



UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA



AGNALDO DOMINGUES

**PREVIDÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO: LIMITES E POSSIBILIDADES
NO CONTEXTO DA GESTÃO DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS
FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS DE GUARULHOS – IPREF**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

PATO BRANCO

2014

AGNALDO DOMINGUES

**PREVIDÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO: LIMITES E POSSIBILIDADES
NO CONTEXTO DA GESTÃO DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS
FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS DE GUARULHOS – IPREF**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Câmpus* Pato Branco.

Orientadora: MSc. Profa. Giovanna Pezarico

PATO BRANCO

2014



TERMO DE APROVAÇÃO

Previdência no Serviço Público: Limites e Possibilidades no Contexto da Gestão do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos de Guarulhos – IPREF

Por

Agnaldo Domingues

Esta monografia foi apresentada às 19h25min do dia 4 de abril de 2014 como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Câmpus* Pato Branco. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho

Prof^a. M.Sc Giovanna Pezarico
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco
(orientadora)

Prof. Ricardo Palaro
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

Prof^a. Aldine Nogueira da Silva
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

*Dedicado a Oswaldo e Alice meus pais,
que honestamente me ensinaram que o
trabalho e a perseverança nos levam a
grandes conquistas.*

*A Regina minha esposa, Renato e Daniela
meus filhos, pela compreensão, apoio e
amor, motivos maior de minha dedicação.*

AGRADECIMENTOS

Sou grato a Deus que me concedeu a oportunidade de realizar este curso e vivenciar experiências que certamente me proporcionarão crescimento profissional.

Agradeço ao Dr. Luiz Santos Pereira de Mendonça Diretor Administrativo e Financeiro do IPREF e a Chefe de Divisão Administrativa Raquel Valéria Ferreira Nunes Viveiros pela dedicada atenção e preciosas informações sobre o Regime Próprio de Previdência de Guarulhos.

Meu reconhecimento aos muitos colegas da Secretaria Municipal de Educação, que para não cometer injustiça cito, representando a todos, o meu Gerente Técnico Silvio Antunes da Costa pelo incentivo e pelas inestimáveis conversas e reflexões sobre nossa carreira e serviço público.

Aos profissionais da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) em particular aos tutores presenciais e à distância pelo apoio durante todo o curso.

A todos os Mestres na pessoa da Professora Terezinha L. De Toni Coordenadora do curso de Gestão Pública, por todos os ensinamentos, desafios e por despertar em mim o interesse pelo estudo das importantes questões relativas ao Estado e a Sociedade.

Agradeço de modo peculiar à Professora Giovanna Pezarico pela orientação apoio e imprescindível direcionamento, sem o qual esta pesquisa não alcançaria êxito.

Registro especial gratidão à minha esposa Regina e aos meus filhos Renato e Daniela, que com muita paciência e carinho me deram força e contribuíram imensamente para a concretização deste trabalho.

*“Erga a voz em favor dos que não podem defender-se,
seja o defensor de todos os desamparados.
Erga a voz e julgue com justiça; defenda os direitos dos
pobres e dos necessitados”.*

Provérbios 31:8-9 – Bíblia Sagrada
*(Conselhos de uma mãe a seu filho Lemuel que foi rei na
antiguidade)*

RESUMO

DOMINGUES, Agnaldo. Previdência no Serviço Público: Limites e Possibilidades no Contexto da Gestão do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos de Guarulhos – IPREF. 74 folhas. Monografia (Especialização em Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

O presente estudo tem por objetivo analisar, a partir do contexto das políticas públicas, o processo de criação do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos – IPREF, e as bases orientadoras para sua sustentação financeira. São objetivos específicos: Conceituar o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS dos funcionários públicos; Analisar o processo de criação do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos; Analisar os fundamentos estratégicos orientadores para sustentação financeira. A preocupação com o futuro faz parte de todo indivíduo desde a antiguidade, o trabalhador em especial constrói a expectativa, ao longo de sua vida, de uma aposentadoria tranquila. Os empregados no Brasil de forma geral contribuem para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social enquanto os servidores públicos são filiados ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, com sua legislação própria. O RPPS dos entes da federação no Brasil tem sido alvo nos últimos anos de críticas e análises quanto a sua validade, por apresentar na sua maior parte déficit financeiros. A Reforma da Previdência iniciada em 1998 trouxe significativas alterações para os regimes próprios e nestes se inclui o de Guarulhos cidade da grande São Paulo. O sistema de previdência dos funcionários públicos municipais de Guarulhos criado na década de 1960 necessita ainda de elevado aporte financeiro da administração pública, e desta forma suscita o questionamento quanto à sua viabilidade em face das inúmeras demandas requeridas pela cidade, e as garantias devidas de proteção aos servidores. O estudo permitiu considerar que a existência de um regime de previdência exclusivo para os funcionários públicos, nem sempre contributivo, decorre de uma visão meritocrática ao longo da história. O IPREF reproduziu características de sistemas de previdência do estado e da união. A adoção do Regime Jurídico Único Estatutário se constitui em alternativa viável para a sustentabilidade do sistema.

Palavras chave: Servidor público – Previdência – Política Pública

ABSTRACT

DOMINGUES, Agnaldo. Security in Public Service: Limits and Possibilities in the Context of Security Management Institute of Public Employees Guarulhos. 74 folhas. Monografia (Especialização em Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

The present study aims to examine, from the context of public policy, the process of creating the Institute of Municipal Employees Retirement Fund Guarulhos - IPREF, and the guiding foundation for their financial support. Specific objectives are: Conceptualizing the Social Security System Wide - RPPS of public officials, the process of creating the Social Security Institute of Municipal Employees Guarulhos Analyze, Analyze the guiding strategic foundations for financial support. Concern about the future is part of every individual since antiquity, in particular the worker builds expectation throughout his life, a quiet retirement. Employees in Brazil in general contribute to the General Regime - RGPS, administered by the National Institute of Social Security while public servants are affiliated to the Social Security System Wide - RPPS with its own legislation. The RPPS of federal entities in Brazil has in recent years been the target of criticism and analysis as to its validity, by presenting mostly financial deficit. The Pension Reform started in 1998 brought significant changes to these systems themselves and includes the city of Guarulhos city of Sao Paulo. The pension system of municipal employees Guarulhos created in the 1960s still requires high financial contribution of public administration, and thus raises questions about the viability in the face of numerous demands required by the city, and some assurance of protection the study allowed servers to conclude that the existence of a unique pension scheme for civil servants, not always contributory follows a meritocratic vision throughout history. The IPREF reproduced features of pension systems and state of the union. The adoption of Unified Legal System Statutory constitutes a viable alternative to the sustainability of the system.

Keywords: Public Server - Security - Public Policy

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Sugestão de modelo organizacional para gestão do RPPS	29
Figura 2 – Localização de Guarulhos na região metropolitana de SP	36
Figura 3 – Logomarca do IPREF	37
Figura 4 – CRP – Certificado de Regularidade Previdenciária	56
Figura 5 – Comunicado IPREF – Recadastramento	74

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais tópicos do RPPS após a reforma da previdência	26
Quadro 2 – Participação dos comissionados não estatutários no RPPS	42
Quadro 3 – Percentual da contribuição de assistidos	43
Quadro 4 – Receitas a título de Compensação Previdenciária	51
Quadro 5 – Estatísticas da população coberta	54
Quadro 6 – Resultados da Avaliação Atuarial – Fundo Financeiro	57
Quadro 7 – Resultados da Avaliação Atuarial – Fundo Capitalizado	58

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	17
2.1 A Previdência Social no Brasil	17
2.2 A Previdência Social do servidor público – O RPPS	21
2.3 Os Institutos de previdência dos funcionários públicos – Os Processos de gestão.....	26
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	32
3.1 Tipo de pesquisa	33
3.2 Lócus de pesquisa: O Ipref do município de Guarulhos	34
3.3 Coleta dos dados	36
3.4 Análise dos dados.....	37
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	38
4.1 HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES EM GUARULHOS.	38
4.1.1 Origem – 1964	38
4.1.2 Desenvolvimento	40
4.1.3 O IPREF – 1983	43
4.1.4 Adequação às Reformas – 2005	45
4.2 SITUAÇÃO FINANCEIRA E ATUARIAL	47
4.2.1 Conjuntura do IPREF e RPPS	47
4.2.2 Compensação Financeira	49
4.2.3 Equacionamento do Déficit Histórico	51
4.2.4 Regularidade Previdenciária	54
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÃO.....	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	62
APÊNDICES	65
ANEXOS	67

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho está inserido no contexto da Gestão Pública, de modo mais específico, a partir das questões inerentes à Previdência. É importante ressaltar que tal temática possui uma perspectiva histórica construída a partir de articulações entre o Estado e os cidadãos que implicaram para as construções dos modelos vigentes atualmente. Assim, identificar pontualmente o surgimento do primeiro sistema de previdência no mundo pode ser considerado uma tarefa árdua. O camponês quando sem forças para puxar o arado ou pastorear o rebanho, passava a contar com os cuidados dos filhos no sustento da família. Da mesma forma os mestres em seus ofícios de carpintaria, ourivesaria ou nas simples atividades com o couro, necessitavam transmitir suas técnicas aos aprendizes dos quais dependeriam para a continuidade de sua existência. Nestes dois exemplos fica evidente que a preocupação com a condição humana após o período laboral estava limitada à família ou no máximo à comunidade próxima sem participação mais efetiva por parte do Estado.

Quando as relações de trabalho alcançaram um nível de organização e complexidade maior com o sistema capitalista é que os governos passaram a criar leis com vistas à proteção social. Destas concepções iniciais, temos os sistemas de Previdência Social com a função de seguridade para o futuro do trabalhador, e Assistência Social para o cuidado no presente. Tanto um sistema quanto o outro são de suma importância para qualquer sociedade, quer por dispender considerável soma de recursos, quer por significar, na melhor das hipóteses, o prolongamento da existência de milhares de vidas.

Não obstante a magnitude do tema assistência social, e considerando os limites desta monografia de especialização, o objeto de análise deste trabalho será a Previdência na função de seguridade como se verá adiante, ou seja, a perspectiva de se preparar o sustento para o “tempo da idade avançada”.

No Brasil os sistemas de previdência praticamente nasceram quando da implementação da indústria no início do século XX, pois nos períodos anteriores desde a colonização portuguesa, passando pelo império e até os primeiros anos da

República Velha, com o predomínio da economia agrário-exportadora, não havia por parte das elites que governavam o país, a preocupação com as necessidades da maioria da população. A riqueza gerada pelo café tendo proporcionado o avanço e crescimento da industrialização, em consequência a urbanização e surgimento da classe operária, exigiu que os problemas sociais começassem a ser tratados.

Nos anos, em especial dos governos autoritários, *Era Vargas* (1930-1945) e *Ditadura Militar* (1964-1985) ocorreu a organização dos sistemas de Previdência a partir dos IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensões, nos quais o Estado aumentou a sua participação na administração, na medida em que o Presidente da República fazia indicações para a direção destes institutos, e mais tarde com a criação do INPS – Instituto Nacional da Previdência Social que unificou todos os institutos passando o Estado a assumir definitivamente seu controle.

Desde sua criação em 1966 o INPS – Instituto Nacional de Previdência Social foi o responsável pelo pagamento das aposentadorias, pensões e também pela assistência à saúde dos trabalhadores e seus dependentes até 1990, quando de sua substituição pelo INSS – Instituto Nacional do Seguro Social com a visão de que Previdência é muito mais do que apenas aposentadoria do trabalhador.

Registre-se que já nas décadas de 70 e 80 paulatinamente ocorreu a inclusão de grande massa de trabalhadores rurais, empregados domésticos e profissionais autônomos, que até então não possuíam nenhum tipo de proteção social e nem eram contribuintes do sistema previdenciário, caminhava-se assim para uma universalização consagrada na Constituição Federal de 1988, tanto do público atendido quanto dos serviços prestados.

Esta universalização é um dos grandes fatores que acarretaram na crise do sistema de previdência do Brasil, pois não foi acompanhada de adequado planejamento concernente a equacionar a relação contribuição/benefícios, bem como o fato de sofrer grande deterioração de seus recursos nos gastos com assistência médica.

Atualmente, os trabalhadores considerados formais contribuem para a previdência e são segurados do atual INSS, exceção é dada aos funcionários públicos, quer sejam da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, que são

contribuintes de um sistema de previdência próprio. Assim a Previdência no Brasil está dividida em: **Regime Geral da Previdência Social – RGPS** e **Regime Próprio de Previdência Social – RPPS**. Existe também o Regime de Previdência Complementar à disposição de qualquer cidadão, que independente de estar filiado ao RGPS ou RPPS, de forma voluntária pode contratar este serviço almejando auferir maior remuneração em sua aposentadoria, tal regime não será objeto deste estudo.

Alguns aspectos sobre o RPPS são tratados neste trabalho como a existência de um regime de previdência exclusivo para os funcionários públicos, bem como a não exigência de contribuição que custeasse sua aposentadoria, além de diversos benefícios assistenciais e o aumento constante da folha de pagamento dos entes da federação, obrigando a sociedade a arcar com um ônus financeiro de gigantesca proporção.

Por muito tempo a ausência de uma normatização específica, o incentivo constitucional para a instituição de RPPS nos estados e municípios, a criação sem os devidos cálculos atuários, as crises financeiras internas e externas, o aumento da idade da população do país, a aposentadoria cada vez mais cedo, as deficiências no combate às fraudes, são entre outros, aspectos que exprimem as dificuldades dos regimes próprios de previdência.

O RPPS dos entes da federação no Brasil, alvo nos últimos anos de críticas e análises quanto a sua validade, e por apresentar na sua maior parte déficit financeiros, tem sido objeto através da Reforma da Previdência iniciada em 1998 de significativas alterações, principalmente adotando-se o caráter contributivo. O foco deste trabalho será o RPPS de Guarulhos, cidade da grande São Paulo. O sistema de previdência dos funcionários públicos municipais foi criado na década de 1960 e críticos do sistema alegam que os indicadores evidenciam uma situação deficitária, portanto ainda sem sustentabilidade econômica, o que implica à gestão pública o repensar em termos estratégicos de sua manutenção.

Diante da realidade do referido RPPS e face ao contexto que se insere, duas importantes questões são colocadas: O sistema é deficitário? E no caso positivo, qual o modelo ideal para que se garanta o direito de aposentadoria dos servidores e

igualmente proporcione à municipalidade as condições para o desenvolvimento das políticas públicas que a cidade requer?

Com base no exposto, a presente monografia está estruturada da seguinte forma: inicialmente são apresentadas as justificativas e a contextualização do estudo, bem como os seus objetivos. Logo a seguir se discute os principais conceitos sobre a temática proposta, essenciais para a análise. Da mesma forma, apresentam-se os procedimentos metodológicos que nortearão a pesquisa e permitirão a coleta e posterior análise dos dados com base na revisão da literatura apresentada.

JUSTIFICATIVA

Discutir as políticas públicas vigentes no contexto da previdência possui relevância por ser uma das áreas que mais absorve recursos públicos, e sem o devido ajuste acarretará, a curto e médio prazo, inviabilizando a realização das demais políticas públicas e negando aos servidores o direito da aposentadoria.

A gravidade da situação da Previdência Social do Brasil nos últimos anos pode ser percebida pelo grande número de leis editadas na década de 90, (pós CF 1988 e início da Reforma da Previdência – EC 20/98) que tinham como foco esta temática. Para citar um exemplo a Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101 de 4 de maio de 2000, que *“Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”*, dos seus dez capítulos, oito fazem referência à previdência.

Com referência aos regimes próprios os questionamentos são maiores ainda. Segundo Nascimento (2006) no ano que antecedeu a segunda Reforma da Previdência, 2002, o INSS tinha 19 milhões de beneficiários para os quais pagou 88 bilhões de reais, tendo arrecadado 71 bilhões de reais dos trabalhadores e das empresas privadas. No mesmo ano a soma dos inativos filiados em todos RPPS era 3,2 milhões que receberam 61 bilhões de reais, havendo uma contribuição de 22

milhões de reais. Em síntese o governo arcou com 39 bilhões de reais para os RPPS e 17 bilhões de reais para o INSS.

Há que se considerar ainda o fenômeno das mudanças demográficas que tem ocorrido no Brasil e no mundo. Dados do IBGE (2009) dão conta de que desde a década de 40 passamos por um “envelhecimento da população”, há um declínio na taxa de fertilidade ao mesmo tempo em que há um aumento da expectativa de vida média do brasileiro. Tal fenômeno importará à previdência preparar-se para assumir mais benefícios, por mais tempo e no futuro, menos contribuintes.

No caso das mudanças estruturais que afetam os RPPS, convém considerar que o incremento do uso da tecnologia e a busca pela modernização na prestação dos serviços públicos, bem como a privatização de serviços, visando à eficiência e economicidade dos órgãos públicos, tendem a diminuir o número de contratação de pessoal, resultando no aumento do desequilíbrio entre servidores ativos e inativos.

Para o município de Guarulhos é inevitável definir quanto à previdência dos servidores, o intuito de discutir sua viabilidade e sustentabilidade financeira e atuarial em que se encontra o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos-IPREF autarquia que administra a previdência.

Problema comum que atinge a maioria dos órgãos de previdência em todo país, o equilíbrio entre a receita e a despesa necessita ser alcançado por determinação legal desde a Emenda Constitucional nº 20/98, que deu início à Reforma da Previdência e as demais que se seguiram, bem como o que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 101/2000.

O município não possui ainda um regime jurídico único para o funcionalismo público, de vinte e dois mil quinhentos e trinta e seis “agentes públicos”, cerca de 5% apenas são efetivos, portanto vinculados ao RPPS. A disparidade entre o número de estatutários e os contratados pela CLT é uma das causas que levou o sistema a ter uma menor possibilidade de arrecadação hoje para o regime próprio e conseqüentemente apresentar um grande déficit¹.

¹ Fonte: Secretaria de Administração e Modernização – DRH – Seção Técnica de Admissão e Cadastro, SAM01.06.04, data base: dezembro/2013.

Além da necessidade do atendimento aos dispositivos legais, quanto ao ajuste das contas, é de suma importância considerar que as políticas públicas demandam recursos para a sua implementação, contudo enquanto a administração pública tem despesas excessivas com o pagamento de benefícios, aposentadorias e pensões e desta forma, é o tesouro municipal quem arca com os mesmos, aquelas deixam de receber os recursos apropriados.

Convém ainda observar que na medida em que houver o equilíbrio das contas do regime, o ganho da sociedade será duplo, pois além da desoneração das finanças públicas, e disponibilidade para aplicação em áreas como saúde, educação, habitação, etc., ocorrerá também a motivação dos servidores no desempenho de suas funções, ao verem garantidos seus benefícios previdenciários.

No ano em que completa 30 anos o IPREF ainda depende de um aporte financeiro que beira setenta milhões de reais/ano, daí a necessidade de uma apurada reflexão sobre o instituto a fim de se compreender a natureza deste aporte. Esta reflexão é de interesse de todo servidor municipal que consciente ou não é o seu futuro rodeado de incertezas, bem como pode beneficiar aos gestores a quem compete decidir sobre este futuro, não só dos servidores diretamente, mas indiretamente de todo o conjunto de munícipes.

1.1 Objetivo Geral

Analisar, a partir do contexto das políticas públicas, o processo de criação do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos e as bases orientadoras para sua sustentação financeira.

Objetivos Específicos:

- Conceituar o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS dos funcionários públicos.
- Analisar o processo de criação do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos.
- Analisar os fundamentos estratégicos orientadores para sustentação financeira.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Quanto à origem da previdência social no Brasil segundo Campos (2008, p. 39) se convencionou adotar a “Lei Eloy Chaves”, como ficou conhecido o Decreto nº 4.682 de 1923, como marco inicial, ainda que existam controvérsias sobre os antecedentes da proteção social. Com a mesma visão Nogueira, diz:

... autores apontam o ano de 1923 como o marco inicial da previdência social brasileira, posição que é hoje adotada pela quase totalidade dos estudiosos do tema (2012, p. 39).

A respeito dos antecedentes, Campos classifica-os como formas de proteção carentes de *“caráter geral, sistêmico e abrangente”*:

É certo que a proteção social brasileira deixou vestígios desde o império. No Século XVI, instituiu-se a fundação da Santa Casa de Misericórdia, pelo padre José de Anchieta (beneficência); no século XVII, surgiram as irmandades de Ordens Terceiras (mutualidades); no século XVIII, precisamente em 1785, estabeleceu-se o Plano de Beneficência dos Órfãos e das Viúvas dos Oficiais da Marinha; no século XIX, em 1827, criou-se o meio-soldo (Montepio) do Exército; em 1828, publicou-se a Lei Orgânica dos Municípios, que previa formas de amparo; em 1835, instituiu-se o Montepio Geral da Economia; e, ainda no século XIX, a partir de 1888, publicaram-se diversas medidas legislativas conferindo aos funcionários e empregados públicos (das estradas de ferro, da Imprensa Nacional, do Ministério da Fazenda, da Marinha, da Casa da Moeda e da Alfândega do Rio de Janeiro) certas formas de proteção (2008, p. 39).

A “Lei Eloy Chaves” de acordo com Andrade (1999) foi a constituição das primeiras Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP's) dos empregados das empresas privadas de estradas de ferro, portanto a institucionalização de uma mudança de postura do Estado, até então marcadamente liberal, iniciando sua intervenção no campo trabalhista e social. Assim, concordam Toneto e Gremaud entendendo que partimos de uma situação de descentralização para um sistema centralizado: *“O sistema evoluiu no sentido da centralização do sistema junto ao*

governo federal e da universalização dos benefícios a todos os trabalhadores independente do setor ou tipo de atividade” (1999, p. 12).

Os principais pontos destacados por Nogueira (2012) sobre as Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAP’s são os seguintes:

- 1) Cada empresa de estrada de Ferro contava com uma CAP para seus empregados, gerida por um Conselho de Administração com representantes de empregados e empregadores.
- 2) Os benefícios eram: a) socorro médico ao trabalhador e sua família; b) aquisição de medicamentos a preços reduzidos; c) aposentadoria; d) pensão aos dependentes; e) auxílio financeiro em caso de serviço militar.
- 3) O valor da aposentadoria, pensão e auxílio por serviço militar eram calculados proporcionalmente à média dos salários.
- 4) As principais fontes de receita eram: a) contribuição do empregado – 3% dos vencimentos; b) contribuição das empresas – 1% da renda bruta; c) contribuição de 1,5% sobre as tarifas pagas pelos usuários das estradas de ferro.
- 5) A estabilidade concedida aos empregados que completassem dez anos de serviço.

Ainda, como colabora Santos, sobre as CAP’s, esta conclui que:

(...) se entendermos que a não participação direta do Estado, seja na administração ou no financiamento das Caixas, caracteriza-as como entidades privadas, podemos dizer que estas se constituíram nas iniciativas mais antigas de previdência privada no Brasil. Contudo se levarmos em conta que estas entidades foram instituídas por leis, emanadas do Estado, elas devem ser enquadradas como as primeiras experiências de previdência pública do país – como, aliás, tem sido praxe entre os diversos autores (2009, p. 52).

Um ponto importante a ser considerado no desenvolvimento da previdência social no Brasil foram os IAP’s – Institutos de Aposentadorias e Pensões, que segundo Andrade, rendeu ao Estado varguista uma oportunidade de absorção da mesma, como se verifica nos excertos abaixo:

De fato, dentro do conjunto de reformas e alterações no aparelho de Estado iniciadas nos anos 30 e reforçadas no Estado Novo, a montagem de um sistema de serviços centralmente controlado – passível de extensão ao conjunto dos assalariados urbanos – faz do sistema previdenciário nascente a principal força na consolidação no “novo” perfil do Estado. (...) Pelo lado político-institucional, ao contrário das CAP's que juridicamente eram sociedades civis, a expansão dos IAP's, constituídos como autarquias, possibilita maior controle do Estado sobre o sistema, além de fornecer os requisitos fundamentais para as manobras sindicais populistas das décadas posteriores. Pelo lado econômico-financeiro, o controle sobre as reservas previdenciárias, a partir de meados de 30, transformam a previdência no principal “sócio” do Estado no financiamento ao processo de industrialização do país (1999, p. 51).

Diferente deste pensamento, Nogueira, vê a criação dos IAP's como positiva, fundamentada na ampliação do atendimento: *“No campo da previdência social, o regime Vargas realizou a sua extensão progressiva a outras categorias de trabalhadores”* (2012, p. 43).

No entanto concorda que naquele momento ainda não ocorreu a universalização do sistema:

Se a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAP's possibilitou que após alguns anos houvesse a redução do número de instituições previdenciárias, com a progressiva substituição das CAP's, ela não foi suficiente para promover a uniformização da legislação, pois cada IAP possuía sua lei e regulamentos específicos. Mais do que isso, a existência de planos de custeio e de benefícios diferenciados possibilitava que determinadas categorias fossem mais privilegiadas do que outras, o que criava um clima de disputa, uma vez que esses planos passavam obrigatoriamente pela aprovação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (NOGUEIRA, 2012, p. 44-45).

A criação do INPS – Instituto Nacional de Previdência Social em 1966 é apontada por Toneto e Gremaud (1999) como o marco no processo de unificação de todos os IAP's e o governo assumindo o controle total sobre o sistema. A universalização veio em decorrência com a entrada dos trabalhadores rurais, empregados domésticos e da maior parte dos trabalhadores autônomos na década de 70. Para Nascimento a boa fase do sistema começa a sofrer alteração justamente mediante estes eventos:

Na década de 70, foram criados benefícios previdenciários sem uma preocupação prudente em relação ao estabelecimento de uma relação entre prêmios e riscos. Boa parte dos novos benefícios passou a ser despesa

imediatamente, sem qualquer período de carência. Começou, então, a arquitetar-se o déficit do sistema previdenciário brasileiro (2006, p. 254).

Convém notar que nesta época o país passava pelo regime militar, portanto, com poucas possibilidades de participação na gestão da previdência, conforme aponta Santos:

No Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), a representação dos trabalhadores e dos empregadores no Conselho gestor foi extremamente reduzida, e a hegemonia, no novo Conselho da Previdência, passou a ser exercida pelos representantes do governo militar. Por outro lado, a unificação da previdência social tinha justificativas técnicas, tais como racionalidade e eficácia administrativa e necessidade de saneamento financeiro (2009, p. 56).

A década de 80, no entanto, para previdência social brasileira foi contraditória e por um lado tornou-se evidente frente à crise financeira do sistema:

Nos primeiros anos da década de 80, já em pleno período recessivo, vem à tona “a crise da Previdência Social”, num alardeado reconhecimento oficial de que o sistema já se tornava incapaz de sustentar o padrão de gastos montado no período anterior (GURGEL, 1999, p. 62).

A crise financeira nesta fase resultava de vários fatores, dentre eles, Toneto e Gremaud, citam:

Porém no início década de 80 os primeiros problemas já se faziam sentir: elevação da relação beneficiários/contribuintes, endividamento, evasão/fraudes etc. Agravaram os problemas do sistema a recessão e as dificuldades enfrentadas pela mão de obra dentro da chamada crise da dívida. Apenas durante o Plano Cruzado, o sistema alcançou algum equilíbrio passageiro (1999, p. 13).

Para Nascimento, os gastos com a saúde consumiram grande parte do orçamento:

O incremento da atividade econômica nacional a partir de 1985 propiciou ganhos reais de receitas, gerando reservas que se exauriram nos anos seguintes, com a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS). Nesse período, os gastos com assistência médica realizada pelo INAMPS, que consumiam entre 20 e 25% do orçamento da previdência, passaram a consumir 35% em 1988 (2006, p. 255).

Por outro lado, a redemocratização política procurou atender à ânsia de décadas, e conforme Toneto e Gremaud a universalização foi concluída:

A constituição de 1988 foi o ponto final da universalização da previdência brasileira. “Esta definiu sob o título Seguridade Social, um conjunto de ações integradas entre a sociedade e o setor público, com a organização deste último nos campos da Saúde, Assistência Social e Previdência.” (1999, P. 13).

Neste sentido Nogueira entende que:

... a importância de se saldar a dívida social e reduzir o déficit de cidadania prevaleceu no texto aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte, no qual a adoção do conceito de seguridade social representou a promessa de conferir um sentido público universal e igualitário ao direito social, promovendo uma reviravolta no modelo de proteção social (2012, p. 82).

No entanto, a inscrição na lei maior do país de dispositivos de cunho social, não foram só positivos, no dizer de Nascimento:

Por fim, a Constituição de 1988 colaborou para agravar o desequilíbrio do sistema, determinando, entre outras medidas, a revisão de benefícios para restabelecimento de seu poder aquisitivo, em termos de salário mínimo da data de concessão (2006, p. 255).

Desta forma foi configurada a previdência social no Brasil. Dez anos após a promulgação da “*Constituição Cidadã*”, deu-se início uma reforma na previdência que pouco alterou sua estrutura, considerando as mudanças demográficas, o aspecto econômico e a necessidade de se buscar a equalização de seu déficit histórico, seu alvo foi, sobretudo a previdência dos servidores públicos que será tratada a seguir.

2.2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO – O RPPS

Analisar a previdência social no contexto dos servidores públicos, demanda de analisar inicialmente seus marcos regulatórios e jurídicos, dos quais se destaca o artigo 40 da CF/88:

Art. 40 “Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.” CF/88 – Redação dada pelas Emendas Constitucionais n.º 20/1998 e 41/2003.

A Constituição Federal estabelece que os servidores públicos tenham direito a um regime de previdência exclusivo, daí o nome *Regime Próprio de Previdência Social* o *RPPS*. Hoje os servidores contribuem para que possam se aposentar por este regime, que visa essencialmente se auto sustentar. Mas no passado não foi assim.

Como evidencia Nogueira (2012), o autor sugere três períodos distintos na história dos regimes próprios: a) Primeiro antes da Constituição de 1988, quando a aposentadoria do servidor era apenas uma mera passagem para a inatividade, sem existir quaisquer regras destinadas a assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas; b) Segundo após a Constituição de 1988, cujo texto original não trouxe grandes inovações em relação ao período anterior, mas acabou por incentivar a expansão dos RPPS; c) Terceiro a partir da reforma de 1998 que teve como princípios básicos a exigência do caráter contributivo e o equilíbrio financeiro e atuarial.

Considerando esta divisão tríplice no curso da previdência dos servidores, Bianco et al., afirmam que:

O relacionamento do servidor com o Estado era visto, até as recentes reformas constitucionais, como uma relação **pro labore facto**. Uma vez admitido no serviço público, o indivíduo ganhava um novo status, o de “servidor público”, que carregava consigo até a morte (2009, p. 67).

Este “status” de “servidor” a que Bianco et al. se refere e que dá aos funcionários públicos o direito de um sistema de previdência próprio é resultante da singularidade do serviço prestado, mas principalmente de fatores históricos conforme aponta Rabelo:

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 (2001, p. 9).

Sistemas públicos de previdência mais generosos dizem respeito ao fato de possuir caráter não contributivo, integralidade, ou seja, o pagamento do principal benefício a aposentadoria era pela última remuneração recebida, e tendo ainda a paridade dos reajustes como se na ativa estivesse.

Para Silva (2013) o início da previdência para os servidores se deu na origem do próprio Estado Brasileiro, e desta forma se justifica o gasto com pessoal utilizando-se recursos do tesouro, bem como a ausência da contribuição por parte dos servidores. Embora se tenha afirmado que não havia a contribuição do servidor para sua aposentadoria, é necessário esclarecer que para o benefício da pensão por morte, pago às famílias dos servidores, para este sim, o servidor contribuía como explica Bianco et al:

Ao contrário da aposentadoria, a pensão por morte não era uma continuidade da vida laboral do servidor com o Estado. Para que o dependente do servidor tivesse direito à pensão, era necessário que o servidor tivesse contribuído. A pensão por morte sempre foi considerada um benefício contributivo e, em muitos casos, tanto servidores ativos quanto inativos deveriam contribuir mensalmente (2009, p. 69).

Ainda, Nogueira (2012) avalia que a Constituição Federal de 1988 alterou significativamente o panorama da previdência do setor público ao determinar através do artigo 39 que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem adotar regime jurídico único para seus servidores.² E com a edição da lei nº 8.112/1990 que instituiu o Regime Jurídico Único para os servidores da União ocorreu a efetivação de centenas de milhares de servidores que tiveram seus empregos transformados em cargos públicos naquela data. Diversos Estados e municípios seguiram a União editando leis semelhantes e consequentemente efetivando servidores outrora contratados pelo regime CLT e em grande número sem concurso público. O resultado foi o crescimento das despesas com pessoal e aposentadoria dentro dos critérios mais “generosos” (Nogueira também usa este adjetivo) calculados para os servidores.

Outro preceito que teve parte na alteração deste panorama foi a edição da lei nº 8.212/1991 que trata do Plano de Custeio da Seguridade Social, quando

²Tramita no STF a ADI 2135 - Ação Direta de Inconstitucionalidade aguardando julgamento definitivo quanto à exigência de regime jurídico único.

estabeleceu que para as transferências dos recursos do Fundo de Participação dos Estados – FPE e Fundo de Participação dos Municípios – FPM, os entes da federação não poderiam estar em débito com as obrigações junto ao INSS.

A soma destes fatores concorreu para uma expansão dos RPPS no período, segundo Nogueira:

Observa-se então que existiu, a partir da Constituição de 1988, uma associação de fatores que possibilitaram e incentivaram uma rápida expansão dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos nos Estados e Municípios: a obrigatoriedade de instituição do regime jurídico único, o maior rigor na cobrança das contribuições devidas ao INSS e a ausência de uma lei federal estabelecendo as normas gerais (2012, p. 130).

Compartilha de semelhante entendimento Gushiken ao dizer que o crescimento do número de regimes próprios e do número de servidores abrangidos, foi uma estratégia financeira que governadores e prefeitos lançaram mão:

No passado, a decisão dos agentes políticos, representantes dos Municípios e Estados, de organizar a previdência de todos os seus servidores, indistintamente, no âmbito das instituições do seu próprio ente federado e de não transferi-los ao RGPS tinha objetivo meramente financeiro e de curto prazo, pois dessa forma estavam desobrigados do recolhimento ao INSS e ao FGTS, economizando uma parcela considerável de suas receitas – aproximadamente 30% da folha de pagamento. Mas se, no curto prazo, esta prática foi positiva para as finanças locais, no médio e longo prazo se transformou em verdadeiro pesadelo financeiro, em razão dos encargos de aposentadoria que começaram a surgir em velocidade crescente, e, diga-se de passagem, aposentadoria em valor correspondente à remuneração integral do servidor e reajustada na mesma proporção e data dos reajustes dos servidores ativos (2002, p. 38).

No final da década de 90 o sistema previdenciário dos servidores públicos já acumulava uma situação deficitária imensa, mas principalmente com perspectivas desalentadoras quanto ao futuro exigindo das autoridades mudanças consistentes, que vieram com a Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998. Além disso, Silva (2013) considera a emenda 20/98 como um marco para a Reforma da Previdência. Por sua vez, Nogueira também entende que a situação era crítica a ponto de necessitar de medidas radicais, e esboça suas causas:

As causas que conduziram ao desequilíbrio financeiro e atuarial crônico dos regimes de previdência dos servidores públicos referem-se tanto ao modelo organizacional pelo qual esses regimes foram sendo estruturados ao longo

do tempo como às regras de acesso aos benefícios, ou, em alguns casos, à ausência dessas regras, que permitiam ou incentivavam grupos ou indivíduos a agirem em busca da obtenção de benefícios mais vantajosos do que o sistema estaria apto a suportar (2012, p. 138).

Os objetivos da EC 20/98 segundo Bianco et al. (2009) foi tornar os regimes próprios de previdência mais condizentes com a realidade brasileira e os princípios da ciência atuarial, adotando-se assim os conceitos-chaves de contribuição e equilíbrio financeiro e atuarial. Em 2003, com a Emenda Constitucional nº 41 e em 2005 com a Emenda Constitucional nº 47 novas alterações à previdência dos servidores foram agregadas, todas com o mesmo objetivo de sanar as deficiências do sistema. O Quadro 1 sintetiza as principais mudanças ocorridas na previdência dos servidores públicos, que estão em vigor até a presente data.

	Item	Comentário	Fundamento
ABRANGÊNCIA	Exclusividade do Sistema para servidores Titulares de cargo efetivo	Somente poderão participar do RPPS os servidores públicos titulares de cargo efetivo da administração direta, autárquica e fundacional.	Art. 40 da CF. caput Redação dada pela EC 41/03
	Demais servidores devem ser filiados do RGPS	Servidores não titulares de cargos públicos efetivos (celetistas ou de cargos em comissão) não podem participar do RPPS.	Art. 40 da CF. § 13 Incluído pela EC 20/98
	Gestão unificada da previdência em cada ente da federação	Somente poderá existir um único órgão ou entidade em cada unidade da federação responsável pelo RPPS.	Art. 40 da CF. § 20 Incluído pela EC 41/03
FONTES DE RECURSOS	Contribuição do ente	Cada ente da federação que instituir RPPS contribui com valor igual ou até o dobro da contribuição dos servidores.	Lei 9717/98 Art. 2º
	Contribuição dos servidores ativos	Cada ente da federação deve cobrar de seus servidores contribuição com percentual no mínimo igual ao cobrado pela União. (atual 11% Lei 10887/04)	Art. 149 da CF. § 1º
	Contribuição dos inativos e pensionistas	Após intenso debate ficou estabelecido que os servidores inativos e pensionistas devesssem contribuir com as mesmas alíquotas dos servidores ativos.	Art. 40 da CF. § 18 Incluído pela EC 41/03
		Exceção de critérios se o beneficiário for portador de doença incapacitante.	Art. 40 CF. § 21 Incluído pela EC 47/05
	Compensação previdenciária	Quando o servidor utilizar o tempo de contribuição do RGPS, este deverá compensar o valor calculado conforme regulamentação do MPS – Portaria nº 6209/99.	Art. 40 da CF. § 9º Incluído pela EC 20 Art. 201 § 9º Redação dada pela EC 20/98
	Cobertura por eventual insuficiência financeira	Quando a contribuição arrecadada não for suficiente para os pagamentos dos benefícios, o ente da federação é responsável pela cobertura do déficit previdenciário.	Lei 9717/98 Art. 2ºA§ 1º

	Item	Comentário	Fundamento
BENEFÍCIOS	Limitação de benefícios concedidos	Diferente do passado os RPPS não podem criar benefícios distintos dos concedidos pelo RGPS.	Art. 40 CF. § 12 Lei 8213/91 Art. 18
	Aposentadoria principal benefício	Para obtenção de aposentadoria hoje há diversas regras condicionadas aos seguintes critérios: a) Idade mínima; b) Tempo de contribuição c) Tempo de serviço público d) Tempo na carreira e) Tempo no cargo	Art. 40 CF. § 1º, 2º, 3º EC 20/98, 41/03, 47/05
	Pensão aos dependentes	Em caso de morte do servidor, seus dependentes têm direito à pensão.	Art. 40 CF. § 7º EC 41/05 Lei 8213/91 Art. 16
	Forma de reajustes para aposentadorias e pensões	O valor da aposentadoria e pensão será reajustado conforme a regra que o servidor estiver enquadrado.	Art. 40 CF. § 8º EC 41/03
	Abono de permanência	O servidor que completar todos os requisitos e critérios para a aposentadoria, se optar passa a receber um abono pecuniário no valor de sua contribuição como incentivo para continuar em atividade.	Art. 40 CF. § 19 EC 20/98

Quadro 1 - Principais Tópicos do RPPS após a Reforma da Previdência
Fonte: elaborado pelo autor (2013).

Do quadro acima se pode inferir que o RPPS praticamente originou-se a partir de 1998, quando da edição da emenda constitucional nº 20/98. Quanto à abrangência do sistema, ficou claro sua destinação para servidores ocupantes de cargo público de provimento efetivo, fato que não ocorria anteriormente, obrigando assim a partir de 15 de dezembro de 1998, a desvinculação dos demais servidores. O destaque referente às fontes de recursos diz respeito à realidade de que cabe ainda à administração pública a parcela maior para a cobertura dos gastos previdenciários dos servidores. Apesar dos benefícios verificou-se uma equiparação com o regime geral, com regras para concessão de aposentadoria seguindo critérios similares, excetuando-se o abono de permanência.

2.3 OS INSTITUTOS DE PREVIDÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS – OS PROCESSOS DE GESTÃO

Tratar dos institutos de previdência dos funcionários públicos implica observar sua função primordial que é o pagamento das aposentadorias e pensões, para tanto, estes necessariamente têm que gerir a arrecadação dos recursos e a concessão dos

benefícios. A captação de recursos advindas das contribuições dos servidores e do ente estatal é aplicada de três formas ou regimes de financiamento conforme a Portaria nº 3.385/2001, Normas Gerais de Atuária – Anexo I, item 2 – do MPAS: a) *Regime Financeiro de Capitalização*; b) *Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura*; c) *Regime Financeiro de Repartição Simples*.

De acordo com Bianco et al. (2009) o Regime de Repartição Simples é o mais utilizado na atualidade, tanto pelo RGPS quanto pelo RPPS, nesse regime as contribuições dos servidores em atividade pagam as aposentadorias e pensões, não há a formação de reservas, necessita assim de uma fonte de renda contínua e conseqüentemente um número constante de trabalhadores ativos. Já o Regime de Capitalização baseia-se na formação de reservas durante a vida ativa do indivíduo para o pagamento dos benefícios previdenciários desse mesmo indivíduo, a estas reservas somam-se os rendimentos que constituem a fonte dos valores para os compromissos futuros. O Regime de Repartição de Capitais é um sistema que mescla as características dos regimes anteriores, nela há a formação de reservas com a participação dos contribuintes, mas somente a partir da concessão de um benefício, portanto o fundo formado garante o pagamento dos benefícios no mesmo período.

Para Rabelo, uma distinção importante nos sistemas de previdência refere-se ao tipo de benefício, podendo ser de dois tipos: *benefício definido* ou *contribuição definida*. No primeiro caso, pela fórmula de cálculo a partir da multiplicação de certo fator pelos anos de serviço e pela média salarial, o contribuinte sabe previamente o valor do seu benefício.

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 (2001, p. 11-12).

No segundo caso, nos planos de contribuição definida, todas as contribuições formam um fundo contabilizado para cada indivíduo do qual resultará o valor da aposentadoria dependendo do valor acumulado em cada conta. Diante do exposto, facilmente se justifica a necessidade de um órgão que seja responsável pela gestão da previdência dos funcionários públicos em cada ente da federação. A Lei 9.717/98 que “*Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes*

próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios...” não determina um modelo organizacional a ser seguido, apenas consigna as bases em que estes devem se estabelecer:

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

Portanto, fica a cargo do ente federativo optar por organizar o RPPS local sob a forma de um órgão da administração direta, uma secretaria ou departamento ou uma entidade autônoma. Bianco et al., exalta a vantagem de uma gestão específica para o RPPS:

Somente com as EC nº 20/98 e 41/03 ... exige que os entes federados alterem as estruturas administrativas para se adequar às novas necessidades. Além disso, com a EC nº 41/03 passou a ser mandamento constitucional a unificação da gestão previdenciária. No entanto, mesmo que não houvesse essa obrigatoriedade, a unificação da gestão dos benefícios em uma entidade, dotada de autonomia e estrutura compatível, é uma providência que pode agregar bastante em termos de eficiência e qualidade de atendimento (2009, p. 106).

Gushiken (2002) concorda ser vantajosa uma entidade com autonomia administrativa a fim de evitar ingerências indevidas, e recomenda uma estrutura enxuta para reduzir ao máximo suas despesas:

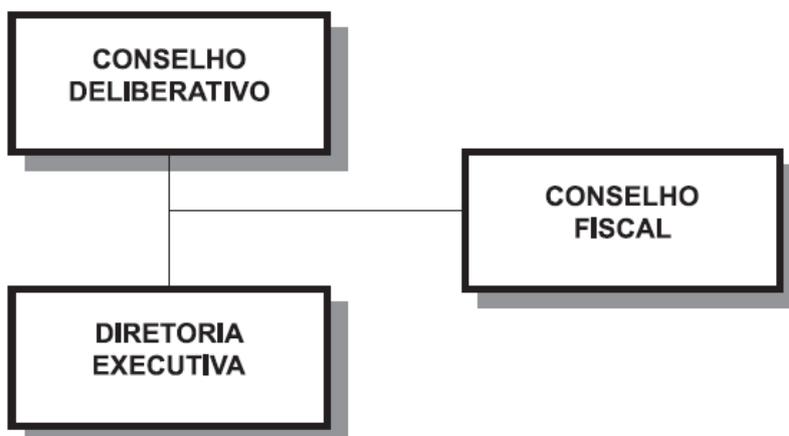


Figura 1 – Sugestão de modelo organizacional para gestão do RPPS
 Fonte: GUSHIKEN, 2002

Neste sentido, é importante salientar que o artigo 8º da Lei 9.717/98 faz menção dos órgãos que podem compor a estrutura administrativa normalmente utilizada nos Fundos de Pensão, a diretoria e os conselhos administrativo e fiscal. Dos quais, o autor, sugere um modelo:

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

Para Rabelo (2001) é ainda necessário considerar que os critérios que devem regular a composição dos Conselhos de Administração, Conselho Fiscal e da Diretoria Executiva, são cruciais para a estrutura de governança. O Conselho de Administração é composto partindo-se do princípio da representatividade paritária que busca diluir o poder dos órgãos para que nenhum predomine sobre os outros, conta, portanto com representantes, em número proporcional, do executivo, legislativo, judiciário, ministério público, e de servidores ativos e inativos. É conveniente que dentre os membros do Conselho de Administração haja pessoas com conhecimento de mercado financeiro para analisar a política de investimentos.

Quanto ao Conselho Fiscal este autor afirma que tem a incumbência da fiscalização da gestão do regime e para isso necessário é que possua total autonomia para o desempenho de sua função. Esta independência refere-se ao Conselho Administrativo e a Diretoria Executiva. A Diretoria Executiva responsável propriamente dita pela gestão deve ser composta por equipe técnica devido a especificidade de sua tarefa, desnecessário frisar que a Diretoria presta contas de seu trabalho ao Conselho de administração.

Gushiken também inova com a sugestão de um revezamento no comando da gestão do RPPS:

Outro aspecto que pode ser considerado é o rodízio entre os membros na presidência dos órgãos, de tal forma que ora esteja na Presidência o representante dos servidores, ora o dos empregadores e, ainda, de maneira alternada, nos Conselhos, ou seja, quando um representante dos servidores estiver na Presidência do Conselho Deliberativo, necessariamente o presidente do Conselho Fiscal será um representante dos empregadores e vice-versa (2002, p. 221).

Em seu modelo de gestão para o regime próprio de previdência social dos servidores públicos, Bianco et al. (2009) elenca sete instrumentos de gestão à disposição para se alcançar êxito na administração previdenciária. Reputa-se oportuno citá-los, seguido de uma breve definição de cada um a fim de subsidiar a análise do objeto deste estudo:

1) Tecnologia de informação e sistemas informatizados;

Na atualidade não se pode prescindir do uso de TI em qualquer esfera administrativa quando se almeja qualidade. O ganho é constatado na agilidade, eficiência e possibilidade de transparência nos processos internos, a bem do usuário e da sociedade.

2) Cadastro informatizado;

As informações relativas ao servidor e seus dependentes, seu vínculo remuneratório e sua contribuição para o sistema são passíveis de alterações constantemente, daí a necessidade de uma eficiente atualização cadastral, e as bases para a interação entre aqueles que farão uso do cadastro (ex. unidade gestora do RPPS, ente estatal, bancos, servidor beneficiário, etc.).

3) Intercâmbio com base de dados x recadastramento presencial;

Para a manutenção do cadastro atualizado a gestão do RPPS deve realizar recadastramento presencial pelo menos a cada cinco anos (Lei 10887/04), além disso, dispõe da base de dados do MPAS, por exemplo, o SISOBI (Sistema Informatizado de Controle de Óbitos) com informações mensais para evitar o pagamento de benefícios a quem já tenha falecido.

4) Controles internos;

Trata-se aqui de primar pela otimização dos procedimentos e processos realizados no órgão tais como: emissão de certidão de tempo de contribuição; recepção de documentos dos requerimentos de aposentadorias e pensões; reconhecimentos automático de direitos; processamento dos dados, etc.

5) Realização de avaliações atuariais periódicas;

A avaliação atuarial periódica permite que seja evidenciada a realidade do RPPS para a tomada de decisões que se façam necessária. Deve-se considerar que a avaliação atuarial consiste na projeção futura de uma dada situação presente, portanto baseada em hipóteses e critérios que precisam ser firmemente acompanhados pelos gestores.

6) Atualização e consolidação da legislação local;

É competência da União legislar sobre questões previdenciárias, assim as leis de cada ente da federação, Estados e Municípios, devem ser atualizadas de acordo com as regras federais e previstas na Constituição. O não cumprimento deste preceito pode trazer confusão e descredito ao sistema.

7) Disseminação da cultura previdenciária junto aos servidores.

É muito importante a comunicação entre o órgão de gestão do RPPS e os servidores, tendo em vista constituir-se de uma relação de longo prazo, a harmonia e a confiança deve ser estabelecida. Diversos canais podem ser empregados: revistas e jornais; correspondências diretas, sites, palestras, etc.

Considerando que à medida que o órgão gestor da previdência, investe na implantação e uso de ferramentas para o seu desenvolvimento, se percebe o quantum de comprometimento há para o avanço e alcance de uma gestão por excelência.

Antes de concluir este capítulo resta afirmar que todos os RPPS, que organizados em entidades autônomas, institutos, autarquias ou integrando a administração direta das unidades da federação, estão sob a fiscalização do Ministério da Previdência e Assistência Social.

Para a fiscalização tornar-se mais efetiva em 2001 o MPS instituiu o CRP – Certificado de Regularidade Previdenciária, documento fornecido ao ente da federação que comprovar estar cumprindo os critérios e exigências da Lei 9.717/98, tornando o estado ou município apto à celebração de convênios, contratos, financiamentos e ao recebimento das transferências voluntárias de recursos da União, bem como ao pagamento da compensação financeira do RGPS.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

A Ciência não é a única fonte para se construir o conhecimento, o senso comum ou conhecimento popular, pode ser adquirido no dia a dia segundo Lakatos e Marconi (2003), no entanto este tem alcance limitado, pois se trata de um saber espontâneo sem que haja um estudo aprofundado ou a aplicação de um método.

Já o conhecimento científico é caracterizado pelas mesmas autoras como *real* ou *factual*, por lidar com ocorrências ou fatos, é *contingente*, pois suas proposições podem ser conhecidas através da experiência e não só pela razão, *sistemático*, pois ordena sistematicamente suas ideias ou teorias, *verificável*, por ter suas hipóteses comprovadas, *falível*, no sentido que não é um conhecimento absoluto, e em consequência é *aproximadamente exato*, podendo ter suas teorias reformuladas.

Na busca deste conhecimento é utilizado um método. Originalmente método, palavra grega significa *meta* (ao longo de) e *hodós* (via, caminho), portanto é o caminho a ser trilhado para alcançar os objetivos pretendidos. De acordo com Xavier, muito tempo se passou até que a ciência consolidasse o método científico, sua definição é:

Método é a ordem, a organização dada a uma investigação, para desvendar as realidades contidas num determinado fenômeno. É o estudo feito pela ciência para alcançar um fim determinado, ou verdade com validade científica – em determinadas condições – uma forma racional de agir e de adequar os meios e fins, evitando tropeços característicos do acaso (2009, p. 78).

Ainda, de acordo com Lakatos e Marconi definem método científico como:

... o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros –, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista (2003, p. 83).

Neste sentido, o método científico é aplicado no desenvolvimento de pesquisas, que segundo GIL (2002, p. 17) é “o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos”.

Este autor classifica as pesquisas com base em seus objetivos gerais, assim podem ser: exploratórias, descritivas ou explicativas.

3.1 TIPO DE PESQUISA

Para a execução deste trabalho adotou-se o tipo de pesquisa descritiva a qual é caracterizada pelo uso de técnicas padronizadas de coleta de dados. Conforme exposto por Gil (2002, p. 41) *“As pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então o estabelecimento de relações entre variáveis”*.

No que concerne aos objetivos propostos para este estudo, a abordagem utilizada na pesquisa será qualitativa, porquanto buscará descrever o objeto de estudo através dos dados coletados e procurando a interpretação dos fenômenos atinentes. Para Gerhardt et al., na pesquisa qualitativa não há a preocupação de quantificar numericamente seus resultados, mas, sim aprofundar a compreensão de um fenômeno, grupo social, organização, etc. Assim:

Os pesquisadores que utilizam os métodos qualitativos buscam explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito, mas não quantificam os valores e as trocas simbólicas nem se submetem à prova de fatos, pois os dados analisados são não-métricos (suscitados e de interação) e se valem de diferentes abordagens (2009, p. 32).

Quanto à forma, trata-se de estudo de caso, tendo em vista a singularidade a ser analisada no contexto do IPREF de Guarulhos-SP, utilizou-se de maneira subsidiária bibliografia pertinente, pois esta possibilita uma maior absorção de dados e informações que se encontram distantes no tempo e espaço, a saber, o estudo da evolução histórica do regime próprio de previdência dos servidores públicos. Para tanto, serão utilizados também, de modo complementar, documentos considerados relevantes para compreensão da situação em tela. Assim, conforme aponta Gil (2002, p. 46): *... há que se considerar que os documentos constituem fonte rica e estável de dados. Como os documentos subsistem ao longo do tempo, tornam-se a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa de natureza histórica”*

Com referência ao estudo de caso, Gil (2002) define como modalidade bastante utilizada nas ciências sociais, caracterizada pelo estudo aprofundado e exaustivo de poucos objetos, com vistas a obter amplo e detalhado conhecimento.

3.2 O LÓCUS DA PESQUISA: O IPREF DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS

Guarulhos segunda maior cidade do estado de São Paulo, quase tão antiga quanto a capital (fundada em 1560) e vizinha desta, favorecida ainda por seu parque industrial, vive desde a década de setenta um crescimento populacional acelerado, acompanhado dos problemas de toda cidade grande. De acordo com dados do último censo do IBGE (2010) possuía naquele ano 1.221.979 habitantes, com este número Guarulhos é a cidade não capital mais populosa do Brasil.

Localizada na região metropolitana de São Paulo, a cidade tem uma área de 319,19 km², é atravessada por duas importantes rodovias nacionais: a rodovia Presidente Dutra, eixo de ligação São Paulo - Rio de Janeiro e a Rodovia Fernão Dias, que liga São Paulo a Belo Horizonte. Conta ainda com a Rodovia Ayrton Senna, uma das mais modernas do país, que facilita a ligação de São Paulo diretamente ao Aeroporto Internacional de Guarulhos³.

Para colaborar na administração da cidade, ao longo dos anos criou-se um corpo de funcionários públicos bastante diversificados, que à semelhança das administrações federal e estadual, alternou momentos de ora reconhecimento e ora estagnação enquanto categoria profissional. O sistema de previdência destes servidores é o universo deste estudo.

³ Fonte: Site da Prefeitura de Guarulhos – 2013.



Figura 3 - Logomarca do IPREF comemorativa dos 30 anos
Fonte: IPREF (2013)

3.3 COLETA DOS DADOS

A coleta de dados consistiu na leitura de especialistas da área bem como da consulta e avaliação de material público correspondente. Os principais materiais pesquisados e suas fontes através da internet foram:

- I. Site do Ministério da Previdência e Assistência Social:
 - a. Coleção Previdência Social;
 - b. Demonstrativo de Resultado de Avaliação Atuarial – DRAA, disponível: 2002 a 2013;
 - c. CRP – Certificado de Regularidade Previdenciária, disponível: 2001 a 2013;
 - d. Extrato Externo dos Regimes Previdenciários, disponível: 2001 a 2013.

- II. Site da Prefeitura de Guarulhos
 - a. Legislação referente à previdência municipal;
 - b. Documentos do orçamento municipal (anexos referentes ao RPPS).

- III. Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos:
 - a. Demonstrativo da Política de Investimentos, disponível 2009-2014
 - b. Atas dos Conselhos Administrativo e Fiscal (agosto a outubro/2013)

Além das pesquisas nos documentos disponíveis utilizou-se de entrevista com o gestor financeiro e outros funcionários do IPREF, que forneceram informações diretas dos trabalhos e procedimentos atuais da autarquia, bem como suas impressões e vivências a serviço do Instituto.

A entrevista para Lakatos e Marconi, é:

(...) um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social...Trata-se, pois, de uma conversação efetuada face a face, de maneira metódica; proporciona ao entrevistado, verbalmente, a informação necessária (2003, p. 195-196).

As entrevistas foram do tipo semi-estruturada com subsídio de documentos, aquelas em que o entrevistador teve um questionário previamente estabelecido, que serviu de base para novas questões no desenvolver da conversação. O registro dos dados se deu através da tomada de nota.

3.4 ANÁLISE DOS DADOS

A partir dos conceitos abordados na fundamentação teórica buscou-se confrontar a realidade do objeto do estudo, o processo de criação do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos, mediante o contexto das políticas públicas e analisar se os dados evidenciam a existência de coerência nesta política. Para tal procedimento considera-se o valor da leitura analítica, conforme Severino (2000, p. 59): *A leitura analítica desenvolve no estudante-leitor uma série de posturas lógicas que constituem a via mais adequada para sua própria formação, tanto na sua área de estudo quanto na sua formação filosófica em geral.* Para o autor também ensina que a partir dos textos estudados e citados nas pesquisas, necessário é que haja uma reflexão sobre suas ideias, que ele chama de diálogo crítico com os autores.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES EM GUARULHOS

4.1.1 Origem – 1964

Até meados da década de 1960 ainda se podia chegar a Guarulhos com o trem da Cantareira, a cidade não possuía rede de esgotos, as edificações eram simples, não havia nenhum grande edifício e poucas eram as ruas com calçamento. Em decorrência desta infraestrutura precária, o serviço de boa parte dos funcionários da prefeitura consistia na limpeza dos cursos d'água, coleta de lixo e capina dos terrenos baldios. Os “*servidores comunais*” como eram chamados não possuíam qualquer assistência à saúde na cidade, quando adoeciam eram obrigados a viajar até a capital em busca de atendimento médico, nem sempre alcançado.

O cotidiano descrito acima é retirado das obras de João Ranali (2002), célebre historiador da cidade, o qual nos informa que era prática comum aos municípios que não possuíam previdência social, filiar seus funcionários, quando de provimento efetivo ao IPESP – Instituto de Previdência do Estado de São Paulo, ou a outro sistema, como o Instituto de Previdência dos Ferroviários Federais no caso dos contratados pelo regime CLT.

Ranali, que também foi funcionário público de carreira, relata que o Prefeito Mário Antoneli (1961/1966) ficava bastante “sensibilizado” com a situação de seus funcionários e cita que eram inúmeros os vales pendentes no Departamento da Fazenda com o aval do prefeito daqueles trabalhadores em dificuldades. Outro fato que ilustra o contexto da época foi o envio de projetos de lei à câmara para pensionar dependentes dos trabalhadores falecidos:

Como aconteceu com a Lei nº 906/63 que concedeu uma importância equivalente ao último salário recebido pelo de cujus, aos menores descendentes de José Luiz Prata, velho servidor da municipalidade; com a Lei nº 908 que dava os mesmos benefícios à família de Walter Pinto, morto em acidente automobilístico a serviço da Prefeitura e igual vantagem à esposa e filhos de Silvério Gabriel Teles, descendente do inolvidável alcaide Capitão Gabriel José Antônio. Servidor exemplar e de idoneidade nunca negada (2002, p. 320).

À parte o fato de que passado meio século não há como se comprovar a real intenção daquelas leis ou os critérios para a seleção das pessoas beneficiadas, foi

de iniciativa deste governante a Lei 955 de 6 de janeiro de 1964 que criou em conformidade à Lei Orgânica de Previdência Social⁴ o primeiro “**Serviço de Previdência Social dos Servidores Municipais de Guarulhos**”, que assegurava aos servidores e aos seus dependentes a manutenção dos seus proventos quando da incapacidade por idade avançada, prisão ou morte, bem como a prestação de serviços de saúde.

O sistema de previdência era destinado a todos os servidores civis, que recebiam dos cofres municipais, ficavam de fora os extranumerários⁵ assalariados diaristas e mensalistas. A contribuição dos servidores seria de 8% dos vencimentos, salários ou proventos mensais somados as vantagens incorporadas, contribuição esta que o servidor deveria recolher diretamente à tesouraria municipal. A prefeitura contribuiria com o equivalente de 8% da retribuição dos servidores inscritos.

A prestação do serviço para o segurado consistia em auxílio doença, aposentadoria, auxílio natalidade e assistência financeira. Quanto à aposentadoria a lei detalhava os critérios para concessão de cada tipo: por invalidez, por velhice, especial e por tempo de serviço. Para os dependentes era garantido o pagamento de pensão por morte do segurado, auxílio reclusão, auxílio funeral e pecúlio. Por fim a todos que participavam do sistema: assistência médica, alimentar, habitacional e reeducativa e de readaptação profissional.

Importante particularizar alguns destes benefícios. A assistência financeira que deveria ser regulamentada por decreto, previa empréstimo simples, empréstimo para construção ou aquisição de imóvel e empréstimo para fiança de garantia de aluguel da própria residência. A assistência médica compreendia: clínica, cirúrgica, farmacêutica e odontológica, em ambulatório hospital, sanatório ou domicílio de acordo com a amplitude dos recursos financeiros e as condições locais permitirem. Os demais serviços: a assistência alimentar, habitacional e reeducativa e de readaptação profissional seriam organizados e regulamentados posteriormente.

⁴ Lei Federal nº 3807 de 26 de agosto de 1960.

⁵ O Decreto-Lei nº 240/1938 disciplinou a figura do pessoal “extranumerário”, já existente anteriormente no serviço público federal, e estabeleceu a possibilidade de sua contratação como exceção aos funcionários públicos regularmente investidos em cargos públicos criados por lei. Os extranumerários deveriam ser admitidos a título precário para o exercício de funções determinadas e abrangiam as seguintes espécies: contratados, mensalistas, diaristas, tarefeiros. Nogueira (2012, p. 112)

A lei estabeleceu que a direção do serviço de previdência estivesse a cargo do Chefe da Seção de Pessoal auxiliado por um encarregado e dois escriturários. A avaliação deste sistema original foi narrada por Ranali de modo entusiástico:

E a Previdência do Município começou auspiciosamente as suas atividades, sob a direção de uma só funcionária de carreira, Ederlinda A. Tremanti Gonçalves, da total confiança do Chefe do Executivo, contando apenas com o auxílio de duas escriturárias. Nada de instalações pomposas. Apenas uma saleta adequadamente equipada. Todos os anos, cumprida sua finalidade, a Previdência apresentava um superávit que, por falta de contabilidade e tesouraria própria, era incorporado à renda geral do Município. Por incrível que possa parecer, com funcionamento modesto mas racional, a Previdência passou a atender satisfatoriamente o funcionalismo e, com a sobra de caixa, concorria para a realização de obras beneficiadoras de toda a comunidade (2002, p. 321).

Para este início tão positivo é necessário considerar que todo sistema em regime de repartição simples que começa com o número de contribuintes superior ao de beneficiários terá uma situação fiscal ótima por um período, situação que se altera com o passar dos anos. Ainda segundo Pietá (1992, p. 47) a cidade absorvia o impulso desenvolvimentista da economia nacional pela grande penetração do capital estrangeiro no governo JK, e retomada do crescimento após o golpe militar.

4.1.2 Desenvolvimento

Nas duas décadas que se seguiram diversas leis foram editadas moldando o sistema para atender um número cada vez maior de beneficiários a ele incorporado. A começar pela edição do Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos, a Lei 1.429 de 19 de novembro de 1968. Conforme Lemos (2003, p. 21): *“através da lei 1.429 ... que insere ao estatuto além dos servidores efetivos, os servidores comissionados, esta inserção, vinculará todos os servidores ao Regime de Previdência Municipal”*.

Em 10 de dezembro de 1974, através da Lei 1.974 o prefeito e os vereadores dos próximos mandatos⁶ passaram a ser segurados facultativos do serviço de previdência, contribuindo com 8% da remuneração mensal a título de subsídios, até o teto de 10 salários mínimos. Antes que o impacto desta lei pudesse ser sentido no orçamento municipal, um novo acréscimo era decretado. A Lei 2.069 de 6 de julho

⁶ Pelo Artigo 5º esta Lei entrou em vigor a partir de 1º de fevereiro de 1977.

de 1976 integrava no serviço de previdência todas as concessões de pensões e dependentes de ex-funcionários e ex-servidores municipais.

Outro fato que contribuiu para o ingresso de beneficiários no sistema diz respeito aos comissionados não estatutários. Para exemplificar no Quadro 2 estão transcritos alguns artigos:

Norma	Texto	Permite/ Não permite
Lei 2.544/1981 Art. 35	São isentos de contribuição, os servidores municipais originalmente contratados pela C.L.T. que eventual e transitoriamente venham a ocupar cargo do quadro permanente, com suspensão, nesse período, daquele contrato.	Permite
Lei 3.494/1989 Art. 36	Os servidores municipais originalmente contratados pela C.L.T., que venham a ocupar, eventual e transitoriamente, cargo do quadro permanente, com suspensão no período daquele contrato, não poderão se inscrever como segurado do Instituto.	Não Permite
Lei 4.344/1993 Art. 1º	Os servidores municipais originalmente contratados pela C.L.T., que venham a ocupar eventual e transitoriamente, cargo ou função pública constante do Sub-Quadro de Cargos Públicos I (SQC-I), com suspensão do contrato de trabalho daquele período, serão inscritos “ex-officio” como segurados do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos IPREF, excetuados os casos de substituição.	Permite
Lei 4.755/1995 Art. 38	Os servidores municipais originalmente contratados pela C.L.T., que venham a ocupar eventual e transitoriamente, cargo ou função pública constante do Sub-Quadro de Cargos Públicos I (SQC-I), com suspensão do contrato de trabalho daquele período, serão inscritos “ex-officio” como segurados do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos IPREF, excetuados os casos de substituição.	Permite
Lei 6.056/2005 Art. 17 §5º	Fica excluído do disposto no caput o servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, bem como de outro cargo temporário ou emprego público, ainda que aposentado.	Não Permite

Quadro: 2 Participação dos comissionados não estatutários no RPPS
Fonte: elaborado pelo autor (2013)

Como se vê em vários momentos foi distinta a interpretação quanto ao direito de servidores contratados pelo regime CLT em cargos de comissão, havendo alternância, hora era permitido participarem do sistema de previdência, hora não era permitido. Ainda, a Lei 2.544 de 30 de dezembro de 1981 foi a primeira reformulação da Previdência Municipal a ponto de revogar a Lei 955/64. Dois destaques devem ser feitos da leitura do artigo 1º “A *Municipalidade de Guarulhos assegurará aos*

funcionários municipais e seus dependentes e assistidos, nas condições desta lei, os meios indispensáveis de manutenção, proteção da saúde e bem estar”.

O primeiro destaque refere-se à mudança do escopo primordial da previdência, não mais a “*manutenção por motivo de idade avançada, incapacidade, tempo de serviço...*” como estabelecia a lei anterior, portanto, a partir desta data estava implícito que o sistema não se responsabilizava mais pela aposentadoria do servidor, ficando um vazio na lei previdenciária até o ano de 2005. Neste período as aposentadorias eram regidas pelos dispositivos do Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais, a Lei 1.429/68 e pela Lei Orgânica do Município.

Tal fato pode ser explicado, pois antes da Reforma da Previdência (EC20/1998) os entes da federação possuíam certa autonomia para legislar em questão de previdência, muito embora, via de regra era seguido o padrão nacional. Assim da mesma forma que a União teve o INPS para a previdência e o INAMPS para a saúde, Estados e Municípios destinaram órgãos para a saúde dos servidores, e a aposentadoria continuava responsabilidade direta do tesouro do ente, como já tratado na fundamentação teórica.

Logo, com a missão de assistir os beneficiários no presente, a prestação dos serviços assegurada pela lei continuava sendo: a) auxílio natalidade; b) assistência financeira; c) assistência reeducativa e de readaptação profissional; d) pensão; e) auxílio reclusão; f) auxílio funeral; g) assistência à saúde; e acrescida de: h) serviço social. O segundo destaque é a criação da figura do “assistido”, a primeira lei (955/64) elencava as pessoas consideradas dependentes, desta data em diante na hipótese de existir mais pessoas que viviam sob a dependência do segurado, sogro, sogra, irmão, por exemplo, até ao limite de três pessoas poderiam ser inscritas na condição de assistidos mediante contribuição mensal.

O quadro 3 mostra a contribuição requerida em relação a cada pessoa inscrita como assistido:

Lei	Percentual	Aumento
2.544/1981, Art. 11	1,5%	-
3.494/1989, Art. 33	5%	233%
4.755/1995, Art. 35	7,5%	50%

Quadro 3 – Percentual da contribuição de assistidos
Fonte: elaborado pelo autor (2013)

A constatação de que estes assistidos encareciam o sistema em demasia é demonstrada pelo fato de que houve uma elevação significativa do percentual exigido para a cobertura dos seus serviços, considerando que o segurado contribuía com 8% de sua remuneração.

4.1.3 O IPREF – 1983

A década de 1980 foi considerada um dos períodos mais difíceis na história do país em termos de transição política econômica e social. Pietá (1992) lembra que foi o período da redemocratização, hiperinflação, desemprego em massa, Plano Cruzado, Constituinte, etc. Em Guarulhos não foi diferente, crise financeira da prefeitura, congelamento de salário do funcionalismo, a primeira greve dos servidores, duas intervenções do Tribunal de Justiça do Estado na administração municipal e por fim a nomeação pelo governador Orestes Quécia de um interventor às vésperas do natal, em 23 de dezembro de 1988⁷.

Neste contexto é que foi criado o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos, a Lei 2.690 de 14 de junho de 1983 dizia no seu artigo 2º que o instituto “... *terá por finalidade prestar a assistência e distribuir os benefícios previstos na lei e regulamentos previdenciários do Município*”. Sob a forma de autarquia com personalidade jurídica de direito público, a lei instituíu ao ente a autonomia na gestão administrativa, financeira e patrimonial da previdência.

Dois eram os órgãos que exerceriam a sua administração, a **Presidência** posto ocupado por cidadão indicado pelo prefeito, e o **Conselho Deliberativo**, que teve grande variação de critérios em sua composição ao longo dos anos. Inicialmente era 1 (um) representante de cada secretaria da prefeitura; 1 (um) representante de cada secretaria da Câmara; 1 (um) representante de cada partido de vereadores com assento à Câmara; 1 (um) representante do Serviço Autônomo

⁷ Decreto Estadual nº 29420/88 de 23/12/1988.

de Água e Esgoto; e 1 (um) representante da Associação dos Funcionários Municipais de Guarulhos.

A aparente gama de oportunidades de participação no Conselho não escondia o caráter centralizador da proposta. No parágrafo seguinte se encontravam os critérios para a escolha dos membros: “...*far-se-á por indicação direta do Prefeito, dentre os componentes de uma lista tríplice, apresentada pelos órgãos, cuja representação se faça obrigatória e que sejam contribuintes do I.P.F.P.M.G.*”⁸ É significativo também consignar que os membros do Conselho Deliberativo recebiam um “jeton” correspondente a 1/10 do salário mínimo, por sessão que comparecessem, limitado a 1 sessão por dia e no máximo 10 por mês.

A maior parte dos dispositivos desta lei tratou da organização, patrimônio e receita do Instituto. Chama a atenção os artigos finais que determinava que a autarquia tivesse quadro próprio de funcionários regidos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais. No prazo de um ano e seis meses, seria apresentado pelo presidente um projeto de lei dispendo sobre a criação deste quadro, mas o limite a se dispender com suas despesas seria de no máximo 10% da arrecadação.

Alguns exemplos a seguir informam que as leis da época em nada inovaram o sistema previdenciário, tratando apenas de aperfeiçoar o atendimento das necessidades presentes de seus segurados em especial assistência à saúde. Como o acesso à prestação dos serviços exigia a vinculação ao sistema, buscava-se constantemente ampliar este direito de participação:

- Lei 3.392/88 – Institui desconto de 50% na aquisição de medicamentos para os servidores celetistas. Revogada após vinte dias quando da assunção do interventor.
- Lei 3.765/91 – Concede ao Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores o direito de inscrição facultativa no Instituto de Previdência. Por esta lei os ocupantes de mandato eletivo poderiam continuar inscritos no IPREF após o fim do mandato, desde que passassem a contribuir com 16% da remuneração como se no cargo estivessem.

⁸ § 2º Art. 7º da Lei 2.690/83.

- Lei 4.033/92 – Passados quase dez anos finalmente foi estruturado o quadro de funcionários do Instituto. Sobressai neste contexto que dos 105 cargos e funções criadas, ao menos 20 eram diretamente das áreas assistencial ou saúde (assistente social = 2, dentista = 3, farmacêutico = 1, médico = 3, prático em farmácia = 11).
- Lei 5.511/00 e 5.573/00 – Trataram de ajustes referente a assistência médica.

4.1.4 Adequação às Reformas – 2005

Não foi uma tarefa fácil adequar a previdência municipal às novas normas vigentes no país. Desde 15 de dezembro de 1998 quando da publicação da Emenda Constitucional nº 20, havia a necessidade de atender as determinações nela promulgadas, no entanto a administração se deparou com um problema, cerca de 1200 (um mil e duzentos) servidores comissionados, contratados sob o regime CLT eram segurados inscritos no IPREF.

Diante da expressa determinação de que o RPPS é para os titulares de cargos efetivos, e os servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e também os ocupantes de cargo temporário devem estar vinculados ao RGPS, o município ingressou com um pedido de liminar que foi concedida em 13/05/1999 em Mandado de Segurança⁹, anulando temporariamente os efeitos da EC 20/98.

Há que se considerar que grande parte do alto escalão da administração, a começar pelo chefe do executivo, e diversos outros servidores em cargos de confiança, faziam parte deste grupo, por isso optou-se por encontrar alternativas legais possíveis, que resultaram no adiamento da separação definitiva, daqueles que a Constituição dizia agora não ter mais direito ao RPPS.

Na avaliação de Lemos a decisão protelada constituía em um endividamento junto ao Instituto Nacional do Seguro Social:

(...) em que pese que toda a legislação, que rege os benefícios previdenciários esteja revogada pela Emenda Constitucional nº 20, o

⁹ Processo MS 1999.61.00.016322-0. 23ª Vara Federal da Capital

município de Guarulhos tem mantido através de ação judicial, as contribuições de segurados que pelo ordenamento legal deveriam ser direcionadas para o INSS (2003, p. 23).

Após um período de preparação e objetivando regularizar esta situação, em 30 de dezembro 2003 a Secretaria Municipal de Administração através do Comunicado 1/2003 informou aos servidores exclusivamente ocupantes de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, e os ocupantes ou titulares de emprego público, vinculados ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho, que estivessem ocupando cargo de livre nomeação ou exoneração que, a partir de 1º de janeiro de 2004, seriam vinculados ao Regime Geral da Previdência Social. Somente em 24 de fevereiro de 2005 é promulgada a Lei 6.056 que *“Dispõe sobre a reestruturação do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos – IPREF”*. Em conformidade com as EC 20/98 e 41/03 o órgão é o gestor único de previdência dos servidores efetivos (estatutários) do município.

Quanto à sua estrutura organizacional manteve-se a Presidência exercida por cidadão de ilibada idoneidade, portador de curso superior e indicado pelo Poder Executivo Municipal. A participação dos servidores se dá por representantes no Conselho Administrativo e Conselho Fiscal, sendo considerado serviço público relevante, portanto não remunerada. Os critérios para eleição dos membros nos conselhos e suas funções básicas, de acordo com esta lei estão em harmonia com a Lei Federal 9.717/98.

Relevante mencionar que o trabalho dos órgãos colegiados tem na atualidade acentuado papel, competindo ao Conselho Administrativo: o acompanhamento e fiscalização da política administrativa, financeira e previdenciária; auxiliar no estabelecimento das diretrizes do instituto; deliberar sobre o plano de custeio, prestação de contas da presidência, sobre aquisição de bens imóveis, contratação de instituição financeira para administração da carteira de investimentos, proposta de orçamento-programa, regimento interno; também julgar recursos interpostos dos atos do presidente, e determinar a realização de inspeção e auditoria de qualquer natureza. De igual importância são as atribuições do Conselho Fiscal: acompanhar e fiscalizar a gestão econômico-financeira e o cumprimento das metas atuariais; fiscalizar as contas da administração; opinar sobre o balanço e balancetes; examinar livros e demais documentos; denunciar ao presidente e ao Conselho Administrativo

as irregularidades verificadas e apreciar com parecer a proposta do orçamento-programa¹⁰.

O novo IPREF passa a conceder aos seus segurados os benefícios de aposentadoria por invalidez, aposentadoria compulsória, aposentadoria por idade e tempo de contribuição, e aposentadoria por idade, auxílio doença, salário maternidade e salário-família. Aos dependentes os benefícios de pensão por morte e auxílio reclusão. A assistência à saúde deixa de ser sua função. Para os servidores que optassem a Lei 6.083, cinco meses mais tarde, instituiria a assistência à saúde.

O custeio e contribuições passaram a ser os seguintes: contribuição do servidor ativo 11% (onze por cento) incidente sobre sua remuneração, os órgãos empregadores (Prefeitura, SAAE, IPREF e Câmara) contribuem com 22% (vinte e dois por cento), e os aposentados e pensionistas contribuem com 11% (onze por cento) incidentes sobre a parcela que supere o limite máximo em vigor, para os benefícios do RGPS.

Restou consignado na lei que os órgãos da administração são responsáveis pela cobertura de insuficiências financeiras no caso das contribuições previdenciárias não serem suficientes para o pagamento dos benefícios previstos na lei. Bem como no caso da extinção do IPREF, todo o seu patrimônio integrará o patrimônio do município, assim como seus direitos e obrigações.

Reestruturado o sistema previdenciário dos servidores da cidade, e estando sua legislação adequada aos novos mandamentos da Constituição Federal, o desafio era a concretização do equilíbrio financeiro e atuarial.

4.2 SITUAÇÃO FINANCEIRA E ATUARIAL

4.2.1 Conjuntura econômica do IPREF e RPPS

Como já exposto anteriormente o quadro de funcionários da prefeitura é dividido entre “celetistas” e “estatutários”. No ano da reestruturação do IPREF de acordo com os dados da LDO Lei 6.081/05 alterada pela Lei 6.111/05 em 9 de

¹⁰ Artigos 13 e 15 da Lei 6056/2005.

dezembro de 2005, o número de todos os estatutários ativos¹¹ era 1872, os aposentados 925 e pensionistas 357, totalizando 1282 benefícios já concedidos.

O compromisso com os benefícios já concedidos, tendo o mês de dezembro/2004 como referência, foi indicado nesta lei pelo montante de R\$ 9.160.500,00 de despesa previdenciária, sendo que a receita proveniente da contribuição dos servidores foi R\$ 2.188.021,50 e de igual valor a contribuição patronal. Lembra-se que na ocasião estava em vigência ainda a Lei 4.755/95 que estabelecia a alíquota de 8% para os segurados e 8% para o ente.

O resultado também expresso na Lei indicou déficit previdenciário de R\$ 4.784.457,00, que foi recebido em forma de aporte financeiro para sua cobertura conforme determinação legal:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. (LEI FEDERAL 9.717/98, Art. 2º § 1º - Redação dada pela Lei nº 10.887/04).

Ficam os órgãos da administração direta, indireta, autárquica e fundacional dos poderes Executivo e Legislativo do Município responsáveis pela cobertura de insuficiências financeiras, caso as contribuições previdenciárias não sejam suficientes para o pagamento dos benefícios previstos em Lei. (LEI MUNICIPAL 6.056/05, Art. 79).

O IPREF informava o Ministério da Previdência, através do DRAA 2005 que seu Patrimônio, composto por ativo financeiro, era de R\$ 25.905.223,56, mas o VABF¹² – Valor Atual dos Benefícios Futuros era da ordem de R\$ 86.008.781,25, referentes à renda mensal de pensões e aposentadorias, portanto o valor da Reserva a Constituir, apurado na avaliação atuarial era de R\$ 60.103.557,69.

Foi nesta conjuntura econômica que se efetivou a reestruturação da previdência dos funcionários públicos municipais de Guarulhos. Os estudos atuariais contratados pela administração puderam projetar a situação futura do RPPS (ANEXO – A), os quais embasaram a definição das novas alíquotas de contribuição (11% dos servidores e inativos, e 22% dos órgãos empregadores), no entanto, demonstraram os desafios ao equilíbrio atuarial do sistema.

¹¹Nº de ativos obtidos no DRAA (Demonstrativo de Resultados da Avaliação atuarial) 2005, fonte MPAS.

¹² Corresponde ao valor presente de todos os pagamentos futuros de benefícios pelo RPPS, tanto os já concedidos como aqueles a conceder. Nogueira (2012, p. 169).

4.2.2 Compensação Financeira

Na análise da conjuntura econômica é importante considerar que além das contribuições dos segurados e do ente, faz parte do plano de custeio as receitas provenientes da compensação financeira instituída pelo Artigo 201 § 9º da Constituição Federal:

Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei. (Constituição Federal - Art. 201 § 9º Redação dada pela EC 20/98).

Embora a Compensação Financeira tenha “nascido” na Constituição de 1988, sua normatização só veio a ocorrer em 5 de maio de 1999 com a Lei 9.796. Através da compensação financeira há uma divisão do ônus do pagamento dos benefícios entre cada um dos regimes previdenciários (RGPS e RPPS), na hipótese de um trabalhador haver contribuído parte de sua vida laborativa para um regime e se aposentar em outro. É certo que tal dispositivo não beneficia somente os RPPS, porém o fluxo de compensação tende a ser maior do RGPS para o RPPS.

Após a regulamentação o MPAS criou o COMPREV – Sistema de Compensação Financeira para operacionalizá-lo, o mesmo disponibiliza através do site do ministério, ferramentas eletrônicas e suporte para que, a partir do convênio firmado entre os órgãos de previdência seja efetivada a compensação.

A administração municipal adotou os procedimentos necessários dentro dos prazos estabelecidos, para a captação deste recurso: constituiu Comissão de Trabalho¹³; transferiu cadastros de servidores da PMG para o IPREF, firmou parceria com a Escola de Formação Previdenciária para capacitação de funcionários¹⁴; identificou os convênios da PMG e SAAE junto ao INSS para solicitação de certidões de tempo de contribuição; e fez o levantamento das publicações e certidão de homologação das aposentadorias no Tribunal de Contas

¹³ Portaria nº 1.190/06-GP de 13/07/2006 com prazo de 180 dias para operacionalizar e efetivar a compensação previdenciária no âmbito do município.

¹⁴ Módulo COMPREV Aplicado – “In company” realizado nos dias 15 e 16 de março de 2007.

do Estado. O resultado deste trabalho foi a constatação de que naquela data o RPPS de Guarulhos possuía junto ao INSS 948 processos de aposentadoria passíveis de compensação previdenciária.

Todos os requerimentos foram enviados ao INSS e ficaram sujeitos à análise e aprovação. O Quadro 4, elaborado a partir dos Demonstrativos de Receitas e Despesas Previdenciárias¹⁵, mostra que a expectativa quanto ao recebimento deste recurso foi maior do que a esperada:

Ano	Total das Receitas Realizadas	Receitas de Compensação Previdenciária		
		Previsão inicial	Realizadas	%
2004	4.419.553,84	100.000,00	0,00	0
2005	31.320.812,04	100.000,00	0,00	0
2006	64.583.011,11	100.000,00	0,00	0
2007	68.955.471,46	100.000,00	44.273,99	0,064
2008	73.894.269,87	1.000.000,00	124.120,10	0,168
2009	75.729.356,58	500.000,00	120.008,14	0,158
2010	28.382.929,79	522.500,00	81.556,90	0,287
2011	90.913.447,42	546.000,00	86.933,75	0,096
2012	103.913.706,81	517.600,00	99.091,73	0,095

Quadro 4 – Receitas a Título de Compensação previdenciária

Fonte: elaborado pelo autor (2013)

Do quadro se percebe que desde o ano de 2004 havia a previsão de receitas a título de compensação previdenciária, os primeiros valores eram estimados uma vez que a base cadastral ainda estava incompleta, no entanto, estas receitas não se realizaram. A partir de 2007 quando o município começou a receber, houve uma projeção bastante otimista para o exercício de 2008, que novamente mostrou-se irreal. Ainda que nem todos os requerimentos fossem aprovados pelo INSS, nota-se que pelo número atual de aposentadorias, o percentual deste recurso ainda é de pouca expressividade no total das receitas.

¹⁵ Site PMG – Contas Públicas, RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária Modelo 4 (2000 a 2012).

4.2.3 Equacionamento do Déficit Histórico

O Ministério da Previdência e Assistência Social tem desempenhado seu papel com responsabilidade e seriedade no que concerne ao acompanhamento e fiscalização dos RPPS. Neste sentido deste a EC 20/98 e a Lei 9.717/98 a busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas de previdência de cada ente público tem sido o foco de todas as atenções.

Através da Portaria 204¹⁶ de 10 de julho de 2008, ao elencar os critérios e exigências para a emissão do CRP, o Ministério da Previdência já acenava com os caminhos possíveis e necessários de serem trilhados, com vistas ao equacionamento do déficit atuarial. Para melhor esclarecer estes procedimentos foi editada uma nova portaria meses depois que dispôs sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuarias dos RPPS, bem como definiu os parâmetros para a segregação da massa, Portaria 403 de 10 de dezembro de 2008:

Art. 18. No caso da avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento.

§ 1º O plano de amortização deverá estabelecer um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit atuarial.

No caso do município que adotasse o plano de amortização, deveria estabelecer em lei as alíquotas de sua contribuição suplementar ou aportes periódicos com valores definidos na avaliação atuarial, e levando em conta a sua capacidade orçamentária e financeira para o cumprimento do plano. As alíquotas poderiam ser progressivas ou fixas, ficando a cargo do gestor a decisão do quanto de verba destinar para tal finalidade, porém obedecendo ao prazo limite de 35 anos.

Outra escolha foi dada aos entes:

Art. 20. Na hipótese da inviabilidade do plano de amortização previsto nos art. 18 e 19 para o equacionamento do déficit atuarial do RPPS, será admitida a segregação da massa de seus segurados, observados os princípios da eficiência e economicidade na realocação dos recursos financeiros do RPPS e na composição das submassas, e os demais

¹⁶ Portaria 204/08 Art. 5º inciso II alínea b

parâmetros estabelecidos nesta Portaria. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

A segregação da massa é definida como o estabelecimento em lei de dois grupos tendo como referência a data de ingresso do segurado no serviço público. Os servidores que ingressaram antes da data de corte estabelecida, integram o **Plano Financeiro**, e os servidores admitidos após esta referida data, integram o **Plano Previdenciário**.

Com esta separação tem-se no Plano Financeiro o grupo fechado dos servidores mais antigos e os aposentados e pensionistas, com isso será cada vez mais dependente do aporte financeiro do ente, à medida que aumenta a concessão de benefícios a serem pagos e não há o ingresso de novos contribuintes. Tal situação perdurará por um tempo até a sua extinção total. Já no Plano Previdenciário têm-se os servidores mais jovens e em número menor, como este grupo cresce com o ingresso de novos contratados, e como há poucos ou nenhum benefício concedido é possível acumular recursos para as obrigações futuras. Dessa forma se alcança o equilíbrio financeiro e atuarial conforme Portaria MPS nº 204/08, art. 5º, II, transcrito abaixo:

Art. 5º A SPS, quando da emissão do CRP, examinará o cumprimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e das exigências abaixo relativas aos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS:

I -

II - observância do equilíbrio financeiro e atuarial, correspondente à implementação, em lei, atendidos os parâmetros estabelecidos pelas Normas de Atuária aplicáveis aos RPPS, do que segue:

a)

b) plano de amortização ou a segregação de massas para equacionamento de seu déficit atuarial.

O IPREF optou pela adoção da Segregação da Massa. A Lei municipal 6.977 de 19 de dezembro de 2011 criou o Fundo Previdenciário Financeiro em regime de repartição simples, para os servidores admitidos até 11 de setembro de 2000, e o Fundo Previdenciário Capitalizado em regime de capitalização, para os servidores admitidos a partir de 12 de setembro de 2000.

Inicialmente a contribuição dos órgãos da administração (Prefeitura, Câmara, SAAE, IPREF) passou a ser de 11,20% sobre o total da remuneração dos

servidores. O Fundo Previdenciário Capitalizado teve um bom aporte inicial no valor de R\$ 14.770.181,27, decorrente de reservas do IPREF na avaliação atuarial do ano de 2011.

O Quadro 5 apresenta em síntese as estatísticas da população coberta em cada plano:

PLANO FINANCEIRO	Situação da População Coberta	Quantidade		Remuneração Média (R\$) *		Idade Média	
		Sexo Feminino	Sexo Masculino	Sexo Feminino	Sexo Masculino	Sexo Feminino	Sexo Masculino
	Ativos	703	600	4.265,32	4.638,43	47	49
	Aposentados por Tempo de Contribuição	434	519	5.518,69	5.661,78	62	68
	Aposentados por Idade	1	1	1.305,00	2.862,72	60	63
	Aposentados Compulsória	2	2	2.144,80	2.394,35	74	73
	Aposentados por Invalidez	18	24	3.083,19	2.420,23	56	61
	Pensionistas	338	40	3.391,59	3.115,49	66	45
PLANO CAPITALIZADO	Situação da População Coberta	Quantidade		Remuneração Média (R\$) *		Idade Média	
		Sexo Feminino	Sexo Masculino	Sexo Feminino	Sexo Masculino	Sexo Feminino	Sexo Masculino
	Ativos	57	233	4.109,18	2.379,37	36	41
	Aposentados por Tempo de Contribuição	1	0	1.595,51	0	37	0
	Aposentados por Idade	0	0	0	0	0	0
	Aposentados Compulsória	0	0	0	0	0	0
	Aposentados por Invalidez	0	1	0	1.406,23	0	61
	Pensionistas	4	1	1.117,25	917,86	61	11

Quadro 5 – Estatísticas da População Coberta – DRAA Data-base 30/12/12

Fonte: MPAS, Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial do município de Guarulhos (2013).

No Plano Financeiro foram alocados todos os servidores estatutários da Prefeitura e do IPREF, e também alguns servidores da Câmara e SAAE. No Plano Capitalizado encontram-se servidores da Câmara e do SAAE, pois estes órgãos ainda realizam concursos para contratação de pessoal pelo regime estatutário após

12 de setembro de 2000. Observando-se a média salarial do maior grupo de aposentados no Plano Financeiro, os aposentados por tempo de contribuição, se percebe que o valor dos salários é relativamente elevado, se comparado ao teto do INSS, assim, como a compensação previdenciária é feita a partir de cálculos que tem este como limitador, pode-se considerar esta uma das razões pela reduzida parcela deste recurso para o município.

Finalmente o número total de ativos no Plano Financeiro (em extinção) é 1303 e o número total de inativos é 1379, portanto a posição 1X1 (um ativo para um inativo) já se encontra decrescente.

4.2.4 A Regularidade Previdenciária

Como já exposto anteriormente o CRP – Certificado de Regularidade Previdenciária atesta o cumprimento das normas que regem o sistema previdenciário dentro de sua competência. Sua emissão é feita por meio eletrônico fornecido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social, contém numeração única, após a análise dos documentos e informações enviadas pelo ente.

Desde a instituição do CRP em 2001, Guarulhos não deixou de obtê-lo, de acordo com extrato disponível no site do MPAS. Também é possível constatar que sua emissão nunca foi por meio judicial. O Extrato Externo dos Regimes Previdenciários (ANEXO – B) que acompanha o CRP detalha a situação do ente em relação a 34 itens ou requisitos exigidos pela Lei 9.717/98. Quando há alguma pendência o sistema emite o Extrato de Irregularidades do regime, não indicando necessariamente o descumprimento de alguma exigência da norma previdenciária, mas existindo a hipótese de “aguardar a entrega de documentos fisicamente”, como constatado pelo autor em 08/11/2013.

A Figura 4 é a última certidão emitida a favor de Guarulhos em 15 de julho do corrente ano, certifica o órgão gestor como um todo, ainda que dividido em dois planos, inclui tanto o Plano Financeiro como o Plano Capitalizado.

Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP

N.º 986477 -114927

DADOS DO MUNICÍPIO

CNPJ: 46.319.000/0001-50
NOME: Guarulhos
UF: SP

É CERTIFICADO, NA FORMA DO DISPOSTO NO DECRETO Nº 3.788, DE 11 DE ABRIL DE 2001, E NA PORTARIA Nº 204, DE 10 DE JULHO DE 2008, QUE O MUNICÍPIO ESTÁ EM SITUAÇÃO REGULAR EM RELAÇÃO A LEI Nº 9.717, DE 27 DE NOVEMBRO DE 1998.

FINALIDADE DO CERTIFICADO

OS ÓRGÃOS OU ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA DA UNIÃO DEVERÃO OBSERVAR, PREVIAMENTE, A REGULARIDADE DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS, NOS SEGUINTE CASOS:

- I. REALIZAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS PELA UNIÃO;
- II. CELEBRAÇÃO DE ACORDOS, CONTRATOS, CONVÊNIO OU AJUSTES, BEM COMO DE EMPRÉSTIMOS, FINANCIAMENTOS, AVAIS E SUBVENÇÕES EM GERAL DE ÓRGÃOS OU ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA DA UNIÃO;
- III. LIBERAÇÃO DE RECURSOS DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS POR INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS FEDERAIS;
- IV. PAGAMENTO DOS VALORES DEVIDOS PELO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL EM RAZÃO DO DISPOSTO NA LEI N.º 9.796, DE 5 DE MAIO DE 1999.

VÁLIDO PARA TODOS OS ÓRGÃOS E ENTIDADES DO MUNICÍPIO.

A ACEITAÇÃO DO PRESENTE CERTIFICADO ESTÁ CONDICIONADA À VERIFICAÇÃO, POR MEIO DA INTERNET, DE SUA VALIDADE NO ENDEREÇO: www.previdencia.gov.br, POIS ESTÁ SUJEITO A CANCELAMENTO POR DECISÃO JUDICIAL OU ADMINISTRATIVA .

A ESTE CERTIFICADO DEVE SER JUNTADO AO PROCESSO REFERENTE AO ATO OU CONTRATO PARA O QUAL FOI EXIGIDO

EMITIDO EM 15/7/2013.

VÁLIDO ATÉ 11/1/2014 .

Figura 4 – CRP do município de Guarulhos
Fonte: MPAS (2013)

Evidência de que o IPREF, órgão responsável pelo regime próprio de previdência do município encontra-se em dia com suas obrigações, junto ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Com validade de 180 dias seus efeitos podem ser cancelados pelo emitente no caso de ser constatado algum impedimento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi explanado até aqui se recapitula as questões que ensejaram a pesquisa: 1ª) O Sistema é Deficitário? 2ª) E em caso positivo, qual o modelo ideal para que se garanta o direito de aposentadoria dos servidores e igualmente proporcione à municipalidade as condições para o desenvolvimento das políticas públicas que a cidade requer?

Para a resposta da primeira questão analisa-se a situação atuarial em cada plano na data de 30/12/2012. (Quadros 6 e 7 – Anexo C) O Resultado atuarial apurado nesta avaliação demonstra que o Fundo Capitalizado é superavitário e todo o “déficit atuarial” da previdência ficou restrito ao Fundo Financeiro. No entanto este resultado não deve ser considerado como déficit e sim como “**insuficiência financeira**”, que por determinação da lei será suportada pelo ente federativo.

Especificando o Fundo Financeiro temos: a soma do **Ativo do Plano** ou Ativo Real Líquido (recursos financeiros já acumulados pelo IPREF e os créditos a receber dos órgãos Prefeitura, SAAE, Câmara), mais os **Valores Atuais das Contribuições Futuras** e **Valor Atual da Compensação Financeira a Receber**, totalizam R\$ 286.720.535,55. Do outro lado as obrigações são o **Valor Atual dos Benefícios Futuros** (a conceder e concedidos) mais o **Valor atual da Compensação Financeira a Pagar** que perfazem R\$ 4.015.491.910,65. A diferença é o Déficit Técnico Atuarial: R\$ - 3.728.771.375,10.

Estes 3,7 bilhões de reais, negativos, apontados no resultado atuarial do Fundo Financeiro se divididos em 35 (trinta e cinco) anos (período normalmente utilizado representativo de um ciclo na atuária) perfazem o valor de 106 milhões de reais/ano de obrigação do tesouro municipal, que comparado a Receita Corrente Líquida¹⁷ de R\$ 2.597.166.293,60 representa 4,08%.

O entendimento do Ministério da Previdência quanto a este déficit atuarial é de equacionamento por estar firmado em lei:

Pudemos observar, nessas duas questões, que se os déficits atuariais estiverem equacionados em lei do ente federativo, seja pela implementação

¹⁷ RCL ref. 6ºbimestre 2012 – Fonte: site da Prefeitura de Guarulhos – Secretaria de Finanças, Contas Públicas. http://contaspublicas.guarulhos.sp.gov.br/rec_corr_liq/rec_corr_liq.htm

de plano de amortização ou pela segregação da massa, a situação da unidade gestora estará equacionada contabilmente. (...) Se o déficit atuarial está equacionado na unidade gestora do RPPS é porque o ente federativo assumiu o compromisso legal de equacioná-lo.”
Escrituração Contábil – Aspectos Relevantes (2011)

O problema que se coloca então é a aceitação tanto pelos servidores quanto pela sociedade, de que esta elevadíssima cifra, superior a 3,7 bilhão deva ser entendida como “Déficit Técnico Atuarial” ou “insuficiência financeira”. Neste sentido também o Ministério da Previdência orienta com o entendimento do Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social – Conaprev:

Por outro lado, não há como negar que os evidenciados déficits decorrem em sua maioria, senão totalidade, da ausência de adoção de políticas de construção de sistemas com perspectiva de sustentabilidade, (...) Então buscando o cumprimento das diretrizes constitucionais, tal sistemática faz com que **se cumpra o dever de transparência das contas públicas e demonstre contabilmente a real posição patrimonial e financeira do sistema de previdência**, de forma que possíveis afetações no resultado contábil e econômico levantado possam ser evidenciadas pelo conjunto das demonstrações legalmente previstas, ao final de cada exercício social, considerando que o déficit atuarial do RPPS a ser contabilizado é decorrente de um longo período da história política e econômica do país onde a Previdência Social Brasileira não foi administrada com base em corretos princípios, diretrizes e regras jurídicas...(grifo pela importância)(2010, p. 3,4).

A Nota Técnica do Conaprev, da qual foi transcrito o trecho acima, elucida a dúvida de gestores e dirigentes de regimes próprio preocupados que a contabilização do déficit atuarial poderia restringir o crédito devido o endividamento. Seu parecer é pela contabilização do déficit a fim de cumprir o dever da transparência das contas públicas.

Assim conclui-se que o sistema não é deficitário e que o déficit atuarial apresentado nos demonstrativos e relatórios, está equacionado como obrigação do ente no longo prazo da mesma forma que sua formação se deu ao longo de muitos anos. Para resposta da segunda questão, embora o sistema não seja deficitário, e consequentemente as aposentadorias são garantidas por serem compromisso dos órgãos públicos que no passado contrataram os servidores, a busca por um modelo ideal de gestão deve ser constante para uma gestão de excelência, a bem dos segurados e sociedade.

Visando este modelo ideal, os sete instrumentos de gestão de Bianco et al.(2009) apresentados às folhas 30 e seguinte, são uma referência para analisar a gestão do IPREF.

1) Tecnologia de informação e sistemas informatizados;

O Instituto faz uso dos diversos programas que o Ministério da Previdência disponibiliza, todavia, ainda carece de um sistema que possua interface capaz de reunir informações de diversas bases e em programas distintos que ainda não são compatíveis. Precisa parar de trabalhar em “ilhas”.

2) Cadastro informatizado;

O cadastro de cada servidor transferido para a autarquia em 2006 atende aos requisitos para a prestação do serviço de previdência, há necessidade de se avançar quanto as informações dos dependentes dos segurados.

3) Intercâmbio com base de dados x recadastramento presencial;

O recadastramento dos usuários do sistema inicialmente previsto para abril de 2007 só veio a acontecer em setembro do mesmo ano (Figura 5 – Anexo D). Considerando que a Lei 10887/04 estabelece um período de cinco anos para realização do recadastramento, o Instituto já deveria ter realizado novo processo, a fim de não necessitar discriminar no DRAA “inexistência” ou “inconsistência” na base de dados cadastrais.

4) Controles internos;

Atualmente o IPREF está estruturado com presidência, diretoria administrativa e financeira e duas divisões: administrativa e técnica, além das unidades administrativas de: procuradoria; tesouraria; contabilidade; assistência social; controle interno; assessoria especial; e assessoria autárquica. A gestão informa que há estudos e uma nova reestruturação do instituto se fará em breve.

5) Realização de avaliações atuariais periódicas;

Anualmente é feita a avaliação atuarial do RPPS e também periodicamente são contratadas empresas que realizam estudos mais detalhados. Há uma comissão específica para acompanhamento da Política de Investimentos.

6) Atualização e consolidação da legislação local;

Em Guarulhos a legislação do regime próprio de previdência social está de acordo com a norma constitucional.

7) Disseminação da cultura previdenciária junto aos servidores.

Ainda é pequena a cultura previdenciária dos servidores na cidade. A gestão do instituto tem consciência desta necessidade e planeja ações para o futuro que envolva os segurados, bem como os aposentados e pensionistas, visando à aproximação dos mesmos.

Conclui-se que os três objetivos específicos elencados ao princípio deste trabalho foram atingidos, quais sejam, conceituou-se o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS dos funcionários públicos como o sistema criado para dar cobertura da perda da capacidade laborativa àqueles que prestam serviços para a coletividade, por isso diferenciado dos demais trabalhadores, bem como se entendeu que sua existência é relevante sendo por isso garantida em lei.

Ao analisar o processo de criação do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos ficou patente que a sua história revela a construção no decorrer dos anos, de um sistema voltado para atender as demandas momentâneas, sujeita a abusos e descontrole no gasto do dinheiro público, e sem que houvesse uma preocupação com o equilíbrio financeiro e atuarial. No entanto este retrato, particular do RPPS da cidade, foi tão somente uma reprodução de seus correspondentes no Estado e na União.

Quanto à análise dos fundamentos estratégicos orientadores para sustentação financeira, considera-se que se a administração pública optar por solucionar o problema da dualidade existente no serviço público municipal (funcionários contratados pelo regime CLT e funcionários estatutários), a adoção do

*Regime Jurídico Único Estatutário*¹⁸ beneficiará a municipalidade em vários aspectos.

Primeiro aspecto, os servidores celetistas concursados transferidos para o regime próprio, serão alocados no Fundo Previdenciário Capitalizado que já é sustentável e contribuirão para o desenvolvimento deste. Segundo aspecto, o município será favorecido pela isenção do recolhimento ao INSS e FGTS destes servidores. Terceiro aspecto, o RPPS de Guarulhos terá um aumento significativo na compensação previdenciária a receber. Quarto e último aspecto, mas de grande importância, a cidade proporcionará de fato a universalização da prestação dos serviços previdenciários para todos os servidores públicos, tratando com as mesmas regras e equidade a todos.

Por fim, sugerem-se novas pesquisas que visem aprofundar a atuação e o desempenho dos órgãos colegiados, devido à sua importância, não só como elemento fiscalizador, mas como participante da gestão do instituto. O Conselho Fiscal e o Conselho Administrativo, acompanhados durante o período desta pesquisa, através dos registros das atas de suas assembleias parecem revelar órgãos onde há pouco debate quanto às questões previdenciárias, e grande preocupação com os planos de atendimento à saúde. É muito interessante se observar a unanimidade nas votações e o grau de independência que possuem.

¹⁸ Nota Técnica 03/2013 de 23/08/13 – Ministério da Previdência Social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Eli Lola Gurgel de. **(Des)Equilíbrio da Previdência Social Brasileira (1945-1997) – Componentes Econômico, Demográfico e Institucional**. (Tese de Doutorado) Belo Horizonte, UFMG, 1999.

BIANCO, Dânae Dal; OLIVEIRA, Heraldo Gilberto de; LIMA, Iran Siqueira; CECHIN, José. **Previdência de Servidores Públicos**. São Paulo, Editora Atlas, 2009.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos**. Curitiba, Juruá, 2008.

GERHARDT, Tatiana Engel, SILVEIRA, Denise Tolfo (Organizadoras). **Métodos de Pesquisa**. UAB/UFRGS (Série Educação à Distância), Porto Alegre, Editora UFRGS, 2009.

GIL, Antônio Carlos, **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª edição, São Paulo, Editora Atlas, 2002.

GUSHIKEN, Luiz et al. **Regime próprio de previdência dos servidores: como implementar? Uma visão prática e teórica**. Brasília, MPAS, 2002.

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª edição, São Paulo, Editora Atlas, 2003.

LEMOS, Mário Pereira de. **Previdência Municipal: O caso do município de Guarulhos SP**. Monografia (Bacharelado em Economia) PUC, São Paulo, 2003.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública: Tributação e Orçamento; Lei de Responsabilidade Fiscal; Tópicos em Contabilidade Pública; Gestão Pública no Brasil, de JK à Lula; Administração Financeira e Orçamentária; Finanças Públicas nos Três Níveis de Governo**. São Paulo, Saraiva, 2006.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. **O Equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado**. Coleção Previdência Social - vol. 34 - Brasília, MPS, 2012.

PIETÁ, Elói. **Revirando a História de Guarulhos**. São Paulo, Editora Cajá Livraria e Distribuidora, 1992.

RABELO, Flávio Marcílio. **Regimes Próprios de Previdência: Modelo Organizacional, Legal e de Gestão de Investimentos**. Brasília, MPAS, SPS, 2001.

RANALI, João. **Repaginando a História**. Guarulhos, SOGE – Sociedade Guarulhense de Educação, 2002.

_____. **Cronologia Guarulhense – Glórias Alegrias e Tristezas de uma Cidade**. 2º Volume, Empresa Jornalística Folha Metropolitana e Artes Gráficas Guararu S/A, Guarulhos, 1987.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. **O Estado e os problemas contemporâneos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 21ª edição, São Paulo, Cortez Editora, 2000.

SILVA, Delúbio Gomes Pereira. **“Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP” Um Avanço na Consolidação da Previdência Social dos Servidores Públicos**. MPS – Artigo disponível em:
http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_081105-102132-919.pdf - capturado em 10/07/13.

TONETO, Rudinei Junior; GREMAUD, Amaury Patrick. **Sistemas previdenciários: aspectos teóricos e os problemas brasileiros**. (Texto de discussão 15/99) Programa de Estudos Pós Graduated em Economia Política – PUC, São Paulo, 1999.

XAVIER, Juarez Tadeu de Paula. **Teorias Antropológicas**. Curitiba, IESDE Brasil, 2009.

ARTIGOS, PERIÓDICOS E SITES:

Indicadores Sociodemográficos e de Saúde no Brasil, Série Estudos e Pesquisas número 25, IBGE, Rio de Janeiro, 2009, disponível em:
http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indic_sociosaude/2009/indicsaude.pdf

Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos de Guarulhos – IPREF
Site: www.iprefguarulhos.sp.gov.br

Nota Técnica – Contabilização do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS. Grupo de Trabalho de Contabilidade do CONAPREV – Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social, Recife, 5 de novembro de 2010. Disponível em: www.previdencia.gov.br/nota-tnica/

Plano de Contas para os Regimes Próprios – **Perguntas e Respostas: Escrituração Contábil** (2011) disponível em:

<http://www.previdencia.gov.br/plano-de-contas-para-os-regimes-prprios/>

Prefeitura Municipal de Guarulhos

Site: www.guarulhos.sp.gov.br

Revista Regimes Próprios de Previdência Social – Uma década de benefícios para o Servidor Público. Secretaria de Políticas de Previdência Social – MPS, Brasília, novembro/2008.

LEGISLAÇÃO:

Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998.

Emenda Constitucional nº 41 de 19 de dezembro de 2003.

Emenda Constitucional nº 47 de 5 de julho de 2005.

Lei Federal nº 9.717 de 27 de novembro de 1998.

Lei Federal nº 9.796 de 05 de maio de 1999.

Decreto Estadual nº 29.420 de 23 de dezembro de 1988.

Lei Municipal nº 955 de 6 de janeiro de 1964.

Lei Municipal nº 1.429 de 19 de novembro de 1968

Lei Municipal nº 2.544 de 30 de dezembro de 1981.

Lei Municipal nº 2.690 de 14 de junho de 1983.

Lei Municipal nº 3.392 de 05 de dezembro de 1988.

Lei Municipal nº 3.494 de 06 de novembro de 1989.

Lei Municipal nº 3.765 de 29 de abril de 1991.

Lei Municipal nº 4.033 de 27 de fevereiro de 1992.

Lei Municipal nº 4.344 de 16 de junho de 1993.

Lei Municipal nº 4.755 de 11 de dezembro de 1995.

Lei Municipal nº 5.511 de 26 de abril de 2000.

Lei Municipal nº 5.573 de 24 de julho de 2000.

Lei Municipal nº 6.056 de 24 de fevereiro de 2005.

Lei Municipal nº 6.083 de 7 de julho de 2005.

Lei Municipal nº 6.977 de 19 de dezembro de 2011.

Portaria MPAS nº 204 de 10 de julho de 2008.

Portaria MPAS nº 403 de 10 de dezembro de 2008.

Portaria Municipal nº 1.190/2006-GP de 13 de julho de 2006.

APÊNDICES

APÊNDICE A

O quadro abaixo elaborado com os valores a partir da Lei orçamentária de cada exercício, desde a criação do IPREF até sua reestruturação (1983-2005), tem por objetivo mostrar o percentual inicialmente destinado à previdência dos servidores:

Orçamento da Prefeitura X Orçamento do IPREF (1983-2005)

Lei nº	Exercício	Moeda	Total da PMG	Destinado ao IPREF	%
2772/83	1984	Cr\$	65.700.000.000,00	3.175.700.000,00	4,83%
2931/84	1985	Cr\$	290.100.000.000,00	3.000.000.000,00	1,03%
3076/85	1986	Cr\$	1.395.000.000.000,00	10.000.000.000,00	0,72%
3172/86	1987	Cz\$	2.298.053.000,00	15.000.000,00	0,65%
3278/87	1988	Cz\$	12.259.900.000,00	57.000.000,00	0,46%
3410/88	1989	Cz\$	176.100.000.000,00	600.000.000,00	0,34%
3560/89	1990	NCz\$	3.371.000.000,00	21.000.000,00	0,62%
3735/90	1991	Cr\$	22.620.000.000,00	220.000.000,00	0,97%
4000/91	1992	Cr\$	172.020.000.000,00	1.620.000.000,00	0,94%
4197/92	1993	Cr\$	1.505.500.000.000,00	15.500.000.000,00	1,03%
4530/13	1994	Cr\$	23.401.000.000,00	540.000.000,00	2,31%
4669/94	1995	R\$	396.350.000,00	7.500.000,00	1,89%
4759/95	1996	R\$	578.344.180,00	14.260.000,00	2,47%
4880/96	1997	R\$	740.625.000,00	20.140.000,00	2,72%
5180/97	1998	R\$	843.880.000,00	26.130.000,00	3,10%
5235/98	1999	R\$	918.130.000,00	26.130.000,00	2,85%
5466/00	2000	R\$	812.691.100,00	24.680.000,00	3,04%
5643 e 5644/00	2001	R\$	892.395.486,00	29.480.000,00	3,30%
5757/01	2002	R\$	935.521.150,00	20.242.150,00	2,16%
5881/03	2003	R\$	951.211.682,68	35.031.241,00	3,68%
5982/03	2004	R\$	1.102.863.600,00	37.280.000,00	3,38%
6054/04	2005	R\$	1.190.392.316,00	28.400.000,00	2,39%

Fonte: elaborado pelo autor (2013)

APÊNDICE – B

**Questionário para levantamento de dados para a pesquisa monográfica:
IPREF – Guarulhos**

O INSTITUTO:	
1	Quantos funcionários trabalham atualmente no instituto? (área previdenciária e área da assistência à saúde) Qual o maior número de servidores que a autarquia já teve?
SEGURADOS:	
2	Quando da criação do Instituto em 1983 qual era o número total de funcionários da prefeitura (incluindo os órgãos, celetistas e estatutários)?
CONSELHOS:	
3	Como é o relacionamento entre a direção do instituto e o conselho administrativo e o fiscal? É oferecida alguma oportunidade de capacitação aos conselheiros?
CONJUNTURA:	
4	A legislação da previdência no município está adequada às normas federais que regem a matéria?
5	A EC 20 é datada de 1998 e a reestruturação do instituto iniciou em 2005 com a lei 6056 e 2011 com a lei 6977. O que justifica este grande período de tempo?
6	O instituto é certificado pelo MPAS atualmente? O instituto tem tido dificuldades para obter o CRP nos últimos anos?
7	O instituto tem sido beneficiado pela compensação previdenciária?
8	Quais as maiores dificuldades que o instituto enfrenta?
9	Como é considerada a situação do IPREF em termos de equilíbrio financeiro e atuarial?
10	O que os servidores estatutários ativos, os aposentados e pensionistas podem esperar do IPREF?

ANEXOS

ANEXO A

INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
ANEXO DE METAS FISCAIS
PROJEÇÃO ATUARIAL DO RPPS
2005

LRF, art. 4, § 2º, inciso IV - Alínea a

Valores em Reais

EXERCÍCIO	REPASSE CONTRIBUIÇÃO PATRONAL (b)	RECEITA PREVIDENCIÁRIA	DESPESA PREVIDENCIÁRIA	RESULTADO PREVIDENCIÁRIO	REPASSE RECEBIDO PARA COBERTURA DE DEFICIT RPPS
		VALOR (c)	VALOR (d)	VALOR (b+c-d)	
2004	2.188.022	2.188.022	9.160.500	(4.784.457)	4.784.457
2005	2.847.050	2.847.050	9.486.202	(3.792.102)	3.792.102
2006	2.766.473	2.766.473	9.946.652	(4.413.705)	4.413.705
2007	2.685.778	2.685.778	10.310.469	(4.938.912)	4.938.912
2008	2.606.812	2.606.812	10.586.558	(5.372.934)	5.372.934
2009	2.527.067	2.527.067	10.783.788	(5.729.655)	5.729.655
2010	2.445.361	2.445.361	10.909.567	(6.018.845)	6.018.845
2011	2.363.961	2.363.961	10.970.451	(6.242.529)	6.242.529
2012	2.282.040	2.282.040	10.973.261	(6.409.181)	6.409.181
2013	2.200.487	2.200.487	10.924.097	(6.523.124)	6.523.124
2014	2.122.172	2.122.172	10.828.868	(6.584.523)	6.584.523
2015	2.040.504	2.040.504	10.693.800	(6.612.792)	6.612.792
2016	1.970.037	1.970.037	10.522.899	(6.582.826)	6.582.826
2017	1.902.979	1.902.979	10.323.504	(6.517.546)	6.517.546
2018	1.833.137	1.833.137	10.100.272	(6.433.998)	6.433.998
2019	1.751.371	1.751.371	9.856.018	(6.353.276)	6.353.276
2020	1.672.955	1.672.955	9.591.421	(6.245.512)	6.245.512
2021	1.609.758	1.609.758	9.310.562	(6.091.046)	6.091.046
2022	1.557.574	1.557.574	9.019.459	(5.904.311)	5.904.311
2023	1.508.830	1.508.830	8.722.481	(5.704.821)	5.704.821
2024	1.459.394	1.459.394	8.421.998	(5.503.210)	5.503.210
2025	1.408.854	1.408.854	8.119.458	(5.301.750)	5.301.750
2026	1.371.362	1.371.362	7.815.703	(5.072.980)	5.072.980
2027	1.331.102	1.331.102	7.514.573	(4.852.369)	4.852.369
2028	1.301.208	1.301.208	7.216.099	(4.613.684)	4.613.684
2029	1.266.270	1.266.270	6.922.698	(4.390.158)	4.390.158
2030	1.233.303	1.233.303	6.634.059	(4.167.452)	4.167.452
2031	1.200.681	1.200.681	6.350.954	(3.949.592)	3.949.592
2032	1.177.643	1.177.643	6.073.812	(3.718.525)	3.718.525
2033	1.154.186	1.154.186	5.804.116	(3.495.743)	3.495.743
2034	1.138.781	1.138.781	5.541.890	(3.264.329)	3.264.329
2035	1.111.892	1.111.892	5.288.078	(3.064.293)	3.064.293
2036	1.096.276	1.096.276	5.041.358	(2.848.806)	2.848.806
2037	1.081.290	1.081.290	4.802.928	(2.640.349)	2.640.349
2038	1.067.079	1.067.079	4.572.706	(2.438.549)	2.438.549
2039	1.053.030	1.053.030	4.350.605	(2.244.544)	2.244.544
2040	1.042.801	1.042.801	4.136.467	(2.050.866)	2.050.866
2041	1.030.499	1.030.499	3.930.435	(1.869.436)	1.869.436
2042	1.022.996	1.022.996	3.732.126	(1.686.135)	1.686.135

Fonte dos Dados: IPREF

ANEXO B

EXTRATO EXTERNO DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS

Município de Guarulhos - SP

CRP VIGENTE: Nº 986477-114927, emitido em 15/07/2013, **estará vigente** até 11/01/2014.

Regime Vigente :

Próprio

Critério	Situação	Informações	Fundamentação Legal
Acesso dos segurados às informações do regime	Regular	- Exigido desde 26/03/2004	Lei nº 9.717/98, art. 1º, VI; Port.nº 204/2008, art. 5º, VIII; Port.nº 402/2008, art.12.
Aplicações financeiras de acordo com Resolução do CMN - Decisão Administrativa	Regular	- Exigido desde 26/03/2004	Lei nº 9.717/98, arts. 1º, § único e 6º, IV e V; Port.nº 204/08, art.5º, XV; Port. nº402/08, art.20.
Aplicações financeiras de acordo com Resolução do CMN - previsão legal	Regular	- Exigido desde 26/03/2004	Lei nº 9.717/98, arts. 1º, § único e 6º, IV e V; Port.nº204/08,art.5º, XV; Port. nº402/08, art.20.
Atendimento ao Auditor Fiscal em auditoria direta no prazo	Regular	- Exigido desde 11/07/2008	Lei 9.717/98,art.9º,§único; Port.204/08,art. 5º,XII, e 10; Port.402/08,art. 29,§2º
Atendimento ao MPS em auditoria indireta no prazo	Regular	- Exigido desde 26/03/2004	Lei 9.717/98, art. 9º § único; Port. 204/08, art. 5º, XII, e 10; Port. 402, art. 29, § 6º.
Caráter contributivo (Ente e Ativos - Alíquotas)	Regular	- Exigido desde 26/03/2004	Lei nº 9.717/98,art. 1º, II; Port.nº 204/2008, art.5º, I, "a"; Port.nº 402/2008, art.3º, I e III.
Caráter contributivo (Ente e Ativos - Repasse)	Irregular	- 57 declaração(ões) enviada(s) - Exigido desde 01/01/2004 - Periodicidade: bimestral	Lei nº 9.717/98,art.1º, II; Port.nº204/2008, art.5º, I, "b", e XVI,"e" ; Port.nº402/08,art.6º
Caráter contributivo (Inativos e Pensionistas- Alíquotas)	Regular	- Exigido desde 01/10/2005	Lei nº 9.717/98,art. 1º, II; Port.nº 204/2008,art.5º, I, "a"; Port.nº 402/08, art.3º, II e §2º
Caráter contributivo (Inativos e Pensionistas- Repasse)	Irregular	- 57 declaração(ões) enviada(s) - Exigido desde 01/01/2004 - Periodicidade: bimestral	Lei nº 9.717/98, art.1º, II; Port.nº 204/2008, art.5º, I, "c" e XVI, "e"; Port.nº402/08,art.6º
Caráter contributivo (pagamento de contribuições parceladas)	Irregular	- 19 declaração(ões) enviada(s) - Exigido desde 01/05/2010 - Periodicidade: bimestral	Lei nº 9.717/98,art.1º, II; Port nº 204/2008,art.5º, I, "d",e art.10,§6º; Port.nº402/08,art.5º
Caráter contributivo (Repasse) - Decisão Administrativa	Regular	- Exigido desde 26/03/2004	Lei nº 9.717/98, art. 1º, II;Port. nº 204/2008,art. 5º, I; Port.nº402/08, arts.6º e 29, §§3ºe 5º
Cobertura exclusiva a servidores efetivos	Regular	- Exigido desde 26/03/2004	Lei nº 9.717/98, art. 1º, V; Port. nº 204/2008, art. 5º, III; Port. nº 402/08, art. 2º, §1º
Concessão de benefícios não distintos do RGPS - previsão legal	Regular	- Exigido desde 01/10/2005	Lei 9.717/98, art. 5º; Port.nº 204/2008, art.5º, XI, b; Port.nº 402/08, art. 23
Contas bancárias distintas para os recursos previdenciários	Regular	- Exigido desde 26/03/2004	Lei nº9.717/98, arts.1º,§único e 6º, II; Port.nº 204/2008, art.5º,X; Port.nº 402/08,art. 19

Convênio ou consórcio para pagamento de benefícios	Regular	- Exigido desde 26/03/2004	Lei nº 9.717/98, art. 1º, V; Port. nº 204/2008, art.5º, VII; Port. nº 402/08, art. 24
Demonstrativo da Política de Investimentos - DPIN	Regular	- Exigido desde 01/01/2009 - Periodicidade: anual	Lei nº9.717/98, art.1º, § único e 6º, IV e VI; Port.nº 519/2011, art.1º; Port.nº 204/2008,art. 5º,XV
Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR - Consistência das Informações	Regular	- Exigido desde 10/05/2007	Lei 9717/98,art.9º,PU;Port.nº204/2008, art.5º,XVI,"d",art.10,§8º;Port.402/08,art. 22.
Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR - Encaminhamento à SPS	Regular	- 60 declaração(ões) enviada(s) - Exigido desde 01/09/2003 - Periodicidade: bimestral	Lei nº9.717/98,art. 9º,PU;Port.nº204/08,art. 5º,XVI,"d", art.10, §§2ºe8º;Port. 402/08, art.22
Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA	Regular	- 1 declaração(ões) enviada(s) - Exigido desde 01/01/2003 - Periodicidade: anual	Lei nº 9.717/98, art.1º,I; Port.204/08, art.5º, XVI,"b";Port.402/08,art.9º;Port.403/08,arts.23 e 24
Demonstrativo Previdenciário - Consistência das Informações	Regular	- Exigido desde 10/05/2007	Lei nº9.717/98,art.9º,PU; Port.nº204/08,art.5º,XVI,"c", §6º,II, art.10,§8º; Port.nº402/08, art.6º
Demonstrativo Previdenciário - Encaminhamento à SPS	Regular	- 70 declaração(ões) enviada(s) - Exigido desde 01/01/2002 - Periodicidade: bimestral	Lei nº9.717/98, art.9º,PU; Port.nº204/08, art.5º,XVI,"c", §6º, II, art.10,§8º; Port.nº402/08,art 6º
Demonstrativos Contábeis	Irregular	- Exigido desde 01/05/2008	Lei nº 9.717/98, art. 1º, caput; Port. nº 204/08, art.5º, XVI, "f"; Port. nº 402/08, arts. 16 e 17
Encaminhamento da legislação à SPS	Regular	- Exigido desde 26/03/2004	Lei nº9.717/98,art.9º,PU; Port.nº 204/08,art.5º, XVI, "a",§§ 1ºa5º; Port.nº 402/08,art. 29,§6º
Equilíbrio Financeiro e Atuarial	Regular	- Exigido desde 01/10/2005	Lei nº 9.717/98, art. 1º,caput; Port. nº 204/08, art.5º, II, art.14; Port.nº 402/08, art. 8º e 9º
Equilíbrio Financeiro e Atuarial - Nota Técnica Atuarial	Regular	- Exigido desde 01/04/2010	L. 9.717/98, art. 1º,cput; PTs. 204/08, art.5º, II, art.14; 402/08, art. 8º/9º; 403/08, art.5º,§ 1º
Escrituração de acordo com Plano de Contas	Regular	- Exigido desde 01/01/2007	Lei nº 9.717/98, art. 1º, caput; Port. nº 204/2008, art.5º, XIII; Port.nº 402/08, art. 16
Existência de colegiado ou instância de decisão em que seja garantida a participação dos segurados	Regular	- Exigido desde 01/01/2008	Lei nº 9.717/98, art. 1º, VI; Port. nº 204/2008, art.5º, V; Port.nº 402/08, art. 10, §3º
Inclusão de parcelas remuneratórias temporárias nos benefícios	Regular	- Exigido desde 26/03/2004	Lei nº 9.717/98, art. 1º, X e XI;Port. nº 204/08, art.5º, IX; Port.nº 402/08, art.23, §§2º,3º e 4º
Observância dos limites de contribuição do ente	Regular	- Exigido desde 01/10/2005	Lei nº 9.717/98, art. 2º; Port. nº 204/2008, art.5º, XIV, "c"; Port. nº 402/08, art. 3º, III
Observância dos limites de contribuição dos segurados e pensionistas	Regular	- Exigido desde 01/10/2005	Lei nº 9.717/98, art. 3º; Port. nº 204/2008, art.5º, XIV, "a" e "b"; Port. nº 402/08, art.3º, I e II
Regras de concessão, cálculo e reajustamento de benefícios	Regular	- Exigido desde 01/10/2005	Lei 9717/98,art.5º;Lei 10887/04,arts.1º,2º e 15;Port.204/08,art.5º,XI, a,c; Port.402/08,art.25 e Anx

Unidade gestora e regime próprio únicos	Regular	- Exigido desde 01/01/2008	Lei nº 10.887/04, art. 9º; Port. nº 204/2008, art.5º, IV; Port. nº 402/08, art. 10
Utilização dos recursos previdenciários - Decisão Administrativa	Regular	- Exigido desde 26/03/2004	Lei nº 9.717/98, art. 1º, III; Port.nº204/08, art.5º,VI; Port.nº 402/08,arts.13, 14, 15,§4º e 29,§5º
Utilização dos recursos previdenciários - Previsão legal	Regular	- Exigido desde 26/03/2004	Lei nº 9.717/98, art. 1º, III; Port.nº204/08, art.5º,VI; Port.nº 402/08, arts.13, 14 e 15, §4º

Fonte: MPAS (2013)

ANEXO C

FUNDO PREVIDENCIÁRIO FINANCEIRO		
Campos	Benefícios - Regime de Capitalização R\$	Benefícios - Regime de Repartição R\$
Ativo do Plano	4.446.017,85	
Valor Atual dos Salários Futuros	792.475.958,64	
Valor Atual dos Benefícios Futuros (Benefícios a conceder)	0,00	2.036.469.882,94
Valor Atual dos Benefícios Futuros (Benefícios concedidos)	0,00	1.979.022.027,71
Valor Atual das Contribuições Futuras do Ente (Benefícios Concedidos)	0,00	0,00
Valor Atual das Contribuições Futuras do Ativo, Aposentado e Pensionista (Benefícios Concedidos)	0,00	92.575.117,90
Valor Atual das Contribuições Futuras do Ente (Benefícios a Conceder)	0,00	88.757.307,37
Valor Atual das Contribuições Futuras do Ativo, Aposentado e Pensionista (Benefícios a Conceder)	0,00	87.172.355,45
Valor Atual da Compensação Financeira a Receber	0,00	13.769.736,98
Valor Atual da Compensação Financeira a Pagar	0,00	0,00
Resultado Atuarial: (+) Superávit / (-) Déficit	- 0,00	- 3.728.771.375,10

Quadro 6 – Resultados DRAA – Fundo Previdenciário Financeiro

Fonte: MPAS, Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial do município de Guarulhos (2013)

FUNDO PREVIDENCIÁRIO CAPITALIZADO		
Campos	Benefícios - Regime de Capitalização R\$	Benefícios – Regime de Repartição R\$
Ativo do Plano	28.359.193,98	
Valor Atual dos Salários Futuros	101.247.013,72	
Valor Atual dos Benefícios Futuros (Benefícios a conceder)	33.930.455,98	0,00
Valor Atual dos Benefícios Futuros (Benefícios concedidos)	1.449.879,99	0,00
Valor Atual das Contribuições Futuras do Ente (Benefícios Concedidos)	0,00	0,00
Valor Atual das Contribuições Futuras do Ativo, Aposentado e Pensionista (Benefícios Concedidos)	0,00	0,00
Valor Atual das Contribuições Futuras do Ente (Benefícios a Conceder)	6.691.854,30	0,00
Valor Atual das Contribuições Futuras do Ativo, Aposentado e Pensionista (Benefícios a Conceder)	7.340.981,80	0,00
Valor Atual da Compensação Financeira a Receber	1.049.457,18	0,00
Valor Atual da Compensação Financeira a Pagar	0,00	0,00
Resultado Atuarial: (+) Superávit / (-) Déficit	+ 8.061.151,20	- 0,00

Quadro 7 – Resultados DRAA – Fundo Previdenciário Capitalizado

Fonte: MPAS, Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial do município de Guarulhos (2013)

ANEXO D

COMUNICADO DO IPREF
<p>O Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Guarulhos-IPREF comunica que o recadastramento dos servidores efetivos da Administração Municipal direta e indireta, dos pensionistas e dos inativos do município será realizado no segundo semestre de 2007. O recadastramento, previsto inicialmente para o mês de abril, foi adiado pelo Ministério da Previdência Social. A nova data será divulgada oportunamente. Mais informações:</p> <p>www.ipref.guarulhos.sp.gov.br</p>

Figura:5 – Comunicado IPREF referente recadastramento

Fonte: Diário Oficial do Município de 22/07/2007 pág. 1