

CONSÓRCIOS PÚBLICOS E GESTÃO FINANCEIRA DE REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA NO BRASIL: em busca de um modelo eficiente, democrático e seguro

Fernando Ferreira Calazans¹

Artigo publicado na REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO, v. 2, n. 9, jun. /jul. 2012.

Resumo

O artigo tem por objetivo propor modelo de consórcio público para prestação de serviços em regime de gestão associada visando maior eficiência e segurança na alocação dos recursos monetários dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) no mercado financeiro e, por conseguinte, buscar, em certa medida, restabelecer a sustentabilidade dos RPPSs. Primeiro, o trabalho descreve a evolução histórica das atribuições dos conselhos da Previdência Social Brasileira, com ênfase na gestão financeira, e as normas gerais de contratação de consórcios públicos. Em seguida, constrói modelo teórico de consórcio público com base nos paradigmas contemporâneos dos consórcios públicos e da gestão previdenciária no Brasil. Ao final, o artigo reconhece a necessidade de aprofundamento do debate sobre a criação de consórcio público para os RPPSs que atenda à legislação e seja capaz de prestar os serviços necessários ao fiel cumprimento das atividades dos RPPSs, em especial para os RPPSs dos municípios do interior do país, que possuem maior dificuldade financeira para a consecução de suas atribuições constitucionais e legais.

Palavras-chave: previdência, gestão financeira, servidor público, consórcio público.

1 INTRODUÇÃO

A Previdência Social Pública Brasileira, de caráter obrigatório, é constituída pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que amparam os servidores públicos das três esferas de governo do país, e pelo Regime Geral, que protege os trabalhadores da iniciativa privada e os servidores públicos sem a proteção dos RPPS's.

Em virtude da complacência legislativa e da ausência de lógica financeira e atuarial aplicadas à gestão dos RPPSs (CAETANO, 2006), até a publicação da Lei nº 9.717 e da Emenda Constitucional (EC) nº 20, em 1998, as despesas com aposentados e pensionistas passaram a comprometer cada vez mais o gasto com pessoal dos entes federados. Segundo Giambiagi (2007), em 1998, enquanto o RGPS possuía déficit financeiro de 0,7% do PIB, os RPPSs federal, estaduais e municipais, de 3,7% do PIB, tomados conjuntamente.

¹Advogado e Mestre em Administração Pública com ênfase em Previdência Social. É Assessor Jurídico da Secretaria de Gestão Previdenciária do Município de Belo Horizonte, ex-Gerente de Benefícios do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais. É professor visitante da Escola Nacional de Administração de Angola. E-mail: fernandocalazans@adv.oabmg.org.br

Diante disso e no contexto da busca pelo equilíbrio das contas públicas e do ajuste fiscal, os entes federados buscaram adequar seus sistemas previdenciários ao novo marco institucional da Previdência no Serviço Público, advindo da reforma previdenciária de 1998, trazida pela Lei nº 9.717 e pela Emenda Constitucional nº 20.

Aludidas normas criaram várias regras, tais como: preservação do equilíbrio financeiro e atuarial; proibição de criação de consórcios para pagamento de benefícios previdenciários; além de fixar regras detalhadas para aplicação de recursos no mercado financeiro e garantir pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do RPPS e participação de representantes dos servidores nas instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação, entre outros.

Uma das formas que os RPPSs têm encontrado para equacionar seus déficits atuariais e restabelecer o equilíbrio dos seus planos é através da segregação de massas² e capitalização³ de recursos aplicados no mercado financeiro (tabela 1), orientação dimanada do Ministério da Previdência Social (MPS)⁴, com base nos preceitos estabelecidos pela Lei nº 9.717, de 1998. Não por acaso, em que pese a crise econômica internacional de 2008, o patrimônio dos RPPSs das três esferas de governo quase dobrou em cinco anos (2006-2010), atingindo o patamar de R\$49,4 bilhões. (BRASIL, MPS, 2009a e 2010a)

Tabela 1: Recursos financeiros dos RPPSs – Brasil
– dez.2006-2010

Ano	Recursos (R\$)
2006	25.150.308.589
2007	32.148.269.496
2008	37.471.273.889
2009	45.253.251.468
2010	49.498.001.267

Fonte: Anuários Estatísticos da Previdência Social
2008 e 2010

Elaboração: O autor

²Segregação de massas é a “separação dos segurados vinculados ao RPPS em grupos distintos que integrarão o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário”. (art. 2º, XIX da Portaria MPS nº 403/08)

³Regime de capitalização é aquele em que as contribuições fixadas no plano de custeio pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, acrescidas ao patrimônio, às receitas por ele geradas, sejam suficientes para a formação de recursos que garantam a cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios e da taxa de administração. (art. 2º, XI da Portaria MPS nº 403/08)

⁴Art. 5º, II, ‘b’, da Portaria MPS nº 204/08.

Em razão disso, “a qualificação dos gestores tornou-se indispensável perante o rápido crescimento do setor”. (BRASIL, MPS, 2009b, p. 1) Aliada à necessidade de qualificação dos gestores, está a dificuldade de atingi-la no que se refere ao corpo técnico dos RPPSs de pequenos municípios, que possuem reduzidas taxas de administração e, por conseguinte, estruturas organizacionais diminutas.

Em tese, quanto menor o município, menor o número de beneficiários do seu RPPS e o valor de seus salários e conseqüentemente o valor da taxa de administração⁵ do RPPS, que está relacionado com a folha de pagamento do ente federado. No entanto, independentemente da quantidade de beneficiários, os entes federados necessitam de estrutura funcional mínima para gerirem os seus RPPSs, em especial, de corpo técnico de servidores com conhecimento específico em economia e finanças públicas, objeto de pesquisa deste artigo. Mencionada situação exige dispêndio de recursos para capacitar e remunerar adequadamente o seu corpo técnico, escasso na maioria dos RPPSs, que se refere aos regimes dos municípios do interior, que correspondem a 97% dos RPPSs do país⁶.

Assim, os RPPSs menores tornam-se mais dependentes dos entes federados por conta dessa ausência de recursos, o que dificulta a capacitação de seus quadros e a contratação de pessoal especializado, na falta de pessoal efetivo. Por conseguinte, esses entes têm maior dificuldade para cumprirem as regras estabelecidas pelos órgãos reguladores do setor, no caso o Ministério da Previdência Social e o Conselho Monetário Nacional.

Além disso, por conta da insuficiência de recursos dos RPPSs do interior, boa parte deles contrata instituições financeiras⁷ para prestação de serviços em bloco, contemplando atividades de diagnóstico, contabilidade, análise de benefícios, assessoria atuarial, controle de contribuição, folha de pagamento, tecnologia, cadastramento, assessoria técnico-jurídica, elaboração da folha de pagamento e administração da carteira de investimentos.

Oportuno registrar, em relação à última atividade, a de gestão de ativos, o aparente conflito de interesses existente entre a instituição financeira, que almeja lucro; e o RPPS, que pretende potencializar o resultado de seus investimentos e que, ao mesmo tempo e de forma contraditória, até por conta da ausência de “*expertise*”, permite que o banco administre a sua carteira de recursos, aplicando-os em fundos de investimento por ele próprio administrados.

Por essas razões, diante da magnitude dessa política social, considerando o grande número de RPPSs municipais, diante da necessidade de os RPPSs preservarem o equilíbrio

⁵A taxa de administração, destinada a cobrir despesas operacionais do RPPS, é calculada de acordo com o número de segurados e o valor de seus rendimentos (art. 15 da Portaria MPS nº 402/08).

⁶Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=1084>>. Acesso em: 17abr.2012.

⁷Disponível em: <<http://www1.caixa.gov.br>> e em: <<http://www.bb.com.br>>. Acesso em: 26abr.2012.

financeiro e atuarial e de manterem corpo técnico especializado em economia e finanças, haja vista o crescimento do patrimônio financeiro dos RPPSs nos últimos anos, considerando que inexistente vedação legal para a criação de consórcios visando à prestação de serviços públicos nessa área, diante das exigências fixadas pelo órgão regulador para aplicação dos recursos dos RPPSs no mercado financeiro e considerando que a vedação legal a que se refere o inciso V do art. 1º da Lei nº 9.717, de 1998⁸ limita-se ao pagamento de benefícios previdenciários, necessário se faz propor modelo de consórcio público, mesmo que preliminar, para prestação de serviços visando maior eficiência e segurança na alocação dos recursos dos RPPSs no mercado financeiro e, por conseguinte, buscar restabelecer a sustentabilidade dos RPPSs no longo prazo.

Com essa iniciativa, pretende-se diminuir os gastos dos RPPSs, especialmente os dos municípios menores, que são a grande maioria do país, com a prestação de serviços em gestão financeira de recursos. Além disso, a uniformidade e o volume de aplicação conjunta desses recursos em fundos e na compra, em larga escala, de títulos públicos federais possibilitarão a negociação de taxas menores no mercado financeiro. A economia esperada poderá ser vertida para outras atividades, como a revisão de fluxos de procedimentos e a capacitação de pessoal noutras áreas da gestão dos RPPSs, tais como Direito, Administração, Ciências Contábeis e Atuariais, Auditoria etc. Ademais, a criação do consórcio, por sua própria natureza e estrutura legal, reduziria, em tese, a ingerência política na gestão dos RPPSs dos entes consorciados, visto que a sua administração seria colegiada e interfederativa, bem como fiscalizada pelo próprio consórcio.

Para tanto, após esta introdução, o artigo (Seção 2) recuperou a evolução histórico-normativa dos regimes de previdência social do país com foco na gestão financeira, descreveu o marco regulatório dos consórcios públicos no Brasil (Seção 3). Em seguida, propôs modelo de consórcio público para gerir os recursos dos RPPSs (Seção 4) e, ao final, reconhece a importância de se criar estrutura consorcial que seja capaz de prestar a variedade de serviços necessários ao fiel cumprimento das atribuições dos RPPSs, em especial dos municípios do interior, que possuem maior dificuldade financeira para a consecução de suas atividades.

2 GESTÃO FINANCEIRA DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

⁸“Art. 1º [...] V – [...] vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios”.

Tendo como referência a descrição da evolução histórico-normativa das atribuições e funcionamento dos conselhos gestores da Previdência Social Brasileira, no período de 1888 a 2010, realizada por Calazans (2010), esta Seção descreverá os aspectos atinentes às formas de gestão financeira dos regimes de previdência, experimentadas ao longo da história do país.

Nesse período, foram várias as maneiras pelas quais as instituições de previdência geriram os seus recursos financeiros. O Decreto nº 4.682 de 1923 – a Lei Eloy Chaves –, considerado o ponto de partida para a criação da Previdência Social Brasileira, determinou a instituição de uma Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP), de filiação obrigatória, para os empregados de cada uma das empresas ferroviárias, com a concessão de aposentadoria, pensão, assistência médica e farmacêutica.

Mencionado Decreto preceituava que as CAPs dos ferroviários eram dirigidas por um Conselho de Administração, composto pelo Presidente, dois empregados do quadro e dois eleitos, de três em três anos, cujos membros exerciam suas funções gratuitamente. Todos os recursos eram aplicados no mercado financeiro de acordo com resolução do Conselho.

Noutro período, sob a égide da Constituição outorgada de 1937, foi editado o Decreto-lei nº 7.526 de 1945, que determinou a criação de um só instituto de previdência, denominado de Instituto dos Seguros Sociais do Brasil (ISSB), não instalado em virtude de desinteresse político, haja vista a queda de Getúlio Vargas (quem idealizou a sua criação) com o Golpe de Estado de 1945. (MALLOY, 1986)

As diretrizes da política e da orientação técnica do ISSB, caso tivesse sido instalado, seriam conduzidas por Conselho Técnico, composto de quatro representantes dos Ministérios do Trabalho, Saúde, Agricultura e Fazenda; de dois técnicos designados pelo Presidente da República; e de dois representantes dos segurados; além do seu presidente.

A gestão financeira do ISSB seria fiscalizada por Junta de Controle formada de cinco membros, todos especialistas em contabilidade, designados um, pelo Presidente da República, que a presidiria; outro, pelo Tribunal de Contas; outro, pela Contadoria Geral da República; e dois indicados pelos segurados.

Em 1950, diante da necessidade de uniformizar o Sistema de Previdência Nacional e considerando que a elaboração de lei orgânica previdenciária com o intuito de promover uma reforma mais profunda seria tarefa de alta complexidade, optou-se pela mera edição do Decreto nº 35.448, que expediu o Regulamento Geral dos IAPs. Dentre outras questões, ele ampliou o plano de benefícios dos IAPs, que passaram a conceder: aposentadoria por velhice, invalidez e ordinária, auxílio-doença, auxílios-maternidade e funeral, além de pensão, pecúlio e serviços médicos e complementares.

Por meio desse Regulamento Geral, os IAPs tornaram-se autarquias federais. Eles gozavam dos privilégios da União e eram presididos por brasileiro nomeado pelo Presidente da República. Junto a cada Instituto funcionava um Conselho Fiscal, sob a coordenação do Departamento Nacional da Previdência Social (DNPS). Relevante destacar que a prestação dos serviços médicos, readaptação profissional e aplicação de reservas no mercado financeiro eram feitas em conjunto pelos IAPs no regime de Comunidades Administrativas.

A organização e o funcionamento dessas Comunidades, cuja gestão era autônoma, com a participação obrigatória dos Institutos na sua gestão e custeio, eram estabelecidos em regimento expedido pelo DNPS, com a aprovação do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio. Tais Comunidades eram geridas por Conselho Diretor composto de cinco membros designados pelo Ministro do Trabalho, os quais escolhiam entre si o Diretor Executivo, com mandato de três anos, sendo vedada a segunda recondução.

A indicação dos membros do Conselho era feita pelos IAPs, sendo um para cada Instituto, e recaía em servidores efetivos dessas instituições. Cada Comunidade possuía uma Junta de Controle composta de quatro membros, representando em partes iguais segurados e empresas, sob a presidência de um delegado do DNPS. Às Comunidades aplicavam-se, no que coubessem, as disposições relativas aos Conselhos Fiscais dos Institutos.

Atualmente, após longo período de ausência de participação social na gestão dos regimes previdenciários, época em que o Governo Militar extinguiu os IAPs e centralizou a sua gestão, a Constituição cidadã de 1988 restabeleceu tal garantia por meio do seu art. 10, consagrando o princípio da participação social. Segundo esse dispositivo, “é assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”.

A necessidade de dar continuidade ao processo de estabilização monetária, iniciado com o Plano Real, em abril de 1994, exigiu intenso esforço fiscal para equilibrar as contas do País, contemplando a adoção de modificações administrativas, tributárias e previdenciárias. Tendo esse quadro em perspectiva, em 1995, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso, Proposta de Emenda Constitucional para alterar a previdência geral, a dos servidores públicos e a complementar.

Depois de três anos de discussão e após promulgação da Lei nº 9.717, aludida proposta foi convertida na Emenda Constitucional nº 20. Essa reforma se limitou a promover alterações paramétricas no RGPS e nos RPPSs. Em relação aos RPPSs, essa Emenda, em síntese, previu ajustes para impedir a concessão precoce de aposentadorias, haja vista a ausência de lógica atuarial e a complacência legal sem precedentes no direito comparado. (TAFNER, 2007)

Mesmo antes da EC 20, foi publicada a Lei nº 9.717 de 1998, que dispôs sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPSs do país. Referida lei criou novos princípios para a gestão previdenciária, determinando aos RPPSs que se organizem segundo normas de contabilidade e atuária, devendo observar, entre outros, o critério de vedação de consórcio para pagamento de benefícios, previsto no seu art. 1º, V.

Além disso, a Lei nº 9.717, em seus artigos 1º, VI e 8º, garantiu pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e a participação de representantes dos servidores nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de deliberação, especialmente nos conselhos de administração e fiscal. Tratou também de: limitar o valor da contribuição patronal e determinar aos RPPSs a publicação, após cada bimestre, de demonstrativo financeiro e orçamentário da receita e despesa do exercício.

Ademais, aludida lei, no seu art. 6º, facultou aos entes federados a criação de fundos integrados de bens e direitos com finalidade previdenciária, desde que observada a existência de conta do fundo distinta da do Tesouro; estabeleceu que a aplicação de recursos seja feita de acordo com as regras do Conselho Monetário Nacional; e vedou a aplicação de recursos em títulos públicos, com exceção de títulos do Governo Federal.

Atualmente, as regras de aplicação dos recursos dos RPPSs no mercado financeiro estão previstas na Resolução nº 3.922, de 2010, do Conselho Monetário Nacional (CMN). Devido à importância dispensada pela Lei 9.717 à questão financeira, o CMN restringe a liberdade dos gestores nas aplicações. Isso porque o objetivo principal dessa atividade é a garantia de recursos em longo prazo e não a obtenção de ganhos elevados, já que rendas marginais presumem assunção de riscos, com os quais os RPPSs são avessos, devido ao seu objetivo institucional: garantia absoluta e perene da segurança social dos segurados e de seus dependentes. Ademais, o MPS exige dos gestores dos RPPSs conhecimento em economia e finanças públicas, comprovado mediante certificação⁹, para o exercício de tal mister.

Segundo estabelece essa Resolução, os recursos dos RPPSs devem ser alocados, de acordo com os limites por ela fixados, apenas nos segmentos de aplicação de rendas fixa e variável, bem como de imóveis. Além disso, deverá ser elaborada previamente a política anual de aplicação de recursos de forma a contemplar, no mínimo: o modelo de gestão; a estratégia de alocação dos recursos; os parâmetros de rentabilidade a serem perseguidos; e os limites utilizados para investimentos.

⁹Segundo o art. 2º da Portaria MPS nº 519/2011, os RPPSs “deverão comprovar junto à SPS que o responsável pela gestão dos recursos dos seus respectivos RPPS tenha sido aprovado em exame de certificação organizado por entidade autônoma de reconhecida capacidade técnica e difusão no mercado brasileiro de capitais [...]”.

3 BASE LEGAL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO BRASIL

Esta Seção descreverá a base legal que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e será feita mediante análise da Lei nº 11.107, de 2005 e de seu regulamento, o Decreto nº 6.017, de 2007. Exemplo recente de criação de consórcio público de abrangência nacional é o denominado “Autoridade Pública Olímpica”, celebrado entre a União, o Estado e o Município do Rio de Janeiro e regido pela Lei nº 12.396, de 2011.

Consórcio público é espécie de pessoa jurídica formada por entes da federação para estabelecimento de relações de cooperação e realização de objetivos de interesse comum. Será de direito privado, se atender ao disposto na legislação civil, e, caso seja constituído por meio de associação pública, o consórcio adquirirá personalidade de direito público e integrará a administração indireta dos entes consorciados, na categoria de autarquia interfederativa, consoante prevê o inciso IV do art. 41 da Lei nº 10.406, de 2002. (GUIMARÃES, 2010)

A organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público serão disciplinados pelo estatuto e a União somente participará de consórcios em que também façam parte os estados membros em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados.

Os objetivos do consórcio serão fixados pelos entes federados que o integrarão, que poderão firmar acordos, receber auxílios, subvenções e contribuições de outras entidades e órgãos governamentais operadas por força da gestão associada de serviços públicos.

O consórcio público poderá exercer atividades de cobrança, arrecadação de tarifas e outros preços públicos em virtude da prestação de serviços; de uso de bens públicos; ou de autorização específica do consorciado. Atividades de fiscalização, oriundas do exercício do poder de polícia, atividade típica de estado, só poderão ser exercidas se o consórcio adotar personalidade jurídica de direito público.

Segundo o disposto no art. 3º do Decreto nº 6.017, de 2007, o consórcio pode ter como objetivo, entre outros, a prestação de serviços públicos em regime de gestão associada¹⁰ à administração direta e indireta dos entes consorciados; fornecimento de bens; uso comum de equipamentos; produção de informações ou estudos técnicos; apoio e fomento do intercâmbio

¹⁰Segundo dispõe o inciso XIII do art. 2º do Decreto nº 6.017/07, entende-se por prestação de serviço público em regime de gestão associada, a “execução, por meio de cooperação federativa, de toda e qualquer atividade ou obra com o objetivo de permitir aos usuários o acesso a um serviço público com características e padrões de qualidade determinados pela regulação ou pelo contrato de programa, inclusive quando operada por transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços”.

de experiências entre consorciados; planejamento, gestão e administração dos serviços e recursos de RPPSs.

O consórcio público será constituído mediante lavratura de contrato de constituição e precedido de subscrição de protocolo de intenções¹¹ pelos interessados e de ratificação¹² por lei de cada ente consorciado. O protocolo de intenções definirá o número de votos que cada consorciado terá na assembleia geral, sendo assegurado, no mínimo, um voto.

Após a ratificação do protocolo mediante publicação de lei por cada um dos entes da federação consorciados, o protocolo de intenções converter-se-á automaticamente em contrato de consórcio público. Em caso de a lei de ratificação prever reservas, a admissão de ente no consórcio dependerá da aprovação das reservas pelos demais subscritores do protocolo de intenções ou, caso já constituído o consórcio, pela assembleia geral.

A ratificação que ocorrer após dois anos da subscrição do protocolo de intenções dependerá de homologação da assembleia geral do consórcio e será dispensada para o ente que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio, de forma a poder assumir as obrigações previstas no protocolo de intenções.

Os entes consorciados poderão ceder servidores, na forma e condições da legislação de cada um, ao consórcio, sendo que a criação de empregos públicos¹³ depende de previsão no contrato de consórcio que lhe fixe a forma e os requisitos de provimento e remuneração.

Caso esteja previsto no contrato de constituição de consórcio, este pode ser celebrado por parte dos entes que subscreveram o protocolo de intenções, sem prejuízo de que os demais venham a integrá-lo em momento subsequente, sendo que dependerá de alteração do contrato de consórcio público o ingresso de ente não citado no protocolo de intenções.

As obrigações financeiras dos entes federados em relação ao consórcio público serão descritas no contrato de rateio¹⁴, sendo vedada a destinação de recursos entregues por contrato de rateio para atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito. O contrato de rateio será formalizado anualmente e o seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto projetos relativos a ações contempladas em plano plurianual ou gestão associada de serviços custeados por tarifas ou preços públicos.

¹¹Protocolo de Intenções é contrato preliminar que, ratificado pelos interessados, converte-se em contrato de consórcio público (art. 2º, III, Decreto 6.017/07), cujas cláusulas são as previstas no art. 4º da Lei 11.107/05.

¹²Ratificação é aprovação pelo ente da Federação, mediante lei, do protocolo de intenções ou do ato de retirada do consórcio público. (art. 2º, IV, Decreto 6.017/07)

¹³Art. 22 do Decreto nº 6.017/07.

¹⁴Contrato de Rateio é um contrato que os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para realização das despesas do consórcio público. (art. 2º, VII do Decreto nº 6.017/07)

Para fins de responsabilização, os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o próprio consórcio, são partes legítimas para exigirem o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio. O ente consorciado que não consignar, em lei orçamentária ou em créditos adicionais dotações suficientes para suportar as despesas assumidas no contrato de rateio, poderá ser excluído do consórcio, após prévia suspensão, e o seu representante legal, responsabilizado por ato de improbidade administrativa¹⁵.

O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Executivo, representante legal do consórcio, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio. Os agentes públicos incumbidos da gestão consorcial não respondem solidária e pessoalmente pelas obrigações contraídas em nome do consórcio, mas respondem pelos atos praticados contrariamente à lei ou aos estatutos.

A retirada do ente do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembleia geral, na forma disciplinada por lei, sendo que os bens destinados ao consórcio pelo ente consorciado que se retira apenas serão revertidos ou retrocedidos em caso de previsão no contrato de consórcio público ou instrumento de transferência ou alienação. A retirada do ente ou extinção do consórcio não prejudicará as obrigações constituídas, inclusive as dos contratos de programa, cuja extinção dependerá do prévio pagamento das indenizações porventura devidas.

A exclusão de ente da federação consorciado só é admissível havendo justa causa¹⁶, desde que observado processo administrativo onde lhe seja assegurado direito à ampla defesa e ao contraditório. Se previsto em contrato de consórcio público, poderá ser dele excluído o ente que, sem autorização dos demais consorciados, subscrever protocolo de intenções para constituição de outro consórcio público com finalidades assemelhadas ou incompatíveis com o consórcio primevo, assim reconhecidas pela maioria da assembleia geral.

A alteração ou extinção de contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado por meio de publicação de lei de todos os entes consorciados. Com a extinção do consórcio, os funcionários cedidos retornarão aos órgãos de origem e os empregados terão rescindidos os seus contratos de trabalho com o consórcio.

Além disso, consoante estabelece o § 1º do art. 29 do Decreto nº 6.017/07:

¹⁵Art. 10, XV da Lei nº 8.429, de 1992.

¹⁶Segundo o art. 26, § 1º do Decreto 6.017/07, “além das que sejam reconhecidas em procedimento específico, é justa causa a não inclusão, pelo ente consorciado, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, de dotações suficientes para suportar as despesas que, nos termos do orçamento do consórcio público, prevê-se devam ser assumidas por meio de contrato de rateio”.

I – os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outro tipo de preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços;

II – até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantido o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.

Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa¹⁷, como condição de validade, as obrigações que um ente constituir para com outro ou para com o consórcio no âmbito da gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou transferência total ou parcial de encargos, serviços ou bens necessários à continuidade dos serviços. Em razão disso, o contrato de programa permanecerá vigente mesmo se for extinto o consórcio que autorizou a gestão associada de serviços públicos.

Na hipótese de previsão no contrato de consórcio público, admitir-se-á celebração de contrato de programa de ente consorciado ou do consórcio com autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista, desde que esta integre a administração indireta do ente que, por meio de consórcio, autorizou a gestão associada de serviço público.

O contrato de programa continuará vigente mesmo se extinto o contrato de consórcio que autorizou a gestão associada de serviços públicos, sendo que o término do contrato de programa não prejudicará as obrigações constituídas e dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

Relativamente ao valor estimado da contratação para determinar a modalidade de licitação, aplicar-se-á, no caso de contratos firmados por consórcio público, o dobro dos valores quando formado por até três entes da federação, e o triplo, quando formado por maior número, segundo estipula o § 8º do art. 23 da Lei nº 8.666, de 1993.

A licitação poderá ser dispensada na celebração de contrato de programa com ente da federação ou com entidade de sua administração indireta, para prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público, conforme preceitua o inciso XXVI do art. 24 da citada Lei nº 8.666.

¹⁷De acordo com o contido no inciso XVI do art. 2º do Decreto nº 6.017/07, entende-se como “Contrato de Programa” o instrumento pelo qual são constituídas obrigações que um ente e sua administração indireta, tenha para com outro ente federado ou para com consórcio público.

Outra vantagem dos consórcios públicos é a possibilidade de realização de licitações compartilhadas. Por meio dessa inovação jurídica, tornou-se possível economizar recursos na realização de licitações, pois o ente consorciado transfere referida atividade ao consórcio, que se encarrega de realizar as licitações, cujos contratos serão celebrados pela administração direta ou indireta dos entes consorciados. Com isso, as compras públicas da região atendida pelo consórcio se tornam aperfeiçoadas, haja vista a centralização das atividades, viabilizando a ampliação geográfica do sistema de registro de preços e a criação de cadastro conjunto de fornecedores, garantindo preços mais vantajosos para os entes consorciados.

Em síntese, estes são os atos administrativos a serem praticados para a criação de um consórcio público, segundo o regramento atual:

Gráfico 1: Atos administrativos elaborados para a instituição de um consórcio público e respectivos significados – Brasil – 2012



Referência: Lei nº 11.107/05 e Decreto nº 6.017/07.

Elaboração: o autor.

4 GESTÃO FINANCEIRA DE RPPS: em busca de um modelo

O que ora se propõe é remodelar a figura da extinta “Comunidade Administrativa”, instituída pelo Decreto nº 35.448, de 1950, e se apropriar das normas de gestão financeira utilizadas, ao longo da história do país, pelos institutos de previdência social¹⁸; adequando-as, no que couber, ao formato contemporâneo dos consórcios públicos e aos paradigmas atuais da Gestão Pública Brasileira, especialmente a da política de Previdência Social, de forma que os RPPSs façam a gestão financeira de seus recursos de maneira democrática, eficiente e segura.

¹⁸Participação obrigatória dos RPPSs na gestão e custeio do consórcio, gestão por conselho diretor e fiscalização por órgão de controle, edição de normas para assunção e destituição de cargos etc.

Para facilitar a construção do modelo, será realizado exercício teórico a fim de propor a criação de consórcio público para os RPPSs do Estado de Minas Gerais. Ele denominar-se-á ficticiamente Comunidade Administrativa da Previdência dos Servidores de Minas Gerais – CAPSMG e será constituído, entre os RPPSs do Estado de Minas Gerais e dos municípios mineiros, por meio de associação de natureza pública.

A Comunidade terá sede e foro na capital do estado e poderá manter escritório de representação em qualquer localidade no território estadual, relacionado aos serviços por ela prestados, mediante deliberação, por maioria simples, do Conselho Diretor, a seguir tratado.

O Protocolo de Intenções, que será ratificado por lei de cada ente e transformado no contrato de consórcio público, conterà, no que couber, as cláusulas listadas no art. 4º da Lei nº 11.107/05 e definirá que cada ente consorciado possuirá na assembleia geral direito a voto, em número proporcional aos recursos do RPPS aplicado no mercado financeiro, sendo-lhe assegurado, no mínimo, um voto. A organização e funcionamento da CAPSMG serão fixados em estatuto, a ser elaborado, sob pena de nulidade, segundo as disposições dos artigos 53 a 61 da Lei nº 10.406/02.

O consórcio terá como objetivo a prestação de serviços públicos, em regime de gestão associada, para os RPPS dos entes da federação consorciados, cujas atividades¹⁹, necessárias ao fiel cumprimento das atribuições dos RPPSs, serão gradativamente desenvolvidas à medida que os RPPSs aderirem ao consórcio e, principalmente, segundo a capacidade operacional deste, assim reconhecida em assembleia geral da CAPSMG.

O consórcio também terá como objetivo a utilização comum de bens móveis e imóveis para a consecução de suas atividades, a produção e o intercâmbio de experiências e estudos entre os entes consorciados, além do planejamento e administração dos serviços e recursos dos RPPSs consorciados.

A primeira atividade a ser desenvolvida pelo consórcio será a prestação de serviços de consultoria e assessoramento em gestão financeira de recursos dos RPPSs, envolvendo inclusive aplicação de reservas no mercado financeiro. Após, mediante deliberação da maioria simples dos membros do Conselho Diretor, o desenvolvimento das outras atividades será paulatinamente executado de acordo com a capacidade de gestão do consórcio, conforme descrito anteriormente.

A CAPSMG será contratada para tal finalidade pela administração direta e/ou indireta dos entes consorciados, mediante dispensa de licitação, com fundamento no inciso III do § 1º

¹⁹Os serviços serão prestados nas áreas de: economia e finanças, ciências atuariais, direito, perícia médica, auditoria, contabilidade e outras necessárias ao fiel cumprimento das atribuições dos RPPSs.

do art. 2º da Lei nº 11.107/05 c/c o inciso XXVI do art. 24 da Lei nº 8.666/93, e poderá firmar acordos, receber auxílios, contribuições e subvenções de entidades e órgãos do governo, operados por força de gestão associada de serviços públicos.

Para exercer as suas atribuições e como forma de garantir uma gestão democrática, eficiente e transparente, a CAPSMG será constituída por um Conselho Diretor e uma Junta de Controle, cujas atribuições serão disciplinadas pelo Estatuto da Comunidade, bem como por uma Diretoria Executiva.

O Conselho Diretor terá a responsabilidade de gerir a Comunidade e será composto por um representante titular e outro suplente de cada ente consorciado, indicado formalmente pelo representante legal do RPPS, após a lavratura do Protocolo de Intenções. O Presidente será eleito, por maioria simples, entre os demais conselheiros, cada um com direito a um voto, proporcional ao volume de recursos aplicados no mercado financeiro, como já tratado, para mandato de 2 (dois) anos, admitida uma reeleição.

O cargo de Presidente da CAPSMG deverá ser ocupado por cidadão de reputação ilibada e com elevado conhecimento técnico no campo de especialidade do cargo, ao qual incumbirá a representação legal da CAPSMG, bem como a coordenação e a direção de suas atividades, na forma disposta nos estatutos. O Presidente perderá o mandato por renúncia, condenação penal transitada em julgado ou decisão definitiva em processo disciplinar, sem prejuízo do disposto na lei de improbidade administrativa.

Por sua vez, a Junta de Controle exercerá funções de fiscalização das atividades da CAPSMG e será composta por um representante titular e suplente de cada RPPS consorciado, indicado pelo representante legal do respectivo RPPS, após a lavratura do Protocolo de Intenções. O Presidente será eleito, por maioria simples, entre os conselheiros, cada um com direito a um voto, para mandato de 2 (dois) anos, admitida uma reeleição, sendo que perderá o mandato pelas mesmas razões expostas para o Presidente do Conselho Diretor. À Junta de Controle serão aplicadas, no que couberem, as disposições legais dos Conselhos Fiscais dos RPPSs do país, especialmente as sanções a que se refere o art. 8º da Lei nº 9.717/98.

As atas das reuniões do Conselho Diretor e da Junta de Controle serão publicadas nos órgãos oficiais de imprensa dos entes consorciados e no sítio do Consórcio Público na rede mundial de computadores, sem prejuízo de divulgação noutros meios de comunicação, devendo atender ao disposto na Lei nº 12.527, de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216, ambos da Constituição Federal de 1988.

A Diretoria Executiva será composta pelo Diretor Executivo e mais dois diretores, um administrativo-financeiro e outro operacional. Aquele se responsabilizará pelas atividades administrativas da CAPSMG e este, pelas atividades de prestação dos serviços públicos aos entes consorciados para o qual o consórcio foi constituído.

A fim de garantir transparência, segurança e *accountability*, propõe-se a instituição de obrigação legal e estatutária a fim de que a CAPSMG remeta anualmente ao Tribunal de Contas competente, trinta dias após o encerramento do exercício financeiro, a prestação de contas de suas atividades.

A contratação de pessoal pela CAPSMG se dará por tempo determinado, na forma do inciso XI do art. 37 da CF/88, sendo o recrutamento sujeito à prévia aprovação em processo seletivo simplificado, podendo ainda exercer suas atividades com pessoal cedido de órgãos e entidades da administração pública dos entes consorciados, bem como a nomeação para o exercício de cargos comissionados para atividades de direção e assessoramento, criados no Protocolo de Intenções, devidamente ratificado por leis dos entes consorciados.

A remuneração dos profissionais que prestarão serviços à CAPSMG deverá observar os limites fixados na administração pública dos próprios entes da federação consorciados para cargos públicos com atribuições semelhantes ou segundo os valores de mercado, caso inexista referência na administração pública.

Os entes consorciados responderão subsidiariamente pelas obrigações da CAPSMG e os funcionários desta, apenas se praticarem atos contrários à lei e aos estatutos.

Na hipótese de inadimplência de algum ente da federação consorciado, observado o devido processo legal, mediante prévia disposição legal, a CAPSMG, por seu Conselho Diretor, poderá reter quotas dos recursos financeiros do RPPS do respectivo ente consorciado até o pagamento integral do crédito previsto no contrato de rateio.

As despesas da CAPSMG serão custeadas pelos entes da federação consorciados, conforme contrato de rateio a ser fixado e a administração direta ou indireta do ente apenas entregará recursos à CAPSMG mediante assunção da obrigação de transferi-los por meio de contrato de rateio.

Para o desenvolvimento adequado de suas atribuições, a CAPSMG poderá celebrar convênios, termos de cooperação e outros ajustes com entidades públicas ou privadas.

A retirada de ente consorciado da CAPSMG antes de sua extinção dependerá de lei específica e os bens destinados à CAPSMG pelo ente consorciado que se retirar não serão revertidos ou retrocedidos, exceto mediante deliberação da assembleia geral do Conselho Diretor e desde que haja previsão expressa no instrumento de transferência.

Serão excluídos, após o devido processo legal, os consorciados que não incluírem em sua lei orçamentária ou crédito adicional dotações para suportar as despesas assumidas no contrato de rateio e que subscreverem protocolo de intenções para criação de novo consórcio público com finalidades iguais e semelhantes ou incompatíveis, estas assim reconhecidas pela assembleia geral do Conselho Diretor. Também será hipótese de exclusão a ocorrência de motivos graves, assim reconhecidos pela assembleia do Conselho Diretor.

O prazo de duração da CAPSMG é indeterminado, podendo ser extinta por decisão unânime dos membros do seu Conselho Diretor. Antes da extinção da CAPSMG, o Conselho Diretor decidirá sobre a responsabilidade de cada ente pelas obrigações remanescentes do consórcio. Efetivada a sua extinção, o pessoal cedido ou requisitado retornará aos órgãos de origem e os contratos de trabalho serão automaticamente extintos, e os bens destinados ao consórcio apenas serão revertidos ou retrocedidos, caso previsto no contrato de consórcio ou instrumento de transferência. Ademais, a alteração do contrato da CAPSMG dependerá de instrumento aprovado pelo seu Conselho Diretor, que será ratificado mediante lei dos entes consorciados.

5 COMENTÁRIOS FINAIS A GUISA DE CONCLUSÃO

O artigo teve como objetivo propor modelo de consórcio público para a prestação de serviços em regime de gestão associada visando maior eficiência e segurança na alocação dos recursos monetários dos RPPSs no mercado financeiro e, conseqüentemente, buscar, em certa medida, restabelecer a sustentabilidade desses regimes de previdência no longo prazo.

A construção do modelo foi feita com o intuito de proporcionar o ponto de partida para aprofundamento da discussão acerca da modelagem de consórcio público entre RPPSs, a fim de garantir uma gestão eficiente, democrática e segura.

Para isso, foram descritos os aspectos da gestão financeira dos regimes previdenciários no Brasil e analisada a legislação que dispõe sobre regras para contratação de consórcios públicos. Em seguida, com base em ambos os referenciais, o artigo construiu modelo fictício para a realidade dos RPPSs de Minas Gerais, remodelando a figura da extinta Comunidade Administrativa, criada em 1950, e a adequando aos atuais paradigmas dos consórcios públicos e da gestão previdenciária no Brasil.

O modelo de consórcio público proposto desenvolverá, inicialmente, as atividades de gestão dos recursos financeiros dos RPPSs e à medida que aumentar a sua capacidade de operacionalização poderá prestar serviços de assessoramento e de consultoria nas áreas de

Economia e Finanças, Ciências Atuariais, Direito, Perícia Médica, Auditoria, Contabilidade e outras necessárias ao fiel cumprimento das atribuições constitucionais e legais dos RPPSs.

Os ganhos de escala são evidentes e a respectiva economia poderá ser vertida para outras atividades, tais como a revisão de fluxos de processos, a capacitação de pessoal dos RPPSs e a renovação do parque tecnológico das unidades gestoras. No entanto, é necessário criar estrutura que seja enxuta e, ao mesmo tempo, capaz de prestar essa gama de serviços aos RPPSs, em especial aos regimes da previdência dos municípios do interior, que possuem maior dificuldade financeira para a consecução de suas atribuições.

Pelo exposto, espera-se ter contribuído com o aprofundamento da análise jurídica sobre a viabilidade de criação de consórcios públicos para a realização da gestão dos RPPSs, segundo as normas vigentes. No entanto, diante das discussões que surgirão a partir da divulgação dos resultados deste estudo, resta difundi-lo como forma de ampliar o debate sobre o tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social 2008*. Brasília, 2009a. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 10jan.2010.

_____. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social 2009*. Brasília, [?].2010a. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=974>>. Acesso em: 4ago.2011.

_____. Ministério da Previdência Social. *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Brasília, v. 16, n. 1, jan.2011. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=482>>. Acesso em: 4ago.2011.

_____. Ministério da Previdência Social. Regimes Próprios investem em programas de qualificação para garantir excelência na gestão de recursos. *Previdência em questão*, Brasília, n. 23, p. 1-2, 1-15jul.2009b. Disponível em: <http://www.mps.gov.br/arquivos/office/3_090713-084007-612.pdf>. Acesso em: 20jan.2009.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. *Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, texto para discussão nº 1.226, out.2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1226.pdf>. Acesso em: nov.2009.

CALAZANS, Fernando Ferreira. *A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: o caso do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais – FUNPEMG*. 2010. 184p. Dissertação (Mestrado), Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Minas Gerais, 2010.

GIAMBIAGI, Fábio. *A reforma da previdência: o encontro marcado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GUIMARÃES, Tatiana Cordeiro. *O consórcio público como instrumento de fortalecimento do federalismo brasileiro – marco legal, vantagens e condições de formação*. 2010. 193p. Dissertação (Mestrado), Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Minas Gerais, 2010.

MALLOY, James. M.. *A política da previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

TAFNER, Paulo. *Simulando o desempenho do sistema previdenciário e seus efeitos sobre a pobreza sob mudanças nas regras de pensão e aposentadoria*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, texto para discussão nº 1.264, mar.2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1264.pdf>. Acesso em: 13mai.2009.