



VII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

ebap@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

Regimes Próprios de Previdência e Consórcios Públicos: no limiar entre a legislação própria e a cooperação

Vinícius Mendes França

Suélem Viana Macedo

Guilherme de Avelar Oliveira

Disponível em: <http://ebap.sbap.org.br/>

Resumo

O presente estudo buscou como objetivo principal identificar em legislações que tratam da previdência social e de consórcios públicos quais são os limites legais impostos à atuação dos consórcios para prestar serviços previdenciários. Por meio da análise documental foram examinadas a Constituição Federal do Brasil de 1988 e outras cinco leis, das quais foi possível identificar os fatores limitantes à atuação dos consórcios, em especial dois referentes aos recursos arrecadados pelos RPPS. Foram destacados dos textos legais 23 recortes, a partir dos quais procedeu-se a análise. Os resultados indicam que a previdência é uma área de atuação complexa, disciplinada por normas dispersas e que recentemente foi modificada por uma Emenda Constitucional que coloca o assunto em uma situação de instabilidade jurídica. A normatização da atuação dos regimes próprios em um sistema de consórcio público ficou a cargo de lei complementar vindoura. Ademais, características da previdência, como a perenidade, sustentabilidade financeira e atuarial, limita o alcance ou a atuação de uma estrutura de consórcio a um órgão de *staff*.

Palavras Chave:

Regime Próprio de Previdência. Consórcios Públicos. Cooperação Federativa. Limites Legais.

Regimes Próprios de Previdência e Consórcios Públicos: no limiar entre a legislação própria e a cooperação

Resumo: O presente estudo buscou como objetivo principal identificar em legislações que tratam da previdência social e de consórcios públicos quais são os limites legais impostos à atuação dos consórcios para prestar serviços previdenciários. Por meio da análise documental foram examinadas a Constituição Federal do Brasil de 1988 e outras cinco leis, das quais foi possível identificar os fatores limitantes à atuação dos consórcios, em especial dois referentes aos recursos arrecadados pelos RPPS. Foram destacados dos textos legais 23 recortes, a partir dos quais procedeu-se a análise. Os resultados indicam que a previdência é uma área de atuação complexa, disciplinada por normas dispersas e que recentemente foi modificada por uma Emenda Constitucional que coloca o assunto em uma situação de instabilidade jurídica. A normatização da atuação dos regimes próprios em um sistema de consórcio público ficou a cargo de lei complementar vindoura. Ademais, características da previdência, como a perenidade, sustentabilidade financeira e atuarial, limita o alcance ou a atuação de uma estrutura de consórcio a um órgão de *staff*.

Palavras-chave: Regime Próprio de Previdência. Consórcios Públicos. Cooperação Federativa. Limites Legais.

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) significou para o Brasil, além da retomada da democracia, um rearranjo da estrutura federativa, com o reconhecimento dos Estados-Membros, do Distrito Federal e dos Municípios como entes autônomos, capazes de legislar e tributar, em comum ou concorrentemente com a União. Ao estabelecer competências comuns entre os entes federados (BRASIL, 1988) o texto constitucional institucionalizou o Federalismo Cooperativo, tanto em termos fiscais quanto de elaboração e implementação de políticas públicas. No entanto, entre os dilemas do federalismo brasileiro encontra-se a autonomia administrativa, sobretudo, dos Municípios, em contraposição à vigente dependência financeira dos repasses da União.

A alta proliferação de municípios, a partir de 1988, somada à redução da figura dos estados no intermédio desses com a União, dificultou, em muitos dos casos, a efetiva implementação das políticas públicas, elaboradas em sua maioria no âmbito federal. Em outras palavras, municípios sem capacidade arrecadatória em escala, necessária primordialmente à própria manutenção administrativa, e condicionados a implementar tais políticas, viram-se diante de um novo desafio do federalismo brasileiro, em partes superado pela criação de arranjos institucionais cooperativos para o cumprimento de objetivos comuns, os Consórcios Públicos.

Os Consórcios Públicos, previstos no artigo 241 da Constituição Federal de 1988 e regulamentados pela Lei 11.107/2005 (Lei dos Consórcios), são contratados entre os entes federados para a “realização de objetivos de interesse comum” (BRASIL, 2005). Segundo o Observatório Municipalista de Consórcios Públicos – OMCP, elaborado pela Confederação

Nacional dos Municípios - CNM, o Brasil possui, espalhados pelas cinco regiões (Centro Oeste, Norte, Nordeste, Sudeste e Sul), 487 municípios sede de consórcios e um total de 4082 municípios consorciados (CNM, 2019).

A Lei dos Consórcios não especifica as áreas de atuação que podem ser objeto da contratação de consórcio pelos entes federados. O texto legal estabelece que os consórcios podem ser organizados para a realização de objetivos de interesse comum, por isso percebe-se a atuação em diversas áreas, como saúde (caso mais frequente), educação, infraestrutura, meio ambiente, previdência, entre outras. Um mesmo consórcio pode atuar simultaneamente em mais de uma área, desde que conste no documento chave para a formalização do consórcio, o protocolo de intenções (BRASIL, 2005).

Uma dessas áreas de atuação dos consórcios é a previdência social, mais especificamente a previdência dos servidores públicos de cargos efetivos. Com a descentralização administrativa, propiciada pela Constituição de 1988 e a autonomia concedida aos Municípios, institucionalizou-se, também, a possibilidade de criação de Regimes Próprios de Previdência para os servidores públicos, que foi conferida também aos Estados e ao Distrito Federal (BRASIL, 1988).

Segundo a Secretaria de Previdência (BRASIL, 2019), ligada ao Ministério da Economia, há 2139 regimes próprios de previdência, estaduais, municipais e distrital. Conforme Calazans (2013) a maioria dos municípios que possuem RPPS são pequenos e com baixa capacidade gestora, o que contribui para o desequilíbrio financeiro e atuarial dos regimes. O autor ainda aponta a iniciativa da gestão de serviços públicos por meio de consórcios como uma alternativa ao problema da ingerência dos RPPS (CALAZANS, 2013).

Considerando a problemática narrada, este estudo busca analisar a atuação dos consórcios na área de previdência social. Para tanto, questiona-se: Quais são os limites legais para atuação dos consórcios de previdência na prestação de serviços? Assim, o objetivo do trabalho é identificar quais são as limitações legais impostas à atuação em consórcio para a gestão compartilhada de assuntos previdenciários. Para responder ao questionamento proposto foi feita uma análise documental em seis normas legais que tratam especificamente da previdência social e dos consórcios públicos. O trabalho é composto por mais cinco seções, além desta introdução. A segunda discorre sobre o federalismo cooperativo e os consórcios públicos. Na terceira é exposta a metodologia adotada, na qual se detalha a técnica de estudo de caso. A quarta seção discorre sobre os resultados e discussões das análises feitas nos textos legais. Na quinta, por fim, são apresentadas as considerações finais do estudo.

2. Federalismo Cooperativo e Consórcios Públicos

A proclamação da república em 1889 foi para o Brasil mais do que uma mudança na forma de governo; tal ato ocasionou uma reestruturação do sistema político e da organização do poder político em si, migrando do modelo centralizado para o modelo descentralizado. A essa nova forma de organização do estado deu-se o nome de federação.

Segundo Soares e Machado (2018, p. 14), “o federalismo se contrapõe ao Estado Nacional unitário por apresentar pelo menos dois níveis de governo atuando sobre o mesmo território e pessoas, o que supõe a descentralização do poder político para o nível subnacional”. As origens do modelo federalista brasileiro, remete-se ao sistema estadunidense, que “nasceu como solução para essa fragilidade [coesão interna] nos Estados Unidos da América no final do século 18 e, posteriormente, também foi a solução para outros países confederados mergulhados em dificuldades para estabilizar suas fronteiras internas” (SOARES; MACHADO, 2018, p. 15-16).

Para Batista Júnior, Oliveira e Magalhães (2015, p. 19-20), a Constituição brasileira de 1988 adotou um modelo de federalismo cooperativo, “segundo o qual não só a autonomia dos entes federados dever ser respeitada, mas também deve haver uma interpenetração entre os entes federados”. Para os autores essa relação justifica um sistema de transferências intergovernamentais. A elaboração e execução de políticas públicas muitas vezes exigem dos entes federados um esforço que a depender única e exclusivamente de sua estrutura, seja administrativa, fiscal ou orçamentária, comprometeria ou impediria tais funções para com a sociedade (GUIMARÃES, 2010; BRITO, 2018). Em especial, o ente federado que, via de regra, se encontra simultaneamente obrigado a efetivar as políticas públicas e refém da incapacidade técnica ou dependência financeira, são os municípios (GUIMARÃES, 2010).

Os consórcios públicos são novas formas organizativas que surgiram da cooperação intergovernamental, com a finalidade de propiciar aos entes federados condições de efetivação das políticas públicas em suas diversas vertentes (saúde, educação, saneamento, infraestrutura, etc.). Por definição, os consórcios públicos, no caso intermunicipais, referem-se “acordo firmado entre municípios vizinhos, para a realização de interesses comuns, mediante a produção de bens e serviços (associação pública ou sociedade civil sem fins lucrativos)” (GUIMARÃES, 2010, p. 35).

O dispositivo legal que regulamenta a criação e gestão das formas organizacionais de cooperação intergovernamental, ditos consórcios públicos, é a Lei 11.107, de 06 de abril de 2005, ou Lei dos Consórcios. No art. 1º, a lei estabelece que ficam autorizados, todos os entes federados a estabelecerem consórcio público para o cumprimento de objetivos comuns; isso

se dará, conforme o §1º, por meio de associação pública ou pessoa jurídica de direito privado (BRASIL, 2005).

O art. 14 da referida lei expressa, ainda, a possibilidade da União celebrar contrato diretamente com o consórcio, visando implementar na medida adequada as políticas públicas definidas, sem que para isso envolva o ente federado consorciado (BRASIL, 2005). A forma de organização que se distingue do ente público, traz dinamicidade e viabilidade ao processo de implementação das políticas públicas.

Um consórcio público, ainda que se assemelhe, a uma Rede (outra forma organizacional cooperativa), não deve ser confundido com tal. Segundo Guimarães (2010, p. 35), uma Rede faz referência ao “acordo que resulta da articulação voluntária entre entes que podem ser públicos e privados para a realização de objetivos comuns, sem que cada ente perca sua identidade ou que seja criada uma nova forma jurídica”.

O federalismo encontra na cooperação dos municípios por meio dos consórcios uma maneira de ressignificar a descentralização política, administrativa e fiscal, ocasionada pela Constituição Federal de 1988 (GUIMARÃES, 2010), além de driblar aspectos da contínua dependência financeira dos Municípios.

3. Metodologia

Para atingir o objetivo proposto, o foi analisada a Constituição Federal de 1988, bem como leis ordinárias e uma norma regulamentadora. As normas foram selecionadas conforme a pertinência do tema do estudo proposto, ou seja, foram eleitas aquelas que tratam das diretrizes gerais tanto para os regimes próprios de previdência quanto para os consórcios públicos. No quadro 1, tem-se a descrição dos textos legais utilizados.

Quadro 1: Textos legais analisados no trabalho

Norma legal	Ano	Descrição
Constituição da República Federativa do Brasil	1988	Norma magna do Estado brasileiro, da qual destacam-se: Art.18; Art.24; Art. 40, §12, §20, §22-IX
Lei nº. 9717	1998	Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos
Lei nº. 11107	2005	Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências
Decreto nº. 6017	2007	Regulamenta a Lei 11107/2005 que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.
Portaria MPS nº. 402	2008	Disciplina os parâmetros e as diretrizes para gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos
Emenda Constitucional nº. 103	2019	Altera o sistema de previdência social de estabelece regras de transição e disposições transitórias

Fonte: Elaborado pelos autores.

As normas utilizadas foram consultadas no sítio eletrônico do Planalto (www.planalto.gov.br), que as disponibiliza na versão atualizada, oferecendo a quem pesquisa o texto com as correções, as partes modificadas e o texto corrigido (compilado). A exceção está apenas na Portaria nº. 402, pois a mesma foi coletada na página eletrônica da Secretaria de Previdência (www.previdencia.gov.br), que disponibiliza uma consolidação da legislação dos Regimes Próprios de Previdência, atualizada até 13/11/2019.

Os passos para análise documental seguiram os procedimentos de Silva (2009, p. 4562): levantamento e organização dos materiais disponíveis; leitura dos documentos coletados; transcrição literal dos trechos que se referem ao objetivo da pesquisa, que permitirá mapear temas-chave. Segundo Laville e Dionne (1999), após organizar o material coletado, de base textual, e destacar os trechos significativos, quando se propõe utilizar o conteúdo desse material, seus elementos e sua estrutura, para obter o significado de toda a construção, procede-se com uma análise de conteúdo.

Cabe ressaltar que o estudo não utilizou como técnica de interpretação uma análise de conteúdo categorial temática (LEVILLE; DIONNE, 1999), seja de grade mista, aberta ou fechada. O que se precedeu foi a leitura dos textos legais e o destaque de trechos que indicaram a abrangência e limites para a organização de consórcios que envolvam atuação em serviços previdenciários, conforme descrito no Quadro 2.

Quadro 2. Trechos destacados por norma legal

Norma legal	Ano	Quantidade de trechos
Constituição da República Federativa do Brasil	1988	5
Lei nº9717	1998	2
Lei nº11107	2005	2
Decreto nº6017	2007	7
Portaria MPS nº 402	2008	6
Emenda Constitucional nº103	2019	1

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa

Na seção de resultados e discussões cada trecho ou unidade de análise, será analisado de modo a demonstrar a relação entre o federalismo cooperativo, a atuação em consórcio por parte dos entes federados e os regimes próprios de previdência, destacando o limiar entre a legislação própria e a legislação que regulamenta os consórcios públicos.

4. Resultados e discussões

Os Regimes Próprios de Previdência têm como finalidade garantir aos servidores públicos de cargo efetivo de um ente federativo, acesso à benefícios, como aposentadoria por idade ou por incapacidade laborativa e auxílio à família de um servidor, em caso de óbito

(BRASIL, 1989). Para tal, cada ente federativo deve fazer aportes ao regime instituído, conforme alíquotas dispostas em lei, bem como o servidor, com sua respectiva contrapartida, seja ele ativo, inativo ou seus beneficiários (BRASIL, 1988 e 1998; CALAZANS, 2013).

Os recursos aportados só podem ser utilizados única e exclusivamente para finalidades previdenciárias e, conforme regulamentações, podem ser aplicados no mercado financeiro, respeitando orientações do Conselho Monetário Nacional, sempre tendo em vista a finalidade última: a concessão de benefício futuro ao servidor, conservando equilíbrio financeiro e atuarial (BRASIL, 1998; CALAZANS, 2013).

O regime é gerido por uma unidade gestora única, que pode ser uma autarquia ou órgão da administração direta, conservadas as separações entres as contas do regime e do ente federado (BRASIL, 1988;1998). Segundo Calazans (2013), a maior parte dos RPPS do Brasil concentra-se em pequenos municípios, que não conseguem gerir de modo adequado o fundo de recursos capitados pelo RPPS, especialmente com mão de obra técnica e especializada. Em virtude disso, o autor defende a criação de consórcios públicos para a prestação de serviços previdenciários, com a justificativa de redução de custos e compartilhamento de conhecimento técnico e mão de obra especializada (CALAZANS, 2013). Com base nesse contexto e considerando que não existe ainda uma lei específica tratando sobre os consórcios públicos para serviços previdenciários, a análise das leis, decreto e resolução permitiram identificar quais os atuais limites para atuação desses tipos de consórcios.

4.1. Análise da Constituição Federal de 1988

A primeira análise foi realizada no texto da Carta Magna de 1988, a partir da qual foi possível recortar 6 unidades de análise (considerando cada artigo uma unidade), a saber: art. 18 (caput); art. 22, XXIII; art. 24, XII, §1º; art. 30, V; art. 40, §12, §20 e §22, IX; e art. 241.

- Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

Essa disposição legal tem por finalidade demonstrar a estrutura federalista sob a qual se apoia o Estado brasileiro, inaugurado em 1891 com a proclamação da República e modificado com a Constituição Federal de 1988, ao incluir os Municípios no pacto federativo (OLIVEIRA; PEREIRA, 2015). Além do mais, o federalismo brasileiro se caracteriza como federalismo de cooperação, na medida em que ocorre a interação entres os entes federados, para a promoção do interesse público (BATISTA JÚNIOR; OLIVEIRA; MAGALHÃES, 2015).

- Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXIII - seguridade social (BRASIL, 2015).

O federalismo brasileiro, caracterizado como cooperativo, também estabelece que há competências que são comuns aos entes federados, concorrentes ou privativas (BECHARA; CARVALHO, 2015). Legislar sobre a seguridade social, conforme exposto, é de competência da União. Entretanto, vale destacar que a seguridade social é composta pela saúde, assistência e previdência social (Art. 194 da Constituição de 1988), e isso faz com que simultaneamente legislar sobre previdência, principalmente quanto ao regime próprio de previdência dos servidores públicos (RPPS), seja uma competência concorrente. À União, portanto, cabe normatizar, em termos gerais, a matéria citada.

- Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; [...]§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais (BRASIL, 1998).

Tal artigo ratifica o que fora dito a respeito da divisão de competências entre os entes da federação, no que tange à previdência social, em particular, a previdência dos servidores públicos, pois a previdência que acolhe os não servidores públicos de cargo efetivo é o Regime Geral, que tem sua gestão realizada exclusivamente pela União.

- Art. 40. § 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22. [...] (BRASIL, 1988).

A instituição de um regime de previdência específico para os servidores públicos efetivos está disposta no artigo 40. Cabe ressaltar que tal texto passou por recente modificação dada pela Emenda Constitucional 103/2019, que será analisada conjuntamente com a Constituição, uma vez que a matéria de interesse da emenda é a previdência.

O parágrafo 20 do artigo 40 é taxativo ao proibir mais de um regime e mais de uma unidade gestora, por ente federativo. Ao mesmo tempo subentende-se que deve existir ao menos uma unidade gestora, ou seja, um consórcio de previdência não pode vir a substituir essa unidade gestora. No entanto, a Emenda 103 de 2019, outorga que não é permitida a criação de novos RPPS (Art. 40, §22. CF/88), sendo que lei complementar deverá estabelecer outras disposições, entre elas condições a adesão a consórcio público (Art. 40, §22, IX, CF/88).

- Art. 40. §22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre: [...]. IX – condições para adesão a consórcio público.

A Lei 9717/98 trata de tal temática, mas terá seu texto modificado com o advento da lei complementar prevista pela Constituição. Em outras palavras, há um momento de instabilidade jurídica, quanto à atuação contratação de consórcios para prestação de serviços previdenciários. Na Constituição tem-se, por fim, o que está disposto no artigo 241, que permite a contratação de consórcios públicos entre os entes federados, de modo geral, não havendo previsão estrita de serviços a serem prestados por tais consórcios.

- Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1988).

O que se vê é a possibilidade de criação de consórcios público para atender à uma necessidade comum de municípios, autorizando, por exemplo, a gestão associada do serviço público correspondente, sem que haja, constitucionalmente, restrição ou previsão de qual serviço seja alvo desse “consorciamento”. A gestão de um regime de previdência pode ser matéria em torno da qual se organize um consórcio, que segundo Calazans (2013), é fundamental para a realização do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS municipais, sobretudo, dada a realidade dos entes subnacionais. Mas há restrições para que o mesmo se constitua, ou seja, limites para o consórcio, que no caso da previdência pode vir a destoar do que ocorre com outros serviços, como saúde e educação.

4.2. Lei nº. 9717/98 e Portaria MPS nº. 402/08

A previsão de que os entes federativos pudessem instituir regime próprio de previdência (RPPS) para seus respectivos servidores estava previsto na Constituição Federal, no artigo 40. Apenas em 1998 é que foi promulgada uma lei específica para dispor sobre normas gerais para a estruturação dos RPPS, que definiam como princípios fundamentais a manutenção dos equilíbrios financeiros e atuariais (BRASIL, 1998).

- Art. 1º. Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios: [...]. III – as contribuições e recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal

civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes. (BRASIL, 1998)

O trecho destacado apresenta umas das primeiras limitações logo no início da lei, ao estabelecer que os recursos captados por um ente só podem ser utilizados para o pagamento de benefícios de servidores daquele ente. Portanto, a gestão compartilhada via consórcio, que perceba um déficit financeiro e/ou atuarial em outros consórcios, não pode utilizar do recurso de outrem para o equilíbrio das contas. O limite mais claro imposto à atuação em consórcio, expresso tanto na Lei 9717/98 quanto na Portaria 40208, do então Ministério da Previdência Social, refere-se justamente ao pagamento de benefícios (CALAZANS, 2013).

- Art. 1º. Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios: [...]. V – [...] vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios (BRASIL, 1998).
- Art. 10. É vedada a existência de mais de um RPPS para os servidores titulares de cargos efetivos e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente federativo (BRASIL, MPS, 2008).
- Art. 10. §1º Entende-se por unidade gestora a entidade ou órgão integrante da estrutura da Administração Pública de cada ente federativo, que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios (BRASIL, MPS, 2008).
- Art. 10. §2º A unidade gestora única deverá gerenciar, direta ou indiretamente, a concessão, o pagamento e a manutenção, no mínimo, dos benefícios de aposentadoria pensão concedidos a partir da publicação da Emenda Constitucional nº. 41, de 2003, de todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo (BRASIL, MPS, 2008).
- Art. 13. §2º É vedada a utilização dos recursos previdenciários para finalidades diversas daquelas referidas no §1º deste artigo [pagamento de benefícios e taxas de administração] dentre elas consideradas: I – o pagamento de benefícios que não estejam incluídos, pela legislação do ente federativo, no plano de benefícios sob a responsabilidade do RPPS (BRASIL, MPS, 2008).
- Art. 15. §2º Eventuais despesas com contratação de assessoria ou consultoria deverão ser suportadas com os recursos da Taxa Administrativa (BRASIL, 2008).
- Art. 24. É vedado o pagamento de benefícios previdenciários mediante convênio, consórcio ou outra forma de associação entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios, desde 27 de novembro de 1998 (BRASIL, MPS, 2008).
- Art. 24. §1º Os convênios, consórcios ou outra forma de associação, existentes em 27 de novembro de 1998, devem garantir integralmente o pagamento dos benefícios já concedidos, daqueles cujos requisitos necessários a sua concessão foram implementados até aquela data, bem como os dele decorrentes (BRASIL, MPS, 2008).

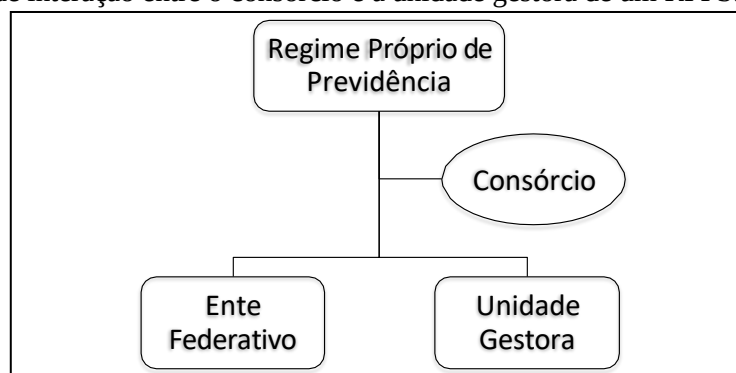
Os trechos destacados apresentam uma limitação para a atuação dos entes, em especial os Municípios, em consórcios para gestão previdenciária. A Lei 9717 e a Portaria 402, tratam

do mesmo assunto, sendo a última mais detalhada. O art. 1º, inciso V da lei e o art. 24 da portaria tratam do mesmo assunto e de certa maneira evidenciam a única forma de cooperação que pode ocorrer em matéria de previdência, o compartilhamento da gestão, em termos técnicos, de pessoal, equipamentos, conforme a Lei dos Consórcios disciplina.

O que a Portaria apresenta de novidade é o fato da vedação destacada ocorrer a partir 1998, pressupondo que havia a possibilidade de convênio e/ou consórcio para pagamento de benefícios. Isso se ratifica no parágrafo primeiro do art. 24, que normatiza que o pagamento de benefícios já iniciados deve ser mantido pelos respectivos convênios, consórcios ou associação. No entanto, pesquisa realizada para identificar tal novidade não retornou nenhuma informação, o que pode se caracterizar como uma limitação do estudo e também como proposta para estudo futuro.

Por fim, quanto às limitações apresentadas, pode-se inferir que um consórcio atuaria com uma estrutura de apoio à unidade gestora do ente federado (Figura 1).

Figura 1: Modelo de interação entre o consórcio e a unidade gestora de um RPPS.



Fonte: Elaborado pelos autores.

A figura 1 ilustra o modo como um consórcio poderia atuar na prestação de serviços de previdência a um ente federativo que possua Regime Próprio de Previdência. O consórcio atuaria como um órgão de assessoria ou *staff*, uma vez que essa unidade gestora não pode ser desfeita e o consórcio não pode assumir o papel de tal, dado que a lei é clara ao estabelecer o que é uma unidade por regime, e que é a única responsável pelo pagamento e concessão de benefícios de aposentadoria e pensão (BRASIL, 1988; 1998; BRASIL, 2008).

4.3. Lei nº. 11.107/05 e Decreto nº. 6017/07

A próxima análise foi realizada nos recortes feitos nas legislações que tratam especificamente da organização dos consórcios públicos, desde a formalização da relação entre os entes federativos até a área de atuação e interesse públicos específicos.

Ao analisar a legislação própria aos consórcios obteve-se uma visão mais ampla dos limites, tanto pelo lado das normas específicas de previdência dos servidores públicos, quanto daquelas que disciplinam os consórcios públicos. A seguir tem-se os trechos ou unidades de análise destacadas dos textos das duas leis.

- Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências (BRASIL, 2005).
- Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observadas os limites constitucionais (BRASIL, 2005).

Os trechos anteriores foram destacados da Lei nº. 11.107 de 2005, que trata de normativas gerais para que os entes federados possam contratar consórcio público. O artigo 1º, não traz necessariamente uma limitação à prestação de serviços de gestão previdenciária, mas é importante frisar que a letra da lei não limita a atuação de consórcios, seja na área da previdência ou outra. A Lei de Consórcios, como é comumente denominada, estabelece que para a realização de objetivos de interesse comum é possível a contratação de consórcio público, e que a depender dos objetivos se obedeça a disposições constitucionais e/ou normas próprias.

O artigo 2º aparece com finalidade semelhante ao artigo 1º, ao demonstrar que cabe aos entes consorciados determinar os objetivos do consórcio, que devem ser formalizados em protocolo de intenções e posteriormente em contrato (BRASIL, 2005). Por sua vez, o Decreto nº. 6017 de 2007 apresenta maior detalhamento, pelo fato de ser o dispositivo legal que regulamenta a lei citada.

- Art. 2º. Para os fins deste Decreto, consideram-se: I- consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº. 11107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum[...]. XIII - prestação de serviço público em regime de gestão associada: 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 transferidos (BRASIL, 2007).
- Art. 3º. Observados os limites constitucionais e legais, os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes que se consorciarem [...]. X – o planejamento, a gestão e a administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores de qualquer dos entes da Federação que integram o consórcio, vedado que os recursos arrecadados em um ente federativo sejam utilizados no pagamento de benefícios de segurados de outro ente, de forma a atender o disposto no art. 1º, inciso V, da Lei nº 9717, de 1998 (BRASIL, 2007).

- Art. 3º, §1º. Os consórcios públicos poderão ter um ou mais objetivos e os entes consorciados poderão se consorciar em relação a todos ou apenas a parcela deles (BRASIL, 2007).
- Art. 30. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações contraídas por ente da Federação, inclusive entidades de sua administração indireta, que tenham por objeto a prestação de serviços por meio de gestão associada ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos. §1º Para os fins deste artigo, considera-se prestação de serviço público por meio de gestão associada aquela em que um ente da Federação, ou entidade de sua administração indireta, coopere com outro ente da Federação ou com consórcio público, independentemente da denominação que venha a adotar, exceto quando a prestação se der por meio de contrato de concessão de serviços públicos celebrado após regular licitação (BRASIL, 2007).
- Art. 33, §3º. É nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados (BRASIL, 2007).

A análise do Decreto 601 de 2007 propiciou a coleta de 7 trechos que trazem elementos para se analisar as limitações entre a legislação própria de RPPS e a legislação de consórcio, para que haja cooperação entre os entes federativos na prestação desse tipo de serviço.

Os dois primeiros trechos extraídos do artigo 2º, informam aspectos mais gerais a respeito dos objetivos comuns que possam ser objeto de consorciamento, e assim como mostrado pelos por trechos destacados da Lei de Consórcios, não há uma determinação do que pode ou não ser alvo da cooperação via consórcio. Todo o artigo 2º, além dos trechos destacados, traz uma série de definições a respeito de termos próprios do texto legal, como a definição de prestação de serviço público em regime de gestão associada.

A gestão associada dos RPPSs, por meio de consórcio, é o que Calazans (2013, p. 44) propõe ao dizer que [...] “necessário se faz propor modelo de consórcio público [...] para a prestação de serviços visando maior eficiência e segurança na alocação dos recursos dos RPPS [...] e [...] a sustentabilidade dos RPPS no longo prazo”.

O artigo 3º, no inciso X, é a única limitação clara à atuação dos consórcios para a gestão de serviços previdenciários, que como o próprio texto cita a Lei 9717/98, determina que o pagamento de benefícios de um ente seja realizado com os recursos arrecadados de outro ente. Portanto, a cooperação federativa via consórcio pode ocorrer apenas em termos de gestão de alguns serviços, como atuária, contabilidade, investimento, mas resguardada a função como “órgão de apoio” à unidade gestora única que cada regime deve manter, ou seja, aplica-se o que está ilustrado na figura 1.

O quinto trecho destacado, refere-se à possibilidade de que um consórcio atue em consonância com mais de um objetivo, constituindo consórcios multifinalitários. Segundo o Observatório Municipalista de Consórcios Públicos, da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2019), tem-se registrado 14 consórcios que tem entre os objetivos constituídos a gestão previdenciária, ou seja, os 14 são multifinalitários.

Por fim, os dois últimos recortes trazem as condições expressas para a regulamentação da prestação de serviços públicos em gestão associada. A isso cabe destaque, pois o consórcio não deve praticar atividade própria da unidade gestora única. Ao apontar as principais características de uma unidades gestora e sua importância para o equilíbrio do regime próprio de previdência, Calazans *et. al* (2013, p. 286-287) aponta que a [...] “entidade/órgão integrante da estrutura do ente federado; existência individualizada, única, em todos os RPPSs, com exceção dos militares; responsabilidade pela administração do RPPS” [...].

5. Considerações Finais

A análise dos vinte e três recortes, feitos nas seis normas legais que tratam tanto de consórcios públicos quanto de regimes de previdência, permitiram concluir que há limitações à atuação de consórcios no tocante a atividades de previdência dos servidores públicos, dadas pelas legislações próprias e pelas legislações disciplinadoras de consórcios.

A atividade previdenciária dos consórcios restringe-se a apoiar a gestão das unidades gestoras únicas, que cada regime próprio, por força de lei, precisa ter e manter. Assim, é possível dizer que há uma relação de federalismo cooperativo entre os municípios que se organizam para atender a esses objetivos comuns, conforme apontado pelo Observatório de Consórcio Públicos (2019).

As características da previdência, como a perenidade, sustentabilidade financeira e atuarial, limita o alcance ou a atuação de uma estrutura de consórcio a um órgão de *staff*, que como foi mostrado na análise, por força de lei, não pode vir a resolver os problemas de um regime de previdência como déficit atuarial. A legislação federal proíbe que um ente arque com as despesas, em nível de benefício, de outro ente, pois não se trata de um fundo comum como o Regime Geral de Previdência.

Portanto, a gestão partilhada e concorrente das unidades gestoras, promovida pelos consórcios que atuam na previdência, de fato, encontram limite da atuação nas legislações próprias, no entanto a conjuntura brasileira se vê diante de um limbo legal, com a aprovação da Emenda Constitucional 103 de 2019, que também foi analisada nesse trabalho, pois ela indica que haverá lei complementar para instruir sobre a adesão a consórcios. Só que as

fronteiras da adesão e dos serviços a serem prestados por esses consórcios sequer estão gestados, pode-se dizer, nas intenções do legislador.

Uma limitação ao trabalho reside nessa incerteza jurídica trazida pela Emenda 103/2009, na medida em que a mesma apenas faz referência a uma lei complementar vindoura que normatizará a atuação dos regimes próprios em sistema de consórcio público. Outra limitação refere-se à falta de dados anteriores a 27 de novembro de 1998 que tratam de consórcios públicos que assumiam funções de unidade gestora. Mas ao mesmo tempo, percebe-se aí uma indicação de trabalhos futuros: aguardar a publicação de uma nova lei complementar a respeito da matéria citada e um estudo dos RPPS anterior à Lei 9717/98.

Referências

- ANDRADE, S. R. O Estudo de caso como método de pesquisa em enfermagem: uma revisão integrativa. **Texto & Contexto Enfermagem**. v. 26, n. 4. 2017)
- BATISTA JÚNIOR; O. A; OLIVEIRA, L. M. M; MAGALHÃES, T. D. Que pacto federativo? Em busca de uma teoria normativa adequada ao Federalismo Fiscal Brasileiro. In: **Estado Federal e Tributação**: das origens à crise atual. Belo Horizonte: Arraes, 2015. vol. 1, col. Federalismo e tributação.
- BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05/12/2019.
- _____. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998**. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717.htm. Acesso em: 05/12/2019.
- _____. **Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/L11107.htm. Acesso em: 05/12/2019.
- _____. **Decreto nº. 6017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm. Acesso em: 05/12/2019.
- _____. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA. **Quantitativo de regimes por unidade da federação**. 2019. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps/> Acesso em: 20 out. 2019.
- _____. MINISTÉRIO DA PREVIDENCIA SOCIAL-MPS. **Portaria nº. 402, de 10 de dezembro de 2008**. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento das Leis nº. 9717, de 1998 e nº. 10887, de 2004. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/09/Portaria-MPS-no-402-de-10dez2008-atualizada-04set2018.pdf>. Acesso em: 05/12/2019.

- BECHARA, C. H. T; CARVALHO, J. R. L. G. Federalismo e tributação: entre competição e cooperação. In: **Estado Federal e Tributação**: das origens à crise atual. Belo Horizonte: Arraes, 2015. vol. 1, col. Federalismo e tributação.
- BRITO, A. S. Uma Proposta Metodológica para Análise Política e Institucional de Consórcios Públicos como Espaços de Gestão Compartilhada de Políticas. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 3, p. 631-654, 2018
- CALAZANS, F. F. et. al. A importância da unidade gestora nos regimes próprios de Previdência Social: análise da situação dos estados e do Distrito Federal. *Revista de Administração Pública – RAP*. Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, mar-abr, 2013. p. 275-304.
- CALAZANS, F. F. Consórcios Públicos e gestão financeira de regimes próprios de Previdência Social no Brasil: em busca de um modelo eficiente, democrático e seguro. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS - ABIPEM (Ed.). **Regimes Próprios**: aspectos relevantes, Brasília, v. 7, p. 40-63, 2013.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS –CNM. **Observatório Municipalista de Consórcios Públicos**: mapa dos consórcios públicos. Brasília. 2019. Disponível em: <http://www.consorcios.cnm.org.br/> Acesso em: 20 out.2019
- GUIMARÃES, T. C. O consórcio público como instrumento de fortalecimento do federalismo brasileiro: vantagens e condições de formação. 2010. 114 f. **Dissertação** (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.
- LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- OLIVEIRA, J. M; PEREIRA, A. L. S. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação: a evolução dos modelos de Estado e a repartição do poder de tributar. In: **Estado Federal e Tributação**: das origens à crise atual. Belo Horizonte: Arraes, 2015. vol. 1, col. Federalismo e tributação.
- SILVA, L. R. C. et al. Pesquisa documental: alternativa investigativa na formação docente. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO — EDUCERE, IX, ENCONTRO SUL BRASILEIRO DE PSICOPEDAGOGIA, III, 2009, Curitiba.
- SOARES, M. M; MACHADO, J. A. **Federalismo e Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.