



Universidade Federal Fluminense

CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**O REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS
FEDERAIS E A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003**

IVONETE RAMOS DA SILVA

Niterói – RJ
Março/2007



Universidade Federal Fluminense

CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**O REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS
FEDERAIS E A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003**

Monografia apresentada ao Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Federal Fluminense – UFF, como requisito parcial para a obtenção de grau de Especialista em Direito da Administração Pública.

Orientador: Prof. Francisco Carlos da Silva Araújo.

Niterói – RJ
Março/2007

**O REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS
FEDERAIS E A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003**

Aprovada em: 18 de setembro de 2007.

Banca Examinadora:

Orientador: Prof. Francisco Carlos da Silva Araújo.

Prof. André Oliveira

Prof. Luigi Bonizzato

Nota (9)

**Niterói – RJ
Março/2007**

Agradecimentos

Eu louvarei ao Senhor segundo a sua justiça, e cantarei louvores ao nome do Senhor, o Altíssimo, (Salmo 7,17)

Agradeço ao professor e orientador Francisco Carlos da Silva Araújo, pelo apoio e encorajamento contínuos na pesquisa, a preciosa orientação, comentários e sugestões que fundamentaram o desenvolvimento deste trabalho, aos Professores André Oliveira e Luigi Bonizzato e aos demais Mestres da Casa, pelos conhecimentos transmitidos, e à Diretoria do Curso de Especialização em Direito da Administração Pública – CEDAP e em especial ao Secretário Gilberto José Cavalcanti de Melo, pelo apoio institucional e pelas facilidades oferecidas que foram fundamentais para a finalização do mesmo.

RESUMO

Neste trabalho, analisamos a implantação da EFPC dos servidores públicos federais, a partir do projeto original da Proposta de Emenda Constitucional nº 40/2003, consubstanciada na Emenda Constitucional nº 41/2003, onde se criou a possibilidade de cada ente da federação adotar, por lei de iniciativa do Poder Executivo, teto para a aposentadoria de seus futuros servidores com plano de previdência complementar. A característica jurídica desta Entidade e a adoção do sistema de contribuição definida para seus participantes, foram pontos abordados, pois se tornaram essenciais para entendermos os reais motivos que nortearam sua implantação. Ainda sobre a EFPC dos servidores, analisamos os efeitos para os futuros servidores que vierem a ingressar no serviço público após a criação do fundo e os que já se encontram nele. Conclui com a apresentação de propostas para a implantação da EFPC dos servidores que realmente possam garantir a construção de um modelo de previdência sustentável.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
1.1. APRESENTAÇÃO DO TEMA.....	10
1.2. OBJETIVO GERAL	11
1.3.OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	12
2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	13
2.1. PANORAMA DA CRISE DOS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS NO MUNDO.....	16
2.2.CAUSAS DA CRISE NA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA.....	23
2.3.REGIMES FINANCEIROS OBRIGATÓRIOS.....	26
2.4.TIPOS DE REGIMES DE REGIMES PREVIDENCIÁRIOS.....	29
2.4.1. REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS.....	29
2.4.2. REGIMES PRÓPRIOS DOS SERVIDORES CIVIS – RPPS.....	30
2.4.3.PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR.....	30
2.4.4.PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR FECHADA.....	36
2.4.5.PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR ABERTA.....	39
2.4.6.PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR SETOR PÚBLICO.....	41
3.REFORMAS DA PREVIDÊNCIA QUE TRATAM DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR.....	45

4. REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS: O QUE O PODER EXECUTIVO QUERIA E O QUE CONSEGUIU EFETIVAR.....	51
5. CORRENTE PRIVATISTA.....	59
6. CORRENTE PUBLICISTA.....	60
7. A ORIGEM DA EXPRESSÃO NATUREZA PÚBLICA DO REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	63
8. PLANO DE CONTRIBUIÇÃO DEFINIDA.....	64
9. OS EFEITOS PARA OS FUTUROS SERVIDORES QUE INGRESSAREM NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA APÓS A CONSTITUIÇÃO DO REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS E PARA OS QUE JÁ ESTAVAM NO SERVIÇO PÚBLICO (ART. 40, §§ 15 E 16).....	68
10. CONCLUSÃO.....	70
REFERÊNCIAS	78

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Expectativa de Vida ao Nascer.....p.24

Tabela 2 – Relação Servidores Ativos/Inativos em algumas Capitais.....p.44

Tabela 3 – Relação Servidores Ativos/Inativos por Estado..... ..p.45

Tabela 4 – Relação das Emendas acolhidas pela Comissão da PEC nº 40/2003...p.55

SIGLAS, SÍMBOLOS E ABREVIATURA

ADUSP	Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo
AFP	Administradoras de Fundos de Pensão
APEX-BRASIL	Agência de Promoção de Exportações e Investimentos
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CENDA	Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo
EC	Emenda Constitucional
EAPP	Entidade Aberta de Previdência Privada
EFPC	Entidade Fechada de Previdência Complementar
FENIPREV	Fundo Múltiplo de Previdência
FMI	Fundo Monetário Nacional
INP	Instituto de Normalización Previsional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPREM	Instituto de Previdência Municipal de São Paulo
LC	Lei Complementar
MS	Ministério da Saúde
MPS	Ministério da Previdência Social
MONGERAL	Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OS	Organizações Sociais
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PETROS	Fundação Petrobrás de Seguridade Social
PORTUS	Instituto de Seguridade Social
PREVI	Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil S/A
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
SPC	Secretaria de Previdência Complementar
SERASA	Centralização dos Serviços dos Bancos S/A
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SPC's	Serviços de Proteção ao Crédito
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SERNAC	Serviço Nacional do Consumidor
SESI	Serviço Social da Indústria
SESC	Serviço Social do Comércio
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
STF	Supremo Tribunal Federal

INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA

Em abril de 2003, o Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 40/2003, que se consubstanciou na Emenda Constitucional nº 41/2003, que determina que a EFPC do servidor que venha a ser criada pelo respectivo ente federado possua “natureza pública” e que ofereça aos seus participantes planos de benefício na modalidade de “contribuição definida”.

Art.40.....

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o §14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto do art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de *natureza pública*, (destaque é nosso) que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

No projeto original da Proposta de Emenda Constitucional nº 40/2003, enviada ao Congresso Nacional pelo Executivo não fixava essa publicização. Contudo o mesmo veio a ser objeto de emenda aglutinativa global, que conferiu nova redação ao § 15 em referência para atribuir “natureza pública” a EFPC dos servidores públicos. Os argumentos para essa alteração segundo analistas seriam oriundas de setores organizados da representação do funcionalismo público e dos partidos políticos que teriam se unido no sentido de verem implementada essa mudança. Na visão deles, essa ingerência iria significar uma salvaguarda a uma possível privatização da previdência dos servidores públicos e uma garantia maior contra a possibilidade de quebra dos fundos privados.

O tema, situação recente no cenário nacional, é amplo e envolve muitos aspectos controvertidos além da gestão da EFPC dos servidores, a característica jurídica da Entidade, a adoção do sistema de “contribuição definida” para os participantes, o impacto de seus efeitos na vida dos futuros servidores que ingressarem na Administração Pública após a implantação da mesma e para os que já estavam no serviço público.

Neste trabalho trataremos da implantação da EFPC dos servidores que tem gerado muitas discussões e controvérsias jurídicas sobre o tema, com repercussões na imprensa e entre os próprios servidores públicos que através de suas associações organizaram-se na promoção de debates sobre o tema.

A bibliografia sobre a previdência complementar brasileira é ampla, mas quanto às obras publicadas a respeito do Regime de Previdência Complementar dos Servidores Públicos ainda são escassas, pois, não há, até o presente momento, modelo legal para a instituição de fundos de pensão para os servidores públicos, pois, até a data da presente monografia, nenhum ente da Federação constituiu seu plano complementar.

1.2. OBJETIVO GERAL

Este trabalho tem por objetivo geral analisar a implantação do regime de previdência complementar dos servidores públicos pelos entes da Federação, novo

formato permitido para o mesmo, segundo a Emenda Constitucional nº 41/03, as formas de gestão adotadas e as vantagens e desvantagens da mesma.

Visa, também, contribuir para pacificar a controvérsia jurídica sobre o tema a partir da interpretação do dispositivo constitucional e da análise da sua aplicabilidade no sistema de previdência complementar brasileiro.

1.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Analisar o impacto da implantação da EFPC dos servidores públicos no âmbito da Administração Pública, a saber:

- a) Avaliar o panorama atual das Entidades Fechadas de Previdência Complementar privadas em nosso ordenamento pátrio;
- b) Investigar quais os pontos mais polêmicos no Projeto de Emenda Constitucional nº 40/2003, no tocante à implantação da EFPC dos servidores públicos;
- c) Analisar os efeitos para os futuros servidores que ingressarem na Administração Pública após a instituição do Regime de Previdência Complementar .

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O nascedouro foi em 1883, na Alemanha com o Chanceler Bismarck. Foi um marco tanto da Seguridade Social como da Previdência Social (primeiro sistema escrito de previdência social – seguro social). A forma de contribuição ou custeio para esse primeiro sistema de previdência social é tripartite: Estado, empresários e trabalhadores. Atualmente, no momento em que falta recurso para pagar os benefícios, ou seja, aposentadorias, auxílios, salário-maternidade ou pensões, cabe ao Estado socorrer a Previdência Social (CF/88). Assim, hoje em dia, não modificou muito essa contribuição tripartite.

Na relação jurídica de amparo/proteção (reparação), foi instituída a retribuição, chamada de seguro-doença (primeiro benefício/prestação pecuniária – 1883), protegendo o trabalhador que adoecia e sua família. Para aqueles que se acidentava, ele criou o segundo benefício (1884 – seguro contra acidente de trabalho). Só em 1889, viu-se a necessidade de se criar um benefício para os inválidos – seguro contra velhice e invalidez.

No Brasil, em 1923 (registro de alguns livros), de forma organizada, com a chamada Lei Eloy Chaves, que não é lei, mas Decreto Legislativo – Dec. 4682/23, que se implantou em nosso país a Previdência Social. Através deste diploma legal foi criada a Caixa de Pensão dos Ferroviários. Em uma pesquisa mais profunda temos as Caixas de Pecúlio e Pensões que datam do Brasil Império.

Com a criação da Lei Eloy Chaves, proliferou as Caixas de Aposentadorias e Pensão, para os empregados das empresas ferroviárias, que foram contemplados com os benefícios de aposentadoria por invalidez, aposentadoria ordinária (que seria atualmente a nossa aposentadoria por tempo de contribuição), a pensão por morte e a

assistência médica. Vale ressaltar que existia uma caixa de aposentadoria e pensão por empresa ferroviária (cerca de 170 Caixas)

Em 1930 foi criado o MITC (Ministério da Indústria, Trabalho e Comércio). Nessa fase foram criados os institutos de aposentadorias e pensões, que eram entidades de proteção social que reuniam as categorias profissionais. São eles:

- IAPM: Instituto de Assistência e Previdência dos Marítimos;
- IAPC: Instituto de Assistência e Previdência dos Comerciantes;
- IAPB: Instituto de Assistência e Previdência dos Bancários;
- IAPI: Instituto de Assistência e Previdência dos Industriários;
- IAPFESP: Instituto de Assist. e Prev. dos Ferroviários e Serv. Públicos;
- IPASE: Instituto de Previdência e Assist. dos Servidores do Estado.

Em 1966, os institutos se fundiram formando o INPS, por força do Decreto nº 72.

Na década de 70 houve uma reestruturação na Previdência Social com o fito de rever suas formas de concessão e manutenção de benefícios e serviços e adequá-los a um novo modelo de gestão administrativa, financeira e patrimonial, portanto, por intermédio da Lei nº 6.439/77 foi criado o SINPAS, subordinado ao Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, que operava segundo a estrutura abaixo:

- INPS – Instituto Nacional de Previdência Social (concedia e controlava a manutenção de benefícios);
- IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (arrecadava, fiscalizava e cobrava as contribuições previdenciárias);
- INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (prestava assistência médica);
- FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-estar do Menor (prestava assistência ao bem-estar do menor);
- LBA – Fundação Legião Brasileira de Assistência (prestava assistência às pessoas carentes);
- CEME – Central de Medicamentos (distribuía medicamento às pessoas carentes);
- DATAPREV – Empresa de Processamentos de Dados da Previdência Social (presta o serviço de processamento de dados).

A maioria dos órgãos que faziam parte da estrutura do SINPAS foi paulatinamente sendo extintos, o INAMPS em 1993, a LBA e a FUNABEM em 1995 e o CEME em 1997. A DATAPREV permanece atuando na prestação de serviço de processamento de dados aos órgãos do MPAS.

Em nosso ordenamento pátrio a nossa CRFB/1988 disponibilizou o Capítulo II, Título VIII – Ordem Social para tratar da Seguridade Social, proclamando serem direitos sociais. A idéia de Seguridade Social, na sua concepção mais ampla, está hoje presente em todas as culturas, em todos os regimes, em todos os governos.

Sem a definir, a Constituição assim a estabelece:

Art. 194 A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Portanto, Seguridade Social significa articular Previdência, Saúde e Assistência Social, que são políticas integradas e complementares.

Em 27.06.90, o Decreto nº 99.350, criou o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, órgão resultante do INPS e IAPAS com as seguintes atribuições:

- Promover a arrecadação, a fiscalização e a cobrança das contribuições sociais destinadas ao financiamento da Previdência Social, na forma da legislação em vigor, e,
- Promover o reconhecimento, pela Previdência Social, de direito ao recebimento de benefícios por ela administrados, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social.

2.1 PANORAMA DA CRISE DOS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS NO MUNDO

Os sistemas previdenciários de todos os países do mundo se vêem diante da necessidade de um processo de reformulação. Vários aspectos contribuíram para esse quadro, dentre eles podemos destacar como principais às novas variáveis demográficas do mundo moderno que tendem para um envelhecimento da população,

a queda abrupta e prolongada dos níveis de natalidade, causando um desequilíbrio das contas previdenciárias.

O final da década de 70 e quase toda a década de 80 do século passado foram marcados por uma retração da economia mundial, tendo como consequência direta o aumento do desemprego, com reflexos diretos sobre o equilíbrio das contas previdenciárias, independente do regime financeiro adotado, eis que a recessão afeta a capacidade de cobertura em ambos os casos. No sistema de capitalização amplia os riscos das aplicações financeiras de longo prazo e, no sistema de repartição reduz o número de contribuintes, além de ampliar o número de requerimentos de benefícios previdenciários, posto que estes passam a serem vistos pelos trabalhadores como uma forma de assegurar algum tipo de rendimento.

O ex-Ministro da Previdência Social, Reinhold Stephanes, citado pelo Prof. Sylvio Wanderley do Nascimento Lima¹, dá uma rápida visão dos efeitos desta crise em países anglo-saxônicos e exemplifica bem a situação

A crise que afetou o mundo inteiro na década de 1980 evidenciou o esgotamento das fontes tradicionais de financiamento. Houve uma generalizada elevação do déficit público da maioria das nações e, em consequência, uma busca por saídas que não fossem o aumento dos impostos ou o endividamento. São desta época as primeiras iniciativas de privatização de empresas estatais e de reformulação dos sistemas previdenciários e de saúde, que são interligados em muitos países. Antes mesmo, em 1977, o Governo Jimmy Carter promoveu algumas alterações na legislação previdenciária dos Estados Unidos, para diminuir os efeitos da ampliação da cobertura dos programas previdenciários e do aumento dos benefícios. As medidas de Carter consistiram em aumento das taxas de contribuição e redução dos

¹ .LIMA,Sylvio Wanderley do Nascimento.**Regulação e Previdência Complementar Fechada**.São Paulo, LTR,2003, p.34/35.

benefícios. O Governo seguinte, de Ronald Regan, em 1981, deu continuidade ao programa de reforma. As propostas aprovadas pelo Congresso previam o aumento gradativo das contribuições de empregados e empregadores (até 1990) e a elevação gradual da idade mínima para a obtenção de aposentadoria a partir de 2003. O patamar definitivo será o de 67 anos para os nascidos desde 1960.

Também na década de 1980, o Governo da primeira-ministra Margaret Thatcher introduziu uma reforma no sistema previdenciário inglês, que começou efetivamente em 1988. Os acordos políticos permitiram apenas uma reforma gradual do sistema público e a criação de incentivos aos contribuintes para optar por seguros privados.

Na Itália o sistema previdenciário teve o seu auge no início da década de 90, na gestão do primeiro-ministro Silvio Berlusconi que defendeu a privatização do sistema , que não foi bem recebida pela população, somando-se a outros fatores para queda do Governo Berlusconi. Uma alternativa à crise que cerca o sistema previdenciário Italiano seria o um desenvolvimento de um modelo de previdência complementar, pois a Itália, está entre as dez mais nações industrializadas do ocidente com uma taxa muito baixa de mortalidade que tem gerado um envelhecimento acentuado de sua população, com prognósticos para até 2050 sua população seja composta por cerca de 70% de pessoas com mais de 65 anos.

Na França o sistema previdenciário é estruturado em 03 vertentes: o regime básico, o complementar e o facultativo, sendo que o regime básico é gerido pelo Estado, sendo obrigatório para os trabalhadores, esta vertente atende aos assalariados da iniciativa privada, aos assalariados rurícolas, aos servidores públicos

civis, militares e de empresas públicas e aos não-assalariados, cada um destes segmentos contando com sub-regimes específicos.

A previdência complementar tornou-se obrigatória em, 1972 sendo gerida por caixas de previdência independentes, escolhidas pela empresa a que o segurado se encontra vinculado, seguem o regime financeiro da repartição e seus benefícios visam complementar os concedidos pelo regime básico.

E por último temos o facultativo, que é destinada a atender aos trabalhadores com maior poder aquisitivo e é instituída sob o regime de capitalização.

Na Alemanha, foram editadas as primeiras leis que concederam benefícios de natureza previdenciária a classe trabalhadora, foram às leis Bismarckeanas de 1883, 1884, 1889, que respectivamente, instituíram os seguintes seguros: de doença, contra acidentes de trabalho e o de invalidez e velhice.

O sistema de previdência Alemão é estruturado da seguinte maneira: são ao todo 05 diferentes esquemas, a saber, os três seguros acima mencionados e ainda os seguros, médico e desemprego.

Houve um crescimento bem significativo dos fundos de pensão na Alemanha entre as décadas de 70 e 80, que absorveu quase 70% (setenta por cento) dos profissionais do setor industrial. Um dos principais fatores para esse crescimento deve-se ao alto grau de desenvolvimento do seu mercado de seguros estarem no 3º

lugar do ranking mundial, suplantado apenas pelos Estados Unidos da América e pelo Japão.

Este somatório de fatores tem levado o Governo Alemão a discutir uma profunda reforma em seu sistema previdenciário, de modo a introduzir uma modalidade de previdência integrativa compulsória, facultando-se aos trabalhadores a escolha da entidade de previdência.

Como afirma Eliane Romeiro Costa, citada por Silvio Wanderley do Nascimento Lima², de que nos países egressos do regime socialista, tem ocorrido uma abertura significativa do segmento previdenciário ao setor privado:

A República Checa assegura a relevância do regime público de pensões de cotização compulsória, primeiro pilar e, como segundo e terceiro pilar, reforça a característica de provedor do estado assistencial nas reformas da política de seguridade a partir de 1989, contudo introduz para o seguro de velhice contrato individual e facultativo a cargo dos fundos de pensão privados e geridos por seguradoras (...)

A partir de 1992, o sistema de pensões russo introduziu fundos de pensão não estatais em um período de crise econômica, traduzindo para o setor previdenciário, redução dos valores das prestações previsionais acentuado com o crescimento da população segurada. O sistema de seguro de pensões russo reconhece a inevitabilidade da introdução de mecanismos de capitalização para a viabilização do atual regime pensões.

Na última década, com o patrocínio do FMI e do Banco Mundial, o sistema previdenciário chileno (o primeiro a adotar o modelo de fundos privados) difundiu suas

² . *ibid.*, p.38/39.

características e virtudes em nível mundial e se converteu em um dos componentes do modelo econômico que mais se procurou adotar por inúmeros países latino-americanos e alguns países do Leste Europeu, que tentaram implantar versões mais ou menos melhoradas.

O Chile, em 1981, privatizou o seu sistema de seguridade social, foi criado um sistema de capitalização individual por meio de contas administradas por empresas privadas, conhecidas pela sigla AFP, fiscalizadas pelo governo. No Chile cada trabalhador contribui mensalmente com 10% do seu salário, com o objetivo de receber cerca de 70% do seu último salário ao se aposentar – aos 65 (homem), e aos 60 (mulher). O contribuinte escolhe para gerir sua conta uma AFP (Administradora de Fundo de Pensão), que opera no mercado, investindo em ações e títulos. Segundo o INP (Instituto de Normalización Previsional), cerca de 6 milhões de pessoas fazem parte do sistema coberto pelas empresas. Outras mais de 900 mil escolheram continuar no regime público, assim que houve a privatização, coberto pelo INP. Após 22 anos de funcionamento, as críticas atualmente focam-se na baixa cobertura da população, menos de 50% da força de trabalho chilena e, nos altos custos de administração cobrados pelas AFP, que gerem o sistema e que conseguem lucros bastante elevados. Para administrar as contas, cada AFP fica com algo que varia entre 12% e 25% do que é depositado.

De acordo com um estudo do Cenda³ (Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo), mais de 50% dos afiliados do sistema, todos os trabalhadores se inscrevem, mesmo que não contribuam, não conseguem alcançar o mínimo necessário para garantir a aposentadoria. Em 2000, apenas 2,7 milhões eram contribuintes regulares.

O Estado banca uma aposentadoria mínima para aqueles que não conseguiram ter saldo na conta individual. Segundo o INP (Instituto de Normalización Previsional) 23% do Orçamento do governo federal chileno são destinados ao instituto para, na maioria dos casos, o pagamento de aposentadorias dos que estão no antigo sistema e para o pagamento de uma pensão mínima aos que não tem saldo.

Cálculos realizados pelo Cenda (Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo) mostram que o contribuinte pode ter uma perda de até 57% no valor de sua aposentadoria em relação ao que receberia se estivesse no sistema público.

Em 2004, o prof. Manuel Jesus Hidalgo⁴, da Universidade de Santiago, publicou um trabalho que concluiu que o sistema previdenciário chileno, vem passando por uma série de reformas que pretendem solucionar os múltiplos aspectos em que seu desempenho apresenta problemas. Quase a metade da força de trabalho do país carece de cobertura e só uma minoria dos que receberam melhores salários recebe pensões maiores do que no passado. E enfatiza que:

³ .Brasil. Folha de São Paulo. **Previdência privada do Chile gera polêmica.** <<https://www.folhaonline.com.br>. Acesso em 11.05.2003.

⁴ HIDALGO, Manuel Jesus. No Chile, aposentadoria sem alegria, Santiago. Estudo publicado pela Revista Adusp.2003.

“Por outro lado, as empresas administradoras dos fundos constituíram um mercado oligopólico, cada vez mais concentrado, e esforçam-se hoje para convencer seus cotistas do sucesso de uma rentabilidade sujeita a cada vez maiores riscos”.

2.2 CAUSAS DA CRISE NA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA

Entre as variáveis indicadas como causadoras da crise da previdência brasileira podemos citar o aumento da expectativa de vida, as estatísticas apontam que o brasileiro nunca viveu tanto como agora. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a expectativa de vida ao nascer é hoje de 66 anos, com um aumento de 3,5 anos na última década. Por outro lado, a expectativa de sobrevivência dos que atinge a idade mínima exigida para aposentadoria por idade no meio urbano é bem diferente. As mulheres brasileiras que atingem a idade mínima de 60 anos, podem esperar viver até os 78 anos de idade, ou seja, mais 18 anos. Ao mesmo tempo, os homens que alcançam a idade mínima de 65 anos viverão, em média, até os 77 anos, isto é, mais 12 anos. Observe-se (tabela 1) que sobrevivência tende a crescer à medida que se avança para grupos de idade superior.

Tabela 1: Expectativa de sobrevida por idade

Idade	1930/40		1970/80		1995	
	homem	mulher	homem	mulher	homem	mulher
0	39	43	55	60	65	71
10	45	48	53	57	58	65
20	38	40	45	48	49	55
30	31	33	37	40	40	46
40	24	26	29	32	32	36
50	18	20	22	24	24	28
55	16	17	19	21	20	24
60	13	14	16	17	17	20
65	11	11	13	14	14	16
70	8	9	11	11	11	13

Fonte: 1930/40 e 1970/80: Previdência Social – www.previdenciasocial.gov.br/07_08.asp
Para 1995: IBGE

Uma população mais velha significa mais aposentados e, proporcionalmente, menos trabalhadores em idade ativa para financiar esses aposentados. Num sistema em que a contribuição dos trabalhadores ativos sustenta o pagamento das aposentadorias e pensões para os inativos e pensionistas o envelhecimento populacional representa o maior desafio. Entre os fatores que contribuíram para essa elevação destacam-se como primordiais o êxodo rural e seus desdobramentos, o desenvolvimento de metrópoles e conseqüentemente maior e melhor saneamento básico, o avanço da medicina com programas preventivos. Tal fato levou, no entanto a previdência a arcar com o pagamento de benefícios por um período maior do que o inicialmente previsto.

Para fazer frente a gastos crescentes, os governantes tendem a aumentar as alíquotas das contribuições previdenciárias. Os elevados níveis alcançados por elas acabam produzindo um contingente enorme de trabalhadores sem vínculo

empregatício, genericamente denominado de setor informal, pois a falta de registro empregatício permite o descontrole na fiscalização.

O mercado informal brasileiro, segundo cálculos conservadores, equivale a três economias de Portugal ou a uma Suécia inteira. Em pouquíssimos países do mundo há uma energia subterrânea tão produtiva quanto a do Brasil. Do ponto de vista do recolhimento dos impostos, isso é muito ruim porque o fisco ganharia mais caso o exército da informalidade entrasse na lista dos contribuintes. (MOREIRA, Igor.p. 380, 1998)

O sistema tem sido incapaz de absorver esses trabalhadores no mercado de trabalho, pois seu custo é excessivamente alto. E dessa economia subterrânea, nem governo, nem empresários dão conta, por absoluta impossibilidade de absorção. As conseqüências são óbvias, menos impostos para o Estado, menos recursos para a Previdência.

Podemos elencar também a relação entre contribuintes e beneficiários da Previdência Social, centrados no regime de repartição simples que está assentado no denominado pacto de gerações, por intermédio do qual a geração em atividade custeia o pagamento das prestações devidas aos inativos, ou seja, os valores de correntes das contribuições vertidas pelos trabalhadores ativos serão carreados para o adimplemento dos benefícios dos indivíduos que, no mesmo momento, encontrem-se, definitivamente ou provisoriamente, inativos.

Os atuais contribuintes terão os seus benefícios pagos com os recursos das futuras gerações que vierem a exercer atividade remunerada e, por conseguinte,

contribuirão para o sistema de seguridade social. O modelo da repartição simples permite que a previdência atinja, quando gerida adequadamente, uma melhor redistribuição de riqueza no conjunto da sociedade, eis que se vale das contribuições dos mais favorecidos para o financiamento dos benefícios dos mais pobres.

No entanto, períodos de recessão com consequência nos níveis de emprego, aumento da expectativa de vida e a informalização do mercado contribuem para uma drástica diminuição da relação entre contribuintes e beneficiários e influem negativamente no equilíbrio financeiro do aludido sistema. A partir do momento em que não dispõe de novos contribuintes, o regime de repartição simples entra em crise por falta de aporte suficiente para custeio direto dos benefícios concedidos.

2.3.REGIMES FINANCEIROS OBRIGATÓRIOS

Há basicamente 3 sistemas contributivos dos sistemas previdenciários:

- ✓ o de repartição simples (auxílio-doença, auxílio-natalidade, salário-família, salário-maternidade, pecúlio e auxílio funeral),
- ✓ repartição de capital de cobertura que costuma ser adotado para riscos imprevisíveis e de menor ocorrência, como (pensão por morte, invalidez, auxílio-reclusão e pecúlio); e
- ✓ capitalização, para as aposentadorias de qualquer natureza.

O regime de repartição simples está basicamente assentado no denominado “pacto de gerações”, ou seja, os ativos financiam a renda de inatividade dos

aposentados. Não há formação de reservas neste tipo de financiamento, pois as contribuições são imediatamente alocadas para os gastos no mesmo período. A geração atual age como financiadora da geração anterior, acreditando que posteriormente a geração futura assumirá a posição que hoje ocupa e assim o processo se desenvolve por gerações. Newton J. Monteiro, citado pelo prof. Wladimir Novaes Martinez⁵, esclarece bem a situação do regime de repartição simples.

tem este regime como o garantidor dos compromissos de certo intervalo de tempo, geralmente um exercício civil, sugerindo adaptações necessárias em matéria de contribuições ou ajuste no plano de benefícios.

A repartição simples mantém seu equilíbrio quando o número de contribuintes ativos é muito superior ao número de inativos, permanentes ou temporários. Algumas peculiaridades desse sistema de financiamento;

- Não prevê a formação de reservas;
- Sensível às variações demográficas: as taxas de natalidade de longevidade influenciam diretamente na razão aposentado-contribuintes. As quedas nas taxas de natalidade, de longevidade e a informalização do mercado de trabalho diminuem o potencial de contribuintes que poderiam financiar a inatividade, o que por sua vez acaba por exigir maiores taxas de contribuição da geração atual no financiamento dos benefícios concedidos à geração anterior.

⁵ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Primeiras Lições de Previdência Complementar**. São Paulo, LTR, 1996, p.20.

Todavia, para o prof. Silvio Wanderley do Nascimento Lima⁶

o modelo da repartição simples permite que a previdência atinja, quando gerida adequadamente, uma melhor redistribuição de riqueza no conjunto da sociedade, eis que se vale das contribuições dos mais favorecidos para o financiamento dos benefícios dos mais pobres. A fragilidade do modelo reside na sua extrema dependência de um número de contribuintes superior ao de inativos.

O regime de repartição de capital de cobertura, a contribuição total de cada exercício é calculada em valor suficiente para saldar integralmente os benefícios concedidos nesse mesmo período. De acordo com Ivan S. Ernandes, citado pelo prof. Wladimir Novaes Martinez, nesse regime:

“a reserva total necessária para cobrir todos os pagamentos mensais futuros deve ser integralmente constituída no momento em que o benefício passa a ser devido”.(MARTINEZ, 1996, p.222)

No regime de capitalização eliminam-se o pacto e a solidariedade existente no Regime de repartição simples. Cada trabalhador contribui e custeia a sua própria aposentadoria, aproximando o funcionamento do regime a uma conta de poupança individual ou coletiva, que pode ser gerida ou não pelo Estado, e que irá custear os futuros benefícios do respectivo segurado-poupador. Como bem esclarece Feijó Coimbra, citado pelo prof. Silvio Wanderley do Nascimento Lima:

⁶ .Ibid.,p.33

Dito sistema admite duas formas: a da capitalização individual, no qual as cotizações se creditam à conta individual de cada segurado, e a da capitalização coletiva, em que as contribuições dos segurados, em seu conjunto, são consideradas favorecendo a coletividade segurada. A capitalização inspira-se em técnicas de seguro e poupança, acentuando sua filiação aos sistemas por que funcionam os seguros privados. “O esforço de cada indivíduo e de cada geração conflui para a realização de fundos que, administrados de maneira correta, permitiriam a entrega das prestações no devido tempo.” (LIMA, 2004, p. 32,33)

Ao contrário do sistema de repartição simples, há possibilidade de formação de reservas, pois as contribuições são acumuladas de forma independente e utilizadas apenas para pagamento futuro.

Sob o prisma individual, para o prof. Silvio Wanderley do Nascimento Lima:

A capitalização é mais justa, pois o esforço compreendido pelo contribuinte não será, de certo modo, comprometido pelas dificuldades dos demais integrantes do sistema. O risco que envolve o retorno, isto é, as vicissitudes a que se expõe a futura fruição dos benefícios ficam por conta da instabilidade da economia pátria e da responsabilidade e eficiência com que foram geridos os recursos poupados.(LIMA, 2004, p.33)

O regime de financiamento da Previdência Social Brasileira foi, desde sua legislação instauradora (Decreto-Legislativo n. 4682/1923) concebido e gerido segundo o modelo da repartição simples, tal como em diversos outros países.

2.4 TIPOS DE REGIMES PREVIDENCIÁRIOS

2.4.1 Regime Geral - RGPS

Administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, é compulsório, nacional, público, subsídios sociais, benefício definido e, atualmente com teto de R\$ 2.801,82, atende ao setor privado, funcionários públicos celetistas. Empregadores, empregados assalariados, domésticos, autônomos e trabalhadores rurais são contribuintes do sistema. As aposentadorias por idade são concedidas aos homens com 65 anos e a mulheres com 60 anos na área urbana, e aos homens com 60 anos e mulheres com 55 anos na área rural. Aposentadoria por tempo de contribuição devido ao segurado com 35 anos de contribuição ou mais e 65 anos de idade, e a segurada com 30 anos de contribuição ou mais e 60 anos de idade, reduzindo-se a idade em 05 anos para os trabalhadores rurais. A administração do sistema é pública.

2.4.2 – Regimes Próprios dos Servidores Civis – RPPS

É compulsório, com teto e subtetos definidos pela Emenda Constitucional nº 41/03, excluindo-se deste grupo os empregados das empresas públicas. Atende funcionários públicos estatutários, benefício definido. Aposentadoria compulsória aos 70 anos para homens e mulheres e aposentadoria por tempo de contribuição aos 35 anos para os homens e 30 anos para as mulheres. A administração do sistema é pública.

O Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e o Regime dos Servidores Civis (RPPS) são autônomos, estanques entre si, com orçamentos separados e legislação específica para cada um deles e são admitidos para ambos, fundos de previdência complementar.

O Regime Geral da Previdência Social, está atualmente regulamentado pela Lei nº 8.213/91 e Decreto. 3.048/99.

2.4.3 PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

É voluntária e sua administração é privada. Em geral a previdência complementar possui arranjos variados e constitui-se num complemento ao benefício do RGPS/INSS. A Previdência Complementar pode atender tanto ao RGPS quanto ao RPPS.

As primeiras associações surgiram inicialmente sob a forma de pecúlio, instituídas sem nenhuma legislação específica. O prof. Wladimir Novaes Martinez as elencou na seguinte ordem: MONGERAL – Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado, criado em 1835, proposto pelo Barão de Sepetiba, foi a primeira entidade privada de previdência no país, com caráter mutualista.

Para Rubem Rosa citado pelo prof. Wladimir Novaes Martinez, o primeiro diploma legal seria o Montepio dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha criado em 1795 e assinado pelo Príncipe D. João, seguido da Companhia de Seguros Boa-fé, 1808, a Sociedade de Seguros Mútuos Brasileiros, 1828.

Houve na segunda metade do século passado uma grande expansão das companhias de seguro em todo o País, e algumas delas prestam serviços até os dias

de hoje. Elas eram disciplinadas pelos Decretos nº 2679, de 1860 e 2.711, de 1860, sendo fiscalizado pela Lei nº 294, de 1895, regulamentado pelo Decreto nº 2.153, de 1895.

O Decreto nº 10.269, de 20.07.1889, criou pensões para os trabalhadores da Imprensa Régia, a Lei nº 3397, de 24.11.1888, a Caixa de Socorros para os ferroviários estatais e o Decreto nº 9.212-A, de 26.03.1889, montepio obrigatório para os empregados dos correios.

No tocante aos servidores públicos dispunha o Decreto nº 942-A, de 31.10.1890, sobre o Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda. O Decreto nº 221, de 26.02.1890, estabeleceu a aposentadoria dos empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, estendida pelo Decreto nº 565, de 13.7.1890, a todos os ferroviários das estatais. A Lei nº 217, de 29.11.1892, implantou a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte dos operários do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro.

O Decreto nº 4.270, de 10.12.1901, Regulamento Murtinho a Lei nº 953, de 29.12.1901, procedeu a diversas alterações nesse regulamento, assim como o Decreto nº 5.702, de 12.12.1903. Disposições subseqüentes, é o Decreto nº 9287, de 30.12.1911, referente à fiscalização junto às companhias estrangeiras de seguros e a Lei nº 2718/1912, revogando a exigência da contribuição pelas companhias de fundo para retribuição do pessoal da Inspetoria de Seguro.

As primeiras EFPP, Entidade Fechada de Previdência Privada surgiram com a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil S/A – PREVI, criada em 16.04.1904, tornando-se em 1996, o maior fundo de pensão brasileiro, com patrimônio equivalente a 14 bilhões de reais à época. O Decreto nº 9.284, de 30.12.1911, criou a Caixa de Pensão dos Operários da Casa da Moeda. O Decreto nº 9.517, de 17.4.1919, criou a Caixa de Pensões e Empréstimos para o Pessoal das Capatazias da Alfândega do Rio de Janeiro.

Somente com a Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977, foram estabelecidas regras básicas para a operacionalização do segmento “Previdência Privada” no Brasil, cujos objetivos iniciais era o de atender aos empregados das estatais e das grandes multinacionais.

A partir da edição da Lei 6.435/77, houve uma evolução significativa da Previdência Complementar no Brasil, que implementou a formação de fundos de pensão, em sua maioria, de empresas estatais, resultando no acúmulo de recursos com expressiva participação dos fundos de pensão no processo de privatização, culminando com uma fase de controle dos mesmos, com as primeiras Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI – instaladas sobre este tema.

A Emenda Constitucional nº 20/1998, conferiu ao art. 202 da CRFB/88, que trata da Previdência Complementar a faculdade de organizar-se de forma autônoma em relação ao RGPS com a possibilidade dos trabalhadores poderem complementar o valor dos seus benefícios para que atinjam valores compatíveis com os de sua renda

durante a atividade, bem como oferecer outras opções de benefícios em relação aos oferecidos pelo RGPS, por meio de planos de benefícios administrados por entidades privadas, com ou sem fim lucrativos, com autonomia administrativa e financeira, organizado de forma autônoma em relação ao RGPS e baseado na constituição de reservas, constituídas por trabalhadores e/ou empregadores, que garantam ganhos para pagamento de benefícios futuros.

Em seu artigo 1º a Lei 6.435, de 15 de julho de 1977, conceituava:

Entidades de previdência privada, para os efeitos da presente lei são as que têm por objeto instituir planos privados de concessão de pecúlios ou de rendas, de benefícios complementares ou assemelhados aos da Previdência Social, mediante contribuição de seus participantes, dos respectivos empregadores ou de ambos, [...] considerando participante o associado, segurado ou beneficiário incluído nos planos.

As Entidades de Previdência Complementar, anteriormente chamadas de Entidades de Previdência Privada, foram divididas pela lei original em dois tipos: as Entidades Abertas de Previdência Privada (EAPP) e as Entidades Fechadas de Previdência Privada (EFPP). Esses dois sistemas tinham o objetivo de constituir planos privados de concessão de pecúlio ou de rendas, de benefícios complementares ou assemelhados àqueles da Previdência Social, de modo a assegurar o mesmo nível de vida.

A lei conceituava as duas categorias conforme o artigo 4º:

Para os efeitos da presente Lei, as entidades de previdência privada são classificadas: I – de acordo com a relação entre a entidade e os participantes dos planos de benefícios, em: a) fechadas, quando acessíveis exclusivamente aos empregados de uma só empresa ou de um grupo de empresas, as quais, para os efeitos desta Lei, serão denominadas patrocinadoras; b) abertas, as demais. II – de acordo com seus objetivos, em: a) entidades de fins lucrativos; b) entidades sem fins lucrativos [...]

Essas entidades de previdência privada apresentam-se sob duas formas: fechadas ou abertas. As fechadas são constituídas por uma empresa ou conjunto delas, com programas voltados exclusivamente para seus empregados; já as abertas atendem quaisquer pessoas físicas, por meio de planos individuais.

A legislação sobre a previdência privada foi remodelada pela Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001 que modernizou as regras para funcionamento das referidas entidades, trazendo as seguintes novidades:

- a) mudanças de nomenclatura: as entidades de previdência privada passaram a denominarem-se entidades de previdência complementar;
- b) instituição de plano por entidade associativa profissional: em seu art. 31 a nova lei permite também o instituidor de plano, em substituição ao patrocinador, para associações de caráter profissional, classista ou setorial, como a OAB, por exemplo;

c) representação do associado na administração: no art. 35 é assegurada ao participante a representação de um terço nos conselhos deliberativo e fiscal da entidade;

d) portabilidade das reservas matemáticas: os art. 14-II e 15 garantem a portabilidade entre planos dos direitos do associado, assim entendidos como as reservas por ele constituídas ou a reserva matemática, o que lhe for mais favorável;

e) benefício proporcional diferido: também conhecido como *vesting*, quando ocorre a cessação do vínculo com o patrocinador/instituidor antes da aquisição do direito ao benefício pleno, que deverá ser concedido quando cumpridos os requisitos da elegibilidade, conforme art. 14-I; e

f) enquadramento de demais instituições gestoras de ativos: De acordo com o art. 67, quaisquer formas de captação ou administração de recursos de terceiros com o objetivo de concessão de benefícios previdenciários, ainda que indiretamente, passam a enquadrar-se como entidade previdenciária e devem ser autorizadas pelo órgão competente.

A Lei Complementar nº 108, da mesma data “dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar”

Esta Lei prevê regras específicas de custeio dos planos patrocinados pela Administração Pública direta ou indireta, bem como amplia consideravelmente a inserção dos participantes nas instâncias decisórias, tendo em vista que prevê nos conselhos deliberativo e fiscal das entidades fechadas de previdência complementar a representação paritária dos patrocinadores e dos participantes e assistidos.

2.4.4 PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR FECHADA

As Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), também chamada de “fundos de pensão”, sem fins lucrativos, tem por objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário, complementar, acessíveis exclusivamente por empregados de uma empresa ou grupo de empresas, aos servidores da União, Estados, DF e Municípios e aos associados ou membros de entidades de caráter profissional, classista ou setorial. Como exemplo de EFPC temos a PREVI dos funcionários do Banco do Brasil, PETROS dos empregados da Petrobrás, etc. o Órgão Regulador é o Conselho de Gestão da Previdência Complementar – CGPC, subordinado ao Ministério da Previdência Social e Órgão Fiscalizador a Secretaria de Previdência Complementar – SPC, subordinada ao Ministério da Previdência Social.

Para a criação de uma entidade de previdência fechada, exigia-se a figura de uma patrocinadora, órgão empregador que, além de responsabilizar-se por parcela da contribuição devida ao plano, tem como função à supervisão das atividades da

entidade, subordinando-se à fiscalização do poder público, no sentido de proporcionar garantia aos compromissos assumidos com os participantes dos planos de benefícios. Hoje é permitida a figura do instituidor, que institui o plano por vínculo associativo profissional, mas não é financeiramente responsável por parcela da contribuição.

A complementação de aposentadoria por planos de previdência privada é instrumento da política de recursos humanos das empresas dos países de primeiro mundo. Entre as vantagens auferidas por essas organizações com a implementação dos planos de previdência podemos relacionar:

- diminuição da rotatividade de mão-de-obra qualificada;
- redução com gastos de treinamento;
- maior atratividade e competitividade no recrutamento e seleção de pessoal; e
- maior comprometimento dos funcionários em relação aos objetivos da empresa, propiciando ganhos de qualidade e produtividade.

As EFPCs, que podem tanto ser instituídas por associações profissionais, tais como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), os sindicatos e as ordens religiosas, quanto patrocinadas por empresa(s) (fundos de pensão), tem por objetivo instituir planos de benefícios complementares ou assemelhados aos da previdência oficial, mediante contribuição dos participantes e dos respectivos empregados, ou somente destes.

Desde sua regulamentação, em 1977, pela Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977 até a recente Lei Complementar nº 109/2001, o sistema de Entidades Fechadas de Previdência Privada tem permitido a milhares de empregados aposentarem-se e manter o mesmo padrão de vida que possuíam no período de atividade laborativa, pois não restringem o benefício de aposentadoria ao teto do Regime Geral de Previdência Social.

No Brasil, ainda poucas são as empresas privadas que possuem ou aderem a um fundo de pensão. As grandes adeptas são as empresas estatais ou de economia mista. Porém, inicialmente acessíveis somente aos empregados de grandes empresas, na sua maioria organizações multinacionais ou públicas, os fundos de pensão passaram a estar ao alcance também dos demais trabalhadores, não somente através de planos instituídos mas também através da crescente adesão a EFPCs multipatrocinadas.

A legislação vigente permite a participação de empresas distintas na criação de planos de previdência complementar, desde que sejam conservadas as características individuais de cada plano de benefício e custeio. Isto é possível pela adesão a um plano multipatrocinado ou múltiplo. Entre algumas vantagens, ao aderir a um fundo multipatrocinado, as empresas obtêm benefícios por meio de ganhos de economia de escala, com maior produtividade e custo inferior aos de montagem de estrutura especializada (quadro de pessoal técnico, espaço físico, atuários, sistemas de informática), para a administração do plano, que é realizada de maneira global e solidária.

No Brasil, hoje, os fundos de pensão atendem 2.388.646 segurados, entre participantes, assistidos e pensionistas, um grupo pequeno se comparado à

população brasileira (Estatística de Benefícios e População - SPC/MPS, EFPCs por população, 28/01/2005) ⁷.

2.4.5 PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR ABERTA

As Entidades Abertas de Previdência Complementar foram instituídas para a complementação da renda na aposentadoria e direcionadas para quaisquer pessoas físicas. São organizadas sob a forma de sociedades anônimas por bancos e seguradoras que estejam autorizadas a operar, tendo por objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário complementar, sob a forma de renda continuada, ou pagamento único, com finalidade lucrativa. Por meio dessa modalidade são vendidas as populações diferentes tipos de planos de aposentadoria, denominados “produtos previdenciários”. Os planos são comercializados individualmente e, em consequência, tornam-se mais caros, pois a contribuição é feita exclusivamente pelo associado. Porém, o salário médio brasileiro não permite esse tipo de investimento sem o comprometimento da subsistência do trabalhador. Dessa forma, o público alvo das Entidades Abertas de Previdência Complementar acaba ficando restrito aos profissionais liberais e autônomos (advogados, médicos, dentistas, empresários, etc.), já que os funcionários públicos e das empresas de economia mista que não possuem uma aposentadoria integral pela RGPS têm seus próprios fundos de pensão. Podemos citar como exemplo de EAPC a ITAÚ Previdência do Banco Itaú. O Órgão Regulador dessas entidades é o Conselho Nacional de Seguros Privados –

⁷ SPC/MPS. **Estatística de Benefícios e População**. <https://www.previdenciasocial.gov.br>. acesso em 28.01.2005.

CNSP , tendo como Órgão Fiscalizador a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, ambos subordinados ao Ministério da Fazenda.

A partir de sua regulamentação, em 1977, até 1987, veio a público o fato de que até então os planos colocados no mercado antes da Lei nº 6.435/77, pelas entidades existentes foram bloqueados por não satisfazerem condições mínimas de técnicas atuárias ou financeiras, isto é, não haveria reservas a oferecer aos participantes no final do período de pagamento das contribuições. Nenhum participante receberia quaisquer valores em benefícios. Os mais conhecidos denominavam-se Montepios. A operacionalização dos novos planos aprovados pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), a partir de 1977, trouxe uma falsa euforia para as entidades de previdência privada, pois imaginavam que o advento da lei por si só demoveria o estigma causado pelas desastrosas operações dos montepios anteriores.

Na busca de credibilidade para o sistema, no período de 1987 a 1992, o próprio órgão fiscalizador adequou novo tratamento aos planos grupais, dando-lhes mais operacionalidade, e aos planos individuais, evidenciando a simplicidade e transparência das informações ao público. Essas posturas permanecem até a atualidade.

2.4.6 PREVIDÊNCIA DO SETOR PÚBLICO

Quando da formação do Estado Brasileiro, existia uma concepção de Estado altamente patrimonialista, justificada pela herança de colonização portuguesa. Assim, o servidor era considerado um bem do Estado: como tal deveria ser protegido por este.

José Pinheiro, citado pelo Prof. Campos, define que “a característica básica do modelo do Setor Público, baseado na relação de trabalho *pro labore facto*, é a de que os servidores públicos têm direito à aposentadoria devido ao fato de terem trabalhado para o Estado, e não porque contribuíram para isso”. Os proventos de aposentadoria, em geral, são obrigações do Tesouro, da mesma forma que a remuneração dos servidores ativos. O servidor inativo pode perder o seu benefício em razão da comprovação de alguma improbidade administrativa durante seu período de atividade, o que não ocorre com um benefício concedido pelo Regime Geral de Previdência Social. O Prof. Campos explica as motivações históricas para essa relação:

O termo “servidor” vem da relação entre o servo e o senhor feudal, caracterizada pela dependência em troca de proteção. No serviço público, a relação entre o servidor e o Estado é uma espécie de sucedâneo dessa relação do modo que o servidor empenhado na função pública recebe, em troca, a proteção do Estado na inatividade [...] A aposentadoria dos servidores públicos era concedida como forma de “prêmio” pelos serviços prestados. Como inexistia custeio ou contribuição por parte do Estado ou do servidor, era tida como privilégio. (CAMPOS, 2004, p.42/47):

Mesmo após o regime feudal e a constituição dos Estados como tal, para as categorias ligadas ao Estado, a concepção inicial do sistema de previdência social foi feita de acordo com o escopo do modelo de administração pública vigente no início da formação do Estado brasileiro, durante os séculos XVIII e XIX. A administração do Estado e de toda a riqueza do país é uma extensão da propriedade do soberano, não havendo dissociação entre o patrimônio público e o privado. Visto nesse cenário, o servidor é mais do que um trabalhador porque ele dedica sua vida ao Estado. Em contrapartida, recebe a proteção do Estado quando chega à inatividade.

No regime previdenciário dos servidores públicos, o servidor recebe sua aposentadoria direto do Estado. Dessa forma, o aposentado continua como servidor na inatividade, o que é o oposto do RGPS, no qual o trabalhador que adquire as condições e decide pela aposentadoria rompe seu vínculo com a empresa e passa a receber o benefício da inatividade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Desde a instituição da aposentadoria para o servidor na República, em 1891, até a Emenda Constitucional nº 3/93, inexistia contribuição do servidor, ativo e inativo, de pensionistas ou mesmo do próprio poder público para a aposentadoria. Foram 102 anos de concessões de aposentadorias aos servidores sem fonte de custeio específica.

Concebidos e organizados os sistemas de proteção dos servidores públicos, cada ente público passou ao desenvolvimento e à construção de institutos dessa proteção, cada qual à sua maneira. Até 1998, os Estados federados e municípios, na

sua maioria, mantinham a aposentadoria sem fonte de custeio, prestado pelo Tesouro e por institutos de “previdência”, que na verdade eram responsáveis originalmente pela pensão e assistência à saúde, estes sim, benefícios custeados em co-participação entre servidor e ente federativo.

A reforma previdenciária constitucional iniciada pela Emenda Constitucional nº 20/98 foi provocada pela crescente quantidade de inativos, aposentados e pensionistas, com aumento nas despesas com a folha de pagamento dos servidores sem o respectivo custeio. A seguir, os quadros indicam a relação ativo-inativo em algumas Capitais e por Estado no ano de 2000:

Tabela 2: Relação ativo/inativo em algumas capitais e por Estado no ano de 2000.

CAPITAL	Total de Servidores Ativos	Total de Servidores Inativos	Total de Pensionistas	Relação Ativos/Inativos
Salvador	10.782	6.623	4.586	0,96
São Paulo	109.784	42.653	23.446	1,66
Porto Alegre	16.842	5.472	3.901	1,80
Recife	22.373	4.494	320	2,36
Belo Horizonte	21.359	6.234	2.262	1,41
Vitória	5.476	1.367	458	3,00
Belém	10.863	2.317	1.289	3,01
São Luís	10.053	2,421	805	3,12
Fortaleza	22.489	5,084	2,087	3,14
Aracaju	5.435	1.366	121	3,66
Curitiba	22.765	3.808	1.356	4,41

(SILVA, 2003, p. 61) Fonte: Secretarias de Administração Municipais – 2000

TABELA 3: QUANTIDADE DE SERVIDORES ATIVOS, INATIVOS E PENSIONISTAS POR ESTADO – 2000

ESTADO	Total de Servidores ativos	Total de Servidores Inativos	Total de Pensionistas	Relação Ativos/Inativos
RS	165,770	112,765	57,532	0.97
RJ	215,772	110,008	84,972	1.11
SP	562,822	237,052	200,807	1.29
MG	250,000	160,000	26,000	1.34
SC	53,119	30,929	8,042	1.36
PR	104,894	61,719	13,381	1.40
PE	113,927	38,574	23,155	1.85
AL	32,202	11,886	4,416	1.98
GO	75,029	26,816	6,403	2.26
BA	155,140	48,720	16,218	2.39
PI	52,930	15,690	6,023	2.44
ES	59,684	16,478	5,721	2.69
CE	88,667	22,151	10,360	2.73
PB	74,871	19,199	7,418	2.81
AM	47,407	12,656	3,685	2.90
DF	118,952	30,358	9,017	3.02
SE	35,266	8,741	2,508	3.14
PA	92,453	21,036	8,297	3.15
MT	46,032	9,179	4,390	3.39
MS	39,906	9,351	2,395	3.40
MA	79,457	16,326	6,687	3.45
RN	73,742	13,166	6,351	3.78
TO	22,916	2,776	395	7.23
TOTAL	2,560,958	1.035,576	514,173	1.65

Fonte: Secretarias de Administração Estaduais – 2000

Elaboração: SPS/MPAS

Com a relação ativo-inativo cada vez mais apertado, associada a outros fatores que contribuíram para o desequilíbrio previdenciário, tornou-se imprescindível à reforma do regime de aposentadoria no setor público. Tivemos assim as EC nºs 20/98, 41/2003 e 47/2005.

3 REFORMAS DA PREVIDÊNCIA QUE TRATAM DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

Os sistemas de previdência de todos os países do mundo se vêem diante da necessidade de um processo de reformulação. Vários aspectos contribuíram para isso; os principais estão relacionados às novas variáveis demográficas do mundo moderno que tendem para um envelhecimento da população e para uma queda abrupta e prolongada dos níveis de natalidade.

No Brasil, a Previdência Social não deixou de seguir outra direção. Com efeito, nos anos recentes, passou por três reformas constitucionais (EC 20/98, EC 41/2003 e EC 47/2005) e por uma série de mudanças infraconstitucionais.

A Constituição Federal de 1988, em sua redação original, limitava-se a dispor sobre a previdência complementar nos §§ 7º e 8º de seu art.201, para permitir a instituição de previdência complementar pública e facultativa, a ser custeada com contribuições adicionais dos trabalhadores, bem como vedar o auxílio ou subvenção do poder público às entidades de previdência privada com fins lucrativos. Outrossim, havia, ainda menção à autorização para funcionamento dos estabelecimentos de previdência contida no art. 192, constante do Capítulo referente ao Sistema Financeiro Nacional.

A regulamentação da matéria estava disciplinada na Lei nº 6.435, de 15/07/1977, que estabelecia regras para a previdência privada aberta e fechada.

A Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1988, estabeleceu princípios básicos do regime de previdência complementar, buscando assegurar aos participantes dos planos de benefícios a efetiva percepção dos benefícios previamente contratados, sem, contudo, transferir o ônus financeiro da aquisição plena desse direito para a sociedade. Vale mencionar que a citada Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1988, situou a previdência complementar no título “Da ordem social”, não havendo mais, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003, menção à previdência no art. 192 que trata do Sistema Financeiro Nacional.

O art. 202 da Constituição Federal, com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1988, estabelece que os regimes de previdência privada constituirão reservas para garantir o benefício contratado, vedado o aporte de recursos pela União, Estados, Distrito federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas às entidades de previdência privada, exceto na qualidade de patrocinador, situação na qual a contribuição dessas entidades não poderá exceder à do segurado.

Em relação ao participante, destacamos o disposto nos §§ 1º e 4º do citado art. 202, CF, que asseguram maior transparência na gestão e na aplicação dos vultosos

recursos arrecadados pelas entidades de previdência privada, garantindo aos participantes o pleno acesso às informações e a sua inserção nos colegiados e demais instâncias em que seus interesses sejam objetos de discussão e de deliberação.

Determinou, ainda, a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1988, que as entidades de previdência patrocinadas por órgãos vinculados ao setor público deveriam, no prazo de dois anos a contar da promulgação da Emenda, rever seus planos de benefícios e serviços para ajustá-los atuarialmente a seus ativos. Já implementada pela Secretaria de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social, esta medida tem permitido uma efetiva avaliação da situação financeira das entidades fechadas patrocinadas por órgãos públicos, buscando equacionar entre patrocinadores e participantes eventuais desequilíbrios financeiros que porventura sejam detectados.

Quanto à regulamentação de matéria relativa à previdência privada, a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1988, destacou a necessidade de edição de leis complementares. Neste sentido, foram enviados ao Congresso Nacional três projetos de Lei Complementar.

O primeiro deles, convertido na Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar, aberta e fechada. Essa Lei Complementar avança significativamente na modernização da previdência complementar, permitindo, entre outras medidas, que sejam instituídas entidades

fechadas de previdência complementar por associações ou pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominadas instituidoras. De ressaltar que a revogada Lei nº 6.435/77 só permitia que entidades fechadas fossem instituídas para complementar benefício previdenciários aos empregados das patrocinadoras.

Avança, ainda, a Lei Complementar nº 109/01, ao prever a portabilidade do direito acumulado do participante para outro plano de benefícios e o resgate da totalidade das contribuições vertidas para o plano pelo participante, descontadas as parcelas do custeio administrativo. Inova ao permitir, em razão da cessação do vínculo empregatício com o empregador ou associativo com o instituidor, a concessão de benefício diferido ao participante antes da aquisição do direito ao benefício pleno. Destaque-se, ainda, a ênfase conferida à ampliação da fiscalização, pelos participantes, dos respectivos planos de benefícios assegurados pelo pleno acesso às informações relativas à gestão dos fundos, bem como pela garantia de participação nos conselhos deliberativo e fiscal.

O segundo Projeto de Lei Complementar enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional foi convertido na Lei nº 108, também de 29 de maio de 2001, e dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista, empresas públicas e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar. Esta Lei prevê regras específicas de custeio dos planos patrocinados pela Administração Pública direta ou indireta, bem como amplia consideravelmente a inserção dos participantes nas instâncias decisórias, tendo em vista que prevê nos

conselhos deliberativo e fiscal das entidades fechadas de previdência complementar a representação paritária dos patrocinadores e dos participantes e assistidos.

O terceiro Projeto de Lei Complementar enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional dispôs sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar para os servidores públicos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Tal proposição buscava dar eficácia ao disposto no art. 40, § 14, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, que prevê a aplicação do teto previdenciário do regime geral de previdência aos benefícios concedidos pelos regimes próprios de Previdência, desde que a união, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituem regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo. O Projeto de Lei Complementar nº 9, de 1999, que perdeu o efeito em face da Emenda Constitucional nº 41/2003.

Importante destacar que as disposições contidas no art. 40, § 14, da Constituição Federal, buscavam uniformizar o tratamento previdenciário dispensado aos trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho e aos servidores públicos. De fato, enquanto os primeiros percebem aposentadorias de valor máximo equivalente a R\$ 2.801,82, ficando a seu cargo eventual complementação deste valor, os servidores públicos são aposentados com proventos integrais.

Persistindo no caminho que leva à uniformidade do tratamento previdenciário a ser conferido a todos os trabalhadores brasileiros, a Proposta de Emenda nº 40, de

2003, deu nova redação ao § 14 do art. 40 da Constituição Federal, para determinar que “a União, os Estados, o Distrito federal e os Municípios poderão instituir, por iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para seus servidores, na forma da lei, observado o disposto no ar. 202” da Constituição Federal. Estabelece ainda, no § 15 do citado art. 40, que só poderá ser imposto aos servidores o limite dos benefícios do regime geral de previdência social, fixado pela proposta em R\$ 2.400,00, após a instituição, pelas respectivas esferas de governo, de regimes de previdência complementar fechados.

A nova redação dada aos dispositivos constitucionais retro mencionados permite que os regimes de previdência complementar da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios possam ser instituídos por lei ordinária, sem mais depender de lei complementar, como prevê a redação em vigor do § 14 do art. 40 da Constituição Federal. Tal entendimento decorre do fato de que os princípios norteadores destes regimes já estão contidos nas Leis Complementares nº 108 e 109, de 29 de maio de 2001.

De fato, o art. 31 da Lei Complementar nº 109/01 determina que as entidades fechadas são aquelas acessíveis, entre outros trabalhadores, aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas e aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entes denominados patrocinadores. Determina ainda, este artigo que estas entidades organizar-se-ão sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos. Adicionalmente, o art. 1º da Lei Complementar nº 108/01, estabelece que a relação entre a União, os Estados, os Municípios, inclusive

suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadores de entidades fechadas de previdência complementar, e suas respectivas entidades fechadas, serão disciplinados pelo disposto naquela Lei Complementar.

4. REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR: O QUE O PODER EXECUTIVO QUERIA E O QUE CONSEGUIU EFETIVAR

O Objetivo básico do governo é a implementação do Regime de Previdência Complementar para o servidor público nos moldes dos fundos de pensão existentes, especialmente o das estatais. Que sejam entidades de previdência fechada (restrita aos servidores públicos e sem fins lucrativos), estruturada na forma de fundação, com personalidade jurídica de direito privado, possuindo “natureza pública”, com a adoção de planos previdenciários de “benefício definido” para os servidores públicos que atuem em carreiras típicas de Estado e que optem pelo regime de previdência complementar.

A idéia do governo é que cada Poder, além do Executivo, tenha um fundo de pensão para seus servidores. Uma vez constituídos, essas entidades passariam a complementar o valor da aposentadoria do servidor que ganhasse acima de R\$ 2,5mil. Até esse valor, equivalente ao teto de benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) o servidor tem a garantia da previdência oficial, pública e compulsória.

Contudo, a previsão constitucional dessa natureza pública não significa necessariamente que a entidade deva ser estruturada na forma de autarquia ou mesmo de uma fundação com personalidade jurídica de direito público (fundação pública) e sim constituídos e regulados com as mesmas regras vigentes dos demais fundos de pensão fechados no Brasil, obedecidos princípios gerais estabelecidos na Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, ressalvadas as disposições específicas da Lei Complementar nº 108, da mesma data, que determinam um quadro normativo suficiente com base no qual os regimes complementares deverão ser instituídos.

Amir Lando⁸, Ministro da Previdência Social, explicou que na proposta em estudo, no tocante a expressão “natureza pública”, as entidades criadas se caracterizarão pela prestação de contas ao público e pela necessidade de definir-se em regulamento, processo seletivo para contratação de pessoas, obras, serviços e compras e mais uma vez descartou a publicização do mesmo para enfatizar que os fundos de pensão do setor público não poderão ser tratados como órgão público, sujeitos as licitações e outros procedimentos, pois incorreria em sua limitação o que acarretaria prejuízo e falta de competitividade frente às demais entidades.

Deste modo, entendemos que a atribuição de *natureza pública*, segundo o governo, não significa personalidade jurídica de direito público (autarquia ou fundação de direito público), nem tampouco responsabilidade subsidiária do Estado (planos modalidades CD), ou todas as sujeições (lei de licitações, lei do mandado de

⁸ LANDO, Amir.<www.previdencia.social.gov.br/SPC/noticias/12042004>

segurança, entre outras) e prerrogativas, como privilégios em juízo (prazos, foro). Em síntese, não significa submissão ao regime jurídico de direito público.

Deste modo, significa que o Regime de Previdência Complementar dos Servidores Públicos tem apenas o caráter público, pela qualidade de seus participantes (servidores), pelo seu objeto (previdenciário), transparência na gestão dos ativos, pela fiscalização por parte do patrocinador público, e, fiscalização dos Tribunais de Contas quanto às contribuições feitas pelo Poder Público.

Devido ao impacto das propostas apresentadas pelo governo a PEC 40/2003, houve uma mobilização muito grande e o debate sobre a Reforma da Previdência passou a ocupar lugar de destaque em toda a sociedade. Houve um número expressivo de audiências públicas realizadas pela Comissão Especial destinada a efetuar estudos em relação à reforma.

A seguir, os quadros indicam o quantitativo de Emendas sobre a Previdência Complementar dos Servidores apresentadas a Comissão Especial, observe-se (Tabela 4) que das 30 emendas propostas, 16 foram acolhidas parcialmente pela Comissão Especial e são as de nº 02, 46, 74, 103, 144, 210, 291, 308, 352, 383, 384, 399, 414, 426, 435 e 442.

**Tabela 4: Emendas acolhidas parcialmente pela Comissão Especial – PEC 40
Previdência Complementar dos Servidores Públicos**

PFL 02	Dep. Onyx Lorenzoni	Art. 40, § 14	<i>Estabelece critérios para a instituição do regime de previdência complementar dos servidores</i>
20	Bancada do PCdoB	Art. 202	<i>Possibilita a implantação de um regime de previdência complementar público</i>
PMDB 46	Dep. Adelor Vieira	Art. 40, § 14, da Constituição	<i>Permite que Estados e Municípios instituem regime complementar individualmente ou por intermédio de consórcios.</i>
PFL 74	José Carlos Aleluia	CF, art. 40, §§ 14 e 15	<i>Suprime as alterações promovidas nos §§ 14 e 15 do art. 40 da Constituição, preservando a necessidade de lei complementar federal que autorize a criação de regime previdenciário complementar voltado para servidores públicos. Como a emenda não exclui a revogação do § 16 do dispositivo, permanece a possibilidade de se conferir caráter compulsório a tal regime, relativamente aos servidores admitidos antes de sua instituição.</i>
PMDB 103	Jorge Alberto	CF, art. 40, §§ 14 e 15	<i>Resgata a exigência constitucional de lei complementar federal voltada a autorizar a instituição, por meio de lei ordinária local, de regime de previdência complementar para os servidores públicos de cada âmbito. Efetua a junção, na proposta de nova redação para o § 14 do art. 40 da Carta, dos textos contidos na PEC para os §§ 14 e 15 do dispositivo, o que preserva a exigência de que a lei instituidora de previdência complementar para servidores públicos seja de iniciativa do respectivo Poder Executivo.</i>
113	Dep. Ibrahim Abi-Ackel	Art. 40, § 14, da Constituição, redação dada pela PEC 40-A/03	<i>Regime complementar dos servidores públicos deverá ser público, observadas normas gerais dispostas em lei complementar</i>
P-SOL 143	Ivan Valente	CF, arts. 40, § 14, e 202, §§ 1º, 4º e 6º	<i>Determina que o regime de previdência complementar seja estabelecido na forma de “previdência complementar estatal” e disciplina a criação de entidades para administrar regime previdenciário com essa natureza.</i>
PSB 144	Carlos Mota	Emenda substitutiva global.	<i>Exclui a norma aprovada pela Comissão que apreciou a admissibilidade da proposta, segundo a qual os desembargadores não podem perceber mais do que 75% dos subsídios aplicáveis a Ministros do Supremo Tribunal Federal. Institui duplicidade de regimes próprios no âmbito da administração pública, assegurando a integralidade de proventos aos titulares de cargos efetivos</i>

			<p>“que desenvolvam atividades exclusivas de Estado” (CF, art. 40, § 15, na versão da emenda). Para os demais, o regime próprio assegura aposentadoria integral apenas até o limite de benefícios do INSS, remetendo os servidores a fundos de pensão para obtenção da parcela remanescente. A redação da emenda para o art. 40 não prevê critério para cálculo do valor da pensão por morte. No § 7º do art. 40, a emenda assegura a extensão, aos inativos, de gratificações de desempenho e de produtividade, matéria que vem sendo objeto de inúmeras ações judiciais. Em relação aos militares estaduais e aos das forças armadas, presumivelmente estende o regime previdenciário próprio com proventos integrais, tendo em vista que há erro de remissão no teor da emenda, que se refere ao § 16 do art. 40 quando provavelmente pretende aludir ao § 15 do dispositivo, já que esse é o último comando nele inserido. No âmbito do regime geral de previdência social, cria sistema de atualização dos salários de contribuição considerados para cálculo de benefícios no âmbito do regime geral de previdência social e institui regime previdenciário complementar público. Na previdência complementar dos servidores públicos, permite que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contribuam para os respectivos planos em valor não superior a duas vezes a contribuição do segurado, o que dobra o limite atual. Nas disposições transitórias do texto, o art. 4º efetua remissão à pensão por morte sem se dar conta de que não há norma relativa ao assunto contida no texto da emenda substitutiva global. A contribuição de inativos é cobrada, na emenda, apenas das parcelas de proventos e pensões que excedam o limite máximo dos benefícios do regime geral de previdência social. Por fim, a emenda determina a aplicação dos critérios que regem a aposentadoria especial no âmbito da iniciativa privada aos ocupantes de cargos públicos voltados a atividades semelhantes, até que haja norma específica voltada a esse outro segmento.</p>
PT 173	Dep. Nelson Pellegrino	Art.1º(art. 40,§14, art.202, § 1º, § 4º, 6º), insere artigo	Cria a possibilidade de fundos previdência complementar estatais, a serem regulados por lei complementar.
PSDB	Dep. João	Art. 12 da PEC	Suprimir o dispositivo para restaurar o § 16 do

210	Campos	40-A/03	<i>art. 40 que dá opção ao servidor de filiação ao regime complementar e também o art. 10 da Emenda Constitucional nº 20/98 (o qual exige lei complementar para disciplinar esse regime).</i>
211	Bancada do PSB	Art. 40, §§ 14, 15, 17, 18.	<i>Dá prazo de até 2 anos para a instituição do regime complementar. Determina que esse regime será público e fechado, de filiação facultativa e gerido sob a forma de capitalização, sendo administrado pelo BNDES, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia. Nos Estados e Municípios, a administração dos respectivos regimes complementares será do órgão responsável pela administração previdenciária pública local.</i>
226	Dep. Osório Adriano	Art. 40, § 14, redação dada pela PEC 40-A/03	<i>Concede prazo de 180 dias da publicação da Emenda para que seja instituído regime complementar</i>
246	Dep. Gilberto Kassab	Art. 40, § 14, redação dada pela PEC 40-A/03	<i>Regime complementar da União, Estados, DF e Municípios será de contribuição definida.</i>
PP 256	Dep. Francisco Turra	Acrescenta § 15 ao Art. 40 da Constituição, redação dada pela PEC 40-A/03	<i>Exige realização de auditoria, contratada por meio de licitação, para avaliar, semestralmente, a regularidade administrativa, financeira e contábil das entidades de previdência complementar de que participarão os servidores públicos.</i>
291	Dep. Augusto Nardes	Art. 40, §§14 e 15, da Constituição, redação dada pela PEC 40-A/03	<i>Exige lei complementar para que União, Estados, DF e Municípios possam instituir regime complementar. Teto do RGPS será aplicado somente àqueles que ingressarem no serviço público após a instituição do regime complementar</i>
292	Dep. Augusto Nardes	Art. 12 da PEC 40-A/03	<i>Suprime o dispositivo para que os atuais servidores possam optar pelo regime complementar e para que este seja instituído por lei complementar.</i>
PFL 308	Dep. José Thomaz Nonô	Art. 40º, § 14, da Constituição, redação dada pela PEC 40-A/03	<i>Permite que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, na União, Estados e Municípios, instituem regimes complementares para seus respectivos servidores</i>
PP 352	Dep. Vanderlei Assis	Art. 2º (Art. 40, § 14)	<i>Suprime texto da PEC, restabelecendo texto original da CF. Com isso, previdência complementar para servidores apenas com lei complementar.</i>
PFL 355	Dep. Dr. Pinotti	Art. 1º (art. 202)	<i>Cria previdência complementar pública. Instituída por lei complementar em até 180 dias após publicação da PEC.</i>
PFL	Dep.	Não especificou	<i>Institui automaticamente, após a publicação</i>

360	Pauderney Avelino	(pela lógica, ADCT)	<i>da PEC 40-A, o regime de previdência complementar para servidores de entidades da administração indireta, desde que estas mantenham vínculo com previdência fechada</i>
PPS 366	Geraldo Thadeu	Art. 1º da PEC 40/03 (art. 40, § 14 e 15). Suprime.	<i>Restabelece texto original da CF que prevê lei complementar para que se institua previdência complementar para os servidores da União, Estados, DF e municípios.</i>
PSB 368	Dep. Alexandre Cardoso	Acrescenta artigo	<i>Atribui responsabilidade exclusiva de gestão dos fundos de pensão de servidores a bancos oficiais de desenvolvimento</i>
PMDB 383	Dep. Mendes Ribeiro Filho	Art. 1º (art. 40, § 3º)	<i>Mantém, para os servidores que ingressarem após a publicação desta PEC, atual cálculo de proventos para o período de exercício até 30/4/03. Para o período posterior, considera contribuições para regime próprio e para previdência complementar</i>
PMDB 384	Dep. Mendes Ribeiro Filho	Art. 8º, §§ 1º, 3º, 4º	<i>Mantém, para os proventos de aposentadoria e pensão, dos que ingressarem antes da publicação desta PEC, atual cálculo de proventos para o período de exercício até 30/4/03. Para o período posterior, considera contribuições para regime próprio e para previdência complementar; Mantém paridade entre ativos e inativos para os servidores que ingressarem antes da publicação desta EC.</i>
PSB 399	Dep. Maria Helena	Art. 1º (art. 202, § 3º, 7º, 8º)	<i>Introduz a possibilidade de previdência complementar pública para todos os segurados do regime geral. Aumenta para até 2 vezes a contribuição do servidor à contribuição da União, de Estados e municípios, na condição de patrocinador, a entidades de previdência privada. Prevê que a União, Estados e municípios poderão constituir fundos de previdência complementar fechados para seus servidores, com contribuição facultativa do ente federativo, limitada a 2 vezes a contribuição do segurado.</i>
PTB 414	Dep. Arnaldo Faria de Sá	Art. 1º (art. 202, §§ 3º, 7º, 8º, 9º, 10)	<i>Introduz a possibilidade do segurado do regime geral aderir a uma previdência complementar pública a ser administrada pela União ou privada, conforme critérios estabelecidos em lei complementar. Aumenta o limite da contribuição da União, Estados e municípios como patrocinadores de fundos de previdência privada para duas vezes a do participante. Estabelece a gestão paritária do fundo de previdência complementar público entre representantes dos assistidos, patrocinadores</i>

			<i>e do Ente federado. Tais representantes serão eleitos em lista tríplice pelos respectivos representados, nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado para mandatos de 2 anos, renováveis.</i>
PTB 426	Dep. Arnaldo Faria de Sá	Art. 8º, §§ 1º, 3º e 4º	<i>Estabelece que o cálculo dos proventos de aposentadoria e pensões será correspondente à totalidade da última remuneração para o período exercido antes da publicação desta Emenda e, para o período posterior, terá como base às contribuições para este regime e o de previdência complementar. Restabelece paridade para os servidores e pensionistas que ingressarem antes da publicação desta Emenda</i>
PTB 435	Dep. Arnaldo Faria de Sá	Art. 1º (art. 40, § 1º, III, §§ 2º, 3º, I e II, 7º, 14, 15, 18 e acrescenta parágrafo).	<i>Aumenta o tempo mínimo para aposentadoria voluntária para 20 anos no serviço público e 10 anos no cargo. Aumenta o teto dos proventos de aposentadoria e pensão para o mesmo patamar do teto remuneratório do serviço público. Assegura integralidade para os servidores com 60-55 anos de idade e os aposentados por invalidez permanente. Garante média dos melhores cento e vinte salários de contribuições dentre os cento e oitenta últimos, na atividade privada ou pública, quando não cumprida a exigência de 20 anos no serviço público e 10 anos no cargo. Garante integralidade das pensões até o teto do regime geral e, no mínimo, 70% do que exceder esse valor, conforme o número de dependentes e a situação econômica do falecido; Estabelece que os segurados do regime previdência complementar serão apenas os servidores ativos e que a previdência complementar dos servidores será pública. Estabelece contribuição mínima de 5% e máxima de duas vezes a contribuição do segurado para os entes públicos na condição de patrocinadores de planos de previdência complementar pública. Dá isenção de contribuição previdenciária para servidores aposentados por invalidez permanente e aos com mais de 70 anos de idade. Estabelece regra de reajuste de inativos e pensionistas proporcionais ao tempo de</i>

			<i>contribuição para o regime de previdência, permitindo paridade proporcional.</i>
PTB 442	Dep. Arnaldo Faria de Sá	Art. 1º (art. 40, insere parágrafo)	<i>Restabelece texto da CF que prevê que a adesão a fundo de previdência complementar para os servidores que tiverem ingressado no serviço público até a data de publicação do ato que instituir o referido fundo será mediante prévia e expressa opção.</i>
PTB 453	Dep. Arnaldo Faria de Sá	Art. 1º (art. 202, §§ 3º, 4º e 5º)	<i>Permite a entidades abertas de previdência complementar operarem planos para os servidores públicos</i>

Fonte: Comissão da PEC 40/2003 – www.camara.gov.br

Renomados doutrinadores manifestaram-se de forma pública e ostensiva, discordância no tocante a característica jurídica da EFPC dos servidores públicos, se Associação, Fundação Pública ou Privada, Autarquia, com personalidade jurídica de direito privado (posição governo) ou personalidade jurídica de direito público, dando ensejo a duas correntes privatista e publicista.

5. CORRENTE PRIVATISTA

A Entidade Fechada de Previdência Complementar dos servidores públicos federais delineada na Proposta de Emenda Constitucional nº 40/2003, pelo governo, no tocante a publicização da mesma, deverá ser estrutura na forma de fundação, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado, constituída e regulada com as mesmas regras vigentes dos demais fundos de pensão fechados no Brasil. Assim sendo, a atribuição de “natureza pública”, no Regime de Previdência Complementar dos servidores públicos, não significa submissão ao regime jurídico de direito público, mas que a mesma tem apenas o caráter público, pela qualidade de seus participantes (servidores), pelo seu objeto (previdenciário), transparência na

gestão dos ativos, pela fiscalização por parte do patrocinador público, e, fiscalização dos Tribunais de Contas quanto às contribuições feitas pelo Poder Público.

Segundo dispõe a Lei Complementar nº 108/2001, em seu parágrafo único, art. 8º “*as entidades fechadas de previdência complementar devem organizar-se sob a forma de fundação ou sociedade civil*”. O Prof. José dos Santos Carvalho Filho, chama a atenção para o desuso da expressão “sociedade civil” que não mais se compatibiliza com o sistema adotado no novo Código Civil, que dividiu as sociedades em dois grandes grupos: as sociedades empresárias e as sociedades simples (art.982):

Como aquelas se caracterizam pelo fato de exercerem atividade típica de empresário, evidentemente com fins lucrativos, só se pode entender que as entidades de previdência terão que se enquadrar como sociedades simples

E, esclarece que:

a qualificação de *natureza pública* mencionada na lei não indica que a pessoa deva ter personalidade jurídica de direito público, o que só seria admissível para as fundações (mas não para as sociedades simples, de típica formação do direito privado); significa, ao revés, que a entidade tem a gestão de recursos públicos e visam à atividade de interesse público (previdenciária), circunstâncias que criam a necessária obrigação de controle por parte das entidades públicas. (FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo, p.565)

6.CORRENTE PUBLICISTA

O prof. Marcelo Leonardo Tavares, em recente obra, tece interessantes comentários do modelo de entidade estatal em que poderá se revestir o Regime de Previdência Complementar dos Servidores Públicos, que em sua opinião:

terão natureza fechada, isto é, não serão abertas ao público em geral, pois os benefícios somente poderão ser fruídos pelos servidores e seus dependentes. Serão também públicas, isto é, deverão observar uma organização com personalidade jurídica de direito público, em princípio como fundação autárquica.
(TAVARES, Marcelo Leonardo. Comentários à Reforma da Previdência, p.40/41)

Em complementação à sua exposição, no tocante a publicização do mesmo, faz uma restrição a instituição do regime facultativo complementar:

A possibilidade de ingerência política indevida do Poder Público na Instituição Previdenciária, pois não está definida sua organização, como serão escolhidos os cargos da Administração, etc.

Outro ponto bem lembrado pelo Prof. Marcelo Leonardo Tavares é de que “a história do relacionamento do Estado com as instituições de previdência desaconselha à aposta de que não haverá tentativa de utilização do fundo para finalidades diversas daquelas para as quais foi formado”. Pois como não há até o momento um modelo de organização estrutural do Regime em questão, uma possibilidade de ingerência política indevida do Poder Público no Regime de Previdência Complementar dos Servidores não seria descartável.

Já nas palavras do prof. Silvio Wanderley do Nascimento Lima, quanto a publicização do Regime de Previdência Complementar dos Servidores, entende que:

“a atribuição de "natureza pública", implica na subordinação, ainda que parcial, ao regime jurídico de direito público, com as sujeições e as prerrogativas típicas do aludido regime.”

(LIMA, SILVIO Wanderley do Nascimento.Comentários Sobre a Natureza Pública das Entidades Fechadas de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Titulares de Cargos Efetivos, p.287/873)

Na mesma senda publicista a Prof. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, entende que o citado dispositivo trata na verdade de:

regime de previdência pública, de caráter complementar, e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social e ao regime de previdência próprio do servidor público, sendo administrada por intermédio de entidade fechada e previdência complementar, de natureza pública.

(PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di.Direito Administrativo, p.485)

Para o prof. Fábio Zambitte Ibrahim, sobre o modelo de entidade estatal que deverão se revestir os fundos de pensão dos servidores públicos efetivos, entende que:

A Constituição também deixa expresso que a entidade responsável pela administração da previdência fechada dos servidores será pessoa jurídica de direito público. Em razão de tal preceito, cotejado com a Lei Complementar nº 108/01 (art. 8º), resta concluir-se que será necessariamente uma fundação pública.

(IBRAHIM, Fábio Zambitte.Comentários à Reforma da Previdência,p.42)

Há muitos argumentos contrários a publicização dos fundos de pensão dos Servidores Públicos, para o ex-Secretário de Previdência Social, Marcelo Viana Estevão⁹, "tratando-se de dinheiro público, esses recursos podem ser utilizados pelos governos federal, estaduais e municipais em investimentos de seu interesse. A tendência é que isso ocorra, principalmente, em Estados e Municípios onde o controle dos recursos é menor."

Para o ex-Secretário de Previdência Complementar, José Roberto Savóia¹⁰, "os fundos de natureza pública ficarão engessados porque serão administrados pelas mesmas regras que os demais órgãos públicos. Os funcionários precisarão ser contratados por concurso público. As compras de produtos e serviços precisarão ser feitas por licitação."

Segundo a Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Complementar – ABRAPP,

"sujeitos aos procedimentos burocráticos, os novos fundos dificilmente conseguirão ser as entidades ágeis que os fundos dos trabalhadores privados conseguem ser, uma vez que lhes faltará autonomia na contratação/dispensa de pessoal e de serviços de terceiros, e na definição da política salarial."
(ABRAPP.Reforma da Previdência e Perspectivas de Regulação e Fiscalização da Previdência Complementar,2004.)

⁹ www.folhaonline.com.br/jornal

¹⁰ Ibid.,

7. A ORIGEM DA EXPRESSÃO “NATUREZA PÚBLICA” NO REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS

O Professor Silvio Wanderley do Nascimento Lima¹¹, argumenta que a expressão natureza pública na EFPC dos servidores “em linguagem jurídica, significa algo que tem pertinência ou identificação com as finalidades do Estado e com os interesses superiores de que o mesmo é curador.”

Logo, conclui, que: “deter natureza pública importa em contar com substância ou atributos que vincule o objeto examinado (o agente, a coisa, o bem, o liame jurídico etc.) aos cometimentos estatais”.

Em complementação ao conceito, diz-se, ainda, que: “a atribuição de natureza pública implica na subordinação, ainda que parcial, ao regime jurídico de direito público com as sujeições e as prerrogativas típicas do aludido regime”. Interpretação oposta a do Governo que tem sustentado que a expressão em referência não comporta uma submissão ao regime jurídico de direito público.

8. PLANO DE CONTRIBUIÇÃO DEFINIDA

Outro ponto que também é alvo de questionamentos na EFPC dos servidores é o que alude o art. 40 § 15 da CRFB, em que “o regime de previdência complementar

¹¹ LIMA, Silvio Wanderley do Nascimento. **Comentários sobre a natureza pública das entidades fechadas de previdência complementar dos servidores públicos titulares de cargo efetivo**. RPS, nº 287, 2004, p.288.

público deve oferecer aos seus participantes planos de benefícios apenas na modalidade de “contribuição definida”.

No projeto original da Proposta de Emenda Constitucional nº 40/2003, enviada ao Congresso Nacional havia uma recomendação do Relator, deputado José Pimentel, em seu relatório vencedor de que “aos servidores de carreiras típicas de Estado deveriam ser ofertados planos previdenciários de benefício definido, como uma forma de fortalecer o Estado.” Embora tivesse sugerido, para a previdência complementar dos servidores públicos a adoção do sistema de benefício definido, no qual o participante de um plano de benefícios no âmbito de uma EFPC sabe de antemão quanto vai receber na inatividade, o mesmo Relator modificou o texto para instituir a modalidade de contribuição definida, que é diametralmente oposta, ou seja, o participante receberá o benefício de acordo com os rendimentos de suas reservas individualizadas, sem, obviamente ser possível determinar de antemão o valor do benefício. Além disso, incluiu a já referida “natureza pública” como característica da EFPC que complementarão as aposentadorias e pensões dos futuros servidores públicos.

Art.40

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o §14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto do art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de **natureza pública**, (destaque é nosso) que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de **contribuição definida**.

José Cechin¹², em recente obra, faz um alerta dos riscos atuariais concernentes ao plano de contribuição definida do Regime de Previdência Complementar dos Servidores Públicos. Diz o Autor: “Nesta modalidade não há nenhum risco atuarial para o patrocinador do plano: todos os riscos recairão sobre o participante. Se a contribuição se revelar insuficiente, a consequência será um benefício menor ou de menor duração. Se o participante exaurir o capital em vida, a consequência também terá que ser suportada por ele.”

Pelo regime de benefício definido, o valor do benefício a ser pago ao participante independe das reservas formadas por este durante o seu período de contribuição ou das taxas de juros aplicadas ao capital e este valor já é preestabelecido antecipadamente. Prevalece à solidariedade entre os participantes: se o participante por algum motivo imprevisto (doença, invalidez, etc.) se vê impossibilitado de continuar contribuindo, mesmo que não tenha atingido um tempo considerável de contribuição, será agraciado com a concessão do benefício, que é diametralmente oposto ao regime de contribuição definida, ou seja, o participante receberá o benefício de acordo com os rendimentos de suas reservas individualizadas, sem, obviamente, ser possível determinar de antemão o valor do dito benefício.

Segundo o advogado Luiz Alberto dos Santos:

A maioria dos especialistas considera que um plano de BD é mais justo, ao considerar os fatores idade, tempo de serviço e salário, mas

¹² CECHIN, José. **PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR CAPITALIZADA NO SERVIÇO PÚBLICO CONVERGÊNCIA ENTRE REGIMES**. RPS. 2005, P. 297/599.

reduzindo a importância do salário - que no plano CD é o fator primordial. O plano BD é geralmente estruturado de modo a proporcionar um benefício relacionado ao salário final do participante, assegurando portanto um nível adequado de reposição. Já no plano CD o empregado assume o risco da inflação e depende do resultado dos investimentos para preservar o valor dos seus benefícios, produzindo grande incerteza. E, num plano BD, os riscos e resultados dos investimentos são assumidos pelo fundo de pensão (e pelo empregador); no plano CD, o risco é assumido integralmente pelo empregado. Não há nenhuma responsabilidade para os patrocinadores em caso de as reservas do plano não serem suficientes para o pagamento dos benefícios, ou no caso dos benefícios serem menores do que o esperado.
(SANTOS,2000,p2)

Assim, o valor a receber pelo servidor ao se aposentar irá depender do cálculo feito a partir das contribuições efetuadas ao longo dos anos trabalhados e da capitalização dos investimentos realizados pelo Fundo que contará no seu Conselho com três representantes do Patrocinador – União – e três representantes dos servidores optantes pelo Fundo. O servidor efetuará uma contribuição determinada, sendo indeterminado o valor do benefício que variará conforme a rentabilidade do mercado financeiro, ou seja, o risco ficará por conta de cada participante que arcará com os prejuízos a que estarão sujeitas as aplicações. Aplica-se, ainda, a Entidade Fechada de Previdência Complementar dos Servidores a proibição de aporte de recursos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, sendo vedado ao poder público qualquer manifestação nesse sentido, “salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado”. O país optou na reforma previdenciária por linha diversa da adotada pela maioria dos países que integram a OIT – Organização Internacional do Trabalho, os quais têm previdência complementar regida pelo “regime de benefício definido”.

Ao que tudo faz crer, o legislador Constituinte derivado definiu essa modalidade exclusiva como forma de evitar que o Estado assuma quaisquer riscos atuariais relativos à complementação de aposentadoria de seus futuros servidores. O único risco atuarial que permanece com o Estado é o relativo à parcela básica do benefício, limitado ao teto.

Conforme relata José Cechin ,tal dispositivo, conquanto eficaz:

“para proteger o Estado, deixa os servidores sem adequada proteção nas situações de risco, como na morte em atividade, na doença, na invalidez e na sobrevivência ao esgotamento das reservas. O Estado fica vedado de assumir a cobertura desses riscos. Competirá ao servidor buscar essa cobertura adicional, o que pode ser feito individual ou coletivamente, por intermédio da entidade que opera o plano, mas sem que ela assumo o risco, ou seja, averbando planos oferecidos por companhias de previdência ou seguradas privadas.”

Essa matéria deverá ser objeto de regulação na lei que adotar o teto e instituir o plano complementar e sua entidade operadora.

9. OS EFEITOS PARA OS FUTUROS SERVIDORES QUE INGRESSAREM NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA APÓS A CONSTITUIÇÃO DO REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES E PARA OS QUE JÁ ESTAVAM NO SERVIÇO PÚBLICO (ART. 40, §§ 15 E 16, CRFB/88)

Os servidores admitidos após a adoção do teto, terão tratamento previdenciário similar aos dos trabalhadores da iniciativa privada. As aposentadorias de ambos teriam como visto, duas componentes, uma de responsabilidade pública, limitada ao teto, e outra complementar, de responsabilidade da entidade fechada. Com isso, o Estado começaria a transição para uma previdência única, seguindo tendência universal.

Os servidores que vierem a ingressar no serviço público após a criação do fundo, terão teto de aposentadoria de R\$ 2.801,82¹³, o mesmo válido para os trabalhadores do Regime Geral de Previdência. Segundo o Governo o objetivo do fundo é garantir uma complementação à aposentadoria dos servidores com renda superior a R\$ 2.801,82 que ingressarem no serviço público depois da instituição do regime de previdência complementar e para os atuais por meio do termo de opção, nos termos do § 16 do art. 40 da CRFB/88.

O servidor que está em cargo efetivo, concursado e nomeado, e não tem tempo para se aposentar, vai ter direito de optar ou não por essa modalidade de Previdência. Daqui a algum tempo, quando a União e o Estado regulamentarem o Regime de Previdência Complementar, o servidor em cargo efetivo que estiver recolhendo contribuições para o Regime Público de Previdência do Estado poderá optar por ficar onde está ou passar para o regime complementar. Sobre o Regime Complementar dos Servidores Públicos, o que nós temos hoje é um conjunto de hipóteses. Mas podemos levantar algumas hipóteses do que acontecerá. O regime complementar se

¹³ Portaria MPS nº 119, de 18/04/2006

desdobra em duas partes. O Estado garante uma aposentadoria básica, que, hipoteticamente, poderá ser o limite estabelecido pelo INSS, de R\$ 2.801,82. E o servidor em cargo efetivo, que ganha na ativa, por exemplo, R\$ 3.000,00, deverá contribuir com uma parcela mensal sobre o complemento de cerca de R\$ 198,18. Mas é bom deixar bem claro que esse sistema complementar é facultativo para quem está em cargo efetivo. Na ocasião, o servidor que estiver nessa situação deverá analisar as vantagens e desvantagens de permanecer no regime público de Previdência do Estado ou passar para a Previdência Complementar. No regime público de Previdência as alíquotas são fixas e na Previdência Complementar, o servidor poderá optar pela alíquota de contribuição que lhe é mais favorável.

Para os servidores com renda inferior a R\$ 2.801,82, continua a garantia da previdência oficial, pública e compulsória na qual são descontados 11% de sua remuneração.

Aplica-se, ainda, à previdência complementar pública a proibição de aporte de recursos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, sendo vedado ao poder público qualquer manifestação nesse sentido, “salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado¹⁴.

¹⁴ Art. 202, § 3º, CRFB/88 c/c art. 6º, § 1º da Lei Complementar nº 108/2001.

12.CONCLUSÃO

O cerne de qualquer reforma é sua instituição inicial, pelo que procuramos analisar no presente trabalho, as EFPC¹⁵ que venham a ser criadas pelos entes federados para complementação dos benefícios previdenciários de seus servidores deverão ser regidas pelo Direito Privado, obedecidos princípios gerais estabelecidos na Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, ressalvadas as disposições específicas da Lei Complementar nº 108, da mesma data, que determinam um quadro normativo suficiente com base no qual os regimes complementares deverão ser instituídos.

O principal objetivo do Projeto de Emenda Constitucional nº 41/2003, é a uniformização do tratamento previdenciário dispensado aos trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho e aos servidores públicos.

Sob alegação de distorções entre o RGPS e o RPPS, o Governo trabalha no sentido de implementar o regime de previdência complementar para o servidor público federal, pois, acredita, assim ver viabilizada a recomposição do equilíbrio da previdência pública e a garantia de sua solvência em longo prazo.

Da abordagem realizada na elaboração deste trabalho restou demonstrado que as principais restrições apontadas para a implantação da EFPC dos servidores

¹⁵ Em 22.01.07, no Boletim do Servidor Público, editado pelo Ministério do Planejamento, foi publicado o PL que institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais de que trata o art. 40 da CRFB. A entidade será uma fundação com personalidade jurídica de direito privado e integrará a Administração Pública Indireta. O Ministério do Planejamento informou que o Anteprojeto deverá ser enviado ao Congresso Nacional em fevereiro/2007.

públicos seria a possibilidade de ingerência política indevida do Poder Público nos fundos de pensão dos servidores, pois não há definição sobre sua organização, como serão escolhidos os cargos de Administração, etc; e a limitação de fornecimento de plano na modalidade de contribuição definida, uma vez que o participante não terá garantia de recebimento de valor determinado de benefício compatível com os valores depositados. A história do relacionamento do Estado com os fundos de pensão desaconselha a aposta de que não haverá tentativa de utilização do fundo para finalidades diversas daquelas para as quais foi formado e a natureza de contribuição definida demonstra a descrença do próprio Estado na liquidez do sistema.

De qualquer forma, a filiação, mesmo para aqueles que ingressarem no serviço público após a publicação do ato de instituição dos respectivos Planos Complementares, é facultativa. Criado o Plano na entidade da Federação, as contribuições e os benefícios do regime próprio serão limitados ao teto do INSS. O servidor poderá, se quiser, se filiar ao Plano Complementar, buscar a complementação na previdência privada, outras formas de investimento, ou simplesmente se conformar com a limitação futura de seu benefício.

Por este prisma, o presente trabalho desenvolveu-se sob uma perspectiva de análise centrada no empenho do Governo Federal em aprovar sua Proposta de Emenda Constitucional nº 40/03 e da participação ativa do Congresso Nacional na aprovação da mesma.

Para tanto, tomou-se como referenciais básicas sua Proposta de Emenda Constitucional nº 40/03 e o Relatório da Comissão Especial destinada a apreciar e proferir Parecer quanto ao mérito da proposição da mesma, pois assim procedendo se obteria um modelo ideal e coeso para a Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais, permitindo a análise entre o que foi apresentado e o que foi realmente aprovado, pois assim procedendo se obteria um modelo ideal que agradasse a ambos os lados permitindo a análise entre o que foi programado pela Proposta de Emenda Constitucional nº 40/03 e o que realmente deverá ser implementado.

Sob essa perspectiva, o trabalho fez uma abordagem percuciente sobre as mudanças significativas ocorridas no âmbito da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 40/03, que se consubstanciou na Emenda Constitucional nº 41/03, através do qual foram introduzidos não somente conceitos novos, mas também elementos de ação prática, bases gerenciais e metas.

Tal abordagem permitiu conhecer e entender, com maior nitidez, o perfil mais adequado ao Regime de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais que venham a ser criados pelos entes federados.

Ou melhor, essa abordagem possibilitou compreender quais são os mecanismos intrínsecos da Proposta de Emenda Constitucional nº 40/03, e como esses estão articulados com as ações de médios e longos prazos que conduzem aos

resultados e como esse instrumento de gestão consolidam o que ficou ratificado na Emenda Constitucional nº 41/03.

Como visto, o propósito do presente trabalho foi mostrar a posição do governo, do Congresso, doutrinadores e servidores e de toda a sociedade na implantação desse novo modelo de Previdência Complementar. Analisa-se, também, o que esse regime pode trazer de benefícios ou não para a sociedade e também para os servidores.

No estudo desse esforço foram também apresentados os conceitos para sua “natureza pública”, enfim, as declarações de renomados doutrinadores que demandaram reflexões sobre as novas idéias e os novos conceitos abarcados pela expressão em referência.

Do ponto de vista estritamente econômico, a introdução de um regime complementar para a previdência dos servidores públicos pode até ser positiva. A falta de clareza sobre alguns aspectos do tema e a pressa em sua regulamentação, no entanto, podem comprometer os eventuais benefícios da mudança tanto para as finanças públicas como para os servidores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Martini, Renato. Introdução à Pesquisa. Disciplina do Curso de Pós-graduação em Direito da Administração Pública – UFF, 2002.

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. Normas para Apresentação de Trabalhos Acadêmicos. NBR 14724.2002.

LEITE, Celso Barroso. Direito Enciclopédico de Previdência Social. Ed. LTr.1996.

Coletânea de Normas dos Fundos de Pensão. Ministério da Previdência Social – MPS e Secretaria de Previdência Complementar – SPC. Brasília - 2004

Artigos do Jornal Folha de São Paulo, de São Paulo – SP

In <http://www.adusp.org.br/noticias/Boletim/190803/Default.htm>

BARROSO, Luis Roberto. O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas.(2ª edição).Ed. Renovar.1996.

BEVILÁQUA, Clóvis, Comentários ao Código Civil, 1958

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2004.

CECHIN, José. Previdência Complementar Capitalizada no Serviço Público, Convergência entre Regimes.nº 297.RPS.2005.

DUALIBI, Julia – artigo: Previdência Privada do Chile gera polêmica – folha online – 2003 – <http://www.folhaonline.com.br/noticias/110503>.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di, Curso de Direito Administrativo. (17ª Edição). Ed.

FERREIRA, Pinto. Curso de Direito Constitucional. (5ª ed.) Ed. Saraiva. 1991.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. (15ª ed.)Ed. Lumen Júris, 2006.

HIDALGO, Manuel Jesus. No Chile, aposentadoria sem alegria, Santiago. Estudo publicado pela Revista Adusp.2003.

LIMA, Silvio Wanderley do Nascimento . Regulação e Previdência Complementar Fechada (1ª ed.).Rio de Janeiro: LTR.2004.

LIMA, Silvio Wanderley do Nascimento (2004). Comentários sobre a Natureza Pública das Entidades de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Titulares de Cargos Efetivos. RPS, nº 287, outubro/2004.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. Primeiras Lições de Previdência Complementar. São Paulo: LTR, 1996

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 8ª edição.Ed. Malheiros. 1996.

MOARES, Alexandre de. Direito Constitucional. 17ª edição. Ed. Atlas.2005.

RODRIGUES, Silvio. Direito Civil – Parte Geral – vol I, 26ª edição, Ed. Saraiva.1996

SANTOS, Luiz Alberto. Planos de Contribuição Definida: porque o Governo quer limitar os fundos de pensão dos servidores públicos.
<http://www.pt.org.br/assessor/planos%20de%20contribuicao%20definida.html>

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 6ª edição, Ed. RT.1990.

TAVARES, Marcelo Leonardo; IBRAHIM, Fabio Zambitte; VIEIRA, Marco André Ramos.Comentários a Reforma da Previdência. Rio de Janeiro: Ed. Impetus, (os autores) 2004.

Proposta de Emenda Constitucional nº 40, de 30 de abril de 2003

Modifica os arts. 37,40,42,48,96,142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998

Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003

Modifica os arts. 37, 40, 42,48,96,149 e 201 da Constituição Federal, revogam o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001

Dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências

Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001

Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências

Lei nº 294, de 05 de setembro de 1895

Dispõe sobre a fiscalização das empresas de seguro

Lei 3.397, de 24 de novembro de 1888

Institui a Caixa de Socorro para os ferroviários das empresas estatais

Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977 (revogada pela LC 109, de 29/05/2001)

Dispõe sobre as entidades de previdência privada, e dá outras providências.

Lei 8.212, de 24 de julho de 1991

Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências

Lei 8.213, de 24 de julho de 1991

Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

Lei nº 8.666/93

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942

Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro