

# MUNICÍPIOS E PREVIDÊNCIA: UM DIFÍCIL E NECESSÁRIO ACERTO DE CONTAS

Paulo Regis Arcanjo Paulino<sup>1</sup>

Maria Nazaré Bandeira<sup>2</sup>

Sefisa Quixadá Bezerra<sup>3</sup>

## RESUMO

A Previdência Social é uma das mais importantes políticas públicas capaz de manter o equilíbrio socioeconômico do País. Os Municípios constituem-se no ente federativo onde a vida se realiza e deve ser palco de melhor organização e atenção por parte de seus governantes locais e pelos demais poderes do Estado. Um aspecto fundamental a ser aperfeiçoado no Brasil é a relação entre o Município e as instituições previdenciárias que, historicamente, vem acumulando sérias questões pendentes, ora prejudicando o sistema previdenciário, ora inviabilizando as administrações municipais. Um marco normativo mais adequado para o contexto previdenciário do Município e uma verdadeira transformação no modelo gerencial dos governos locais, com priorização da capacitação técnico-administrativa do quadro, são fatos a serem buscados para conferir o grau de eficiência que se requer para estas Instituições. O objetivo desta pesquisa bibliográfica e documental é procurar trazer a luz a questões relacionadas a dispêndios municipais com débitos previdenciários, carga tributária, fundos próprios de previdência, enfim, a responsabilidade dos municípios perante as obrigações previdenciárias e as ações dos órgãos federais envolvidos.

**Palavras chave:** Previdência. Dívida Previdenciária. Parcelamento Previdenciário.

## INTRODUÇÃO

Citam-se, abaixo, dois textos que servem para contextualizar a abordagem a ser apresentada neste artigo, ilustrando aspectos evolutivos ocorridos em dois atuais sustentáculos da estrutura econômico-social brasileira: a Previdência Social e os Municípios.

*A Previdência é uma instituição centenária que evoluiu muito desde 1888, quando foi assegurado o direito de aposentadoria dos funcionários dos Correios e das estradas de ferro do Império. Das múltiplas caixas de aposentadoria (a partir de 1923) à unificação no regime geral de previdência em 1960, a Previdência Social não somente expandiu o conjunto dos benefícios que assegura quanto passou a abranger quase todos os segmentos de trabalhadores. A Constituição Federal de 1988 deu um grande salto com a criação do Orçamento da Seguridade Social, a*

---

1 Discente do Curso de Pós-graduação em Direito Previdenciário e Auditor e Diretor do INSS-CE. Universidade Estadual Vale do Acaraú-UVA. E-mail paulim\_arcanjo@hotmail.com

2 Co-orientador. Prof<sup>a</sup> Esp. da Universidade Estadual Vale do Acaraú-UVA. Curso de Pós-graduação em Direito Previdenciário. E-mail nazareb2004@yahoo.com.br

3 Orientador. Prof<sup>a</sup> Ms. Curso de Administração. Universidade Estadual Vale do Acaraú-UVA. E-mail sefisaquixada@ig.com.br

*pluralidade das fontes de financiamento e com a visão cidadã da universalidade, uniformidade, seletividade, caráter democrático de gestão etc. (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social – Maio/2005).*

*Nos últimos quinze anos, o Estado brasileiro passou por profundas mudanças políticas e institucionais. O país se redemocratizou, uma nova Constituição foi promulgada em 1988 e uma agenda de reformas econômicas estruturais foi implementada. Ao mesmo tempo, assistimos à crescente transferência de responsabilidades e de competências do governo nacional para os governos locais do país, que alteram o sistema de decisões municipais e as práticas dos atores políticos. Desde então, verifica-se um crescente e generalizado processo de fortalecimento da esfera local de governo, centrado na descentralização e na municipalização das políticas públicas. Tal processo tem ensejado mudanças na organização e no funcionamento dos governos locais, que têm sido incorporadas de forma diferenciada segundo as diretrizes adotadas e o grau de instituição tanto de canais de gestão democrática como de instrumentos redistributivos da renda e da riqueza produzidas nas cidades. (Diretor de Controle Interno INSS José Feliciano dos Santos Júnior, 2000).*

A primeira citação diz respeito ao programa previdenciário brasileiro, que compreende um amplo processo de redistribuição de renda, com participação intensa na economia da maioria dos municípios brasileiros mediante a prestação de seus benefícios, por fim impactando no indispensável equilíbrio social do país. O segundo ponto refere-se à importância do fortalecimento dos governos municipais dentro do federalismo brasileiro e o consequente processo de mudanças nessas instituições de governo local que vem gerando novo olhar sobre o papel das cidades e dos seus modelos de gestão.

O panorama a ser observado neste estudo reside exatamente em como instituições incontestavelmente fundamentais para o país, Previdência e Municípios, relacionam-se entre si de forma conturbada e eternamente conflituosa. Ambas justificam-se individualmente arvorando-se de suas essencialidades para o país e alegando necessidades de óbvio zelo preservativo de suas subsistências. Razões indiscutíveis à parte, carecem certamente de uma atuação mais positiva dos atores envolvidos, a saber as próprias instituições e o Estado, no sentido de estabelecer melhores regras e gestão que sirvam para minorar as arestas e trazer a todos sustentabilidade e eficiência.

## **MATERIAIS E MÉTODOS**

Pesquisa classificada como bibliográfica e documental, “desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos... se utiliza fundamentalmente

das contribuições dos diversos autores... e valendo-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”(GIL, p.65-66,1999)

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A proteção social previdenciária no Brasil tem como característica a gestão pública e quadripartite (governo, trabalhadores, empregadores e aposentados), com financiamento via regime de repartição e solidariedade inter e intrageracional, cujo modelo baseia-se em dois pilares: a) Previdência Social Básica – constituída por um sistema público, com financiamento de toda a sociedade, baseado nos conceitos de repartição, solidariedade e inclusão; e b) Previdência Social Complementar – constituída por um sistema privado, de caráter voluntário e baseado no conceito de capitalização.

No âmbito do pilar da Previdência Social Básica, de gestão pública, encontra-se ainda uma divisão entre dois diferentes regimes previdenciários: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Caracterizando o Regime Geral, previsto no art. 201 da Constituição Federal, pode-se dizer, genericamente, que é a previdência dos trabalhadores da iniciativa privada e dos funcionários públicos celetistas, acobertando os trabalhadores assalariados urbanos, autônomos, domésticos e rurais. Para termos idéia do alcance deste sistema, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007, cerca de 65% da população ocupada no setor privado do País era protegida pelo RGPS.

Por sua vez, o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) está previsto no art. 40 da Constituição Federal, sendo o regime assegurado aos servidores públicos titulares de cargo efetivo na União, Estados e Municípios. O RPPS tem por pressuposto a observação de princípios de equilíbrio financeiro e atuarial e está sujeito à orientação, supervisão, controle e auditoria do Ministério da Previdência Social, por intermédio da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Os princípios de equilíbrio financeiro e caráter contributivo, porém, nem sempre nortearam as administrações do regime previdenciário dos servidores públicos. Tais preocupações apenas foram introduzidas a partir de alterações estruturais no RPPS, principalmente depois da Emenda Constitucional nº 20, de dezembro/1998, seguidas da Lei nº 9.717/98, que estabeleceu normas gerais para a organização destes regimes, e da Emenda Constitucional nº 41, de dezembro/2003.

**OS MUNICÍPIOS E OS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS** Importante se faz, inicialmente, destacar a diferença entre regime previdenciário e regime jurídico de trabalho. O primeiro diz respeito ao vínculo do trabalhador perante o sistema que lhe dará cobertura durante sua inatividade ou à sua família após o óbito. Já o regime jurídico é aquele que estabelece o vínculo profissional

dos trabalhadores durante a atividade. Assim, poderá ser o Regime Estatutário (decorrente do Estatuto dos Servidores) para os servidores públicos efetivo, ou o Regime Celetista (decorrente da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT) para os trabalhadores da iniciativa privada e para os empregados públicos.

Com respeito ao regime jurídico, o art. 39 da Constituição Federal prevê que os Municípios instituem um regime jurídico único para os seus servidores. Esta redação foi restabelecida por meio da ADIN nº 2.135-4, que suspendeu a eficácia da alteração proposta pela Emenda Constitucional nº 19/1998, no sentido de suprimir a obrigatoriedade de um regime único de servidores o que abriria possibilidade para contratação de servidores celetistas (art. 39 da CF). Este quadro obriga os Municípios a somente contratar servidores efetivos mediante concurso público. Na prática, sabemos que esta realidade não é concretamente posta em prática, visto em muitas cidades do país, se utilizam, com frequência, do artifício da contratação temporária (art. 37 da CF) pela CLT, o que garante maior poder de barganha política aos gestores municipais.

Falando-se de Municípios e o Regime Próprio de Previdência Social, a análise torna-se um pouco mais complexa. Em tese, estando o Ente obrigado a manter regime de trabalho único para os servidores efetivos, podemos concluir que todos os servidores municipais deveriam estar vinculados ao Regime Próprio de Previdência. Entretanto, devemos lembrar que grande parte dos servidores mantém ainda vínculo de trabalho com o Município baseado na CLT, o que lhes garante vinculação ao Regime Geral de Previdência.

Aqui se inicia um propalado fato polêmico tendo em vista que grande parte dos municípios brasileiros vincula seus servidores efetivos ao Regime Geral, na contramão do preceito constitucional exposto no art. 40. A razão para isso é que as normas infraconstitucionais convergem para esta prática, permitindo que o legislador local disponha do poder discricionário sobre qual regime previdenciário aplicar no Município. Primeiro, são as instruções normativas e pareceres do Ministério da Previdência que orientam que a instituição de um RPPS somente poderá ser implementada a partir da vigência de lei ordinária do ente público. Esta previsão já anuncia um vácuo entre o preceito constitucional e a realização efetiva da criação do RPPS por meio de lei. Depois, talvez inclusive com o intuito de amparar o referido vácuo legal, a Lei 8.213/91, com modificação aditada pela Lei 9.876/99, mesmo com linguagem invertida, acabou incluindo os servidores efetivos no RGPS.

Pode-se considerar o Regime Próprio como da essência dos entes federativos, mas tendo em vista a exposta voluntariedade de sua implantação, aliada a variados argumentos contrários e favoráveis, ainda está longe de tornar-se uma regra geral. Muitos não o adotam devido aos extensos

compromissos que devem passar a cumprir junto à disciplina imposta pela legislação e pela normatização do Ministério da Previdência. Há que se observar também que a implantação de sistemas previdenciários pequenos, com baixo número de segurados, não se sustenta atuarialmente, arrecadando recursos insuficientes para capitalização e para uma adequada cobertura dos riscos.

De outra forma, há um aspecto importante a ser observado que diz respeito ao custeio do regime. No RPPS a contribuição do ente patronal é fixada por lei de acordo com a necessidade apurada por avaliação atuarial, variando de um valor não inferior à contribuição do servidor (no mínimo 11%) até o dobro desta. Temos aí, portanto, um sistema menos oneroso que o do RGPS, onde a alíquota patronal situa-se em 22%.

A decisão pela implantação de um RPPS em um município deve envolver amplo debate onde sejam considerados todos estes aspectos, devendo ser destacada a grande responsabilidade do ato. Ao mesmo tempo em que o município e seus servidores ganham maior autonomia na fiscalização dos recursos, diferentemente do RGPS sobre cuja gestão não possuem a menor interferência, por outro lado necessita-se investir na organização e viabilidade técnico-gerencial do fundo previdenciário próprio. Segundo dados contidos na publicação Panorama da Previdência Social Brasileira, em novembro/2008, o RPPS era adotado por apenas 1.900 dos 5.563 municípios brasileiros e, portanto, 66% dos municípios mantinham vinculação de seus servidores ao Regime Geral de Previdência Social.

Os Municípios que foram encampados pelo Regime Geral de Previdência Social, a grande maioria dos municípios brasileiros convive com uma relação tumultuada com o órgão arrecadador do regime, papel desempenhado até maio/2007 pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e atualmente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). O motivo para tal situação são as extensas obrigações que os municípios devem cumprir como sujeitos passivos de uma relação tributária. O total pecuniário recolhido mensalmente pelos municípios como quitação de suas obrigações previdenciárias principais, a chamada obrigação corrente, deve estar declarado na Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP), que é o documento exigido pelo agente arrecadador como parâmetro de cobrança e como prova de confissão de dívida. Esta mesma declaração é utilizada para alimentação do banco de dados de remunerações e vínculos profissionais dos trabalhadores e servirão de base para a concessão de benefícios previdenciários.

A falta de cuidado dos Municípios para com estas obrigações, historicamente, ocasionou o surgimento de uma imensa dívida municipal ante aos cofres previdenciários. Considerando o elevado poder empregador dos municípios que muitas vezes mantêm uma folha de pagamento desproporcional à sua real capacidade, aliado às onerosas alíquotas praticadas pelo Regime Geral

que incidem sobre as remunerações pagas, não é difícil concluir que no decorrer do tempo tenham sido gerados elevados débitos. Registre-se ainda a ocorrência de ampla sonegação das informações relativas aos trabalhadores remunerados, cujos dados são omitidos nas GFIP preparadas pelos municípios. Este fato termina por prejudicar imensamente estes trabalhadores que enfrentam graves problemas quando procuram o INSS para obter algum benefício previdenciário a que tenha direito.

A conduta reiterada dos Municípios acarreta a execução de ações fiscais por parte da Receita Federal, gerando débitos vultosos que ocasionam sérios transtornos ante a dificuldade do Município em arcar com a dívida lançada. Em decorrência, tal situação constitui-se ainda em restrição para a obtenção de certidão de regularidade fiscal, prejudicando a realização de convênios e recebimentos de recursos oriundos de outros convênios com a esfera federal.

Tratando-se de Municípios em dívida com o RGPS, o que se conhece é que o sucessivo acúmulo de contribuições devidas e não pagas acabou somando montantes não suportáveis pelas caixas municipais. A solução política encontrada foi a recorrente instituição de parcelamentos especiais de débitos em condições mais favoráveis do que o parcelamento convencionalmente oferecido pelo órgão arrecadador. A adesão maciça dos municípios aos contratos de parcelamentos gerou um quadro insustentável em que passaram a ser exigidas mensalmente pelo Fisco duas espécies de cobrança: além da obrigação corrente mensal cobra-se também a prestação dos parcelamentos.

Surge aqui um círculo vicioso pois são oferecidos parcelamentos para que os Municípios possam regularizar sua situação e, no entanto, logo em seguida, a sonegação de informações na GFIP gera o surgimento de novos débitos de obrigações correntes, que ao serem detectados em auditorias, dão início a novo processo administrativo fiscal, retornando o Município à situação irregular inicial. Dessa forma, com curta frequência, a situação global dos Municípios torna-se insustentável e iniciam-se pressões técnicas e políticas por soluções paliativas que acabam desembocando em novas modalidades de parcelamentos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Finalmente, uma reflexão mais apurada nos leva a afirmar que, no âmbito do estudo do Federalismo brasileiro, é comum ser enaltecida a autonomia concedida aos Municípios como um marco na construção da cidadania no País. O principal argumento é a ideia de que quando os próprios cidadãos cuidam diretamente de seus interesses no âmbito do município, a burocracia diminui de maneira significativa, os atos do governo se fazem mais transparentes, e o poder, quanto mais próximo do povo estiver, mais legítimo será.

Em relação à esfera municipal brasileira, porém, identificam-se condutas adversas de origem histórica na evolução política do País, quando sempre se conviveu com poder centralizado e com pequeno grau de autonomia para as unidades locais. Com pouco tempo de existência, a autonomia municipal ainda sofre muito com a carência de recursos e com a ineficiência administrativa de gestão da máquina pública. O desleixo do Município na administração de um sistema previdenciário próprio ou mesmo no cumprimento de regras impostas pelo sistema legalmente vinculado é um exemplo das dificuldades vivenciadas pela municipalidade. É importante chamar atenção para o fato de que a força motora da economia dos municípios brasileiros de pequeno porte, que correspondem à maioria, depende de dois pilares: ou são os benefícios previdenciários pagos à população ou é a folha de salários paga aos servidores que movimentam a economia local, incluindo aqui a folha de inativos em caso de existência de regime próprio.

Com respeito à análise tecida, arrisca-se agora comentar algumas afirmações repetidas comumente no meio político e midiático, acrescentando a elas alguns elementos geradores e ideias de solução que poderiam ser postas em prática:

- i) *“os Municípios são grandes responsáveis pelo rombo da Previdência tendo em vista a grande inadimplência e sonegação de suas obrigações previdenciárias”*: vimos que a dívida previdenciária dos municípios de fato atinge um elevado montante, avaliada em torno de R\$ 30 bilhões em 2009 e, obviamente, tais recursos fazem falta ao caixa da seguridade social.
- ii) *“o dispêndio com pagamento das dívidas previdenciárias pelos municípios inviabilizam a capacidade de custeio e investimento das administrações municipais”*: o dispêndio elevado resulta de um histórico descaso das administrações municipais com o cumprimento das obrigações previdenciárias, ocasionando sérios problemas para futuras administrações. Faz-se necessário quebrar esta corrente viciosa a partir de medidas do Estado que possibilitem de forma mais definitiva a solvência financeira do Município, enquanto este, por sua vez, precisa também promover um salto de qualidade em sua gestão.
- iii) *“a previdência social pública impõe alta carga tributária sobre a folha de pagamento municipal”*: não se pode negar a elevada carga patronal exigida dos Municípios que, em torno de 22%, situa-se no mesmo patamar das demais atividades econômicas. A desoneração da folha de pagamento das empresas é uma proposta continuamente discutida nos meios econômicos e legislativos, mas certamente sua implementação depende de uma maior inclusão previdenciária dos trabalhadores fora do sistema, de forma a compensar uma redução de alíquota.
- iv) *“as administrações municipais tem o hábito de inchar a folha com empregados além da necessidade como forma de cabide político”*: trata-se de prática culturalmente repetida pelos rincões do Brasil. Nesses casos, cabe a aplicação das exigências e sanções previstas na Lei de

Responsabilidade Fiscal, passando, inicialmente por um contexto de maior preparação profissional dos administradores públicos e respectivas equipes.

v) *“a sonegação de informações pelos municípios traz enorme prejuízo aos trabalhadores quando precisam recorrer aos benefícios previdenciários a que fariam jus”*: no afã de declarar valores a pagar menores ao Fisco, ou simplesmente decorrendo de ineficiência na preparação das declarações, a omissão em GFIP dos trabalhadores a serviço do Município realmente ocasiona-lhes pesados prejuízos sociais.

vi) *“a falta de capacidade administrativa dos municípios os impedem de criar seus fundos próprios de previdência o que seria bem menos oneroso aos cofres públicos municipais”*: a criação de um Regime Próprio de Previdência, se bem planejado e avaliado, pode ser uma alternativa favorável para o Município. Entretanto, mais uma vez pela falta de capacidade técnico-administrativa, estes fundos próprios deixam de ser criados ou, do contrário, são implantados sem uma merecida análise criteriosa.

vii) *“a complexidade normativa exigida pelo Ministério da Previdência inibe a criação dos fundos próprios de previdência pelos municípios”*: a complexidade exigida tem o condão de salvaguardar o sistema previdenciário e portanto a segurança do trabalhador. Por outro lado, qualquer Município que tenha passado por uma avaliação atuarial favorável à criação de um Regime Próprio, estabelecendo-o de maneira responsável e organizada, fundamentada em critérios profissionais, certamente não terá maiores dificuldades em cumprir os requisitos reguladores oficiais.

## **REFERÊNCIAS**

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Org. Emilio Sabatovski, Iara Fontoura. 17. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

BRASIL. Lei 8.212, 24 de julho de 1991. Previdência Social – Regime Geral, legislação atualizada. / Org. Ana Lúcia Guimarães Silva. 3. ed. São Paulo: Fundação ANFIP, 2008.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.