

# **REFORMA DA PREVIDÊNCIA E OS MUNICÍPIOS.**

## **ALGUNS COMENTÁRIOS.**

*Ivan Barbosa Rigolin*

*(out/20)*

### *Segunda parte*

*(art. 40, § 5º até § 22, incs. I a X)*

I – Os novos §§ 5º a 22 do art. 40 da Constituição, trazidos pela EC 103/19, contêm matéria aplicável a todos os entes federados, e nunca privativa dos Municípios.

Como se disse na primeira parte pouco foi mantido do art. 40 anterior a esta Emenda. Como este é o artigo nodular da previdência pública, sobre ele recaiu a principal atenção do constituinte. Em geral as alterações não foram profundas salvo quanto a idades, tempos de contribuição e valor dos benefícios – preocupação primeira do governo -, mas se espraíram por todo o desenrolar do longo artigo.

O § 5º, dando seqüência à péssima ideia de separar os entes federados da União em assuntos absolutamente iguais para todos eles como é a redução de tempo de contribuição para os professores, apenas acresceu a regra de que o efetivo exercício do magistério é aquele definido em lei complementar de cada ente federado.

Não poderia ser pior a ideia. Onde, quando, como e por quê o efetivo exercício do magistério pode ser algo diferente em dois Municípios, ou entre Estados, ou entre Estados e Municípios ? Isto, imagina-se, será como introduzir um macaco furioso em loja de louça, ou, de outro modo, mera encenação para inglês ver, com um Município copiando o outro, e os Estados idem.

Será talvez como cada Estado ter um Código Civil ou um Código Penal próprio. Nenhum bom resultado é de esperar, apenas porque o governo federal não teve habilidade, fôlego e energia para impor uniformemente regras previdenciárias já consagradas e pacificadas, que jamais podem ser diferentes localmente, a todos os entes federados nesta reforma previdenciária. Deu liberdade a quem, neste assunto específico, não poderia nem pode ter liberdade nenhuma.

O § 6º parece piorar um pouco a situação. Lembra trabalho de amador.

Copiou o antigo § 6º e acresceu que se aplicam ainda, às acumulações de aposentadorias, “as vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários estabelecidos no Regime Geral de Previdência Social”. Saiu pior que a pior expectativa.

Por tudo que é sagrado, por que raios misturar o regime próprio com o RGPS ? Em que medida o regime geral pode auxiliar um regime próprio a resolver problemas inteira e diametralmente opostos aos seus ?

O constituinte não conhece as regras de acumulação das aposentadorias pelos regimes próprios, que a própria Carta criou ? Precisa apelar para o regime do INSS, como talvez aquele garoto que entra numa briga mas a seguir, percebendo a força de seu adversário, apela desesperadamente para que a mãe o acuda ?

Em que medida as regras do regime geral vão resolver problemas de acumulações dos regimes próprios, a que a Constituição já dava solução suficientemente clara desde a EC 20/98 ? O sapo de fora então irá chiar ?..

Como misturar água e óleo ? Se a Carta há décadas separa rigidamente o RGPS dos regimes próprios de previdência dos funcionários efetivos, então como agora, neste momento unicamente crucial, baralhar a ambos num só balaio ? O RGPS entrou na previdência própria dos efetivos como Pilatos no Credo, o que ninguém explica.

Augura-se que a) se evitem as confusões tanto quanto possível sempre que se precisar dizer se esta aposentadoria de regime próprio é ou não cumulável com outra; b) se tentem resolver *sempre* questões dessa natureza com base exclusivamente nas regras constitucionais dos regimes próprios, evitando-se ao máximo a presença, neste caso, infecciosa, deletéria e absurda do RGPS. Cada símio, dita a sabedoria, deve ater-se às lindes de sua rama, e por isso o RGPS vai muito bem no seu lugar, jamais junto e se confundindo com um regime próprio.

De duas, uma: ou a Constituição trabalha com os regimes próprios *ao lado* do regime geral, cada qual debaixo das suas próprias regras, ou então que extinga de vez os regimes próprios – imaginando-se que não será extinto o regime geral...

O constituinte da EC 103/19, que imagina talvez que juntar e acumular fundamentos completamente díspares de questões *já conhecidas e resolvidas* pode solucionar problemas *que m verdade não existem*, neste passo lembra também a figura do aprendiz de feiticeiro, que desencadeia forças insensivelmente portentosas e depois fica à sua mercê, sem saber como as controlar ou subjugar. O retrocesso institucional é flagrante.

Ainda é cedo para ter certeza, mas sejam esperadas as maiores prebendas, litigâncias e confusões, todas sob ódios entrecruzados e ranger de dentes – de outro modo *absolutamente evitáveis*: bastaria não se haver mexido no parágrafo, que resolvia de modo pleno a questão.

II - O § 7º cuida de pensão por morte. Enfeixou parágrafo e incs. I e II do anterior neste só texto sem incisos.

Manda e início observar o § 2ª do art. 201, mantido inalterado pela EC, e o qual proíbe benefício de valor inferior a um salário mínimo quando a pensão constituir a única fonte de renda formal do segurado pensionista. Fez bem o constituinte em incluir a palavra *formal*, porque podem existir e sempre existem as mais variadas rendas informais auferidas pelos

segurados, sobretudo se de baixa renda. Então, se não for a renda única do segurado, não se aplicam estas restrições.

Na seqüência prescreve que a pensão será concedida (I) nos termos de lei de cada ente federado, a qual lei (II) diferenciará agentes penitenciários, agentes socioeducativos ou policiais dos órgãos referidos no § 4º-B mortos em face de agressões sofridas no trabalho.

Quanto ao primeiro ponto teme-se outra vez a variação inadmissível de critérios para as pensões conforme o ente que as conceda, o que não faz sentido nenhum em direito e em prática de administração pública. O tema é nacional e não local, alguém já deveria ter percebido.

Quanto ao segundo ponto trata-se de um *meritório casuísmo*, que no caso dos Municípios tem muito menos aplicabilidade que nos Estados em face de que existem poucos servidores municipais naquelas indicadas funções. Outra vez a Carta se derrama por particularidades que muito mais adequadas ficariam em lei nacional, mas este passa a ser o direito, que no fundo, repita-se, é meritório.

O novo § 9º manteve a redação do antigo e adicionalmente mandou observar do disposto nos §§ 9º e 9ª-A do art. 201, também modificados pela EC. Curiosa a preocupação, pois será que poderiam deixar de ser observadas aquelas regras da Constituição ? O acréscimo é como a pedra na sopa, com a qual ou sem a qual a sopa resulta rigorosamente a mesma.

Todo o tempo de contribuição para a União, os Estados, o DF e os Municípios se somam para o cálculo da aposentadoria do servidor, seja civil, seja militar conforme as regras militares, no que se denomina contagem recíproca do tempo de contribuição, e o que, na forma do art. 201, será objeto de compensação entre os regimes previdenciários como se examinará adiante.

Diz ainda o parágrafo que o tempo de serviço correspondente ao da contribuição será contado para fim de disponibilidade. A misteriosa redação anterior permanece, e o leitor fica sem saber se o tempo de serviço precisa ter sido contributivo para ser somado para a disponibilidade, ou

se pode ter sido não-contributivo para esse fim. Se pode ter sido não-contributivo, então por que o dispositivo já não anunciou que o tempo (...) será contado para aposentadoria e para disponibilidade ?

A impressão que resta, nesta Constituição francamente *impressionista*, é a de que para disponibilidade o tempo pode ter sido não-contributivo, porque, a final de contas, se o servidor não contribuiu não foi porque não quis contribuir, mas porque inexistia contribuição. Ficamos com esta leitura, com tanta segurança quanto tem um motorista dirigindo à noite sob forte chuva e sem faróis numa estrada desconhecida e tortuosa à beira de precipícios.

III – O § 12 do art. 40 trocou seis por meia dúzia quanto à redação anterior. Reescreveu exatamente o mesmo direito, que aliás era péssimo porque manda aplicar no que couber o RGPS aos regimes próprios de previdência. O que cabe, o que descabe, talvez esteja na cabeça do autor, pois que seguramente ninguém mais na face do planeta a respeito tem certeza de coisa nenhuma.

Já dissemos sem conta de vezes que a expressão *no que couber*, muito cômoda ao legislador mas insuportavelmente incômoda ao aplicador, não deveria caber em texto normativo nenhum, pois que se existem mil leitores teremos seguramente mil leituras diferentes dessa infelicíssima, evasiva, irresponsável e juridicamente imprestável expressão – cujo autor decerto imagina ter prestado um grande serviço às letras jurídicas.

Aplicar alguma regra *no que couber* significa o mesmo que “- a partir de agora não é mais comigo. Problema seu. Vire-se.”

Trata-se da expressão mais inexpressiva do direito. Aplicá-la a institutos jurídicos tão díspares quanto o regime próprio e o regime geral de previdência é tarefa tão simples quanto aplicar ao homem, no que couber, o aplicável à mulher. Ou aplicar à tuberculose, no que couber, o que se aplica a uma disenteria. Coitado de quem tiver de aplicá-la, e coitado do cidadão brasileiro, com esta Constituição maior que a antiga lista telefônica de Londres.

O mesmo se diga do novo § 13. Diz exatamente o mesmo que o texto anterior, porém com redação ainda pior que aquela. Demonstra não saber que cargo em comissão *não é* cargo temporário, porque é permanente; seu ocupante passa, mas o cargo fica. Cargo temporário é algo como o do antigo juiz classista, que durava dois ou três anos e depois se extinguiu.

Depois mistura mandato eletivo com cargo temporário, o que é compreensível quanto ao fim visado mas não é de boa técnica por fazer crer que mandato eletivo é uma categoria de cargos públicos.

E o propósito do dispositivo se mantém o de fixar que a todos esses casos se aplica o regime geral de previdência, a cargo do INSS, dentro da adequada categoria de segurado a cada caso.

O novo § 14 alterou importantemente o equivalente anterior para transformar a *faculdade* que os entes federados tinham de, se quisessem, instituir regime complementar de previdência (para os seus servidores efetivos) em *obrigação de instituir esses regimes*, cada Município, cada Estado, DF e a União, cada qual um regime complementar. Não institui se quiser como dantes, mas *obrigatoriamente* o institui.

Cada instituição há de ser procedida por lei local, de iniciativa do Executivo, como jamais poderia ser diferente em face da matéria de administração.

Esse regime complementar, reservado aos funcionários efetivos, imporá ao regime próprio do ente respectivo pagar aposentadorias e pensões apenas até o valor máximo pago pelo RGPS, e não mais até a integralidade da remuneração da atividade. A idéia da complementariedade não é novidade desta EC 103/19, porém a *obrigatoriedade* desta previdência complementar, esta sim.

Agora o constituinte previdenciарista disse sem rodeios a que veio: enquanto era mera faculdade instituir regime complementar, os entes federados *fingiam que o assunto não era com eles*. Como avestruzes que enfiam a cabeça em buracos na terra, fugiam à antipolítiqueira e antieleitoreira realidade, como se o futuro não lhas fosse cobrar em seguida.

O § 15 complementa o ciclo institucional da previdência complementar, iniciado no parágrafo anterior.

Informa que a previdência complementar apenas oferecerá benefícios de contribuição definida, que é aquela previamente estipulada e que gerará benefício também previamente estabelecido, o qual benefício será pago ou (I) por entidade *fechada* aos servidores ou a um grupo definido de contribuintes, ou então (II) *aberta*, que é uma entidade acessível por quem quer que seja.

Tais entidades são sociedades civis ou fundações particulares, o que essencialmente contraria o § 14, segundo o qual parece que o ente federado está obrigado a, ele próprio, instituir entidade previdenciária - o que não é verdade.

Temos, e não é de agora, uma perigosa mistura de direito constitucional-previdenciário público com direito civil, privado, que rege entidades privadas de previdência, a cargo de bancos, grupos econômicos ou outras entidades de direito privado.

Os parâmetros constitucionais são simplesmente péssimos, mas as entidades privadas de previdência nunca sentiram a menor dificuldade em se apresentar à Administração e oferecer seus serviços. E esta, apavorada com que possa vir a ser isto, aceita rápida e docilmente os serviços previdenciários privados – não raro descambando para rombos monumentais, calotes, falências, golpes e falcatruas as mais diversas., que deixam o segurado mais atarantado que canídeo familiar despencado de veículo logístico. Não é a regra, mas acontece.

O fato é que a aposentadoria integral dos servidores efetivos é um monstro gerado pela absoluta irresponsabilidade dos governos que talvez não imaginassem que o dinheiro público precisa ser gerado fora da Administração, e pode ter fim, e que o governo não pode continuar pagando aposentadorias milionárias para que os nababos do serviço público mantenham seus iates, suas quadras residenciais de tênis, seus automóveis mirabolantes e suas propriedades em Miami, invariavelmente à custa do dinheiro público.

Um dia a bolha haveria de explodir, e o governo teria de acordar de seu sonho doidivas, absolutamente divorciado da realidade que até uma criança entrevê. Chegou esse dia.

Esta *atrasadíssima* EC nº 103/19 inicia a volta à normalidade *mental* do serviço público brasileiro, a qual lamentavelmente produzirá efeito apenas décadas à frente – se acaso ainda dinheiro houver para manter a fantasia atual, própria de *Alice no país das maravilhas* e não de uma república do terceiro mundo.

IV – O § 19 institui para os regimes próprios o que no regime geral se denomina o abono *pé-na-cova*, nome esse mais engraçado do que real porque a expectativa de vida do homem é cada vez maior, e com isso a cova pode estar bem distante – com covid ou sem essa asquerosa praga oriental que desgraçou o planeta.

O segurado que reúna condições de se aposentar mas opte por permanecer na ativa, e *se assim for estipulado nas regras do respectivo regime próprio*, merece receber o abono de permanência enquanto trabalhar, cujo valor máximo será o da contribuição mensal do servidor. Vale dizer: após merecer aposentar-se e não o fazendo o servidor segurado praticamente tem isenção da contribuição ao seu regime, pois que o paga de um lado e o recebe de outro, a cada mês. Ao se aposentar, voluntária ou compulsoriamente, cessa o abono.

O § 20 deste art. 40 constitucional proíbe a existência de mais de um regime previdenciário próprio para cada servidor público, como também veda a existência de mais de um ente gestor desses regimes dentro de cada ente federativo. Ninguém imaginaria cenário algum diferente. Imagine-se o servidor contribuindo para três diversos regimes próprios, pretendendo aposentar-se três vezes pelo mesmo cargo...

Devem-se observar os parâmetros e os critérios aplicáveis, reza ainda o acaciano dispositivo – como se acaso fosse possível

inobservá-los. É o que em latim se denomina *vana verbis*, ou palavras vãs, inúteis, despiciendas.

O § 21 tendo sido expressamente revogado – sendo que jamais atinamos com o motivo por quê um dia existiu <sup>(1)</sup> -, chega-se ao § 22.

Esse longo dispositivo, que conta com dez incisos, proíbe a instituição de novos regimes previdenciários próprios além dos que já existem, e fixa que lei complementar federal estabelecerá normas gerais de organização, funcionamento e responsabilidade pela gestão dos regimes já existentes, e disporá sobre os temas constantes dos dez incisos que seguem.

Observe-se, até este ponto, que inexistente contrariedade entre este § 22, que proíbe instituírem-se novos regimes próprios, e o § 14, que manda os entes federados instituírem regimes de previdência complementar: um é o regime próprio em si, outro é o regime de previdência complementar ao regime próprio, portanto com ele inconfundível.

Os dez incisos deste § 22 marcam os pontos que a lei complementar federal referida no parágrafo obrigatoriamente disciplinará, e o faz dentro da expectativa técnica para um assunto como este.

A lei local deverá reger:

inc. I) *condições e requisitos para a extinção do regime, e destinação dos segurados para o regime geral*. Não está escrito, mas também os ativos do regime que se extingue precisarão ter sua destinação pré-estabelecida. Eis um grande, um imenso *abacaxi*, caso venha a ocorrer. Sim, porque antes das regras locais para a migração para o regime do INSS são as regras do próprio regime geral que se imporão a qualquer regime local que tente exportar seus segurados para o RGPS. Lendo-se este inciso, o regime próprio recorda, outra vez, a figura do *rato que ruge*.

Quando a isso se somam os passivos e as obrigações assumidas pelo regime próprio que se extingue, então o problema aumenta, e precisa ser equacionado na lei local. Possivelmente débitos em aberto serão

---

<sup>1</sup> Exatamente tal qual certas pessoas que lamentavelmente falecem sem que jamais alguém explique por quê nasceram.

absorvidos pelo Município – falando apenas de Municípios - a que pertencia o regime, mas a *selva é escura e tenebrosa*, como na abertura da epopéia dantesca;

II) *modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos*. Este é o coração do regime próprio, a sua mola propulsora ou o seu dínamo, eis que sintetiza como o regime irá arrecadar suas verbas, administrá-la nas diversas aplicações existentes no mercado que sejam tecnicamente viáveis, e por fim o sistema de pagamento dos benefícios, que é a finalidade primeira e última de todo o regime;

III) *fiscalização federal, e controle externo e social*.

Um regime de previdência, imposto como é pela Constituição aos entes locais, além de ser controlado pela União é-o também localmente, pelos seus órgãos internos e por auditorias e fiscalizações externas, para tanto contratadas. Precisa obrigatoriamente ser controlado com decidido rigor, e isto não é apenas discurso.

E não se resumem a isso apenas as necessárias fiscalizações institucionais, porque qualquer segurado pode e deve controlar o regime pelos meios estabelecidos na lei local, tudo sem dizer do controle pelo cidadão não-segurado, através de ações populares ou outras ações, ou por representações e denúncias, porém essa questão não integra o disciplinamento dos regimes próprios.

É importantíssimo o controle da gestão dos regimes previdenciários, sobretudo para se tentarem evitar aplicações desastrosas e absolutamente ruinosas, em geral movidas, antes que por ignorância ou despreparo dos gestores, por corrupção e irresponsabilidade juntas, as quais aplicações infelizmente foram muito freqüentes em nosso país até passado bem recente;

IV) *definição do equilíbrio financeiro e atuarial*. O regime se equilibra pela suficiente entrada de recursos que paguem os benefícios, viabilizem a folha de pagamento e a administração interna, e ainda permita capitalização.

Quando um regime é novo, com segurados jovens e saudáveis que somente esbanjam energia e alegria, tudo é festa: o dinheiro

somente entra e aos borbotões, e a despesa com benefícios, se existe, é mínima. A capitalização fica extremamente favorecida, e o regime vive no melhor dos mundos. à medida que o tempo passa entretanto, como é de esperar, as despesas se avolumam, os eventos onerosos se multiplicam e aquele amplo saldo financeiro e operacional do início muda para crescentemente menor, quando não mesmo se inverte e passa a negativo.

Sabe-se que manter o equilíbrio do sistema constitui só em si uma arte delicada e eminentemente técnica, que precisa ficar a cargo de profissionais atuários de sabida proficiência; com isso se reduz a faixa de azar, ou aleatória, que cerca e envolve todo e qualquer regime de previdência existente, na sua permanente perseguição do equilíbrio entre as contribuições recebidas e os benefícios a pagar – tal é a complexa, refinada e arriscada ciência da *atuária*, esteio primário da previdência;

V) *condições para instituição de fundo previdenciário (CF, art. 249) e de sua vinculação a contribuições, bens, direitos e outros ativos.*

Com todo o máximo respeito, na forma da referida Constituição, art. 249, a instituição desses fundos auxiliares aos regimes próprios é *facultativa* e não obrigatória ao ente mantenedor do regime previdenciário. Querendo, e apenas se quiser, este o institui, e então precisará disciplinar em sua lei estas questões acima; não o querendo, não constitui nem fundo nem coisa nenhuma.

Pergunta-se se já não basta afinal, para integrar o regime próprio, a obrigatória instituição da previdência complementar referida nos §§ 14 e 15 deste art. 40 ? Seria o regime, mais a previdência complementar, *mais o fundo* ? Com todo respeito, não.

Explica-se esta assustadora e desesperada atitude do constituinte: e um momento para outro ele descobriu o tamanho do problema que significa a previdência própria dos entes públicos, e a inimaginável tragédia que é o atual volume dos compromissos já existentes, como aposentadorias de mais do dobro do te5tro constitucional', e quejandos.

Seu desespero atual, tendo se dado conta subitamente da bomba atômica que tem nas mãos, é o de possibilitar que os regimes próprios se mantenham e permaneçam indefinidamente; para isto eclodiu esta *atrasadíssima* reforma, a qual, porém, apenas produzirá resultado palpável daqui a algumas décadas. - na hipótese de nosso país perdurar até então.

E até lá toda fé do universo deve ser invocada, com adjutório de mandingas, urucubacas, fetiches, pajelanças, mandracarias, descarregos e amarrações as mais multifárias. Talvez dê certo, na medida em que o anjo da guarda segue sendo a mais inabalável instituição brasileira;

VI) *mecanismos de equacionamento do déficit atuarial*. Tem-se aqui a nítida impressão de que o constituinte *exige* que o regime apresente déficit atuarial. Parece que está proibido de gerar superávit... e esse é o estado de espírito do constituinte ao lidar com previdência social... algo entre velório e necrotério.

Esta passagem lembra certas leis estrangeiras (e jamais diríamos argentinas) sobre contratos, que disciplinam rapidamente os próprios contratos mas se dedicam longa, demorada e exaustivamente à rescisão, à inadimplência e ao fracasso do pactuado, a recordar a letra de certas músicas (jamais diríamos tangos) tradutoras da mais íntima fibra anímica dos autores.

Muito bem, com ou sem este pessimismo fatalista o assunto é necessário em leis de previdência, cujos regimes sempre lidam com desequilíbrios e imponderabilidades financeiras e atuariais. Em caso de déficit atuarial (saldo negativo entre o custo do benefício e o próprio benefício) é preciso que a lei contenha alguma medida a adotar sem perda de tempo para tentar equacionar ou debelar a negatividade.

Em geral são chamadas contributivas extraordinárias, ou suspensão ou redução de benefícios, ou venda de ativos, ou algo do gênero, medidas que costumam variar entre ruins e péssimas, como remédios amargos porém necessários. Todo cuidado possível deve ser tomado portanto, já e precipuamente na lei, para prevenir o déficit, antes de se precisar remediá-lo. A

matéria é aridamente, e por excelência, de cunho técnico e profissional especializado, não se imaginando seja entregue a amadores ou a alguém não profundamente comprometido com eficiência e com resultados.

Previdência, tanto quanto alguns outros temas, é assunto para *grandes* estadistas, como Churchill a seu tempo na Inglaterra, jamais para aventureiros amadores;

VII) *estruturação do órgão ou entidade gestora do regime*. Se a entidade gestora do regime é pública e não contratada a terceiros, então por evidente o poder público que a criou precisa estruturá-la suficientemente, pois que instituir uma entidade sem lhe dar a estrutura que lhe permita funcionar é o mesmo que não instituir coisa nenhuma.

Os princípios mencionados no inciso – governança, controle interno e transparência – afora o modismo, são óbvios e teriam de ser observados em qualquer hipótese ou circunstância, independentemente de alusão. E não são apenas esses três, porque todos os princípios constitucionais de administração, a começar pelos do art. 37, são aplicáveis de mesmo modo;

VIII) *condições e hipóteses de responsabilização, direta e indireta, dos gestores*. Assunto também essencial jamais pode ficar de fora da estruturação de um regime de previdência, nem de previdência complementar, nem de fundo previdenciário, significa o elenco das normas e das regras de atribuição de funções aos gestores do sistema, e o das conseqüências pelo descumprimento daquelas responsabilidades.

Tem faltado, histórica e sistematicamente em nosso país, efetiva responsabilização, até o último dos efeitos, a gestores de sistemas previdenciários, públicos e privados. Os desastres monumentais que gestões corruptas e irresponsáveis com freqüência já provocaram em regimes de previdência *difícilimente* são punidos e reparados na extensão mesma daqueles golpes e daquele irresponsável desinteresse.

Mesmo com o enrijecimento visível das ações administrativas e judiciais de responsabilização crescentemente movidas contra

aqueles agentes o resultado “justificador” ainda está muito longe de satisfatório, graças principalmente à lentidão, aparentemente crônica e insuperável, da justiça.

*Summum ius, summa injuria.* A pior injustiça é a tardança na ministração da justiça, e por mais eletrônico e cibernético que o Poder Judiciário e os entes de controle venham ficando a cada dia que passa este problema está ainda longe de bem equacionado.

Mas a direção está correta, e é preciso persistir no aprimoramento dos meios administrativos e judiciais de controle do direito não apenas punitivo, eis que um dia deveremos poder nos orgulhar do sistema jurisdicional, obviamente não apenas para estes efeitos previdenciários;

*IX) condições para adesão a consórcio público.*

Excelente idéia, traz à tona a figura dos consórcios públicos, que são entidades integradas por entes da federação - União, Estados, DF e Municípios -, regidas pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2.005, sob a forma de associações civis ou de associações públicas <sup>(2)</sup>, para a realização de atividades de interesse comum dos consorciados, destacando-se os de saúde, serviços urbanos e regionais os mais variados, transporte, planejamento, educação e muitos outros ainda.

Esse consórcio apenas entre pessoas jurídicas de direito público interno componentes da federação – sem autarquias, empresas estatais ou o que mais seja fora os entes primários da federação – não é de constituição simples ou rápida, bastando ler-se a lei regedora para disso alguém se assegurar, porém um bom consórcio pode desincumbir-se, junto aos entes integrantes, de tarefas gigantescas e essenciais a todos, as quais tarefas seriam muito penosas a cada integrante realizar isoladamente.

Objeta-se que na prática o, digamos num consórcio entre Municípios, o mais importante acaba prevalecendo e ditando as regras, querendo ou não, por gravitação natural; se um elefante se associa a uma lebre é de imaginar que a vontade paquidérmica predomine. Mas já existem muitos

---

<sup>2</sup> Instituídas por esta Lei nº 11.107/05. A quem se interesse v. nosso livro *Comentários às leis das PPPs, dos consórcios públicos e das organizações sociais*, ed. Saraiva, SP, 2.008.

consórcios públicos funcionando, e os problemas se acomodam, equacionam e resolvem paulatinamente, em processo de aperfeiçoamento continuado.

Então, a lei local precisará informar al menos as mais básicas condições para que o regime previdenciário próprio integre – e parece melhor falar em integração do que em adesão como este inc. IX faz - um consórcio público. Mal não faz, e pode ser muito proveitosa a previsão;

*X) parâmetros para a apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias.*

Também quanto a este ponto jamais qualquer regime previdenciário poderia dispensá-lo ou mesmo negligenciá-lo, eis que as contribuições, dentro das alíquotas prefixadas, são o combustível do regime previdenciário, a sua viga-mestra e a sua espinha dorsal. Regime previdencial sem contribuição é uma faca sem lâmina e sem cabo: não faz o menor sentido, tal qual goulash sem páprica – talvez até pior.

Quem concebe um sistema de previdência já pensou nas contribuições antes de mais nada, como um instituidor de entidade de poupança antes de tudo pensa nas aplicações que pretende receber, sem as quais a instituição simplesmente inexistirá. Estranha-se, a propósito e aliás, que este seja o último inciso do parágrafo, dada a sua essencialidade; talvez devesse ser o primeiro...

A lei local precisará, de tal sorte, disciplinar o assunto por determinar quais são as regras, os parâmetros, as faixas, as constantes e as variáveis a serem observadas na fixação das alíquotas contributivas, ou seja como se estruturarão as receitas do regime, fazendo-o em nível de detalhe próprio de uma lei e não até a última minúcia ou particularidade, matéria própria de regulamentos.

É natural que também nesse assunto quase nada se crie, e quase tudo se copie. Além dos parâmetros máximos ou mínimos constitucionais e legais aplicáveis, o primeiro que um sistema quer saber é quanto outro sistema está cobrando, e se até onde avista alcança aquilo está

dando certo. Mas não existirão grandes variações intersistemas e inter-regimes entretanto, como parece muito claro.