Lei n.º 8.745/93.

O regime de seus servidores será o determinado pela lei instituidora, podendo ser tanto estatutário como celetista. Se lhes aplica a restrição a acumulação de cargos instituídos pelos incisos XVI e XVII, do artigo 37 da Magna Carta.

Ressalte-se que a Reforma Administrativa efetivada através da Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1.998, não obriga que haja mudança de regime do pessoal existente na fundação pública. Assim, de acordo com Diogenes Gasparini ⁷⁹, o regime atual poderá permanecer o mesmo ou poderá ser substituído por lei.

VIII – Da FUNAPE

O Estado de Pernambuco, a fim de atender às determinações da Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1.998, que reformulou a Previdência Social Brasileira, cominada com a Lei Federal n.º 9.717, de 27 de novembro de 1.998, que estabeleceu as regras gerais para a organização e o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, reorganizou o seu Regime Próprio de Previdência Estadual.

O Estado de Pernambuco, procurando atender à determinação legal instituiu, através da Lei Complementar Estadual n.º 28, de 14 de janeiro de 2.000, a Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco – FUNAPE. São Fundos adstritos à FUNAPE, o Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco, denominado FUNAPREV, e o Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco, chamado pela lei instituidora de FUNAFIN, possuindo ambos natureza previdenciária.

A FUNAPREV e a FUNAFIN integrarão o patrimônio da FUNAPE, sendo entidades subsidiárias desta, como dispõe o artigo 2º, parágrafo 1º da norma em análise. Cada um destes terá personalidade jurídica e patrimônio distinto daqueles da FUNAPE,

⁷⁹ Idem, p. 334.

cabendo a esta, através de seus órgãos, a representação legal, a administração e gestão daqueles Fundos, sendo esta devidamente remunerada em virtude desta prestação de serviços.

Os Fundos acima mencionados terão registros cadastrais e contabilidade estritamente distintos, capacidades obrigacionais ativas e passivas próprias, não se comunicando entre eles, quaisquer obrigações ou direitos, não havendo solidariedade ou subsidiariedade entre os mesmos, não podendo a FUNAPE ou um Fundo responder uns pelas obrigações dos outros. É o que se infere da inteligência do artigo 2º, parágrafo 4º da Lei Complementar n.º 28/2000.

A FUNAPE será vinculada à Secretaria da Administração e Reforma do Estado-SARE, preservada sua autonomia e de seus Fundos financeiros e patrimoniais, esta supervisionará sua atuação verificando se a mesma esta observando o que dispõe a lei em estudo.

1. Natureza jurídica

A Fundação de Aposentadoria e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco – FUNAPE, segundo o artigo 3º da Lei que a instituiu trata-se de “entidade fundacional com personalidade jurídica de direito público, integrante da administração indireta do Estado com autonomia administrativa e financeira, nos termos desta Lei Complementar”.

2. Finalidade

A finalidade deste “instituto de previdência”, segundo o parágrafo 1º, de seu artigo 3º, da Lei Complementar n.º 28/2000, é “gerir o Sistema de Previdência Social dos Servidores do Estado de Pernambuco e sua duração será por prazo indeterminado”.

3. Dos Beneficiários

São beneficiários do Sistema de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco, consoante o artigo 1º, parágrafo 1º da Lei que a cria: os servidores públicos do Estado, suas autarquias, fundações públicas e órgãos autônomos, além dos membros dos Poderes do Estado e dos Militares do Estado de Pernambuco, desde que titulares de cargos efetivos, sejam eles, ativos, inativos, reformados, seus dependentes e pensionistas.

A FUNAPE será incumbida da administração, direção e gestão de dois Fundos, sendo denominados estes Fundos, FUNAPREV e FUNAFIN. A FUNAPREV será composta por aqueles considerados elegíveis para este Fundo, enquanto participarão da FUNAFIN, por exclusão, aqueles que não se enquadrarem no conceito de elegíveis para a FUNAPREV.

São considerados elegíveis para este Fundo os servidores públicos do Estado, suas autarquias, fundações públicas, órgãos autônomos, e os membros de Poder do Estado e militares do Estado, desde que titulares de cargos efetivos, sejam eles ativos, inativos, reformados, seus dependentes e pensionistas, desde que:

- em atividade e que vierem a atender, a partir de 5 (cinco) anos, contados da implantação total do Sistema de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco, todos os requisitos necessários para a concessão de aposentadoria, transferência para a inatividade ou reforma, na forma da Lei Complementar 28/2000;
- futuros beneficiários que vierem a ingressar no serviço público estadual após total implantação do Sistema de Previdência do Estado de Pernambuco e tiverem, na ocasião do seu ingresso, até 45 (quarenta e cinco) anos, se mulher e 50 (cinquenta) anos, se homem.

Da denominada FUNAFIN participam aquelas pessoas consideradas inelegíveis para a FUNAPREV, que de acordo com o artigo 4º, inciso II, da Lei em epígrafe, são os servidores públicos do Estado, de suas autarquias, fundações públicas e órgãos autônomos, bem como, os membros de Poder do Estado e militares do Estado, titulares de cargos efetivos, sejam eles ativos, inativos, reformados, seus dependentes e pensionistas, desde que:

- aqueles inativos ou reformados que tenham ingressado na inatividade, até a implantação total do Sistema de Previdência das Servidores do Estado de Pernambuco;
- os pensionistas vinculados ao Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco- IPSEP até a implantação total do Sistema de Previdência dos Servidores do Estado se Pernambuco;
- os ativos que vierem a atender todos os requisitos necessários à aposentadoria, transferência para a inatividade ou reforma, na forma da Lei, transcorridos menos de 5 (cinco) anos contados da implantação total do Sistema de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco;
- os futuros beneficiários que vierem a ingressar no serviço público estadual. Após a implantação total do Sistema de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco e tiverem, quando ingressarem mais de 45 (quarenta e cinco) anos se mulher e mais de 50 (cinquenta) anos, se homem.

4. Da Estrutura Administrativa

A FUNAPE contará em sua estrutura administrativa superior com os seguintes órgãos:

- Conselho de Administração, como órgão de gerenciamento, normatização e deliberação superior;
- Diretoria, tratando-se esta de órgão executivo colegiado, composto por: Presidência, Diretoria Financeira e de Investimentos, Diretoria de Administração, Diretoria de Previdência Social;
- Conselho Fiscal, que atuará como órgão superior consultivo, fiscalizador e de controle interno, com poderes de revisão das contas e da administração dos recursos financeiros dos Fundos e demais ativos das operações financeiras, dos contratos, das contratações de pessoal e editais de licitação;
- Assessoria jurídica, vinculada à Presidência com nível de Diretoria Executiva, chefiada por um titular promovido em comissão pelo Governador do Estado, sendo que a esta caberá assessorar o Diretor- Presidente, analisar os pedidos de benefícios, coordenar trabalhos jurídicos relativos à entidade , além de emitir pareceres em geral.

Os Presidentes dos Conselhos da FUNAPE e seus membros serão nomeados pelo Governador do Estado para um mandato de quatro anos, de acordo com os artigos 10 e 21 desta Lei Complementar, respeitadas as indicações feitas pelos órgãos e entidades competentes, quanto às nomeações dos membros representativos. Dispõem, ainda, a Lei em análise que:

“Art. 9º(...)

§ 8º– Os Diretores, Presidentes de Conselho e Conselheiros serão pessoalmente responsáveis pelos atos lesivos que praticarem, com dolo, desídia ou fraude.”

O Conselho de Administração será integrado por seu Presidente, oito Conselheiros efetivos e oito suplentes, todos escolhidos dentre pessoas com formação superior, de reconhecida capacidade e experiência comprovada, preferencialmente das seguintes áreas: seguridade, administração, economia, finanças, contabilidade, direito ou engenharia.

Todos os membros do Conselho deverão preencher, alternativamente, uma das seguintes condições:

São da livre escolha do Governador o Presidente do Conselho, quatro Conselheiros efetivos, representantes institucionais e seus respectivos suplentes. Quanto aos demais Membros do Conselho devem ser observadas as seguintes disposições legais:

“**Art. 10.** (...)”

§ 2º - Segundo regulamentação a ser expedida pelo Secretário de Administração e Reforma do Estado, os segurados ativos e inativos bem como os pensionistas, inscritos na FUNAPE, indicarão, para a nomeação pelo Governador do Estado, dentre si, seus representantes da seguinte forma:

I – 02 (duas) vagas reservadas aos segurados em atividade e seus respectivos suplentes, de acordo com o estipulado no inciso I, do § 3º, deste artigo; e

II – 02 (duas) vagas reservadas aos segurados em inatividade, reformados ou pensionistas de acordo com o estipulado nos incisos II e III, do § 3º, deste artigo. (...)”

§ 3º – Os membros do Conselho deverão preencher, alternativamente, ainda uma das seguintes condições:

I – serem servidores públicos estaduais titulares de cargo efetivo, servidores das autarquias e fundações públicas estaduais titulares de cargo efetivo, membros de Poder ou militares do Estado d Pernambuco, sendo todos ativos, os quais deverão contar com, no mínimo, 03 (três) anos de efetivo exercício em cargo público estadual e estarem inscritos na FUNAPE;

II – terem sido servidores públicos estaduais titulares de cargo efetivo, servidores das autarquias e fundações públicas estaduais titulares de cargo efetivo, membros de Poder ou militares do Estado, que tenham ingressado na inatividade; e

III – serem pensionistas daqueles a que se referem os incisos anteriores deste parágrafo.

§ 4º – O Presidente do Conselho de Administração da FUNAPE poderá, ser, a critério do Governador, dispensado do cumprimento dos requisitos de que trata o parágrafo anterior. (...)”

A Diretoria será órgão superior colegiado de administração da instituição em estudo, composta de quatro Diretores, um deles será o Diretor-Presidente, cabendo-lhe a execução das decisões do Conselho se Administração. Os Diretores serão indicados pelo Governador do Estado, dentre as pessoas qualificadas para a função, com formação superior e atuação anterior na mesma área ou em área afim, previamente submetidos à apreciação do Conselho de Administração.

É vedado, de acordo com a Lei em análise, artigo 13, parágrafo 5º, aos Diretores da FUNAPE o exercício de quaisquer outras atividades ou funções remuneradas, ou não, bem como participação acionária ou societária, maior que 10% do capital, de qualquer pessoa jurídica.

A referida norma prevê, ainda, a criação do chamado Conselho Fiscal, que atuará como órgão superior consultivo, fiscalizador e de controle interno, com poderes de revisão das contas e da administração dos recursos financeiros dos Fundos e demais ativos.

O Conselho Fiscal será composto de um Presidente, quatro Conselheiros efetivos e quatro suplentes, todos escolhidos entre pessoas com formação superior, de reconhecida capacidade e experiência comprovada, preferencialmente das seguintes áreas: seguridade, administração, economia, finanças, contabilidade, direito ou engenharia.

O Governador poderá escolher, observados os requisitos apontados acima, o Presidente do Conselho Fiscal, dois Conselheiros Fiscais efetivos, representantes institucionais e seus suplentes, sendo um Conselheiro Fiscal e seu suplente escolhidos entre os Auditores integrantes do quadro permanente da Secretaria da Fazenda e um Conselheiro Fiscal e seu suplente escolhidos entre os servidores integrantes do quadro permanente do Tribunal de Contas do Estado.

5. Dos Benefícios

São benefícios do Programa de Previdência do Estado de Pernambuco, observando-se no que couber, os requisitos e critérios fixados no regime Geral de Previdência Social, consoante o artigo 33 da lei que institui a FUNAPE:

- a) Aposentadoria por invalidez;
- b) Aposentadoria compulsória;
- c) Aposentadoria por idade e tempo de contribuição, com proventos integrais;
- d) Aposentadoria por idade, com proventos proporcionais;
- e) Aposentadoria especial do professor;
- f) Transferência do servidor militar para a inatividade;
- g) Pensão por morte; e,
- h) Auxílio- reclusão.

A aposentadoria por invalidez permanente será concedida após prévia verificação de incapacidade, mediante exame médico-pericial a cargo do Departamento de Perícias Médicas e Segurança do Trabalho da Secretaria de Administração e Reforma do Estado, nos termos a serem previstos em Decreto pelo Poder Executivo.

A aposentadoria compulsória se dará quando o segurado atingir 70 (setenta) anos de idade, sendo que os proventos serão proporcionais ao tempo de contribuição, observado o disposto no artigo 44, parágrafo 1º, da Lei Complementar n.º 28/ 2000.

O segurado terá direito à aposentadoria por idade e tempo de contribuição com proventos integrais desde que preencha, cumulativamente, os seguintes requisitos: no mínimo dez anos de efetivo exercício no serviço público, tempo mínimo de cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria, e ainda, sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, ou cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher.

A aposentadoria por idade com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, será concedida se preenchidos cumulativamente, os itens abaixo arrolados: tempo mínimo de dez anos de exercício no serviço público, mínimo de cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria, além de, sessenta e cinco anos de idade, se homem, ou sessenta anos de idade, se mulher.

A aposentadoria especial de professor será concedida com proventos integrais ao segurado professor que comprovar; tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil, bem como, nos ensinos fundamental e médio e possuir cumulativamente, ainda, dez anos de exercício no serviço público, cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se pretenda a aposentação e, ainda, cinquenta e cinco anos de idade e trinta anos de contribuição, se homem, ou cinquenta anos de idade e vinte e cinco anos de contribuição, se mulher.

Será garantida a transferência para inatividade do segurado militar que, no exercício de sua atividade habitual, atender aos requisitos legais de idade e tempo de contribuição. Também será assegurado a este a reforma decorrente de incapacidade física. Nesta última hipótese deverá ser elaborado laudo emitido pela Junta Superior de Saúde da Polícia Militar, devidamente homologado pelo Departamento de Perícias Médicas e segurança do trabalho da Secretaria de Administração e Reforma do Estado.

A pensão por morte consistirá em importância mensal a ser conferida aos dependentes do segurado ativo ou inativo, quando este vier a falecer, sendo provisório o benefício quando se tratar de morte presumida.

O auxílio-reclusão tratar-se-á de importância mensal devida aos dependentes do segurado recolhido à prisão que, por este motivo, não perceba remuneração dos cofres públicos. Até que Lei discipline o acesso ao referido benefício, este somente será

concedido aos dependentes do segurado caso a última remuneração mensal percebida por este seja igual ou inferior a R\$ 376,60, a serem devidamente corrigidos pelos índices aplicados aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Será devida, ainda, gratificação natalina àquele que durante o ano, tiver recebido proventos de aposentadoria, transferência para a inatividade, reforma, pensão por morte ou auxílio-reclusão pagos pelos Fundos criados pela Lei Complementar n° 28/2000.

Esta gratificação será proporcional ao número de meses de benefícios, vencimentos ou subsídios pagos nos doze meses anteriores. Sendo que cada mês corresponderá a um doze avos da gratificação natalina, incluindo-se o mês em que a mesma for paga, sendo considerado como base o valor percebido mensalmente a título de benefício.

6. Legalidade

A FUNAPE, segundo o artigo 3° da Lei Complementar Estadual n.º 28, é uma fundação com personalidade jurídica de direito público, ou seja, é uma Fundação Pública com regime jurídico de Direito Público.

E, segundo entendimento de diversos autores, entre eles Celso A. B. Mello, não há diferença entre essas fundações e as autarquias, sendo que alguns, inclusive, chamam aquelas de fundações autárquicas. Como já exposto neste Capítulo, o Supremo Tribunal Federal decidiu, ainda que na vigência da Constituição anterior, que “tais fundações são espécies do gênero autarquia”⁸⁰.

Além do que a sua figura é prevista como uma das formas de Administração Indireta. (Decreto n.º 200/67 com as alterações posteriores).

Dessa forma, a instituição da Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco – FUNAPE sob a figura jurídica de Fundação Pública, encontra-se ajustada ao ordenamento jurídico pátrio.

⁸⁰ Vide nota de rodapé n.º 61.

CAPÍTULO IV FUNDO

I – Conceito

Os Fundos, seja o Fundo Previdenciário ou outro tipo de fundo, instituído ou não pela Administração Pública ou qualquer de seus órgãos, não possuem personalidade jurídica própria.

Eles não têm autonomia, e serão sempre vinculados e subordinados a algum órgão da Administração.

O Fundo é formado por meio de dotação específica, ou seja, por meio de recursos fixados no orçamento para atender às suas necessidades. Segundo Hely L. Meirelles, dotação “é a parcela do crédito orçamentário fixado para a execução de um programa governamental, vinculada a determinado elemento de despesa, em conformidade com a classificação legal”⁸¹. Tem como base um patrimônio que se destina a uma finalidade específica e predeterminada.

1. Proibição de transposição de recursos

A manutenção do Fundo deve ser feita por meio de seus recursos, oriundos da dotação específica. E, esses recursos não poderão ser utilizados para outros fins, sem prévia autorização legal, já que existe uma proibição constitucional, decorrente do princípio da legalidade da despesa.

Com efeito, dispõe o artigo 167, inciso VI, da Carta Magna:

“**Art. 167.** São vedados: (...)”

VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; (...)”

Tal vedação existe para evitar o chamado desvio de verba, ou seja, o emprego de dotação orçamentária em despesa diversa daquela a que foi legalmente destinada. Este procedimento, além de ser uma irregularidade administrativa, constitui-se em crime contra a Administração Pública, conforme dispõe o artigo 315, do código Penal:

⁸¹ *In Direito Municipal Brasileiro*, p. 235.

“**Art. 315.** Dar verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei:

Pena – detenção de um a três meses, ou multa de um mil cruzeiros a dez mil cruzeiros”

II – Fundos Previdenciários

A criação de fundos previdenciários, isto é, de fundos de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, seja pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, devem obedecer a determinados critérios e preceitos estabelecidos nos artigos 1º e 6º, da Lei Federal n.º 9.717, de 27 de novembro de 1.998, e também às Portarias editadas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, principalmente à Portaria n.º 4.992, e suas alterações feitas pela Portaria n.º 7.796.

Os critérios elencados no artigo 1º, da Lei n.º 9.717/98, e artigo 2º, da Portaria n.º 4.992/99, com sua respectiva alteração, são os seguintes:

- 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;
- financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo e inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;
- 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 atualizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes;
- 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;
- cobertura exclusiva a servidores público 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;
- 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;

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

– identificação e consolidação em demonstrativos financeiros e orçamentários de todas as despesas fixas e variáveis com pessoal inativo civil, militar e pensionistas, bem como dos encargos incidentes sobre os proventos e pensões pagos;

– sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo; e,

– vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de cálculo e percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de função de confiança, de cargo em comissão ou do local de trabalho..

E, os preceitos elencados no artigo 6º, da Lei n.º 9.717/98, são:

– estabelecimento de estrutura técnico-administrativa, com conselhos de administração e fiscal e autonomia financeira;

– existência de conta do fundo distinta da conta do Tesouro da unidade federativa;

– aporte de capital inicial em valor a ser definido conforme diretrizes gerais;

– aplicação de recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional;

– vedação da utilização de recursos do fundo de bens, direitos e ativos para empréstimos de qualquer natureza, inclusive à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a entidades da administração indireta e aos respectivos segurados;

– vedação à aplicação de recursos em títulos públicos, com exceção de títulos do Governo Federal;

– avaliação de bens, direitos e ativos de qualquer natureza integrados ao fundo, em conformidade com a Lei n.º 4.230, de 17 de março de 1.964 e alterações subsequentes;

– estabelecimento de limites para a taxa de administração, conforme parâmetros gerais;

– constituição e extinção do fundo mediante Lei.

III – Do FUNPREV

O Estado da Bahia reorganizou o Sistema de Seguridade Social dos Servidores Públicos Estaduais, e instituiu o Fundo de Custeio da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia – FUNPREV, pela Lei Estadual n.º 7.249, de 07 de janeiro de 1.998.

Ressalte-se que este fato se deu antes mesmo da Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1.998, que reformulou a Previdência Social Brasileira, e da Lei Federal n.º 9.717, de 27 de novembro de 1.998, que estabeleceu as 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.

1. Natureza Jurídica

O Fundo de Custeio da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia – FUNPREV é um fundo patrimonial, sem personalidade jurídica, vinculado à Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia.

2. Finalidade

Segundo o artigo 39, da lei que o instituiu, a finalidade do FUNPREV é a de:

- prover recursos para o pagamento dos benefícios de aposentadoria, reserva remunerada, reforma, pensão, pecúlio, auxílio-funeral e auxílio-reclusão, aos segurados oriundos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, dos Tribunais de Contas, do Ministério Público, autarquias e das fundações instituídas e mantidas pelo Estado;
- aplicar recursos provenientes das contribuições e transferências do Estado e das contribuições dos seus segurados.

3. Dos Beneficiários

De acordo com o artigo 4º, os beneficiários do Sistema de Seguridade Social dos Servidores Públicos Estaduais classificam-se em segurados obrigatórios, facultativos e dependentes.

3.1. Segurados obrigatórios

O artigo 5º, da Lei Estadual n.º 7.249/98 define quem são os segurados obrigatórios:

“**Art. 5º.** – São contribuintes obrigatórios, segurados do Sistema estabelecido por esta Lei:

I – os servidores públicos civis ativos de todos os órgãos e entidades da Administração direta e indireta dos Poderes do Estado, sujeitos ao regime jurídico estatutário, os servidores militares ativos, o Governador e o Vice-Governador do Estado, os Secretários de Estado, e os que lhes são equiparados, bem como os ocupantes de cargos e funções de provimento temporário;

II – os servidores públicos civis que se aposentarem sob o regime jurídico estatutário e os militares da reserva remunerada ou os reformados;

III – os pensionistas do Estado;

IV – os contratados para atendimento de necessidades temporárias e excepcional interesse público, na forma do disposto no Título VI, da Lei n.º 6.677, de 26 de setembro de 1.994, enquanto perdurar o contrato;

V – os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista do Estado, os servidores da União, de outros Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, postos à disposição de quaisquer dos Poderes do Estado, de suas autarquias e fundações públicas, na forma das legislações específicas, quando, no exercício de cargo ou função de provimento temporário, optar pela remuneração integral deste.”

3.2. Segurados facultativos

O artigo 6º, da Lei Estadual n.º 7.249/98 define quem são os segurados facultativos:

“**Art. 6º.** – São segurados facultativos, exclusivamente, os deputados estaduais, enquanto perdurarem os respectivos mandatos, devendo fazer a opção de inscrição no Sistema, de que trata esta Lei, no prazo de 90 (noventa) dias, contado a partir da data de sua investidura.”

3.3. Dependentes dos segurados

Os dependentes dos segurados estão elencados no artigo 9º, da Lei Estadual n.º 7.249/98:

“**Art. 9º.** Consideram-se dependentes econômicos dos segurados, definidos, definidos nos incisos I, II, III, IV e V, do art. 5º, desta Lei, para efeito de previdência social:

I – cônjuge ou o (a) companheiro (a);

II – os filhos solteiros, desde que civilmente menores;

III – os filhos solteiros inválidos, de qualquer idade;

IV – os pais inválidos, de qualquer idade.

4. Da Gestão do FUNPREV

A competência para gerir o FUNPREV está estabelecida no artigo 40, da Lei que o instituiu:

“**Art. 40.** O FUNPREV será gerido pela Coordenação Executiva do Fundo de Custeio da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia, unidade da estrutura da Secretaria da fazenda, cabendo-lhe, sob orientação do Comitê Deliberativo e do Conselho Previdenciário do Estado – CONPREV, o planejamento, a coordenação, a execução, a supervisão e o controle das atividades do Fundo.”

4.1. Composição do CONPREV

Segundo o artigo 42, da Lei Estadual n.º 7.249/98, o FUNPREV será regido segundo normas e diretrizes estabelecidas pelo CONPREV, órgão consultivo, deliberativo e de supervisão superior, vinculado à Secretaria da Administração, que assegurará condições para o seu funcionamento, e constituído de 11 membros:

- o Secretário da Administração, que o presidirá;
- um representante do Poder Legislativo;
- um representante do Poder Judiciário;

- um representante do Ministério Público;
- um representante da Secretaria de Governo;
- um representante da Secretaria da Fazenda;
- um representante da Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia;
- um representante da Procuradoria Geral do Estado;
- o Coordenador Geral do FUNPREV;
- o Diretor do Departamento de Recursos Humanos da Secretaria da administração;
- um representante dos servidores públicos do Estado.

5. Dos Benefícios

As prestações do Sistema de Seguridade Social dos Servidores Públicos Estaduais da Bahia compreendem (art. 13, Lei Estadual n.º 12.398/98), quanto aos segurados:

- a) aposentadoria;
- b) reserva remunerada ou reforma;
- c) auxílio-natalidade;
- d) salário-família;
- e) licença para tratamento de saúde;
- f) licenças à gestante, à adotante e à paternidade;
- g) licença por acidente em serviço.

Quanto aos dependentes dos segurados, os benefícios são:

- a) pensão;
- b) pecúlio;
- c) auxílio-funeral;
- d) auxílio-reclusão.

E, quanto ao segurado e dependente:

- a) assistência à saúde.

BIBLIOGRAFIA

- **ALVES**, Francisco de Assis.

Fundações, Organizações Sociais, Agências Executivas, Editora LTr, São Paulo, 2.000.

- **ARRUDA**, Maurílio Neris de Andrade.

Previdência Social dentro da Autonomia Municipal, 2º ed., Editora de Direito, Leme, 1.999.

- **ATALIBA**, Geraldo.

As fundações públicas são imunes a tributos, in Revista dos Tribunais – vol. 338.

- **CARRAZZA**, Roque Antônio.

454454 Curso de Direito Constitucional Tributário, 11ª ed., Editora Malheiros, São Paulo, 1.998.

- **DI PIETRO**, Maria Sylvia Zanella.

Direito Administrativo, 12ª ed., Editora Atlas, São Paulo, 2.000.

- **GASPARINI**, Diogenes.

Direito Administrativo, 5ª ed., São Paulo, Editora Saraiva, 2.000.

- **GOMES**, Orlando.

Pessoas Jurídicas de Direito Público e de Direito Privado - Autarquias - SENAC e SESC, in Revista de Direito Administrativo, Vol. 19.

- **MEIRELLES**, Hely Lopes.

Autarquias e Entidades Paraestatais, in Revista de Direito Administrativo, Vol. 68.

Direito Municipal Brasileiro, 11ª ed., São Paulo, Editora Malheiros, 2.000.

Direito Administrativo Brasileiro, 24ª ed., São Paulo, Editora Malheiros, 1.999.

- **MELLO**, Celso Antonio Bandeira de.

Curso de Direito Administrativo, 9ª Ed. , São Paulo, Editora Malheiros, 1.997.

Curso de Direito Administrativo, 12ª Ed. , São Paulo, Editora Malheiros, 2000.

Natureza e Regime Jurídico das Autarquias, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1.968.

- **MUKAI**, Toshio.

Licitações e Contratos Públicos, 4ª ed., Editora Saraiva, São Paulo, 1.998.

- **MOREIRA NETO**, Diogo de Figueiredo.

Natureza Jurídica dos Serviços Sociais Autônomos, in Revista de Direito Administrativo, Vol. 207.

- **PAES**, José Eduardo Sabo.

Fundações e Entidades de Interesse Social, 2ª ed., Editora Brasília Jurídica, Brasília, 2.000.

- **ROCHA**, Cármem Lúcia Antunes.

“Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos”, Editora Saraiva, São Paulo, 1.999.

- **SILVA**, José Afonso.

“Curso de Direito Constitucional Positivo”, 16ª Ed., Malheiros Editores, São Paulo, 1999.

- **SOUZA**, Rui de.

“Serviços do Estado e seu Regime Jurídico”, in Revista de Direito Administrativo, Vol. 28.