

## ATUAÇÃO LEGISLATIVA NA PREVIDÊNCIA PRÓPRIA MUNICIPAL

Diana Vaz de Lima<sup>1</sup>

Diego Ferreira Tolentino<sup>2</sup>

Heliomar Santos<sup>3</sup>

### RESUMO

O presente estudo tem como objetivo compreender a atuação legislativa na previdência municipal, apresentando a estrutura e o funcionamento das câmaras municipais e o perfil dos vereadores, suas competências e conhecimentos sobre o tema. Para tratar a questão da pesquisa, foram levantadas as fases do processo legislativo local em matérias previdenciárias e analisados os dados da pesquisa de Lima e Aquino (2019), onde vereadores foram convidados a responder, de forma anônima e voluntária, uma *survey* sobre a sua atuação como agente político na previdência municipal. Além do fluxo do processo legislativo local em matérias de previdência, os achados do estudo mostram que apesar de autodeclararem conhecer o tema e de se considerarem capazes de orientar os demais colegas, os vereadores ainda desconhecem as informações básicas quando se trata da constituição de um regime próprio de previdência social.

**Palavras chave:** Previdência Municipal; Vereadores; RPPS; Atuação Legislativa.

### ABSTRACT

The present study aims to understand a municipal legislative action, to present a structure and the functioning of the municipal councils and the profile of the verifiers, their competences and knowledge on the theme. To address a research question, phases of the local legislative process in raw materials were raised and data from the Lima and Aquino (2019) survey were analyzed, where verifiers were invited to respond, anonymously and voluntarily, to a survey on his role as a political agent in municipal social security. In addition to the flow of the local legislative process in social security matters, the results of the study show that, despite automatically declaring, knowing the topic and considering it considerable to guide other colleagues, the verifiers still unknown as basic information when it comes to the constitution own social security system.

**Keywords:** Municipal Welfare; Concilors; RPPS; Legislative Action.

<sup>1</sup>Mestre em Administração, Doutra em Ciências Contábeis, com Programa de Pós-Doutorado em Contabilidade e Controladoria.

<sup>2</sup>Bacharel em ciências contábeis pelo Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília.

<sup>3</sup>Presidente do Instituto de Previdência do Município de São João de Meriti – Rio de Janeiro. Presidente da Associação Nacional de Entidades de Previdência de Estados e Municípios – Aneprem.

## 1. INTRODUÇÃO

As matérias de cunho previdenciário normalmente são propostas pelo Chefe do Poder Executivo, que as encaminha ao Poder Legislativo para serem debatidas e referendadas conforme processo legislativo vigente e em consonância, ou não, com os interesses dos titulares do direito subjetivo a ser regulamentado, observando a característica da representatividade (Campos, 2016). Ao Poder Legislativo são atribuídas várias funções, dentre elas, as funções representativa e legislativa, por meio das quais as ideias emanadas do povo são trazidas à luz do processo legislativo e ingressam no arcabouço legal. Da perspectiva previdenciária, uma vez referendados, os assuntos são incorporados à legislação aplicável, de forma abstrata ou concreta.

Sendo o Município uma unidade federativa autônoma (art. 18, CF/88), compete ao Poder Legislativo Municipal a aprovação da criação de unidade gestora de regime próprio de previdência social (RPPS) ou a sua permanência no regime geral de previdência social (RGPS), este último administrado pelo Governo Federal. Segundo informações disponíveis no sítio da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, 2.053 municípios brasileiros haviam constituído unidades gestoras de RPPS até o ano de 2017, permanecendo os demais municípios vinculados ao RGPS.

Entre as exigências para se constituir uma previdência municipal, está a mudança de regime trabalhista dos servidores de cargo efetivo (de celetista para estatutário), a necessidade de se manter uma unidade gestora própria (fundo, autarquia ou fundação) e uma equipe tecnicamente preparada para gerir e atender aos segurados dos RPPS (servidores ativos, aposentados e pensionistas). Ademais, cabe aos agentes políticos locais considerar os efeitos econômicos e financeiros dessas mudanças nas contas públicas locais. Visando manter a premissa do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS que vier a ser instituído, sempre que houver a necessidade de ajustar as alíquotas previdenciárias (tanto patronal como dos servidores) novos projetos devem ser enviados pelo Chefe do Poder Executivo para aprovação pelo Poder Legislativo, requerendo, pois, que os agentes políticos locais estejam permanentemente atualizados sobre a gestão da previdência própria municipal.

Tendo em vista a relevância do tema e a escassez de pesquisas na área, o presente estudo tem como objetivo compreender a atuação legislativa na previdência municipal, apresentando a estrutura e o funcionamento das câmaras municipais e o perfil dos vereadores, suas competências e conhecimentos sobre o tema. Para tratar a questão da pesquisa, foram levantadas as fases do processo legislativo local em matérias previdenciárias e analisados os dados da pesquisa de Lima e Aquino (2019), onde vereadores foram convidados a responder, de forma anônima e voluntária, uma *survey* sobre a sua atuação como agente político na previdência municipal.

Além desta introdução, o artigo é composto por quatro seções. Na Seção 2, são apresentadas as funções fundamentais do Poder Legislativo, a estrutura e funcionamento das câmaras municipais e as fases do processo legislativo. As escolhas metodológicas e as justificativas quanto à sua pertinência são apresentadas na Seção 3. Os achados do estudo são apresentados na Seção 4, trazendo as características da previdência própria municipal, o fluxo do processo

legislativo em matérias de previdência e a análise dos dados da pesquisa de Lima e Aquino (2019). A Seção 5 traz as considerações finais do estudo, seguidas das referências consultadas.

## 2. REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 Estrutura e Funcionamento do Poder Legislativo Local

Nos Estados brasileiros o Poder Legislativo é formado pelas Assembleias Legislativas, estruturadas sob um sistema unicameral e compostas por deputados estaduais, eleitos para um mandato de quatro anos. Nos Municípios, o Poder Legislativo é representado pela Câmara Municipal, pela Câmara de Vereadores ou pela Câmara Legislativa, composta de vereadores eleitos por um sistema proporcional, em número definido nas leis orgânicas municipais, também para um mandato de quatro anos (Silva; Lima, 2017, pp. 104-105). Segundo Silva (2010), são sete as funções fundamentais atribuídas ao Poder Legislativo: representativa, legislativa, legitimação da ação governamental, fiscalização e controle, juízo político e constituinte (Tabela 1).

**Tabela 1 – Funções Fundamentais do Poder Legislativo**

Tipos	Características
Representativa	"A ideia de representação se associava à ideia de interesses estamentais: nobres representavam nobres, comuns representavam comuns, cada qual com sua Câmara, o que deu a <i>estrutura bicameral</i> do Poder Legislativo" (SILVA, 2010, p. 140)
Legislativa	"A função legislativa tem por objeto a formação das leis, sobre as matérias que a Constituição submete ao princípio da legalidade. É uma função que o Poder Legislativo exerce com a colaboração do Poder Executivo, como se vê do art. 48 da Constituição" (SILVA, 2010, p. 145).
Legitimação da ação Governamental	"A legitimação é um processo pelo qual se atribui legitimidade a quem não há tinha. [...] é por via de eleição que se confere o poder de governar. O Poder Legislativo mesmo só será legítimo na medida em que seus membros adquiriram a qualidade de legislador conferida pelos eleitores" (SILVA, 2010, p. 148).
Fiscalização e Controle	"A função de controle pelo Poder Legislativo cresce na proporção em que aumenta o domínio do Poder Executivo sobre o processo legislativo. [...] basta uma indicação genéricas dos fundamentos e dos atos pelos quais se realiza a função de fiscalização e de controle, nas quais entram as atribuições deliberativas prevista no art. 49 da Constituição [...]" (SILVA, 2010, p. 150)
Juízo Político	"A função de juízo político é um processo pelo qual se apura a responsabilidade do Governo" (SILVA, 2010, p. 151).
Constituinte	"É a função mediante a qual o Poder Legislativo, no nosso caso, o Congresso Nacional, por meio da elaboração de emendas Constitucionais (art. 60), cria normas constitucionais. Esse processo formal de mudança constitucional significa que a mesma Constituição se considera mutável por via de emendas elaboradas pelo Poder Legislativo ordinário" (SILVA, 2010, págs. 152 e 153)

4.1 Fonte: Elaboração própria adaptado de Silva (2010).

Conforme disposto pela Constituição Federal de 1988 (arts.18 e 34, VII, “c”), ao Município é conferida autonomia como prerrogativa intangível (Meirelles, 2008), decorrendo dessa autonomia a possibilidade desse ente subnacional: a) eleger o prefeito, vice-prefeito e

vereadores; b) elaborar sua Lei Orgânica, na qual estarão previstas as principais regras de funcionamento dos órgãos públicos municipais; c) produzir leis e outras normas jurídicas em áreas de sua competência; e d) arrecadar tributos e prestar serviços públicos de sua competência (Interlegis, 2016, pp. 25 e 26).

São considerados agentes políticos no Município o prefeito e seus secretários municipais; os vereadores e membros dos Tribunais de Contas, quando estes existem; e as demais autoridades independentes que desempenham funções atribuídas constitucionalmente (Meirelles, 2008). A principal competência dos vereadores é a de legislar sobre o interesse local, não estando dispensados das funções de fiscalizar do Poder Executivo, bem como de julgarem as contas municipais (Silva; Lima, 2017)

A Câmara de Vereadores é configurada como a assembleia de representantes dos cidadãos ali residentes (Laxe; 1885, apud Backer; Souza; 2013, p.3). A Constituição Federal brasileira delimita o número máximo (55) e o número mínimo (9) de vereadores, cabendo às Leis Orgânicas Municipais a fixação do quantitativo de vereadores para cada legislatura (Lanari, 1999). Não há entre os Poderes Legislativo e Executivo Municipais qualquer subordinação administrativa ou política. Registre-se que a atribuição da Câmara Municipal é meramente normativa, de forma a orientar a administração do Município e a conduta dos municípios no que se refere aos interesses locais. Portanto, a Câmara não administra o município, apenas estabelece normas de administração, sendo que a atividade legislativa é determinada pela Constituição (Backer; Souza, 2013).

As normas jurídicas municipais são elaboradas conforme processo legislativo municipal, o qual é determinado pelo Regimento Interno das Câmaras (Sabatovski, 2011; Backer; Souza, 2013). Nos termos da Lei Orgânica municipal e de seu Regimento Interno, a Câmara Municipal é dividida em diversos órgãos, com competências específicas, destacando-se: Plenário; Mesa e Comissões (Interlegis, 2016, p. 31) (Tabela 2).

**Tabela 2 – Órgãos que compõem a câmara municipal**

Órgão	Função
Plenário	Instância máxima, em questão de decisão do Poder Legislativo municipal, onde se reúnem todos os vereadores para deliberações de interesse local (Interlegis, 2016). Destarte, possui competência legislativa e deliberativa, sendo o local onde são criadas as leis do município, a partir do exercício das atribuições político-administrativas, em recinto, sessão e quórum estabelecidos legalmente.
Mesa diretora	Órgão diretivo da Câmara Municipal, geralmente constituída por um presidente, um vice-presidente, um ou mais secretários e tesoureiro, eleitos entre os vereadores em exercício, observado o critério da representação proporcional, conforme dispuser o regimento interno.
Comissões	Constituídas pelos vereadores para estudarem, investigarem e apresentarem conclusões ou sugestões concretizadas em pareceres de caráter meramente informativo para o Plenário.

Fonte: Meireles (2008).

No rol das funções fundamentais do Poder Legislativo à luz da previdência própria municipal, destacam-se as funções representativa (cabe ao Poder Legislativo refletir os anseios populares acerca da criação ou não de um RPPS) e função legislativa (esses anseios são transformados em leis, regulamentando o direito ao RPPS previsto no art. 40 da Carta Magna). Ademais, não foge ao Poder Legislativo a função de fiscalização e controle dos fundos de previdência que vierem a ser constituídos. Da perspectiva previdenciária, a atuação do vereador como agente político

pode se dar na aprovação da criação do RPPS, na manutenção da previdência própria municipal - aprovando políticas previdenciária voltadas para o equilíbrio financeiro e atuarial - ou em sua extinção, quando ao ser provocado o agente político entende que a previdência própria não é mais viável.

## 2.2 Do Processo Legislativo

O processo legislativo brasileiro tem sua fonte primeira na Constituição Federal. Esta determina quais são e como serão criadas ou alteradas as espécies normativas por ela previstas, determinando os titulares de sua iniciativa. Portanto, o processo legislativo trata da inovação do ordenamento jurídico, seja federal, estadual, distrital ou municipal (Miranda, Cinnanti, & Tostes, 2015). Em matéria de processo legislativo, as competências legislativas são distribuídas em iniciativa geral, iniciativa privativa e iniciativa vinculada (Tabela 3).

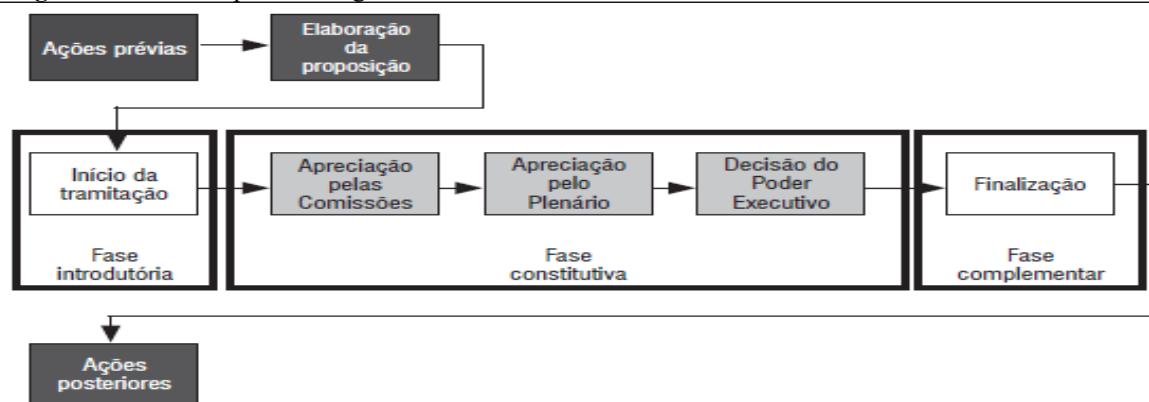
**Tabela 3 – Iniciativas das competências legislativas**

<b>Geral</b>	Confere ao Parlamento, ao Presidente, aos cidadãos e aos órgãos superiores a competência de iniciar o processo legislativo, observando os limites estabelecidos sobre as matérias reservadas de cada órgão ou Poder (Silva & Lima, 2017).
<b>Privativa</b>	Competência reservada a um único órgão do Estado, conferindo ao titular a oportunidade e conveniência de propor direito alusivo às matérias de sua responsabilidade (Silva & Lima, 2017).
<b>Vinculada</b>	Matérias que o Poder Executivo está obrigado a encaminhar para o Poder Legislativo em cumprimento à legislação (Ribeiro, 2012, p. 50).

Fonte: Adaptado de Silva e Lima (2017) e Ribeiro (2012).

Moraes (2010) classifica as fases do processo legislativo da seguinte forma: (i) fase introdutória, da iniciativa, quando se apresenta a proposição; (ii) fase constitutiva, em que se delibera sobre a proposição; e (iii) fase complementar, que dá publicidade e executoriedade à nova norma, conforme exemplificado por Miranda, Cinnanti e Tostes (2015) (Figura 1).

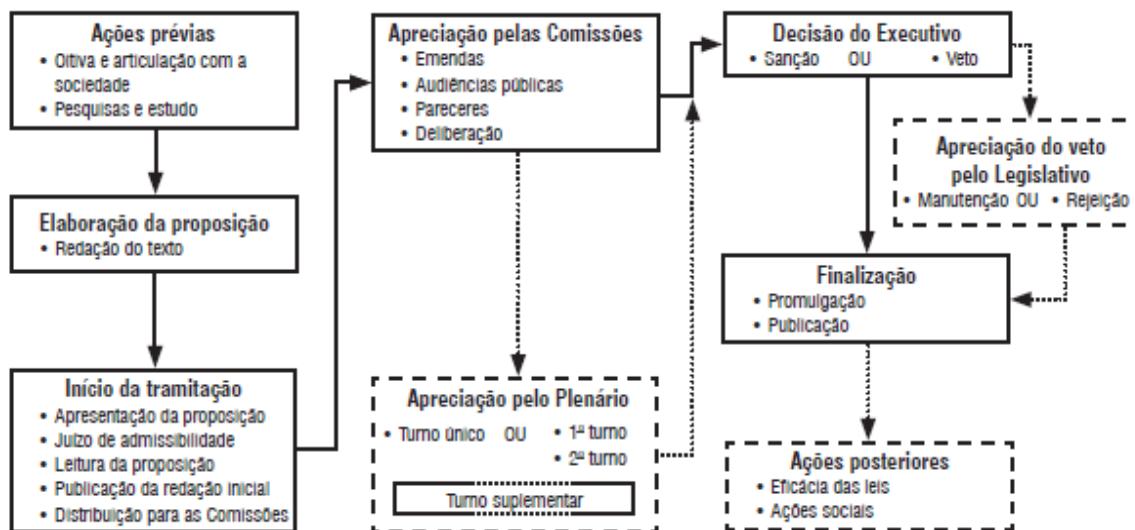
**Figura 1 – Fases do processo legislativo**



Fonte: Miranda; Cinnanti e Tostes (2015, p. 164).

As ações prévias dizem respeito ao surgimento de uma ideia, ao seu desenvolvimento, por meio de estudos que antecedem a elaboração da proposição e à articulação com a sociedade (Miranda; Cinnanti, & Tostes, 2015). De acordo com os pesquisadores, a elaboração da proposição deve seguir regras próprias, a exemplo do disposto na Lei Complementar nº 95/98, que “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona” (Lei Complementar nº 95, 1998), e nos Regimentos Internos das Casas Legislativas. A Figura 2 apresenta o detalhamento do processo legislativo, evidenciando as etapas a serem seguidas, elucidando a elaboração das normas jurídicas, sendo aplicável, também, em matérias previdenciárias.

**Figura 2 – Detalhamento das fases do processo legislativo**



Fonte: Miranda, Cinnanti e Tostes (2015, p. 168).

Destaca-se que as matérias previdenciárias são discutidas e avaliadas quando apreciadas pelas Comissões, momento no qual os vereadores, em conjunto, debatem e fazem as suas contribuições no texto elaborado pelo Chefe do Poder Executivo, por meio de emendas parlamentares, alinhados com os anseios dos titulares dos benefícios a serem regulamentados.

### 3. METODOLOGIA

Para compreender a atuação legislativa na previdência própria municipal, inicialmente foi efetuado levantamento normativo sobre as exigências da legislação previdenciária e as ações envolvidas nos projetos de criação de regimes próprios de previdência social, com destaque para a atuação dos agentes políticos (prefeitos e vereadores) no processo.

A análise dos conhecimentos dos vereadores em matérias de previdência se deu a partir dos dados extraídos da pesquisa de Lima e Aquino (2019), mediante a aplicação da técnica de levantamento do tipo *survey*, por meio de questionário *online*, onde os vereadores foram convidados a responder, de forma anônima e voluntária, uma pesquisa estruturada. Originalmente, os pesquisadores dividiram o questionário em doze seções, versando sobre os mais diversos temas afetos às câmaras municipais. Para fins deste estudo foram extraídas as respostas obtidas nas seções de (i) identificação dos respondentes; (ii) conhecimentos dos vereadores sobre a previdência municipal; (iii) vereadores de municípios com RPPS; e (iv) vereadores de municípios sem RPPS.

Além das seis informações básicas sobre o perfil do vereador (identificação do município [UF], idade, sexo, tempo de atuação como vereador, situação funcional e a formação acadêmica), as perguntas relacionadas na pesquisa de Lima e Aquino (2019) com relação ao tema da previdência abordam sobre: (i) o conhecimento dos vereadores em relação às exigências da legislação previdenciária para a criação de um regime próprio de previdência; (ii) como deve ser o perfil dos segurados dos RPPS; (iii) se vereadores estavam ou não exercício do mandato quando houve a decisão de se criar ou não o RPPS e como se manifestaram a respeito; (iv) quais fatores foram determinantes para a decisão dos vereadores com relação à criação ou não do RPPS e os apoios técnicos obtidos nesse processo; e (v) as competências dos vereadores relacionadas ao tema.

Segundo dados da pesquisa de Lima e Aquino (2019), a primeira versão do questionário (piloto) foi enviada em outubro de 2017 a título de teste (controle) para dois vereadores municipais, atuantes nos municípios de Baixo Guandu/ES e Ribeirão Preto/SP, indicados pela ABIPEM (Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais). A partir das respostas obtidas, foi identificada a necessidade de segregar os respondentes em dois grupos – vereadores atuantes em municípios com RPPS e vereadores atuantes em municípios sem RPPS.

Na sequência, os pesquisadores cadastraram os 58 mil e-mails de vereadores registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), obtidos junto à Confederação Nacional de Municípios (CNM), dos quais 30.340 e-mails foram validados pela ferramenta Survey Monkey®. Em 17/10/2017, os e-mails validados foram distribuídos e enviados em quatro lotes de, aproximadamente, 7.500 e-mails cada (1<sup>a</sup> onda). Em 31/10/2017, uma mensagem de lembrete foi encaminhada por Lima e Aquino (2019) para os e-mails que não haviam respondido ao primeiro contato (2<sup>a</sup> onda).

Ao final do período estabelecido para o recebimento das respostas, menos de 30% dos questionários foram abertos (lotes 1, 2, 3 e 4) e foram obtidas ao todo 1375 respostas (completas e parciais). Para fins deste estudo, considerou-se apenas as 905 respostas válidas, cujas

respostas foram obtidas de forma completa. Ademais, as respostas válidas foram coletadas a partir de 806 municípios distintos.

Para determinar o número mínimo de elementos que a amostra do estudo deveria apresentar, foi realizado um cálculo amostral, considerando um nível de confiança de 95% e uma margem de erro amostral de 10%. O tamanho da amostra  $n$  pode ser obtida calculando-se um  $n_0$  por meio da Equação 1 e, em seguida, aplicando um fator de correção para populações finitas (Levine; Berenson & Stephan, 2000), conforme Equação 2.

*Equação 1*

$$n_0 = \frac{Z^2 p(1-p)}{e^2}$$

*Equação 2*

$$n = \frac{n_0 N}{n_0 + (N - 1)}$$

Em que:  $n$  é o número de indivíduos da amostra que será calculada;  $Z$  é a variável normal padronizada associada ao nível de confiança de 95%, ou seja, 1,96;  $p$  é a verdadeira probabilidade de o evento ocorrer em determinada população. Se não há conhecimento dessa estimativa, deve se adotar o modo mais conservador que é assumir  $p = 0,5$ , obtendo assim a maior amostra possível;  $N$  é a população investigada, que nesse estudo são os 58 mil e-mails de vereadores cadastrados na base de dados do TSE;  $e$ ,  $e$  representa a margem de erro amostral, a qual definida em 10%. Feito o cálculo, a quantidade mínima de elementos que deveria compor a amostra foi de um total de, aproximadamente, 96 respostas válidas de vereadores.

## 4. RESULTADOS

### 4.1 Atuação Legislativa na Previdência Própria Municipal

De acordo com a legislação previdenciária, o projeto de criação de uma previdência própria municipal é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo local (prefeito, governador ou presidente da república) a ser referendado pelo Poder Legislativo (vereadores ou deputados). Na prática, as leis promulgadas localmente acabam por reproduzir as diretrizes estabelecidas por leis e normativos editados pela Secretaria de Previdência (SPrev) do Ministério da Fazenda e outros órgãos federais, que vinculam todos os entes da federação e são de observância obrigatória por todos os RPPS.

Uma vez encaminhada a proposta do Prefeito ao Legislativo, esta entrará em pauta para deliberação da Câmara Municipal, passando pelas comissões (permanentes ou temporárias) até que seja aprovada em Plenário, na forma que dispuser cada Regimento Interno, conforme quórum e peculiaridades da Casa a serem atendidas. Embora cada Câmara Municipal dos 5.568 municípios existentes (registre-se que as estatísticas do IBGE remetem a 5.570 porque incluem Distrito Federal e Fernando de Noronha) seja estruturada de forma diferente umas das outras, devem seguir os preceitos básicos delimitados pela Constituição.

Além de decidirem ou não migrar para um RPPS, conforme disposto na Emenda Constitucional (EC) nº 41, compete aos vereadores, entre outros, aprovar as alíquotas de contribuição com base no estudo de avaliação atuarial do fundo; discutir sobre parcelamentos de débito; aprovar plano de custeio com ou sem segregação de massa; autorizar o uso de recursos de carteira capitalizada, após apreciação do projeto de lei pela Sprev. Após a elaboração do texto sobre a criação e/ou migração do RPPS e passado o juízo de admissibilidade – que deve obedecer as normas previstas nas Emendas Constitucionais nº 20/1998, 41/2003 e 47/2005 e legislação infraconstitucional, em especial, na Lei nº 9.717/1998, que dispõe sobre as regras gerais de organização e funcionamento dos RPPS – o texto será submetido às comissões, onde serão objeto de discussão, com características análogas ao disposto no art. 58 da CF/88, a fim de ser instruído.

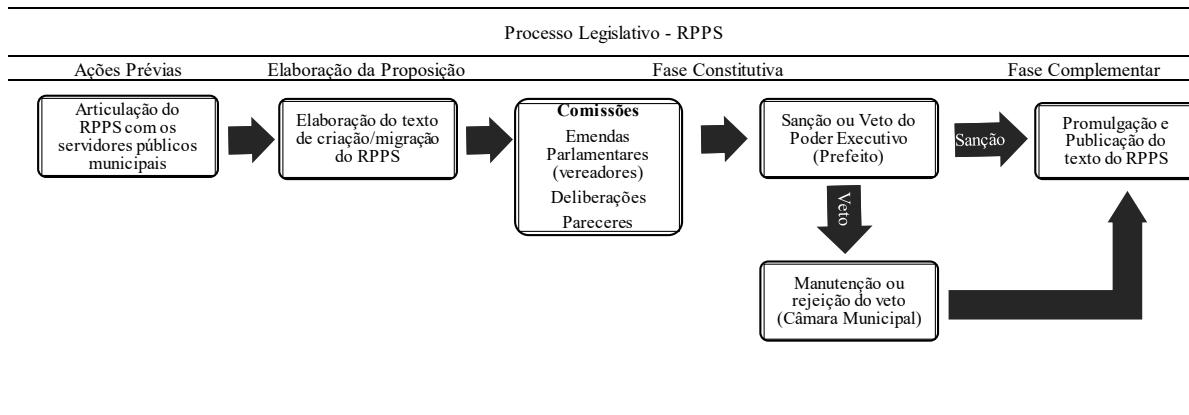
É nesta fase que ocorre as emendas parlamentares, onde os vereadores poderão contribuir, formalmente, ao projeto em tramitação na Câmara, conforme dispuser a lei orgânica municipal e o regimento interno. Como se trata de matéria de iniciativa do Prefeito, só será admitida a emenda caso esta não implique em aumento de despesa, face à simetria aplicada ao disposto no art. 63, inciso I, da Carta Magna, sendo exceção as proposições orçamentárias, conforme §§ 3º e 4º do art. 166/CF88.

Após passar pelas comissões, caberá ao Plenário da Câmara a aprovação ou a rejeição do projeto de lei que trata da criação do RPPS, que poderá ser uma autarquia ou fundo de previdência, de acordo com o Regimento Interno da Casa. Quanto ao turno e quórum mínimo necessário, normalmente a aprovação deve se dar por maioria absoluta por se tratar de Lei Complementar que altera o Estatuto do Servidor, sendo encaminhado, em seguida, para a apreciação do Prefeito. Ao Prefeito é atribuída a competência de sancionar ou vetar o texto aprovado pela Câmara Municipal, em conformidade com o sistema de freios e contrapesos. Em caso de voto, caberá ao Legislativo a manutenção ou a rejeição da decisão do chefe do Poder Executivo local. Conforme esclarece Júnior (2015, p. 34), o prazo e as modalidades de sanção (expressa ou

tácia) e veto (total ou parcial, por inconstitucionalidade ou por interesse público) devem ser objeto de definição da lei orgânica municipal.

Após sancionado o projeto aprovado pelo Legislativo em lei, o texto será promulgado, pois este ato, o de promulgar, é a confirmação de que o processo legislativo ocorreu de forma regular e, portanto, ratificando que a lei existe (Júnior, 2015). Em seguida, o texto será publicado, a fim de que a lei seja conhecida por todos e possa ser efetiva e eficaz. A Figura 3, adaptada do fluxo interpretado por Miranda, Cinnanti e Tostes (2015), sintetiza o percurso das matérias de natureza previdenciária nas Câmaras Municipais.

**Figura 3 – Fluxo adaptado para o RPPS**



Fonte: Adaptado de Miranda, Cinnanti e Tostes (2015)

Após a inovação do ordenamento jurídico, passa-se à fase de ações posteriores, relativas à conferência do impacto causado pela nova norma e, portanto, ampliada a abrangência do processo legislativo entre Estado e sociedade (Miranda; Cinnanti & Tostes, 2015). Cada RPPS deve ter uma unidade gestora, 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 (Diniz & Lima, 2016). Segundo Nogueira (2012), a criação de uma unidade gestora possibilita o desenvolvimento de uma estrutura administrativa com maior grau de especialização, profissionalização e capacitação técnica, tanto no que se refere à concessão dos benefícios como à gestão dos recursos previdenciários.

Para manter a premissa do equilíbrio financeiro e atuarial, sempre que houver necessidade de ajustar as alíquotas previdenciárias (tanto patronal como dos servidores) novos projetos devem ser enviados pelo Poder Executivo para aprovação pelo Poder Legislativo, isso requer que os agentes políticos estejam permanentemente atualizados sobre a gestão do regime próprio. Uma recomendação é que ao elaborar o projeto de criação de um regime próprio o Chefe do Poder Executivo local (prefeito, governador ou presidente da República) e os representantes do Poder Legislativo local realizem audiências públicas que envolvam todos os interessados, de modo que todos fiquem conscientes dos seus direitos e deveres.

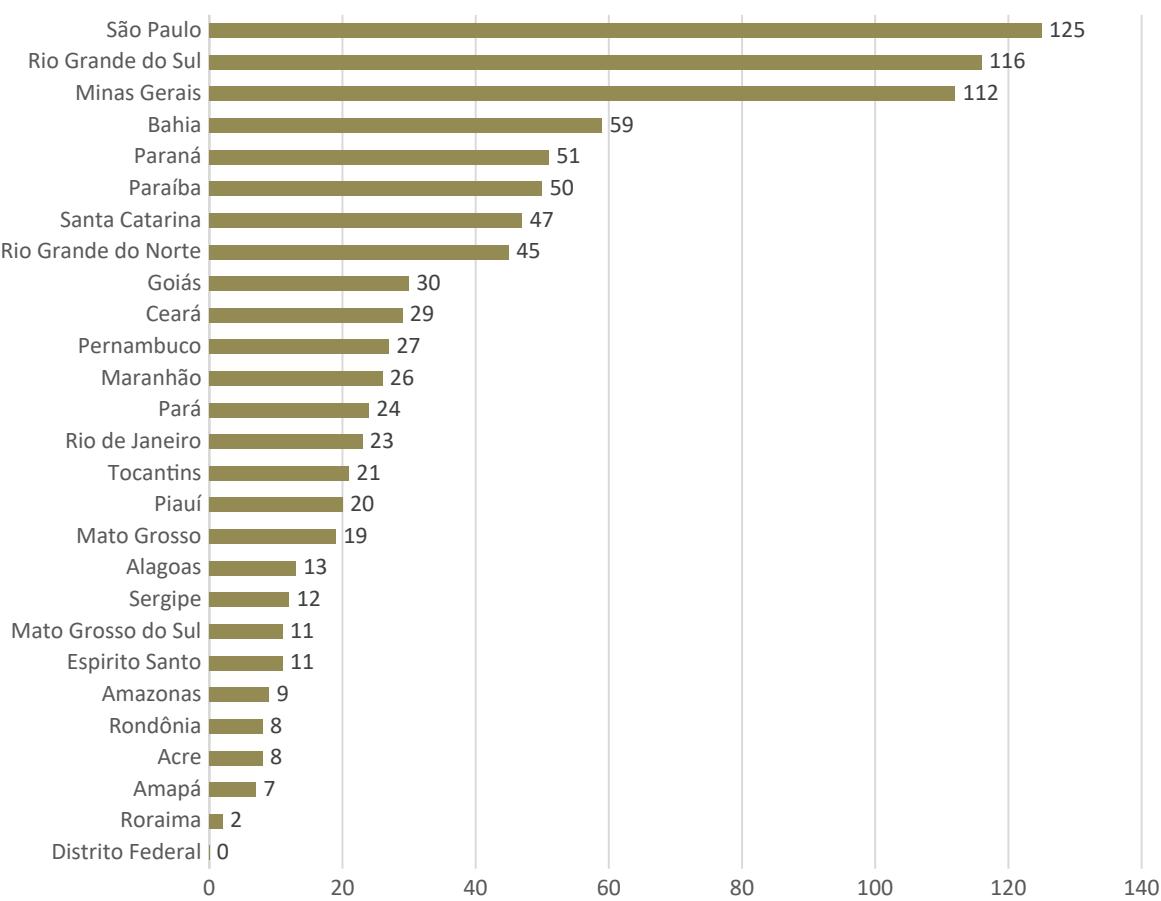
As indicações e nomeações de presidentes/superintendentes e conselheiros de RPPS devem privilegiar pessoas qualificadas para a gestão eficiente desses regimes. Essa preocupação também se estende aos demais profissionais que estão envolvidos na gestão dos RPPS: consultores, atuários, contadores, advogados, administradores, peritos, etc.

Vários motivos podem levar os agentes políticos a decidirem pela extinção de um regime próprio, entre eles a inexistência de condições mínimas financeiras e estruturais para seu adequado funcionando, o que pode gerar insegurança jurídica tanto para o Município como para os segurados. Essas e outras preocupações devem estar na agenda dos agentes políticos, para que o ente federado e seus servidores possam efetivamente usufruir das vantagens de se instituir um regime próprio.

#### **4.2 Conhecimento dos Vereadores em Matérias de Previdência**

Mais de um terço dos vereadores que responderam a pesquisa de modo completo estão concentrados nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (Figura 4). Registra-se que nenhuma resposta foi obtida do Distrito Federal, em razão da peculiaridade desse ente federativo não possuir municípios e a assembleia local ser composta por deputados distritais e não vereadores.

**Figura 4 – Quantidade e localização dos respondentes**



Fonte: Survey Monkey®

Em relação à idade e ao sexo dos respondentes, a maioria dos vereadores possui de 30 a 49 anos e é, predominantemente, do sexo masculino (85,81%), corroborando com os estudos de Kerbauy (2005), onde as câmaras municipais são compostas, na sua maioria, por homens. Com relação à formação acadêmica, mais de 30% dos vereadores respondentes concluíram o ensino médio, 36,47% haviam concluído o ensino superior e 26,83% chegaram a realizar pós-graduação (especialização ou superior). Quanto ao tempo de experiência e situação funcional dos vereadores, mais da metade dos respondentes encontrava-se em seu primeiro mandato, sendo que a maior parte era composta por profissionais liberais ou empresários (34,48%) e por servidores públicos titulares de cargo efetivo (32,82%).

Ao serem questionados sobre o conhecimento em previdência municipal, mais da metade dos respondentes disse entender e discutir o tema em plenário e orientar os demais vereadores. Sobre o impacto da previdência nas contas municipais, a maioria considera que as contas municipais já foram ou em breve serão afetadas, contudo, mais de um terço dos vereadores respondentes ainda consideram que esse é um problema que somente vai afetar as contas municipais no longo prazo, contrariando as estatísticas oficiais.

Apesar de autodeclararem conhecer o tema, ao serem questionados sobre as exigências da legislação previdenciária para a criação de um regime de previdência municipal, 183 respondentes declinaram em opinar e 33 vereadores acreditavam, erroneamente, que o prefeito deveria acumular a função de gestor do fundo, evidenciando que ainda há desconhecimento sobre o tema. Essa percepção de desconhecimento é reforçada quando os vereadores foram solicitados a responder sobre o perfil dos segurados dos RPPS: quase a metade dos respondentes ou preferiu não opinar sobre o tema ou entende, de forma equivocada, que os agentes políticos e empregados terceirizados também estão cobertos pelos RPPS.

Quando se analisa as respostas dos vereadores que atuam em municípios que **já possuem RPPS** (45,12% da amostra), 87,47% desses respondentes declararam que não estavam na Câmara durante a adoção e/ou migração de regime. Quanto aos vereadores que estavam presentes na Câmara quando o RPPS foi criado, mais de 85% foram favoráveis à sua criação.

Quanto aos fatores determinantes para que votassem pela proposta de criação RPPS, os vereadores, em sua maioria, embasaram-se nas explicações dos debates técnicos e alegaram que foram influenciados, também, pela posição dos servidores ou dos sindicatos. Sobre o apoio obtido pelos 407 vereadores atuantes em municípios que já possuem RPPS, 181 parlamentares disseram que contam, apenas, com a ajuda de seus próprios assessores para tomar decisões em relação à previdência municipal no dia a dia.

No que diz respeito às suas próprias competências em relação à previdência municipal, mais de 75% dos vereadores que atuam em municípios que já possuem RPPS concordam plenamente que compete ao vereador a fiscalização da gestão do RPPS, e quase a metade concorda, plenamente, que os vereadores também devem participar dos conselhos do RPPS, estando alinhado com as funções de Fiscalização e Controle do Poder Legislativo e corroborado por Silva (2010).

Por outro lado, mais da metade dos vereadores de Municípios que já possuem RPPS acreditam que devem de alguma forma apoiar o sindicato dos servidores contra a criação do regime

próprio ou interferir junto ao responsável da unidade gestora em defesa dos servidores. Menos de um terço desses vereadores sabem ser de sua responsabilidade a autorização para o uso antecipado dos fundos capitalizados, alteração de alíquotas e aprovação da segregação da massa.

Quando se analisa as respostas dos vereadores que atuam em municípios que **não possuem RPPS** (47,67% da amostra), 193 vereadores declararam que não estavam na Câmara do momento dessa decisão e 174 vereadores afirmaram que nunca houve proposta de implementação de um RPPS no Município. Quanto aos vereadores que estavam na Câmara no momento em que se discutiu a criação do RPPS, a maioria respondeu que a opinião dos servidores foi fator preponderante para que não houvesse a criação do RPPS.

A respeito das competências relativas à previdência municipal dos vereadores de Municípios que não possuem RPPS, a maioria dos respondentes não sabia ou não quis responder, e 45,35% dos respondentes se achavam no direito de intervir junto ao responsável pelo fundo em defesa do servidor local, o mesmo comportamento observado entre os vereadores de Municípios que possuem RPPS.

Como se pode observar, a maior parte dos vereadores atuantes tanto em Municípios com RPPS como em Municípios sem RPPS desconhece as informações básicas quando se trata da constituição de um regime próprio de previdência social, o que pode ser um obstáculo para a boa governança desse regime previdenciário. A maior parte dos vereadores também acredita que deve interferir junto à unidade gestora em defesa dos servidores, o que pode comprometer a autonomia e o equilíbrio financeiro e atuarial desses RPPS e a capacidade de investimento do município em políticas públicas, no caso de repasses financeiros desnecessários.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise documental e bibliográfica deste estudo mostrou que a atuação dos vereadores se inicia antes do processo legislativo, onde, conforme articulação com a sociedade, os agentes políticos captam as necessidades dos indivíduos e as interpretam em leis. Todavia, a decisão de criação ou não do RPPS ultrapassa a mera vontade dos indivíduos locais, por se tratar de um direito a ser regulamentado e já previsto constitucionalmente, mas que depende do interesse e do alinhamento com as estratégias do Governo local. Os vereadores, representantes do interesse local, intermediam esse alinhamento aprovando ou não a proposta de criação do RPPS, encaminhada pelo Prefeito para apreciação da Câmara Municipal.

O poder de influência dos vereadores se encontra nas emendas parlamentares, momento após a submissão da proposta de criação ou manutenção do RPPS junto às Comissões, ocasião na qual o texto inicial poderá ser alterado, conforme interesse representado pelos parlamentares. Neste momento, o conhecimento sobre previdência se torna importante pois os debates tomam conta das Comissões e o diálogo se torna a chave para a aprovação ou não, em seguida, pelo Plenário da Casa Municipal. Cabe aos vereadores aprovar ou rejeitar o texto, após as contribuições feitas, em consonância com os interesses envolvidos da sociedade, e encaminhar o projeto para a sanção ou veto do Prefeito.

Ao analisar o perfil dos vereadores, suas competências e conhecimentos sobre o tema previdência a partir dos dados da pesquisa de Lima e Aquino (2019), verificou-se que em relação à idade e ao sexo dos respondentes, a maioria dos vereadores possui de 30 a 49 anos e é, majoritariamente, do sexo masculino, confirmando os achados de estudos anteriores. Com relação à formação acadêmica, mais de 30% dos vereadores respondentes concluíram o ensino médio, 36,47% haviam concluído o ensino superior e 26,83% chegaram a realizar pós-graduação (especialização ou superior). Quanto ao tempo de experiência e situação funcional dos vereadores, mais da metade dos respondentes encontrava-se em seu primeiro mandato, sendo que a maior parte era composta por profissionais liberais ou empresários e por servidores públicos titulares de cargo efetivo.

Sobre o conhecimento em previdência municipal, mais da metade dos respondentes disse entender e discutir o tema em plenária e orientar os demais vereadores. Contudo, ao serem questionados sobre as exigências da legislação previdenciária para criação de regime de previdência municipal, muitos respondentes declinaram em opinar e acreditavam, erroneamente, que o prefeito deve acumular a função de gestor do fundo, evidenciando que ainda há desconhecimento sobre o tema.

No caso dos vereadores de Municípios que já possuem RPPS instituídos, os debates técnicos e a posição dos servidores/sindicatos estão entre os fatores determinantes na aprovação da proposta de criação RPPS. Esse grupo também confirmou que dispõe apenas da ajuda de seus próprios assessores para tomar decisões em relação à previdência municipal no dia a dia. Apesar de estarem alinhados acerca de suas competências quanto às funções de fiscalização e controle, os vereadores desse grupo acreditam que devem apoiar o sindicato dos servidores contra o RPPS ou interferir junto ao responsável da unidade gestora em defesa dos servidores. Muitos também desconhecem ações que são de sua responsabilidade, como a autorização para o uso antecipado dos fundos, alteração de alíquotas e aprovação da segregação da massa.

Nos Municípios que não possuem RPPS instituídos, a opinião dos servidores também foi fator preponderante para que a proposta de criação não fosse aprovada, e que as suas decisões tiveram como base os debates técnicos e a posição dos servidores e sindicatos. Quanto ao apoio obtido para tomar decisões em relação ao RPPS no dia a dia, um terço dos vereadores disseram usar apenas, por iniciativa própria, sua rede de contatos na sociedade civil para consultar especialistas sobre o tema. Com relação às suas competências no tema, quase a metade dos respondentes se achavam no direito de intervir junto ao responsável pelo fundo em defesa do servidor local, mesmo comportamento observado entre os vereadores de municípios que possuem RPPS.

Como se pode observar, apesar de autodeclararem conhecer o tema e se considerarem capazes de orientar os demais colegas, os vereadores ainda desconhecem as informações básicas quando se trata da constituição de um regime próprio de previdência social, o que pode ser um obstáculo para a boa governança desse regime previdenciário. A maior parte dos vereadores também acredita que deve interferir junto à unidade gestora em defesa dos servidores, o que pode comprometer a autonomia e o equilíbrio financeiro e atuarial desses RPPS, e a capacidade de investimento do município em políticas públicas, no caso de repasses financeiros desnecessários.

Destaca-se que a falta de clareza do assunto e a falta de entendimento das competências por parte de alguns vereadores, pode ser um problema quanto à compreensão da necessidade ou não de se criar um RPPS no município. O não entendimento do assunto expõe o parlamentar a influências externas, que podem não estar alinhadas com os interesses coletivos e com o próprio interesse do Município, principalmente no que se refere às finanças locais, visto que o ente federado deverá arcar com o pagamento dos benefícios e demais custos da gestão e manutenção do RPPS.

Não obstante a importância das boas práticas de gestão para a sustentabilidade do sistema previdenciário dos entes federados, o desconhecimento não só do Legislativo como do Executivo em relação aos fatores que contribuem para o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS ainda é muito grande. Muitos vereadores e servidores, inclusive secretários, sequer têm conhecimento de que no Município existe um instituto próprio de previdência, mesmo os que já foram constituídos há alguns anos. Um número elevado de servidores pensam que estão contribuindo para o regime geral de previdência social (RGPS). A análise sobre as causas em que esse fenômeno acontece pode ser um bom caminho para futuras pesquisas.

## 6. Referências

- Backer, M. M., & de Souza, D. (2013). A Percepção dos Cidadãos e dos Vereadores Acerca das Atividades Legislativas. *Revista de Administração - Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões*, 11(19), pp. 1-18.
- Diniz, V.S., Lima, D.V. de. (2016). A Fragmentação da Gestão do RPPS da União e a Necessidade de Criação de uma Entidade Gestora Única. *Redeca*, 3(1). pp. 35-48.
- Interlegis. (2016). *O Poder Legislativo Municipal no Brasil: papel institucional, desafios e perspectivas*. Brasília: Publicações Interlegis - ILB.
- Júnior, J. L. (2015). Processo Legislativo Municipal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 5(2), pp. 28-40.
- Kerbauy, M. T. (2005). As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. *Opinião Pública*, 11(2), pp. 337-365.
- Lanari, F. d. (1999). Poder Legislativo Municipal. *Revista da Faculdade de Direito UFMG*, 36(36), pp. 323-375.
- Levine, D. M.; Berenson, M. L.; Stephan, D.. *Estatística: Teoria e Aplicações usando Microsoft Excel em Português*. Rio de Janeiro: LTC, 2000.
- Lima, D. V., & Guimarães, O. G. (2016). *A Contabilidade na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social* (1<sup>a</sup> ed.). São Paulo: Atlas.
- Lima, D. V., & Aquino, A.C.B. (2019). Resiliência Financeira de Municípios e Efeitos Organizacionais nos Fundos de Regimes Próprios de Previdência Social. *Revista Contabilidade & Finanças da USP*.
- Meirelles, H. L. (2008). *Direito Municipal Brasileiro* (16<sup>a</sup> ed.). São Paulo: Malheiros.
- Miranda, R. C., Cinnanti, C. J., & Tostes, L. E. (2015). Processo legislativo comparado: fonte de inteligência e aprendizagem organizacional. *Revista de Informação Legislativa*, 52(207), pp. 159-186.
- Nogueira, N. G. (2012). *O Equilíbrio Financeiro e Atuarial do RPPS: De Princípio Constitucional a Política Pública de Estado*. (Coleção Previdência Social. Série Estudos, Vol. 34). Brasília: MPS.
- Ribeiro, G. W. (2012). *Funcionamento do Poder Legislativo Municipal* (Vol. 5). (S. E. Senado Federal, Ed.) Brasília: Publicações Interlegis.
- Silva, J. A. (2010). Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, 47(187), pp. 137-154.

Silva, S. S., & Lima, E. M. (2017). Os limites do Poder Legislativo para atuar sobre políticas públicas. *Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas*, 3(1), pp. 101-118.