

[Regime Próprio de Previdência Social]**REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: A IMPORTÂNCIA DOS INSTRUMENTOS DE PARCERIA NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS DOS SEGURADOS FRENTE A NECESSIDADE DE GARANTIA DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL**Cristóvão de Souza Brito¹**Resumo**

O presente artigo pretende desenvolver estudos sobre a importância dos instrumentos de parceria entre os regimes próprios de previdência social e entes federativos ou entre aqueles e as diversas organizações sociais, como forma de promover o exercício de direitos fundamentais pelo segurado, mas sem desatender o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial. Partindo-se desta problemática inicial, o ensaio foi orientado metodologicamente por revisão bibliográfica de livros e artigos científicos, assim como levantamento de dados junto a órgãos oficiais. O percurso tomará em conta conceitos de equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS e sua relação com os direitos fundamentais, instrumentos de parceria e prévia definição acerca dos contratos e outros ajustes bilaterais, perspectivas após a emenda constitucional nº 103/2019, taxa administrativa e suas possibilidades de utilização pela gestão previdenciária, e ao final, o debate sobre os resultados da pesquisa.

Palavras-chave: Regime próprio de previdência social. Equilíbrio financeiro e atuarial. Segurado. Direitos fundamentais

OWN SOCIAL SECURITY REGIME: THE IMPORTANCE OF PARTNERSHIP INSTRUMENTS IN PROMOTING THE RIGHTS OF INSURED PEOPLE IN FRONT OF THE NEED TO GUARANTEE FINANCIAL AND ACTUARIAL BALANCE**Abstract**

This article aims to develop studies on the importance of partnership instruments between social security systems and federal entities or between those and various social organizations, as a way of promoting the exercise of fundamental rights by the insured, but without disregarding the constitutional principle financial and actuarial balance. Starting from this initial problem, the essay was methodologically guided by a bibliographical review of books and scientific articles, as well as data collection from official bodies. The route will take into account concepts of financial and actuarial balance of the RPPS and its relationship with fundamental rights, partnership instruments and prior definition of contracts and other bilateral adjustments, perspectives after

¹ Graduação em Curso de Direito pelo Centro de Ensino Superior Arcanjo Mikael de Arapiraca (2012). Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Estácio de Sá. Mestrando em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Professor de direito penal e processual penal da Faculdade São Vicente de Pão de Açúcar/AL - FASVIPA e coordenador do curso de direito desta Instituição.



constitutional amendment nº 103/2019, administrative fee and its possibilities of use by social security management, and at the end, the debate on the research results.

Keywords: own social security regime; financial and actuarial balance; insured; fundamental rights

1 INTRODUÇÃO

O sistema de seguridade social foi implementado pela Constituição Federal em seu art. 194, trazendo como um conjunto de ações pelo Poder Público e pela sociedade com a finalidade de assegurar a saúde, assistência e previdência social. Para Theodoro Agostinho, “houve o nascimento de um Sistema Nacional de Seguridade Social, o qual possui a finalidade precípua de assegurar o bem-estar e a justiça sociais, para que, dessa forma, ninguém seja privado do mínimo existencial”. (Agostinho, 2022, p. 47)²

O mínimo existencial deve ser desenvolvido pela União quando do poder privativo de legislar concedido pela Carta Maior no art. 22, XXIII. Os Estados e Municípios, por outro lado, também podem legislar no caso de servidores próprios, de maneira circunscrita à Previdência Social³ de sua esfera, mas, em todo caso, respeitando-se os ditames constitucionais.

A Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, acentuou a competência concorrente de Estados e Municípios quando, embora tenha implementado regras gerais e obrigatórias, permitiu em contrapartida aos entes federados não seguir as mesmas normas aplicáveis aos servidores da União.⁴

Aquém dos debates políticos que permearam o contexto de promulgação da emenda, fato notório é que os regimes próprios de previdência, especialmente as autarquias municipais, nunca tiveram a atenção devida dos entes federativos, resultando ao longo do tempo em administrações carentes em todos os setores, notadamente financeiro, administrativo e de recursos humanos, conforme se verá adiante.

As consequências advindas foram diretamente percebidas pelos segurados (pensionistas e aposentados pós emenda constitucional 103/2019), os quais passaram a ter como contrapartida pelas contribuições repassadas unicamente os pagamentos dos benefícios previdenciários, não raras vezes, com atraso.

Tornou-se impensável em diversas localidades oferecer serviços para além do valor pecuniário inserido no benefício previdenciário. Sem dúvidas, a garantia da dignidade humana do segurado restou fragilizada, ao passo que inúmeras gestões se acomodaram a aceitar o panorama de desequilíbrio financeiro e atuarial de seus RPPS, não oferecendo, por sua vez, qualquer outro serviço a mais do que o pagamento.

Logicamente, um dos fatores preponderantes foi também a limitação legal

² O autor afirma, ainda, que a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a reunir a “saúde, a assistência social e a previdência em um único sistema de proteção social de caráter tridimensional”, p. 47.

³ Art. 24, XII: Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

⁴ Vide art. 10, § 7º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

imposta para utilização da taxa administrativa em respeito ao próprio equilíbrio atuarial e financeiro. Todavia, medidas inovadoras passaram a ser atendidas por alguns RPPS para implementação de direitos e oferecimento de serviços aos segurados, das quais destacamos instrumentos de parceria entre a autarquia e o ente federativo ou com outras instituições, tais como convênios.

O presente artigo pretende desenvolver estudos sobre a importância dos instrumentos de parceria entre os regimes próprios de previdência social e entes federativos ou entre aqueles e as diversas organizações sociais, como forma de promover o exercício de direitos fundamentais pelo segurado, mas sem desatender o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial.

Partindo-se desta problemática inicial, o ensaio foi orientado metodologicamente por revisão bibliográfica de livros e artigos científicos, assim como levantamento de dados junto a órgãos oficiais. O percurso tomará em conta conceitos de equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS e sua relação com os direitos fundamentais, instrumentos de parceria e prévia definição acerca dos contratos e outros ajustes bilaterais, perspectivas após a emenda constitucional nº 103/2019, taxa administrativa e suas possibilidades de utilização pela gestão previdenciária, e ao final, o debate sobre os resultados da pesquisa.

2 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL COMO PILAR DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O termo “equilíbrio financeiro e atuarial” foi introduzido na Constituição Federal por força da Emenda nº 20, de 15 de dezembro de 1998,⁵ pois a partir dali não seria mais aceito tempo de serviço fictício, devendo o segurado efetuar a contribuição ao regime pelo qual buscava seu benefício. Estávamos mudando o cenário do “tempo de serviço” para “tempo de contribuição”.

Importante sempre lembrar que as aposentadorias eram concedidas aos funcionários públicos como prêmios aos serviços prestados. Anotam Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari (2017, p. 1101) que:

A primeira Emenda Constitucional que pretendeu alterar disposições atinentes à proteção social foi a de número 3, promulgada em 17.3.1993, e que estabelece , para os agentes públicos ocupantes de cargos vitalícios e efetivos, a obrigatoriedade de contribuição para custeio de aposentadorias e pensões concedidas a estes, modificando-se uma tradição de direito pátrio, qual seja, a de que tais concessões, no âmbito do serviço público, eram gratuitas, independentes de contribuição do ocupante do cargo. O caráter contributivo é estendido, assim, e a partir de então, a todos os indivíduos amparados por algum diploma garantidor de aposentadorias e pensões, à exceção – ainda – dos militares das Forças Armadas.

⁵ Destaque-se que tal emenda resultou da transformação da PEC 33/1995, a qual trazia em sua redação original o termo “equilíbrio financeiro e atuarial” no parágrafo 1º do art. 40, a saber: “O custeio dos benefícios do regime previdenciário referido neste artigo será feito mediante contribuições dos servidores públicos ativos e Inativos, bem como dos pensionistas e do respectivo ente estatal, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”.

O déficit que se gerou ao longo do tempo para os cofres públicos em razão, sobretudo, das más políticas públicas em geral (inclusive, de falta de planejamento e reformas legislativas), acendeu o alerta vermelho em todo o sistema previdenciário nacional, seja no âmbito federal, estadual e municipal.

O debate político se tornou evidente e necessário, culminando com inúmeras emendas que se seguiram, a exemplo da n. 20, 41, 47 e 70 especialmente. Ainda em 1998, foi aprovada a lei 9.717, na qual se pode verificar a exigência de respeito aos postulados do equilíbrio financeiro e atuarial, através da observância de normas gerais de contabilidade e atuária, assim como a restrição quanto à participação de servidores públicos comissionados, ou seja, de acordo com o art. 1º, V, da supracitada lei, somente servidores titulares de cargos efetivos seriam cobertos pelos RPPS. Esta restrição foi definitivamente encerrada por força do parágrafo 13 da Emenda Constitucional n. 20/98.⁶

Não é objetivo deste ensaio discutir eventuais críticas e debates acerca da (in) constitucionalidade da lei n. 9.717/98 (por eventual violação da autonomia federativa), mas ressaltar o cenário legislativo que se formou no país em busca do equilíbrio dos regimes próprios de previdência.

A inclusão obrigatória da contribuição para obtenção dos benefícios fixou o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, “limitando o teto do benefício ao valor da remuneração do respectivo servidor, no cargo em que ocupava, quando da aposentadoria ou falecimento”, lembram Castro e Lazzari (2017, p. 1117).

Tatiana de Lima Nóbrega e Mauricio Roberto de Souza Benedito (2021, p. 21) asseveram que a Emenda Constitucional n. 20/98 trouxe a “explicitação do princípio da contributividade e do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial”, além da “proibição de contagem de tempo ficto de contribuição”, destacando-se que a legislação anterior possibilitava a contagem em dobro para “efeito de aposentadoria, do tempo de férias e de licença-prêmio não gozadas, mesmo não tendo o servidor contribuído sobre esse tempo”.

Em importante estudo sobre o princípio em comento, Narlon G. Rodrigues (2012, p. 159) destaca que antes da emenda n. 20/98, era possível extrair implicitamente tal comando, porém vago e sem aplicabilidade pelos entes. Foi somente a partir de 1998 que se tornou “essencial e estruturante”. Equilíbrio financeiro deve ser entendido “como a garantia de que os recursos do RPPS serão suficientes para o pagamento de todas suas obrigações, tanto no curto prazo, a cada exercício financeiro, como no longo prazo, que alcança todo o seu período de existência”.

Ainda ao tecer definições, lembra que este mesmo equilíbrio deve ser buscado com o auxílio da Atuária enquanto ciência, através de mecanismos matemáticos, estatísticos e econômicos aptos a “para criar modelos de previsão do comportamento dos eventos probabilísticos, buscando proteção contra perdas de natureza econômica”.⁷ (Rodrigues, 2012, p. 159)

⁶ § 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

⁷ Em análise de dados concessivos de benefícios pelos RPPS, assevera, ainda que: “Esses resultados observados no período de 2004 a 2009, ainda que não de todo satisfatórios, foram certamente favorecidos pelas reformas constitucionais ocorridas em 1998 e 2003, que eliminaram algumas distorções nos critérios de concessão dos benefícios e reduziram o ritmo das novas aposentadorias, evitando um crescimento mais acelerado das despesas, além de permitir uma maior arrecadação das contribuições, reduzindo assim o desequilíbrio financeiro”. (p. 194) Logicamente, há de se ter em mente que existem outros fatores que

Percebe-se que o nível o qual foi alçado, resultou aos RPPS maior vigilância e comprovação de suas respectivas estabilidades financeiras em garantir o pagamento dos benefícios previdenciários, sob pena de incidir nas sanções previstas na lei n. 9.717/98 e não obterem, conseqüentemente, o CRP – Certificado de Regularidade Previdenciária. Esta delicada relação entre equilíbrio e promoção de direitos é que trataremos a seguir.

3 A DIFÍCIL RELAÇÃO ENTRE O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL E GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS AOS SEGURADOS

Inicialmente, partimos da compreensão de que os direitos fundamentais, consoante todos os momentos históricos dimensionais, possui “íntima e indissociável vinculação com a Constituição e o Estado de Direito”, ou seja, como explica Ingo Wolfgang Sarlet (2018, p. 59-60), “ambas se compreendem como limites normativos ao poder estatal”. Complementa o autor que as liberdades fundamentais somente podem ser concretizadas mediante “atuação juridicamente programada dos órgãos estatais”. (p.60)

É de se concluir, nesse contexto de direitos, que são considerados direitos fundamentais aqueles devidamente reconhecidos pelos Estados em suas Constituições, e para além de sua função garantista, representa para Sarlet uma condição de legitimidade do poder estatal.⁸ (p. 60) Ademais, considerando o direito positivo e as características inerentes ao ordenamento brasileiro, empiricamente se torna relevante tecer analiticamente e racionalmente as abordagens necessárias à maior efetividade de tais direitos. (Alexy, 2015, p. 43)

A compreensão racional dos direitos fundamentais, como aponta Alexy, assume especial atenção no direito brasileiro quando nos deparamos com palavras de alto poder semântico. Qual o sentido e alcance da palavra princípio? Qual o método racionalmente aceitável para se definir o que é equilíbrio financeiro e atuarial, seu alcance e se há direitos a serem limitados ou restringidos em razão deste mesmo alcance?

E ainda surgem outros questionamentos decorrentes a partir do que foi estudado neste capítulo: se o cumprimento pelos regimes próprios de previdência às normas estruturantes (equilíbrio financeiro e atuarial) deve ser cogente, sob pena de sanções, como deve o Estado, em contrapartida, cumprir seu papel de garantidor de direitos e legitimar-se no exercício do poder?

Esta difícil relação entre se garantir o futuro através de ações do presente como forma de corrigir o passado deve levar em conta o pluralismo semântico que adquirem os direitos fundamentais. Especialmente no Brasil, país de dimensões continentais, e isso é notório, verifica-se uma real necessidade de se analisar o contexto local e regional onde se insere a norma-princípio.⁹

contribuíram para o déficit financeiro e atuarial de vários RPPS, tais como atraso dos repasses, retiradas ilegais dos Fundos, como veremos adiante.

⁸ Não é foco de nossa abordagem diferenciar direitos fundamentais e direitos humanos, de maior abrangência e indiscutível importância na consecução dos direitos dos homens pelo Estado. Mas, para maiores aprofundamentos, remetemos o leitor ao capítulo 1, p. 27-35, onde o autor aborda de maneira elogiável e conclui que ambos os termos não são “reciprocamente excludentes ou incompatíveis, mas, sim, de dimensões íntimas e cada vez mais inter-relacionadas” (p. 35)

⁹ Para maior aprofundamento sobre o conceito de princípio, assim como a distinção entre princípios e

Se perguntarmos aos segurados aposentados da região Norte sobre o que é ter, exercer direitos e dignidade, poderemos ter respostas não tão semelhantes quanto às respostas dadas pelos segurados nordestinos, do Centro-Oeste, Sul ou Sudeste, por exemplo. As carências individuais e de determinados grupos sociais podem variar geograficamente, financeiramente e socialmente em cada região.

Luigi Ferrajoli (2020, p. 03-04), ao responder quais são os direitos fundamentais, abre três caminhos: no plano teórico-jurídico, são todos os direitos universalmente estendidos a todos enquanto pessoas; no plano do direito positivo, são todos aqueles garantidos internacionalmente, como a DUDH,¹⁰ e nacionalmente, como positivados na Constituição;¹¹ e por último, do ponto de vista filosófico-político, quais direitos devem ser garantidos como fundamentais, afirma o autor novamente três percursos axiológicos, sendo eles os direitos universais, das minorias e do mais fraco.¹²

regras, remetemos o leitor à obra de Alexy, capítulo 2 e especialmente 3, quando o autor compreende princípios como mandados de otimização, ao pontuar que “O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fácticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fácticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes” (Alexy, 2015, p. 90).

¹⁰ Art. 1º: Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.

¹¹ Constituição do Brasil, art. 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

¹² Assevera o autor: La primera respuesta es la que ofrece la teoría del derecho. En el plano teórico-jurídico la definición más fecunda de los “derechos fundamentales” es desde mi punto de vista la que los identifica con los derechos que están adscritos universalmente a todos en cuanto personas, o en cuanto ciudadanos o personas con capacidad de obrar, y que son por tanto indisponibles e inalienables. [...] La segunda respuesta es la que ofrece el derecho positivo, es decir la dogmática constitucional o internacional. [...] La tercera respuesta, que intentaré formular en las páginas que siguen, es la que ofrece la filosofía política, y se refiere a la pregunta de “cuáles derechos deben ser garantizados como fundamentales”.

Se trata de una respuesta de tipo no asertivo sino normativo. Por esto debemos formular, para fundarla racionalmente, los criterios meta-éticos y meta-políticos idóneos para identificarlos. Sumariamente, me parece, pueden ser indicados tres criterios axiológicos, sugeridos por la experiencia histórica del constitucionalismo, tanto estatal como internacional.

El primero de estos criterios es el del nexo entre derechos humanos y paz instituido en el preámbulo de la Declaración Universal de 1948. Deben estar garantizados como derechos fundamentales todos los derechos vitales cuya garantía es condición necesaria para la paz: el derecho a la vida y a la integridade personal, los derechos civiles y políticos, los derechos de libertad, pero también, en un mundo en el que sobrevivir es siempre menos un hecho natural y cada vez más un hecho artificial, los derechos Sociales para la supervivencia.

El segundo criterio, particularmente relevante para el tema de los derechos de las minorías, es el del nexo entre derechos e igualdad. La igualdad es en primer lugar igualdad en los derechos de libertad, que garantizan el igual valor de todas las diferencias personales —de nacionalidad, de sexo, de lengua, de religión, de opiniones políticas, de condiciones personales y sociales, como dice el artículo 3 párrafo primero de la Constitución italiana— que hacen de cada persona un individuo diferente a todos los demás

O valor dos direitos fundamentais destacado por Ferrajoli no campo do dever-ser merece indiscutivelmente a atenção do intérprete, mas o problema se acentua na ótica do ser, ôntica, do cotidiano aplicável no mundo dos fatos.

Oportuno lembrar da indagação feita por Daniel Sarmento (2005, p. 168): temos realmente liberdade de escolha ou nossos caminhos já estão previamente traçados? Se é certo que o Estado não tem autonomia privada, inviável de se imiscuir-se nos desejos e objetivos de cada ser humano enquanto ser individual (p. 169-170), lembra o autor, deve este mesmo Estado abster-se de exercer ações para reduzir desigualdades?

Assim como Sarmento investigou a dimensão da liberdade positiva, cabe-nos comparativamente, e, sim, é possível, percorrer igual caminho para entender se o simples pagamento do benefício previdenciário supre o segurado quanto à autodeterminação, isto é, se o Estado ali representado pelo RPPS pode fazer algo mais pelo cidadão, que não efetuar uma simbólica contrapartida financeira por anos de trabalho prestado ao ente federativo.

Este simples problema não teria razão de ser investigado neste artigo se tivéssemos segurados aposentados e pensionistas (na maioria aposentados) livres financeiramente de empréstimos tortuosos que ceifam parcela de dignidade à custa de juros camuflados, ou se tivéssemos segurados livres de doenças que poderiam ser evitadas se tivessem maior acesso a exames e consultas simples que, não raras vezes, são irrealizáveis por falta de um dinheiro extra.

Nesse panorama se destacam as parcerias entre os regimes próprios de previdência e entes federativos ou entre aqueles e organizações sociais sem fins lucrativos, por exemplo, como forma de implementar direitos ainda escassos de efetivo exercício entre os segurados ou inalcançáveis sob certos critérios financeiros e socioculturais.

3 OS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, INSTRUMENTOS DE PARCERIA E A APROXIMAÇÃO AO RPPS

Quando se estuda qualquer instituto bilateral, tem-se no termo contrato a gênese da junção de duas vontades, logo nos lembramos do direito privado e das características próprias enquanto espécie de negócio jurídico. Sobre o assunto, ensina Marcos Bernardes de Mello (2013, p.210) que tal espécie é a mais importante, pois os “figurantes podem ter a liberdade de estruturar o conteúdo da eficácia da relação jurídica resultante, aumentando-lhe ou diminuindo-lhe a intensidade, criando condições e termos”,¹³ ou seja,

y de cada individuo una persona igual a todas las otras; y es en segundo lugar igualdad en los derechos sociales, que garantizan la reducción de las desigualdades económicas y sociales.

El tercer criterio es el papel de los derechos fundamentales como leyes del más débil. Todos los derechos fundamentales son leyes del más débil en alternativa a la ley del más fuerte que regiría en su ausencia: en primer lugar el derecho a la vida, contra la ley de quien es más fuerte físicamente; em segundo lugar los derechos de inmunidad y de libertad, contra el arbitrio de quien es más fuerte políticamente; en tercer lugar los derechos sociales, que son derechos a la supervivencia contra la ley de quien es más fuerte social y económicamente.

¹³ Ainda sobre o negócio jurídico, o mestre conclui a definição como “fato jurídico cujo elemento nuclear do suporte fático consiste em manifestação ou declaração consciente de vontade, em relação a qual o sistema jurídico faculta às pessoas, dentro de limites predeterminados e de amplitude vária, o poder de

as partes que se reúnem com interesses mútuos de criar uma relação jurídica, podem estipular cláusulas, criando obrigações e direitos recíprocos.

No entanto, tratando-se de relações jurídicas, cuja parte integrante da relação contratual é o Estado, deve haver o formalismo necessário a fim de “dar maior proteção ao interesse público que sempre deve estar no âmago das condutas administrativas”, lembra José Carvalho dos Santos Filho (2022, p. 149). Nesta linha, o autor considera como gênero contratos da Administração Pública “todos aqueles ajustes em que o Estado está presente como parte contratante” (2022, p. 150), seja com pessoa física ou jurídica, para “a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público”. (Di Pietro, 2022, p. 556)

Não obstante o regime de direito público ou de direito privado que permear o contrato envolvendo a Administração Pública, fato é que adentrar a temática dos contratos requer a delimitação de certos conceitos, a fim de evitar confusões sintáticas e semânticas. Por exemplo, se o contrato traz em sua gênese obrigações e direitos mútuos, seria apropriado falar em contrato de convênio ou ambos os termos são contraditórios?¹⁴ E qual a fonte jurídica apta a albergar os regimes próprios de previdência social e a promoção de direitos fundamentais do segurado, fontes de nosso estudo? É o que veremos a seguir.

3.1 Contrato administrativo *versus* convênio: qual o instrumento tem melhor aplicação ao RPPS para promoção de direitos fundamentais ao segurado?

Contrato administrativo é conceituado por Carvalho Filho (2022, p. 152) como “um ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, ou entre dois entes públicos, regulado basicamente pelo direito público e supletivamente pelo direito privado, e tendo por objeto atividade que, de alguma forma, traduza interesse público”. Já para Dirley da Cunha Júnior (2015, p. 516), conceitua contrato administrativo como “o ajuste que a Administração Pública, agindo com supremacia e prerrogativas públicas, celebra com o particular para a realização dos objetivos de interesse público, nas condições fixadas pela própria Administração Pública”.

A base constitucional para a realização de contratos pela Administração Pública

escolha de categoria jurídica e de estruturação do conteúdo eficaz das relações jurídicas respectivas, quanto ao seu surgimento, permanência e intensidade no mundo jurídico”. (p. 233)

¹⁴ Importante a delimitação porque há autores que sustentam não existir contrato administrativo quando realizado o ajuste com o particular. Sobre esta corrente (defendida, entre outros, por Oswaldo Aranha Bandeira de Mello), Maria Sylvia Zanella Di Pietro assevera “que o contrato administrativo não observa o **princípio da igualdade entre as partes**, o da **autonomia da vontade** e o da **força obrigatória das convenções**, caracterizadores de todos os contratos. Com relação ao primeiro, afirma-se não estar presente porque a Administração ocupa posição de supremacia em relação ao particular. Quanto à autonomia da vontade, alega-se que não existe quer do lado da Administração, quer do lado do particular que com ela contrata: a autoridade administrativa só faz aquilo que a lei manda (princípio da legalidade) e o particular submete-se a cláusulas **regulamentares** ou **de serviço**, fixadas unilateralmente pela Administração, em obediência ao que decorre da lei. Mesmo com relação às cláusulas financeiras, que estabelecem o equilíbrio econômico no contrato, alegam os adeptos dessa teoria que não haveria, nesse aspecto, distinção entre os contratos firmados pela Administração e os celebrados por particulares entre si”. (2019, p. 557)

decorre do art. 37, XXI, da Constituição Federal, em que obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante licitação. Aos regimes próprios de previdência social, por existirem especialmente como autarquias (administração pública indireta),¹⁵ a autonomia administrativa não lhes retira a obrigação de contratar mediante licitação, o que ocorrerá normalmente com as assessorias jurídicas, técnicas, contábeis e de gestão, por exemplo ou construção de imóvel sede de funcionamento para o próprio RPPS. No entanto, tais serviços e obras ainda não atingem a finalidade para além da estrutura mínima que deve ter o Instituto de Previdência, ainda não gerando impactos positivos adicionais na vida dos segurados.

Em outra categoria, encontram-se os convênios, os quais não constituem modalidade de contrato, mas “avença ou ajuste entre entidades de direito público de natureza e nível diversos ou entidade públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração”. (Cunha Jr, 2015, p. 543)

Para Di Pietro (2019, p. 698):

o convênio não constitui modalidade de contrato, embora seja um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para associar-se com outras entidades públicas ou com entidades privadas. Define-se o convênio como forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração. O convênio tem em comum com o contrato o fato de ser um acordo de vontades. Mas é um acordo de vontades com características próprias.

Inicialmente, a autora define o convênio com acordo de vontades com características próprias, notadamente porque embora seja construído de forma bilateral, há uma mútua colaboração, ao invés de obrigações e direitos recíprocos. Ou seja, no contrato há “interesses opostos e contraditórios”, afirma Di Pietro (2019, p. 698), enquanto no instrumento de convenial, as partes procuram objetivos comuns, não de forma antagonica, mas em conjunto (p. 698-699).

A Constituição Federal preconiza no art. 241 que a “União, Estados, Distrito Federal e Municípios disciplinarão por lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados...”¹⁶. De antemão, percebe-se que o constituinte deixou ao legislador ordinário a tarefa de traçar as diretrizes básicas sobre a realização de convênios, o que coube à lei nº 8.666/93 em seu art. 116¹⁷ fazer incidir seus preceitos,

¹⁵ Devemos lembrar existem outros modelos jurídicos-existenciais. Camila Simão Costa aduz que “conforme entendimento a que chegaram os participantes do “Encontro Técnico dos Tribunais de Contas do Brasil”, os RPPS podem ser organizados de acordo com os seguintes modelos: Fundo Especial; Atividade Centralizada na administração direta (operacionalização a cargo de uma Secretaria, observadas as normas regentes); descentralização por meio de Autarquia ou Fundação Pública” (Costa, 2018).

¹⁶ 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.

¹⁷ Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração. Importante lembrar que o

quando possível. No parágrafo 1º, o comando normativo expunha a prévia aprovação do plano de trabalho pela organização interessada, além de conter um mínimo de informações, como identificação do objeto, metas, etapas, plano de aplicação dos recursos, cronograma e previsão de início e fim, especialmente.

No entanto, a lei nº 8.666/93 foi revogada pela 14.133/21, a qual trouxe no art. 53, parágrafo 4º, os termos “convênio”, “termo de cooperação”, “ajustes”, “acordos” e ainda “outros instrumentos congêneres” quando trata do controle prévio de legalidade pela assessoria jurídica. A amplitude de termos linguísticos utilizada pelo legislador certamente procurou evitar que qualquer instrumento bilateral que envolvesse a Administração Pública e outro ente, público ou privado, ficasse sem amparo jurídico. Ao final, em seu art. 184¹⁸, volta a tratar da incidência, no que couber, da citada lei a tais espécies de ajustes.

Não é objetivo deste estudo se aprofundar nas terminologias, embora seja prudente consignar que nos convênios podem haver transferências de recursos ou podem não haver, de acordo com o entendimento da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Relembrem, ainda, o Parecer nº 15/2013/AGU/PGF ao utilizar o termo “acordo de cooperação”¹⁹ quando haja convergência de interesses, mas inexistir transferência de recursos entre entes da Administração Pública ou entre estes e entes privados.

Ao aplicar tais diretrizes sobre os regimes próprios de previdência social, poder-se-ia concluir pela possibilidade de utilização tanto dos convênios quanto dos acordos de cooperação (além dos contratos administrativos, obviamente) como instrumentos de promoção de direitos dos segurados.

O problema reside na manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial. Os contratos administrativos trazem onerosidade à autarquia, e somente a promoção exclusiva de direitos²⁰ poderia soar irresponsavelmente um ato de improbidade para o Tribunal de Contas ao realizar o controle devido. Por sua vez, utilizar-se do fundamento de capacitação técnica com o objetivo de se pagar com a taxa administrativa seria aplicável somente ao corpo funcional do RPPS, deixando-se de fora os segurados.²¹

Quanto aos convênios, se houver transferência de valores, o rigor de controle técnico pela assessoria jurídica do RPPS deve permear todo o processo bilateral criado, bem como a garantia de publicidade, como forma de garantir a impessoalidade

art. 38, parágrafo único, exigia a análise e aprovação pela assessoria jurídica.

¹⁸ Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.

¹⁹ O objetivo é ter “o cuidado em não se utilizar o significante “termo de cooperação”, de modo a evitar que fosse confundido com o congêneres então disciplinado no Decreto nº 6.170/2007, que apresentava contornos de onerosidade. Com isso, convênios e contratos de repasse passaram a ser utilizados no âmbito federal apenas quando há transferências de recursos entre os participantes”. Disponível em: bit.ly/3VUkpbD. Acesso em 27 fev. 2024.

²⁰ Aqui aplicamos o termo “exclusivo” porque o próprio corpo técnico contratado pelo RPPS também traz benefícios aos segurados. Porém, consideramos benefícios obrigacionais básicos, ausentes da categoria “promocionais”.

²¹ Veremos de forma mais específica no capítulo 4.



na Administração Pública e evitar tentativas de autopromoção por agentes públicos, principalmente quando se tem como concedente a União.

Os acordos de cooperação²² seriam, à primeira vista, os mais desejáveis, já que não envolvem onerosidade entre as partes, destacando-se aqueles realizáveis entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil (OCS), de acordo com os ditames da lei nº 13.019/2014²³. Contudo, nesta espécie se torna importante observar quais os reais benefícios aos segurados, sob pena de criar relações jurídicas inúteis à Administração Pública. Em resumo, há de se buscar o binômio custo-benefício.

Logicamente, a identificação dos direitos fundamentais e sociais mais necessários indicará a modalidade a ser concretizada pelos RPPS.

4 PERSPECTIVAS PÓS EMENDA Nº 103/2019 E A LIMITAÇÃO DE UTILIZAÇÃO DA TAXA ADMINISTRATIVA

Com a publicação da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, tivemos inúmeras alterações no sistema previdenciário, desde mudança de alíquota até regras sensíveis para concessão de benefícios. No regime próprio tivemos o decote de outros benefícios que antes eram concedidos, tais como salário maternidade, auxílio-reclusão, auxílio-doença (hoje denominado de auxílio por incapacidade). Restaram apenas as aposentadorias e pensões como únicos benefícios possíveis de concessão, de acordo com o art. 9º, § 2º, da Emenda 103.²⁴

De início, percebe-se do constituinte derivado a preocupação com a saúde financeira dos RPPS em todo o país. De acordo com o Ministério da Previdência Social, tratando-se de débitos originais de acordos de parcelamentos nos municípios, temos 12.708 (doze mil setecentos e oito) mil parcelamentos, dos quais 6.232 foram aceitos, totalizando R\$ 24.747.447.039,65 (vinte e quatro bilhões, setecentos e quarenta e sete milhões, quatrocentos e quarenta e sete mil, trinta e nove reais e sessenta e cinco centavos). Quantos aos Estados, 67 parcelamentos (aceitos) e mais de 2 bilhões de reais.²⁵

O CRP – certificado de regularidade previdenciária de vários Estados da Federação somente foram regularizados nos últimos dois anos. Outros ainda possuem via judicial, enquanto alguns sempre mantiveram administrativamente.²⁶ Diante do cenário, o Ministério da Previdência Social emitiu a Portaria nº 185, de 14 de maio de 2015, cujo finalidade era instituir programa de certificação institucional da gestão dos RPPS, o chamado “pró-gestão”.

²² Não focamos em nosso artigo as espécies termo de cooperação e de fomento, introduzidas pela lei nº 13.019/2014, e cujos requisitos para elaboração se apresentam no art. 35 da citada lei.

²³ Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

²⁴ § 2º O rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte.

²⁵ Disponível em: <https://encurtador.com.br/O6U61>. Acesso em 18 fev. 2024.

²⁶ Para conferir a situação de cada Estado, acessar o link do Ministério da Previdência Social: <https://encurtador.com.br/8iOCI>. Acesso em 18 fev. 2024.

Nos termos do art. 2º da referida portaria, o objetivo é incentivar os RPPS a “adotarem melhores práticas de gestão previdenciária, que proporcionem maior controle dos seus ativos e passivos e mais transparência no relacionamento com os segurados e a sociedade”. Não é novo este cenário em decadência por que passaram os regimes próprios e a previdência como um todo.

Como bem lembra Theodoro Agostinho (2022, p. 467), já na década de 80, “o FMI e o Banco Mundial começaram a condicionar seus empréstimos para ajustes estruturais à reforma da previdência (como na Costa Rica e no Uruguai) ...”. O autor vê com preocupação as perspectivas previdenciárias com as reformas introduzidas, pois ainda não atingimos a universalidade de atendimento pretendida quanto à “massa trabalhadora” (p. 468).

Defende, ainda, que o financiamento do sistema de proteção social deve ser ajustado, abandonando-se, por exemplo, o custeio patronal em detrimento das contribuições sobre o capital, tal como na antiga CPMF, o que permitiria atingir o “mercado informal e o capital especulativo”, além do que possibilitaria equitativa participação das empresas, notadamente os bancos e instituições financeiras. (p. 469)

É de se concordar com o autor que a universalidade de atendimento ainda não foi resolvida, bem como os problemas de déficit financeiro e atuarial estão longe de cessar, principalmente quando vimos anteriormente os dados sobre acordos de parcelamento. Contudo, quando se fala em “novas perspectivas” ou “nova previdência”, a maior parte da doutrina tende a se resumir em tratar somente assuntos técnicos como valor dos benefícios, regras de transição, alíquota de contribuição, previdência complementar, entre outros assuntos correlatos.

O bem mais precioso por trás dos números é a pessoa ou segurado (aposentado ou pensionista), cuja dignidade humana repousa em sua titularidade. A contraprestação pelo trabalho prestado não deve se resumir ao valor monetário que se expressa quando do pagamento mensal do benefício. O Estado deve promover direitos sociais de forma equilibrada, mas sem se isentar de tal responsabilidade.

No regime próprio de previdência social, a taxa administrativa não comporta a possibilidade legal de concretizar tais ações. Os regimes próprios de previdência social possuem a chamada taxa administrativa ou de administração para custear as despesas internas referentes ao funcionamento do respectivo RPPS. As normas gerais se encontram dispostas na lei nº 9.717/98,²⁷ a qual, por sua vez, deve obediência hierárquica à CF/88. Há, ainda a Portaria MTP nº 1.467, de 02 de junho de 2022, a qual disciplina no art. 83: “É vedada a utilização de recursos previdenciários para custear ações de assistência social ou de saúde, e para concessão de verbas indenizatórias, ainda que decorrentes de acidente em serviço”.

²⁷ 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 os 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, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais;

À União, Estados, Distrito Federal e Municípios cabem respeitar limites gerais previamente estabelecidos quanto à taxa de administração que servirá de parâmetro para regular o gasto com as despesas internas, de acordo com art. 6º, VIII, da lei nº 9.717/9.²⁸

Assim, ganham relevo as ações públicas tendentes a firmar convênios, contratos ou acordos de cooperação que possam levar aos segurados serviços públicos e privados antes inacessíveis. Na área da saúde, educação, esporte, assistência social, cultura e lazer, os RPPS podem realizar ajustes com os próprios entes federativos a que estejam vinculados, extraindo ao máximo os serviços que deles possam ter.

Sabrina Poveda Verne (2022, p. 277), ao tratar do Pró-Gestão, afirma que um de seus pilares é a Educação Previdenciária, a qual:

[...] abrange um conjunto de ações de capacitação, qualificação, treinamento e formação específica ofertadas aos servidores públicos do ente federativo, da unidade gestora do RPPS, aos segurados e beneficiários em geral (servidores ativos, aposentados e pensionistas), aos gestores e conselheiros e aos diferentes profissionais que se relacionam ou prestam serviços ao RPPS, além da divulgação dos resultados da gestão do RPPS.

As ações deste Pilar estão relacionadas diretamente à melhoria da qualidade de vida dos segurados, como promoção à saúde, prevenção de doenças, educação financeira, planejamento e transição para a aposentadoria, vida durante a aposentadoria e envelhecimento ativo.

A autora parte da perspectiva pré-aposentadoria, mas é simples de se verificar que a promoção dos serviços por ela elencados são contínuos, logo ultrapassam a mera transição ao status de aposentado ou pensionista. Devem, ao contrário, ser fornecidos cotidianamente pelos regimes próprios, sob pena de engessamento da responsabilidade estatal em promover estas ações e como requisito para manutenção da própria certificação no Pró-Gestão.

Nessa perspectiva, entendemos por uma necessária flexibilização da taxa de administração para possibilitar o RPPS promover tais ações, as quais não deixam de ser consideradas despesas públicas legais e fundamentadas em sentido estrito, dada sua singularidade (Christopoulos, 2011, p. 70).²⁹ Em suma, o direito fundamental individual e de exercício prestacional na sociedade deve ser promovido continuamente, cabendo ao Legislativo Municipal, em especial, regular o alcance dos serviços abrangidos e ao RPPS

²⁸ Art. 6º Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos:

VIII - estabelecimento de limites para a taxa de administração, conforme parâmetros gerais;

²⁹ O Autor considerada a despesa pública um fenômeno complexo para ser definido unicamente como gasto público. É preciso singularizar a aplicação pelo ente estatal. Assim, classifica as despesas públicas em três critérios, a partir das lições de Ferreiro Lapatza: econômico, pilar do funcionamento do Estado; funcional, quando se perquire a “finalidade do Estado que o gasto atende”; e orgânico, o mais importante, ao indicar quem pode realizar o gasto. (p. 71-72)

concretizá-lo por meio de gestão responsável, fincada em pilares como a Educação Previdenciária.³⁰

5 CONCLUSÃO

Durante os estudos elaborados, foi possível concluir:

a) O indivíduo tem uma esfera inalienável, imprescritível e inviolável de dignidade humana, a qual deve ser assegurada pela garantia do mínimo existencial a ser oferecido pelo Estado;

b) O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, estatuído no art. 40 da Constituição Federal como pilar dos regimes próprios de previdência social, não pode ser considerado obstáculo à promoção de direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, especificamente o segurado aposentado/pensionista, haja vista tais direitos estarem positivados em nossa Constituição e atingirem um espectro maior de aplicação, não somente circunscrito à relação onerosa de recebimento do benefício;

c) Os instrumentos de parceria, tais como contratos administrativos, convênios e acordos de cooperação devem ser potencializados como alternativa dos RPPS em promover ações afirmativas dos direitos fundamentais dos segurados;

d) Após a Emenda Constitucional nº 103/2019, os instrumentos de parceria se tornaram essenciais à promoção dos direitos fundamentais dos segurados, abrindo-se janelas de aplicabilidade com a “flexibilidade” da taxa de administração e concretização do Pró-Gestão para atendimento da despesa pública permitida em lei, atendidas todas as diretrizes financeiras, atuariais e contábeis.

REFERÊNCIAS

AGOSTINHO, Theodoro. **Manual de Direito Previdenciário**. 2. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 fev. 2024

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração

³⁰ Para consulta ao Manual do Pró-Gestão, acessar: http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/08/MANUAL-DO-PRO-GESTAO-RPPS-VERSAO-FINAL-2018-03-21-COM-ANEXO-5-ALTERADO-ATUAL_v2.pdf. Acesso em 27.02.2024.

e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. [Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015]. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. [revogada]. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, Presidência da República, [1993]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 27 fev. 2024.

BRASIL. 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. Brasília, DF: Presidente da República, [1998]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 27 fev. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, DF, Presidência da República, [1998]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidente da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Portaria MTP nº 1.467, de 02 junho de 2022 (atualizada até 12/12/2023). Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: <https://encurtador.com.br/uCgEI>. Acesso em: 27 fev. 2024.

BRASIL. Manual do pró-gestão RPPS. Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Portaria MPS nº 185/2015, alterada pela Portaria MF nº 577/2017). Disponível em: <https://encurtador.com.br/BfgjS>. Acesso em: 27 fev. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 36 ed. Barueri: Atlas, 2022.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

CONAMP. O significativo convênio e a polissemia dos ajustes celebrados pela Administração Pública em que há convergência de interesses. Brasília, DF, Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, 22 set. 2022. Disponível em: <https://encurtador.com.br/fNk2t>. Acesso em: 27 fev. 2024.

COSTA, Camila Simão. taxa de administração dos regimes próprios de previdência: gastos administrativos e respectiva fonte de custeio. Artigos. 1º Sem.2018. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/28>. Acesso em 18.02.2024.

CUNHA JR, Dirley da. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rev, atual e ampli. Salvador: JusPodivm, 2015.

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. [versão eletrônica] Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FERRAJOLI, Luigi. Sobre los derechos fundamentales. **Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional**, v. 1, n. 15, Jul./Dez. 2006. Disponível em: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/rt/printerFriendly/5772/7600>. Acesso em: 11 dez. 2023.

MELLO, Marcos Bernardes de Melo. **Teoria do fato jurídico: plano da existência**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

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

VERNE, Sabrina Poveda. **Os desafios da transição trabalho-aposentadoria e como um programa de pré-aposentadoria pode contribuir neste momento**. In: Regimes Próprios: aspectos relevantes, v. 16 / Lucia Helena Vieira (org.). São Bernardo do Campo: APEPREM, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: um a teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13 ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARMENTO, Daniel. **Os princípios constitucionais da liberdade e da autonomia privada.** *In:* B. Cient. ESMPU, Brasília (Seção IV: ordem pública e relações jurídicas privadas), a. 4 - n.14, p. 167-217 - jan./mar. 2005.

Data de submissão: 27 fev. 2024. Data de aprovação: 19 jun. 2023.