

Limites à atuação de autarquia gestora de RPPS



EMENTA: CONSULTA — SUPERINTENDENTE DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA — INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA — AUTARQUIA MUNICIPAL — AUTONOMIA ADMINISTRATIVA — I. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO — CUSTEIO DAS DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL — FUNCIONAMENTO E ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE GESTORA DO RPPS — POSSIBILIDADE — II. FIXAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES DA AUTARQUIA — AUTORREGULAÇÃO — VEDAÇÃO — EXIGÊNCIA DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO LOCAL

I. Os recursos advindos da taxa de administração, prevista na Orientação Normativa MPS/SPS n. 02/2009, desde que criada por lei, podem subsidiar as despesas com pessoal da entidade estatal que administra regime próprio de previdência social.

II. Nos termos do art. 37, X, da CF/88, a remuneração dos servidores públicos vinculados à autarquia municipal responsável por gerir o RPPS deve ser estabelecida por lei de iniciativa privativa do chefe do Executivo local (art. 61, § 1º, II, *a*, da CR/88), sendo expressamente vedada a autorregulação.

RELATÓRIO

Versam os autos sobre consulta formulada por Viviane Carneiro Gonçalves, superintendente do Instituto de Previdência Social de Santa Juliana, por meio da qual solicita esclarecimentos deste Tribunal acerca das seguintes indagações:

- 1) Existindo Lei Municipal instituidora do Regime Próprio de Previdência, a qual regula as matérias referentes à natureza e estrutura, inclusive de pessoal, de entidade responsável pela gestão dos recursos previdenciários, poderá a referida entidade utilizar para o pagamento de suas despesas com pessoal necessário a seu funcionamento, os recursos oriundos da taxa de administração de que trata a Orientação Normativa n. 02, de 31 de março de 2009, da Secretaria de Políticas de Previdência Social, do Ministério da Previdência Social?
- 2) Em caso afirmativo, e na hipótese da referida entidade tratar-se de autarquia instituída pela legislação municipal, com conseqüente autonomia administrativa e financeira, poderá seus órgãos de deliberação fixar por ato próprio os valores relativos à remuneração do pessoal necessário ao seu funcionamento, respeitado os limites legais?

A presente consulta foi distribuída a minha relatoria, a fls. 3, admitida a fls. 4 e encaminhada à Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas, que se manifestou a fls. 5-8.

É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

PRELIMINAR

Preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 210 e 212 do Regimento Interno e considerando que a consulente é parte legítima para formular a presente consulta, que o objeto refere-se à matéria afeta à competência desta Corte, bem como que a indagação não versa sobre caso concreto, conheço da consulta.

MÉRITO

Vencida a questão preliminar, passo ao exame da indagação formulada.

A princípio, a consulente questiona acerca da possibilidade de utilização da taxa de administração para pagamento de despesas com pessoal necessário ao funcionamento de Instituto de Previdência Municipal.

Pontuo, inicialmente, que a matéria em questão encontra-se regulamentada pela Orientação Normativa MPS/SPS n. 02/2009 — dispositivo de observância obrigatória pelos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos titulares de cargos efetivos, dos magistrados, ministros e conselheiros dos tribunais de contas, membros do Ministério Público e de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações.

O art. 2º da norma citada define, para os efeitos legais, **unidade gestora** e **taxa de administração**, nos seguintes termos:

Art. 2º. Para os efeitos desta Orientação Normativa, considera-se:

V — **unidade gestora**: a entidade ou órgão integrante da estrutura da administração pública de cada ente federativo que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios;

XIII — **taxa de administração**: o valor dos recursos previdenciários estabelecido na legislação de cada ente, para custear as despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS.

Nesses termos, podemos concluir que os institutos de previdência municipais são classificados como unidades gestoras, criadas e organizadas por lei, que apresentam como objetivo primordial a gestão e operacionalização do regime próprio de previdência social no seu âmbito de competência. Tais entidades, constituídas, em regra, na forma de autarquias, possuem atribuições próprias de arrecadar as contribuições constitucionalmente dispostas, realizar o pagamento dos proventos de aposentadoria e pensão, conceder os benefícios de aposentadoria aos servidores, entre outras atividades de gestão administrativa.

A fim de viabilizar financeiramente o exercício de suas funções legalmente estatuídas, a Orientação Normativa MPS/SPS n. 02/2009 determina, ainda, a criação de **taxa de administração**, objetivando custear as despesas correntes e de capital necessárias ao funcionamento da entidade.

O art. 41 define que a taxa deve ser estatuída por lei, tendo como limite 2% do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior. Ainda, são estabelecidas diversas restrições à utilização dos recursos, entre elas, a de que a taxa administrativa “será destinada exclusivamente ao custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e

ao funcionamento da unidade gestora do RPPS, inclusive para a conservação de seu patrimônio”, conforme dispõe o inciso I do referido artigo¹.

Portanto, não há dúvidas de que, ressalvadas as exceções presentes na própria orientação normativa², todas as demais despesas, sejam elas correntes, sejam elas de capital, utilizadas para a manutenção da unidade gestora podem ser realizadas com recursos oriundos da taxa de administração.

A legislação de regência não veda que os recursos obtidos com a taxa sejam empregados para a quitação da folha de pagamento da entidade que apresenta classificação contábil de despesa corrente. Parece-me evidente que a destinação desses valores da forma como questionada pela consulente se enquadra na hipótese descrita no art. 41 da Orientação Normativa MPS/SPS n. 02/2009, uma vez que o quadro de pessoal é peça indispensável para o regular funcionamento dos regimes próprios de previdência.

Diante do exposto, respondo afirmativamente o primeiro questionamento.

Em seguida, a consulente questiona se as autarquias municipais criadas para gerir os regimes próprios de previdência social podem fixar, por ato próprio, os valores relativos à remuneração do pessoal necessário ao funcionamento da entidade.

A fim de responder tal questão, é importante estabelecer inicialmente os contornos jurídicos previstos pela legislação no que tange à descentralização administrativa. O fundamento que permeia a criação, por lei, de fundações ou autarquias ocorre quando o Poder Público entende ser necessário destacar patrimônio, corpo técnico e material específico para o cumprimento eficiente de seu *munus* constitucional.

Entre as características comuns a todas as entidades da administração indireta, destacam-se a concessão de **personalidade jurídica, patrimônio e pessoal próprio** e a **vinculação** a órgão da administração direta. Portanto, mesmo que a lei instituidora tenha dotado a entidade de autonomia administrativa e financeira, permanece a conexão com a entidade estatal que verifica os seus resultados, a harmonização de suas atividades políticas com a programação do governo, a eficiência de sua gestão e a manutenção de sua autonomia financeira, operacional e financeira, utilizando-se dos meios de controle estabelecido em lei.

Em relação específica às autarquias, a destacada autonomia elencada é apenas administrativa, e não política. A propositura de políticas remuneratórias, a definição dos objetivos a serem almejados com a descentralização administrativa e a nomeação dos responsáveis pela gestão são atribuições do chefe de Poder que exerce o controle legal da entidade — configurado, na hipótese aventada pela consulente, pelo Executivo Municipal.

A Constituição da República, no seu art. 37, X, estabelece que “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39, **somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso, [...]” (grifo nosso). Da mesma forma, estatui no art. 61, § 1º, II, *a*, de observância obrigatória pelos demais entes federados, ser de iniciativa privativa do chefe do Executivo a propositura de lei que disponha sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou o aumento de sua remuneração.

Dessa forma, nota-se flagrante a vedação à autorregulação da própria autarquia responsável pela gestão do

¹ Art. 41. Para cobertura das despesas do RPPS com utilização dos recursos previdenciários, poderá ser estabelecida, em lei, Taxa de Administração de até dois pontos percentuais do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior, observando-se que:

I — será destinada exclusivamente ao custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS, inclusive para a conservação de seu patrimônio; [...].

² São diversas as especificações contidas ao longo do art. 41, como a impossibilidade de custeio de despesas decorrentes de aplicações financeiras (inciso II), ou de utilização dos bens adquiridos ou construídos com valores da taxa de administração por outros órgãos ou entidades (inciso VI). O § 4º ainda prevê a exigência de ressarcimento dos gastos efetuados em desacordo com as normas então vigentes.

regime próprio de previdência social, no que tange à estipulação dos valores devidos a título remuneratório. Em nenhuma hipótese pode a mesa diretiva da entidade da administração indireta definir, por ato normativo próprio, a remuneração dos servidores ou funcionários a ela vinculados, sob pena de desvirtuar toda a lógica remuneratória estabelecida pelo texto constitucional.

Ressalte-se ainda que esta Casa, por diversas oportunidades³, já entendeu que a concessão de vantagens, o aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou a alteração de estrutura de carreira, bem como a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal, exigem prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, autorização específica na LDO — ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista — bem como observância dos limites de despesas com pessoal do serviço público contidos na Lei Complementar n. 101/2000.

Nesses termos, respondo negativamente o segundo questionamento proposto pela consulente.

Conclusão: pelas razões elencadas, respondo o presente questionamento nos seguintes termos:

- a) é possível a utilização de recursos advindos da taxa de administração, prevista na Orientação Normativa MPS/SPS n. 02/2009 e criada por lei, para a quitação da folha de pagamento dos servidores de entidade estatal que administra regime próprio de previdência social;
- b) os valores relativos à remuneração do pessoal necessário ao funcionamento de autarquia responsável por gerir regime próprio de previdência devem ser estabelecidos por lei, nos termos do art. 37, X, da CR/88, cuja iniciativa é privativa do chefe do Executivo local, nos termos do art. 61, § 1º, II, *a*, da Constituição da República, sendo vedada a autorregulação realizada pela entidade responsável.

A consulta em epígrafe foi respondida pelo Tribunal Pleno na sessão do dia 20/08/2014, presidida pela conselheira Adriene Andrade. Votaram a conselheira Adriene Andrade, conselheiro Sebastião Helvecio, conselheiro Cláudio Terrão, conselheiro Mauri Torres, conselheiro José Alves Viana e conselheiro Gilberto Diniz. Foi aprovado, por unanimidade, o voto do relator, conselheiro José Alves Viana.

³ Nesse sentido, citam-se as Consultas n. 885.888, 875.623, 786.092, 748.457, 727.149, 708.493 e 643.042.