

## **Accountability dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos Municipais em Minas Gerais**

### ***Accountability for the Civil Servants' Pension Schemes of municipalities in Minas Gerais***

#### **João Paulo de Oliveira Louzano**

Doutorando em Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV), Professor do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (FACSAE/UFVJM). Endereço Rua do Cruzeiro, nº1 – Jardim São Paulo – Teófilo Otoni, MG – MG, Brasil. E-mail: [jplouzano@ufvjm.edu.br](mailto:jplouzano@ufvjm.edu.br)

#### **Bruno Tavares**

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (PPGA/UFLA) Professor do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (DAD/UFV). Endereço Av. Peter Henry Rolfs s/nº Campus Universitário – Viçosa, MG – MG, Brasil. E-mail: [btavares@ufv.br](mailto:btavares@ufv.br)

#### **Thiago de Melo Teixeira da Costa**

Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (DAD/UFV). Endereço Av. Peter Henry Rolfs s/nº Campus Universitário – Viçosa, MG – MG, Brasil. E-mail: [thiagocosta@ufv.br](mailto:thiagocosta@ufv.br)

#### **Evandro Rodrigues de Faria**

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (DAD/UFV). Endereço Av. Peter Henry Rolfs s/nº Campus Universitário – Viçosa, MG – MG, Brasil. E-mail: [evandroadm@ufv.br](mailto:evandroadm@ufv.br)

## **RESUMO**

O artigo apresenta como varia a *accountability* dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos dos municípios em Minas Gerais em relação ao atendimento à legislação do setor, e os principais limitantes para o desenvolvimento da transparência e governabilidade desses fundos. Na maioria das vezes os regimes de previdência não atendem plenamente a normativa, tendo uma fraca *accountability* formal como ponto de partida de sua atuação. Cerca de um terço dos Regimes analisados cumprem mais do que setenta por cento dos itens legais analisados.

**Palavras-chave:** Accountability, Previdência, Nova Economia Institucional

## **ABSTRACT**

This study presents how the accountability varies for the civil servants' pension schemes for of municipalities in Minas Gerais State, regarding the compliance to the normative requirements, and the main limiting issues for the development of transparency and governance of such funds. Often the pension schemes do not fully comply to the regulation, presenting a low formal accountability as a starting point of its operation. About one third of the analyzed funds achieved a compliance with more than seventh percent of the considered legal items.

**Key-words:** Accountability, Social Security, New Institutional Economics

*Submetido em nov. 2017 e aceito em jul. 2018 por André Carlos Busanelli de Aquino após o processo de Double Blind Review*

## 1. INTRODUÇÃO

Os mais de 2100 Regimes Próprios de Previdência Social de servidores públicos (RPPS), segundo dados do CADPREV, cobrem mais de 8 milhões de servidores ativos, inativos e pensionistas. Em conjunto os RPPS são responsáveis pela gestão de aproximadamente R\$ 175 bilhões entre ativos, aplicações e disponibilidades financeiras. Diante desse volume de recursos em posse dos fundos e do número de seus beneficiários, a questão do controle e *accountability* na perspectiva de um RPPS no contexto municipal ganha relevância.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) a previdência passou a ser uma importante ferramenta de política social do governo (NAJBERG e IKEDA, 1999) e ao mesmo tempo inseriu valores como a responsabilização e participação popular na função pública, além de instituir a obrigatoriedade dos órgãos administrativos em prestar contas do uso de recursos públicos. Apesar de a CF 88 já exigir a observância do equilíbrio financeiro e atuarial, buscando criar condições viabilizadoras da sustentabilidade do sistema, a ausência de legislação e critérios específicos que garantissem a sustentabilidade do sistema acarretaram em consideráveis déficits no regime. O equilíbrio só era alcançado com a transferência de recursos de outras áreas dos cofres públicos. Analisando os números do RPPS, no ano de 2001, segundo dados do Ministério da Previdência e Assistência Social em 2002, os gastos com beneficiários assistidos atingiram o montante de R\$ 56,4 bilhões, enquanto que arrecadação líquida foi de apenas R\$ 7,8 bilhões, gerando um déficit de R\$ 48,6 bilhões, equivalente a 4,1% do PIB.

Apenas em 1998, com a publicação da Emenda Constitucional nº 20/98 e a Lei Nº 9.717, de 27 de Novembro de 1998 (Lei geral do RPPS) se configurou a “*estruturação e organização dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)*” (CALAZANS, 2013, p. 93). A Lei 9.717 dava as regras gerais para a organização e o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos dos diversos níveis de governo. Contudo, mesmo na maioria dos casos os RPPS sendo habitualmente organizados nos chamados “Instituto de Previdência”, em alguns casos “*realizam apenas parte das atividades que são de sua competência, deixando principalmente a gestão (concessão, pagamento e manutenção) das aposentadorias de seus servidores para os respectivos órgãos de pessoal*” (CALAZANS, et al, 2013, p.10). Tal situação, segundo os referenciados autores, pode ocasionar problemas de transparência, descumprimento da legislação constitucional, como também a fragmentação das atividades do RPPS que pode afetar o controle, eficiência e eficácia da gestão do RPPS.

A partir da Nova Economia Institucional, o objetivo em questão é verificar como o aspecto formal da *accountability* se manifesta em unidades gestoras de RPPS, os quais oferecem a proteção previdenciária a servidores municipais pelo regime próprio de previdência implantando localmente. A análise envolve 212 RPPS de municípios do estado de Minas Gerais, aplicando o modelo de avaliação de Martins (2015). A *accountability* seria “*a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas*” (PINHO e SACRAMENTO, 2008, p. 2), uma forma de cobrar respostas dos governantes e criar mais transparência em relação ao exercício do poder, dado que o poder é opaco (SCHIEDLER, 1999, p. 20). O estudo da *accountability* nos regimes de previdência aumenta a compreensão do funcionamento da unidade gestora, bem como, das obrigações e direitos das partes interessadas que são de vital importância para a participação e sua corresponsabilidade na gestão dos recursos aportados ao regime (FELIX e SILVA, 2009).

Assim como em outras políticas públicas, as normativas aplicadas aos RPPS seguem uma lógica *top-down*, o Congresso Nacional desenha a regulação para todo o país, e transfere para os níveis inferiores de governo a responsabilidade da aplicação e da regulação específica para suas localidades. A consequência dessa política é variabilidade da aplicação em nível local do normativo nacional. Essa variação decorre não apenas do desenho de regulação local em complemento à nacional, adequadas às necessidades locais, mas também de diferentes leituras

feitas das orientações federais pelos municípios que aplicam tal normativa. A regulação local depende, em última análise, da interpretação e da negociação entre Câmaras Municipais e Prefeituras em cada município.

## **2. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS**

O RPPS é uma modalidade de previdência de caráter contributivo e solidário para servidores do quadro efetivo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias e fundações. Regulamentado pela lei nº 9.717/98 (BRASIL, 2014) o fundo é mantido pelas contribuições do respectivo ente público, dos servidores ativos, inativos e pensionistas. (BRASIL, CF/1988, art. 40). O RPPS é instituído e mantido por cada ente federativo que optar por implantá-lo, e garante aos servidores de cargo efetivo, pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte, previstos no artigo 40 da Constituição Federal (BRASIL, 2014).

Pelo disposto no artigo 40 da CF 88, a instituição de RPPS é uma decisão facultativa do ente público, que pode permanecer vinculado ao Regime Geral de Previdência Social. Mas uma vez implantado pelo governo, todos servidores daquele ente aderem ao regime, ou seja, é “*de filiação obrigatória e contribuição compulsória, não permitindo aos seus contribuintes argüirem sua adesão*” (FELIX e SILVA, 2009) enquanto os servidores mantiverem seus vínculos de trabalho.

Os RPPS também são disciplinados pela portaria MPS nº 402/2008 do Ministério da Previdência Social (MPS), a qual dita os parâmetros e diretrizes gerais de sua organização e funcionamento. Todos RPPS são monitorados e fiscalizados pela Secretaria de Políticas de Previdência Social do MPS.

Implantar um RPPS é constituir um fundo integrado de bens, direitos e ativos, que funcionam como um seguro para utilização nas situações de risco social (invalidez, doença, morte e reclusão) e benefícios programados (aposentadoria compulsória e aposentadoria programada). O fundo recebe receitas de contribuição patronal do respectivo ente público, e contribuições dos servidores ativos, inativos e pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Cada RPPS deve ser administrado por unidade gestora única (artigo 40, § 20 da CF/88), sob a forma de fundo, autarquia ou fundação no âmbito do ente público conforme explicita o texto legal “*fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente*”. Sendo que uma “unidade gestora” órgão vinculado ao ente federativo que gerencia e operacionaliza o RPPS, arrecadando e gerindo recursos, fundos previdenciários e pagando benefícios (Portaria MPS nº 402/2008, Art.10).

## **3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **3.1. *Accountability***

A *accountability* tem sido tratada como um dos temas em destaque nos estudos sobre administração pública democrática. Isso muito se deve ao fato de ela refletir a inquietação contínua em relação ao exercício do poder nas entidades públicas, de como manter o poder sob controle, como evitar seu abuso, como submetê-lo a procedimentos e regras de condutas, A *accountability* expressa a preocupação de fiscalização, de vigilância e restrições institucionais ao exercício do poder.

Diversos trabalhos no Brasil tiveram como objeto de estudo a *accountability* (CAMPOS, 1990; O'DONNELL, 1991, 1998; TROSA, 2001). Entretanto não existe uma

terminologia em português que expresse o termo *accountability*, como tratado em Pinho e Sacramento (2009). Para os autores *accountability* engloba “a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva” (ibidem, p.1358). Ou seja, *accountability* seria uma obrigação de apresentar uma explicação e responder pela execução do exercício do poder para aqueles que confiaram essas responsabilidades (GRAY e JENKINS apud KLUVERS, 2003. p. 58). Como importante elemento de governança, o conceito também poderia abarcar a “responsabilidade por decisões e ações, frequentemente para prevenir o abuso de poder e outras formas de comportamento inapropriado por parte dos gestores.” (ALBUQUERQUE et al, 2007). Trata de cobrar respostas dos governantes, dadas as carências nas informações que são divulgadas ao público. A *accountability* atuaria como *answerability*, pois “se o exercício do poder fosse transparente, não haveria necessidade que alguém fosse *accountable*” (SCHEDLER, 1999, p.20).

O processo formal de *accountability* decorre do que a regulação associada demanda (SCHEDLER, 1999). Qualquer que seja o aparato utilizado para promover a *accountability*, é necessário que o agente público se enquadre nos limites do que a lei permite (ROCHA, 2013). Em Schedler (1999), tal enquadramento inclui (i) agentes informarem ao público suas atividades, (ii) como estão usando o poder a eles atribuídos (*accountability* como *answerability*); e (iii) a capacidade dos mecanismos de controle cumprirem a lei e aplicar sanções aos que violaram determinadas regras de conduta.

A proposição de Schedler (1999, p.14) de que a demanda por *accountability* só existe com a existência do poder e da necessidade de que este seja controlado, existiriam três formas básicas para prevenir do abuso do poder pelos agentes: “i) obrigar que o poder seja exercido de forma transparente (informação); ii) forçar que seus atos sejam justificados (justificação); e iii) sujeitar o detentor do poder a sanções (punição)”. A dimensão informação e justificação remete à capacidade de *answerability*, ou seja, a capacidade de resposta dos oficiais públicos, já a última dimensão remete à capacidade de fazer cumprir a lei e aplicar sanções.

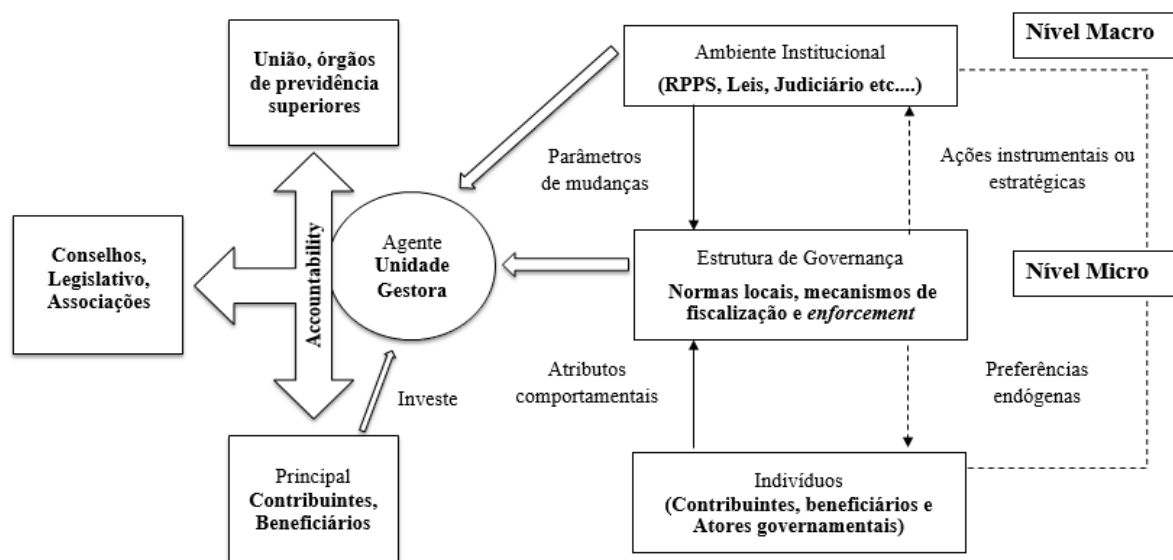
### 3.2. Instituições e *accountability* nos RPPS

Instituições, na Nova Economia Institucional, são os sistemas de regras e procedimentos, construídos e reproduzidos socialmente. Tais regras (formais e informais) são as regras sociais às quais os seres humanos se submetem, segundo North (2006), foram criadas pelos esforços do próprio homem em tentar reduzir suas incertezas sociais. As instituições, desse modo, funcionam como contexto (ambiente e estrutura), no qual os atores exercitam suas preferências (BUENO, 2011). Indivíduos e organizações na sociedade “desenvolvem regras comportamentais para contornar a incerteza inerente às interações humanas” (BUENO, 2011, p. 36). Ao voluntariamente limitar suas ações e as dos demais indivíduos por meio de normas, valores e procedimentos interativos que definem e determinam os códigos de conduta introduzindo graus de previsibilidade aos processos sociais e econômicos (NORTH, 2006). Tanto instituições formais (constituições, leis e direitos de propriedade) quanto as informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) são capazes de moldar o desenvolvimento econômico de países e setores (North, 1990). Tais instituições operam como as “regras do jogo”, que somadas aos mecanismos de controle (*enforcement*), limitam e estruturam as relações das organizações e dos indivíduos “social players” (NORTH, 1992).

Aqui propomos uma relação entre instituições e *accountability*, esta última um tipo de instituição que atua como mecanismo de governança, que procura inibir e prevenir o abuso de poder e outras formas de comportamento oportunista. A *accountability*, enquanto processo social nas organizações públicas, deve sempre estar amparada, definida, regulada por um ou um conjunto de leis (instituições formais) (MEIRELLES, 2007). Na *accountability* de Schedler (1999), composta de *answerability* e mecanismos de *enforcement*, a capacidade dos *Accountability dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos Municipais em Minas Gerais*

mecanismos de controle de fazer cumprir a lei e aplicar sanções aos que violaram regras de conduta (*enforcement*), depende de outras instituições para assegurar que aquelas instituições (regras e normas que regulam a *answerability*) sejam cumpridas.

O RPPS é uma delegação de poder e agência dos contribuintes e beneficiários ao poder público. O problema central reside no fato de que, em uma típica relação Agente-Principal, os objetivos do agente podem não coincidir com os do principal; que monitora por algum meio o agente, incorrendo em custos para isso (JENSEN e MECKLING, 1976). Na relação entre servidores e as unidades gestoras do RPPS, os servidores alocam seus recursos as unidades gestoras os gerencia com o objetivo de gerar benefícios para os próprios servidores. Como resultado disso, tem-se a relação em que os servidores ativos e aposentados são os mandantes, o principal, e o agente é a unidade gestora do RPPS. A Figura 1 retrata a delegação e a influência das instituições na *accountability* do RPPS.



**Figura 1** - Contexto Institucional da Unidade Gestora  
Fonte: Elaborado pelos autores

A unidade gestora deve ser *accountable* para os contribuintes e beneficiários, assim como para conselheiros e para os órgãos de previdência no governo federal. Na Figura 1, a *accountability* nos RPPS está subordinada às instituições formais (lado direito da figura) tanto as de nível macro (ambiente institucional), quanto as de nível micro (estruturas de governança). Sendo assim, as formas e mecanismos de *accountability* dependem principalmente de como são estruturadas essas instituições formais. Ainda, o ambiente institucional (nível macro), além de influenciar diretamente as práticas de *accountability*, também condiciona a atuação das estruturas de governança, que por sua vez condiciona o comportamento de indivíduos. Assim, tal ambiente institucional afeta a todos RPPS. Contudo, mudar tais instituições carece de ações específicas e de um maior período de tempo.

O foco da análise se concentra nas estruturas de governança, ou seja, normas locais e formas de gestão dos fundos, que apesar de estar condicionadas a instituições de níveis macro, apresentam um certo grau de liberdade na criação de suas instituições. Sendo assim, é passível que um RPPS apresente níveis de *accountability* diferente de outros devido a sua estrutura de governança diferenciada. Devido a diversidade dos atributos comportamentais dos contribuintes, beneficiários e principalmente dos atores governamentais, as instituições de nível

micro podem sofrer variações de um RPPS para outro, afetando assim suas características de *accountability*.

No Brasil, poucos são os trabalhos empíricos envolvendo *accountability* e instituições, como o de Taylor e Buranelli (2007). Os autores discutem seis casos de corrupção no Brasil, e observaram que a debilidade da *accountability* não se deve inteiramente a falta de instituições individuais de *accountability*, mas sim pela independência de tais instituições em cada uma das fases da *accountability*. Já no exterior podemos citar dois estudos. Primeiro, Girth (2014) verificou a *accountability* em contratos entre governos locais e empreiteiros. O autor concluiu que apesar dos gestores públicos terem poderosas ferramentas disponíveis, incluindo sanções contra baixo desempenho dos contratos, a dificuldade de execução das sanções por vezes está associada à dependência do contratante em relação àquela organização. Já Romzek, Leroux e Blackmar (2012) examinaram como as normas informais e atributos comportamentais facilitam as ações coletivas promovendo a *accountability* informal em redes de prestadores de serviços governamentais em Detroit, St. Louis, Cleveland e Kansas nos EUA. Os autores propuseram uma teoria de *accountability* informal, que liga o sistema informal de recompensas, sanções, normas compartilhadas e comportamentos facilitadores, e promove *accountability* informal.

#### **4. PRODECIMENTOS METODOLÓGICOS**

A pesquisa adotou o instrumento de avaliação de *accountability* de Martins (2015). O objetivo foi de traçar o panorama da *accountability* normativa dos RPPS do estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2014), contemplando 212 unidades gestoras operando no estado. Embora estas unidades estejam subordinadas ao mesmo conjunto de macro instituições (CF88, Lei geral, portarias do MPS, etc.) elas podem apresentar, por hipótese, estruturas de governança distintas, ou seja, há um certo grau de liberdade dentro dos limites previstos pelas instituições superiores em suas instituições de nível micro e por consequência no exercício de suas atividades.

Os 212 RPPS foram caracterizados quanto ao desenho institucional adotado para regulação e operação do RPPS, fazendo um Inventário Normativo dos RPPS. O instrumento de Martins (2015) verifica a existência de práticas necessárias segundo demandado pela legislação vigente que estejam relacionadas à promoção da *accountability*. Para observação das práticas que promovam *accountability*, foram considerados tanto documentos quanto informação em outros meios de circulação entre e pelas entidades.

Na sua íntegra, o inventário de Martins (2015) tem 174 itens, divididos em estrutura mínima (14), informação transparente (47), participação (4), mecanismo de controle (99) e sanções (10). Por sua vez, o inventário utilizado (adaptado) foi composto de 128 itens com a seguinte distribuição: estrutura mínima (14), informação transparente (38), participação (3), mecanismo de controle (66) e sanções (7). O uso do Inventário adaptado é justificado devido a impossibilidade de avaliar alguns dos itens para todos os RPPS de posse de somente fontes secundárias de informações.

Por fim, para construção do Índice de *Accountability* e consequentemente traçar o panorama da *accountability* nos RPPS de Minas Gerais foi considerada a existência do Certificado de Regularidade Previdenciária pelo ente, bem como de demonstrativos contábeis, atuariais e financeiros. Foram feitas também buscas no Conselho Nacional de Justiça, no Tribunal de Contas da União, Tribunais Regionais e no site da Previdência Social para saber da situação jurídica das unidades gestoras assim como de sua situação com o sistema de seguridade social.

As informações adquiridas foram usadas para responder o Inventário Normativo da *Accountability* aplicada ao RPPS (vide Quadro 1), elaborado com base na legislação acerca do tema.

	<b>Fundamento normativo</b>	<b>Conteúdo a identificar</b>
<b>Estrutura mínima</b>	CF, art. 40 e 195, II, § 5º; Lei 9.717/1998; Portarias 402, 204 e 403 MPS/2008.	Existência de apenas um RPPS para servidores civis de cargos efetivos e uma única unidade gestora; cobertura exclusiva para os servidores públicos de cargo efetivo (e dependentes); caráter contributivo do RPPS.
<b>Informação Transparente</b>	Lei 9.717/1998; Lei 10.887/2004; LC 101/2000 Lei 12.527/2011 Portarias 402, 204, 403 MPS/2008. Portaria 519 MPS/2011 Orientação Normativa 02 SPPS/2009.	Garantia de pleno acesso aos servidores e pensionistas às informações atualizadas relativas à gestão do regime; publicação periódica dos demonstrativos financeiros e orçamentários; divulgação das datas e locais das reuniões dos órgãos de deliberação colegiada e do Comitê de Investimentos; divulgação na internet da prestação de contas e das atribuições da unidade gestora, da estrutura organizacional, de endereços e telefones e horários de atendimento ao público.
<b>Informação Transparente</b>	Lei 9.717/1998; Lei 10.887/2004; LC 101/2000 Lei 12.527/2011 Portaria 402 MPS/2008; Orientação Normativa 02 SPPS/2009.	Existência de colegiado com participação paritária; participação de representantes dos servidores públicos ativos e inativos nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação; a unidade gestora promove audiências ou consultas públicas a respeito da previdência e da gestão do regime.
<b>Participação e Interação do Servidor</b>	Lei 9.717/1998; Lei 10.887/2004 LC 101/2000 Portaria 6209 MPS/1999; Portarias 154, 204, 402 e 403 MPS/2008; Portaria 519 MPS/2011; Portaria 509 MPS/2013; Instrução Normativa 50 INSS/ 2011.	Organização do regime com base em normas gerais de contabilidade e atuária; vinculação das receitas do Fundo Previdenciário com as despesas referentes ao pagamento dos benefícios do RPPS e das despesas administrativas; sujeição às inspeções e auditorias dos órgãos de controle interno e externo; repasse regular das contribuições previdenciárias à unidade gestora; existência de notificações de auditoria ou de algum processo administrativo envolvendo irregularidades na gestão do RPPS; envio dos demonstrativos exigidos nos prazos estabelecidos pela legislação ao Tribunal de Contas e ao Ministério da Previdência Social.
<b>Mecanismos de controle</b>	CF, art. 195, II, § 3º; Lei 10.028/2000; Código Penal; Lei 8.137/1990; Lei 9.983/2000; Lei 8.429/1992 Portaria 402 MPS/2008.	Existência de: CRP (Certificado de Regularidade Previdenciária); suspensão das transferências voluntárias e do pagamento dos valores devidos pelo RGPS em razão da compensação financeira por inobservância da Lei 9717/1998; punições administrativas, penais ou civis de servidor da unidade gestora por atos praticados no âmbito da gestão previdenciária.

**Quadro 1** - Síntese do Inventário Normativo da *Accountability* aplicada ao RPPS  
 Fonte: MARTINS (2015)

Como é de se esperar, no que se diz a Estrutura mínima, é o mínimo que uma unidade gestora precisa para atender as normas da *accountability* logo qualquer aspecto irregular no campo analisado compromete o cumprimento das normas dos outros campos assim como compromete o nível de *accountability* do RPPS. Já a informação transparente significa divulgar informações justificando as decisões e prestando conta dos atos de forma tempestiva, confiável e inteligível.

Participação e interação refere-se às possibilidades de envolver os segurados na implementação e execução das políticas públicas de forma que seja permitido o exercício do

controle social na verificação de condutas responsáveis do agente público. Mecanismos de Controle são mecanismos institucionalizados que permitem a fiscalização do exercício da função pública no âmbito da própria entidade/órgão (interno) ou externamente como um poder-dever dos agentes responsáveis pela realização desses controles. E por fim, Sanção diz respeito ao campo concernente as consequências jurídicas das condutas praticadas no exercício da função pública que visam garantir a atuação da Administração Pública segundo a lei.

Na construção do índice de *accountability* foi verificado o percentual de itens atendidos pelos RPPS do total possível (critérios não exigíveis a determinados RPPS não foram considerados no cálculo desse percentual) para cada um dos construtos. Para o cálculo do índice geral foi verificado a quantidade total de itens atendidos em relação ao total de itens exigíveis ao RPPS, optou-se por não atribuir pesos diferentes para nenhuma das dimensões como também não foi atribuído graus diferenciados de importância para cada item analisado nas dimensões.

## 5. ELEMENTOS DE ACCOUNTABILITY

A seguir é apresentada Análise Exploratória das variáveis que compõe o índice de *accountability* (Tabela 1).

**Tabela 1** - Estatísticas Descritivas *accountability* normativa em Minas Gerais

Variável	Min (%)	Max (%)	Media (%)	Moda (%)	Desvio Padrão	Assimetria	Curtose
<b>Informação Transparente</b>	2,63	97,37	33,86	29	14,90	1,938	4,301
<b>Participação e Interação</b>	0	100	95,73	100	20,26	-4,559	18,964
<b>Mecanismos de Controle</b>	17,65	98,48	71,50	87	19,73	-0,444	-1,420
<b>Sanção</b>	86	100	97,16	100	5,72	-1,518	0,308
<b>Índice de Accountability</b>	26,72	94,83	61,33	70	14,10	-0,193	-0,820
<b>Estrutura Mínima</b>	0	100	94,21	100	17,90	-4,893	23,305

Fonte: Elaborado pelos autores.

*Informação Transparente.* Grande parte dos RPPS se encontra na faixa inferior a 50% de atendimento as normativas (média de 33,86% e desvio padrão de 14,9%). Os extremos de transparência são Barbacena (2,63%) e Belo Horizonte e Viçosa (97,37%). Nestes dois últimos casos apenas o quesito de acessibilidade para pessoas com deficiência do sitio eletrônico da unidade gestora não foi atendido. Este quesito que gera maior inclusão e facilidade de acesso a informação dos RPPS, é feito em Muzambinho, Nova Ponte, Nanuque e Monte Belo.

Outro quesito é o atendimento ao CRP. A grande maioria dos RPPS garantem acesso dos segurados às informações do regime, conforme determina a Lei 9.717/1998, art. 1º, VI e a Portaria 402/MPS/2008, art.12. Contudo, a análise mais minuciosa mostra que o acesso é restrito. Por exemplo, apenas 38 dos RPPS divulgam informações essenciais como as atribuições da entidade, a estrutura organizacional, endereços e telefones e horários de atendimento ao público. Outro item pouco atendido é o item “respostas a perguntas mais frequentes da sociedade”, que podem ser utilizadas para sanar dúvidas genéricas do servidor em relação ao regime previdenciário. Essas informações apesar de essenciais, são simples, e não deveriam causar dificuldade em serem apresentadas.

Poucas unidades gestoras possuem um sitio eletrônico com uma ferramenta de pesquisa de conteúdo de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Ainda, poucos possibilitam a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive dados abertos. Ainda, mantém atualizadas as informações disponíveis.



Um número ainda menor (25 casos) divulga em meio eletrônicos informações pormenorizadas sobre a gestão dos recursos, informando as despesas fixas e variáveis com pessoal inativo e pensionistas. Poucas informações são oferecidas sobre os encargos incidentes sobre os proventos e pensões pagos são identificadas em demonstrativos financeiros e orçamentários parciais e consolidados, o que permite um melhor acompanhamento do servidor da gestão dos recursos do RPPS.

O que seria uma informação transparente (que compreende a justificação e também a prestação de contas em seu sentido formal e material), ou seja, divulgar informações de maneira transparente, justificando as decisões e prestando conta dos atos de forma confiável e inteligível, dentro de um prazo razoável, não é observado nos RPPS desse estado. O que seria algo essencial para o desenvolvimento da *accountability* nos RPPS, foi a dimensão com os piores resultados. A divulgação de informação aos servidores sem a devida inteligibilidade e atualização, mesmo se divulgados, adotam conteúdo com a mesma formalidade técnica dos que são repassadas aos órgãos de controle. Enquanto o desejado seria um menor uso de termos técnicos, sem perda de integridade e autenticidade da informação.

*Participação e Interação.* Incluir representantes dos servidores ativos e inativos nos conselhos administrativo e fiscal, e dar competência a eles para que fiscalizem a administração dos fundos, levaria à maior transparência e responsabilidade nas ações dos gestores. Tal previsão legal garantiria aos servidores o direito à participação direta na gestão do regime próprio. Na dimensão foram avaliados através da análise do extrato previdenciário: a Participação de representantes dos servidores públicos ativos e inativos nos conselhos e instâncias de decisão; a existência de conselho com participação paritária de representantes e de servidores dos poderes, e a atuação do conselho na fiscalização da administração.

Observou-se que a participação e interação, como participação de representantes de servidores públicos ativos e inativos, formalmente estabelecida, é alta no RPPS analisados (95,73%). Porém existem RPPS com valores extremos negativos, indicando a ausência total de participação da sociedade. Todavia, a legislação observada limita-se apenas a descrever a importância de se garantir a participação dos servidores nas instâncias em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação, mas não regula seu funcionamento, ou oferece sanções para conselhos com baixa atuação, frequência, de interações, etc. Também não menciona se demais interessados da sociedade teriam representação nos mencionados conselhos (CALAZANS, 2013).

*Mecanismos de Controle.* Nesta dimensão foram analisados 66 itens, que vão desde a forma de organização do RPPS até a submissão ao controle de órgãos internos e externos. A média dos RPPS foi de 71,50% e desvio padrão de 19,76%. Os valores extremos estão em Betim (17,65%), e Sarzedo e Uberlândia (ambos com 98,48%).

Um ponto de interesse é a emissão da Certidão de Tempo de Contribuição (CTC). A CTC é o documento hábil para viabilizar a contagem recíproca de tempo de contribuição, cabendo ao regime de origem fornecê-la por solicitação do segurado, cujo recibo em uma das vias implica sua concordância quanto ao tempo certificado, a certidão permite ao servidor público utilizar o seu tempo de contribuição ao INSS para obtenção de benefícios junto ao órgão onde ele atualmente trabalha. Para emitir tal certificado eletrônico a unidade deve celebrar convênio com o MPS para requerer e receber transmissão de dados da CTC entre os regimes de previdência. A emissão eletrônica desse certificado ainda é uma exceção, é feita apenas em 3 casos, Cambuí, Itaúna e Betim. Nem os maiores índices nessa dimensão, Sarzedo e Uberlândia fazem a emissão do CTC de forma eletrônica.

Um outro item a ser destacado é o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). Possuir tal certificado “ativo” é atestar que o RPPS está em situação regular. O CRP é fornecido

pela SPS, do Ministério da Previdência Social, e atesta que os critérios e exigências da lei nº 9.717/1998 são cumpridos pelo fundo. Indica ainda que a unidade gestora está sendo analisada pelas inspeções e auditorias (atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial) da SPS. Apesar de ter um CRP ativo não garante boas práticas de gestão, pois o alcance das auditorias é limitado, não ter o CRP traz sinais de problemas no fundo.

Grande parcela dos RPPS analisados tem dificuldades com normas gerais de contabilidade e atuária, e não realizam o envio dos demonstrativos exigidos nos prazos estabelecidos pela legislação ao Tribunal de Contas e ao Ministério da Previdência Social. Aproximadamente 40% dos RPPS não atendem um ou mais itens essenciais ao funcionamento do regime previdenciário como: avaliação atuarial para organização e revisão do plano de custeio e benefícios; registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor; escrituração contábil distinta da mantida pelo Município; conta do fundo previdenciário distinta da conta do tesouro do município. Pequena parcela de municípios envia a SPS periodicamente os demonstrativos contábeis relativos ao seu RPPS. E dos demonstrativos contábeis enviados carecem de notas explicativas ou outros quadros demonstrativos com detalhes da situação patrimonial dos investimentos mantidos pelo RPPS. O uso combinado desses mecanismos são essenciais para uma gestão eficiente dos recursos e que dificulta a ocorrência de fraudes aos fundos do regime.

Apenas 30% dos RPPS elaboram e encaminham à SPPS periodicamente os Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR); Demonstrativo da Política de Investimentos (DPIN) e o Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasse (DIPR) contendo as bases de cálculo, os valores arrecadados e demais informações úteis à verificação do cumprimento do caráter contributivo e da utilização dos recursos.

O que se verifica normativamente em relação aos mecanismos de controle é a complexidade e a multiplicidade de agentes de fiscalização, mas também um descompasso entre o não cumprimento dos mecanismos de controles e as sanções passíveis de serem aplicadas.

*Sanções.* A grande maioria dos RPPS não possui sanções aplicadas a eles (média 97,16%), apesar de em 95 casos (dos 212 RPPS analisados) não terem CRP ativo na primeira semana de agosto de 2015 período da consulta do extrato do CRP junto ao CADPREV.

Não ter o CRP ativo é uma importante sanção para um RPPS, mas ela pode ser recuperada na maior parte dos casos regularizando a não conformidade que originou a não emissão do certificado. Por exemplo, em 41 municípios como o fundo não emitiu o “comprovante do repasse e recolhimento ao regime próprio dos valores decorrentes das contribuições, aportes de recursos e débitos de parcelamento”, configura irregularidade no Extrato Previdenciário do ente federativo no critério “Caráter Contributivo” (art. 6º, I e § 1º da Portaria nº 2.346/2001) e impede a emissão do CRP. Mas isto pode ser regularizado com a imediata comprovação da contribuição realizada.

Nenhum dos RPPS analisados foi punido até a data de consulta ao CADPREV (agosto de 2015), com suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União; impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios, bem como receber empréstimos, financiamentos e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União; ou suspensão do pagamento dos valores devidos pelo RGPS. Tais punições são previstas na Portaria 402/MPS/2008, pela não observação da Lei nº 9.717/ 1998. Verificou-se eventuais violações desses preceitos na consulta da regularidade do CRP dos RPPS junto ao MPS, e pelos eventuais implementos do ente em contratar com o Poder Público ou de receber benefícios e incentivos fiscais ou creditícios por estar em débito com o sistema da seguridade social. Também foram realizadas nos meses de agosto e setembro de 2015 consultas no Cadastro Nacional de Condenações por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do

Conselho Nacional de Justiça (CNJ), nos portais de Tribunais da Justiça Federal e Estadual e também no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

O que a princípio seria um resultado positivo, denota que mesmo não atendendo diversas normativas, como mostrado anteriormente, os mecanismos de sanções existentes não são aplicados.

## 6. CLASSIFICAÇÃO EM ESTRATOS DE ACCOUNTABILITY

O índice de *accountability* normativa dos RPPS é composto pelos *construtos* (i) Informação Transparente, (ii) Participação e Interação, (iii) Mecanismos de Controle e (iv) Sanções. O índice pode assumir valores entre 0 e 100%, sendo o mínimo observado de 26,72% em São Sebastião do Paraíso e o máximo 94,83% em Belo Horizonte e Viçosa. Não consideramos grande a discrepância entre os RPPS com relação à *accountability* normativa (desvio padrão de 14,1% em comparação com a média de 61,33%).

A Estrutura Mínima, também observada, indica a condição da estrutura da unidade gestores e sua forma de atuação, dispostas nas Leis nº 9.717/1998, 10.887/2204 e da portaria MPS nº 402/2008. Tal estrutura poderia ser um grande passo para a presença de bons indicadores de *accountability*. A média de 94,24% (desvio padrão de 17,90%) indica que muitos atentem quase a totalidade das exigências normativas mínimas referentes à estrutura e funcionamento do RPPS.

A Tabela 2 a seguir apresenta os 212 fundos distribuídos em cinco estratos de nível de *accountability*.

**Tabela 2** - Índice de *accountability* normativa agrupado

Nível de <i>Accountability</i>	Faixa do índice de <i>accountability</i>	Número de RPPS na classe	Distribuição de casos nos estratos
Muito Baixo	Abaixo de 30%	4	1,9%
Baixo	Entre 30% e 50%	70	33,0%
Médio	Entre 50% e 70%	75	35,4%
Alto	Entre 70% e 90%	61	28,8%
Muito Alto	Acima de 90%	2	0,9%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Setenta por cento dos RPPS do estado apresenta médio ou baixo nível de *Accountability*. Os casos de Belo Horizonte e Viçosa são os únicos no estrato ‘Muito Alto’, e Montes Claros, Morada Nova, Pequi e São Sebastião do Paraíso são os casos de ‘Muito Baixo’, em que praticamente não existe *accountability* nesses RPPS.

O panorama da *accountability* dos RPPS em Minas Gerais não é dos mais animadores, sobretudo porque o inventário feito se dá apenas no aspecto normativo e formal da *accountability*. Mesmo assim, apenas 30% dos RPPS cumprem mais do que 70% do que a lei determina.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise mostra que a maior parte dos RPPS mineiros tem limitada *accountability* formal. A maioria dos RPPS de Minas Gerais tem falhas em seguir os aspectos formais determinados na legislação da previdência municipal.

A *accountability* tem sido o interesse de muitos estudos no setor público, porém as ações de melhoria da *accountability* esbarram no normativo local existente, que já está desenhado, negociado e aprovado nacional ou localmente. Tentativas de melhoria do nível efetivo de *accountability*, irão ser limitadas pela normativa nacional e local. Esta seria uma sinalização

para o Ministério da Previdência, para CGU, Tribunais de Contas, para imprensa e toda sociedade.

Em relação à normatização existente, alguns aspectos precisam de ajustes ou de mudanças. Exemplo disso é a divulgação de informação aos servidores sem a devida preocupação com a inteligibilidade desta, já que são divulgados conteúdos com a mesma formalidade técnica com que são repassadas as informações aos órgãos de controle. A informação deveria ser direcionada ao usuário, sobretudo ao segurado do RPPS, minimizando a utilização de termos prioritariamente técnicos sem que a informação perca sua integridade e autenticidade.

Um ponto a ser destacado nos resultados é que, mesmo com falha no atendimento dos aspectos formais da regulação observado em muitos fundos, as sanções observadas são poucas. O que pode denotar que muitos dos aspectos formais não são observados pelos mecanismos de fiscalização existentes.

Apesar da análise ter focado na dimensão normativa e formal, outra parte relevante é a análise se o agente público vem desempenhando suas atividades e tem respondido às necessidades e interesses da sociedade (dimensão substantiva da *accountability*). A partir dos dados achados desse trabalho e da significância do tema abordado, recomenda-se ampliar a análise para RPPS em outros estados brasileiros, observando a extensão dos problemas de *accountability* no mesmo aspecto formal. Em seguida, a discussão dos motivos das variações no nível de atendimento às normativas pelos fundos é um passo natural na continuidade desta questão. Com isso, teria uma maior fundamentação a respeito do cenário para discussão da dimensão substantiva da *accountability*.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, J. H. M. *et al.* Um estudo sob a óptica da teoria do agenciamento sobre a *accountability* e a relação Estado-sociedade. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 7., 2007, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2007. p. 26-39.

BRASIL. (2014). **A Previdência**. Site da previdência <<http://www.previdencia.gov.br/>> Acesso em 05 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 05 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **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. 1998a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm)>. Acesso em: 05 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.887, de 18 de junho de 2004**. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nos 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.887.htm)>. Acesso em: set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da *Accountability dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos Municipais em Minas Gerais*

Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Portaria MPS nº 204**, de 10 de julho de 2008. Dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP e dá outras providências. Alterado. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/index.asp>>. Acesso em: 06 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008**. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento das Leis nº 9.717, de 1998 e nº 10.887, de 2004. 2008a. Republicado. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/index.asp>>. Acesso em: 03 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Portaria MPS nº 403**, de 10 de dezembro de 2008. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências. 2008b. Republicado. Disponível em: <[http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/66/MPS/2008/403\\_1.htm](http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/66/MPS/2008/403_1.htm)>. Acesso em: 03 jun. 2014.

BUENO, N. P. **Introdução a dinâmica de sistemas com aplicações para a economia**. Viçosa: Editora UFV, 2011.

CALAZANS, F. F. *et al.* A importância da entidade gestora única nos regimes próprios de previdência social: o caso dos estados membros da Federação. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, 2013.

CALAZANS, F. F. Participação popular na gestão dos regimes de previdência dos servidores públicos. **Revista do TCE-PE**, v. 20, n. 20, p. 92-106, 2013.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de administração pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

FÉLIX, C. L.; SILVA, L. M. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL: uma análise do grau de conhecimento que o servidor público do Município do Rio de Janeiro detém em relação às informações gerenciais do regime previdenciário municipal. **Pensar Contábil**, v. 11, n. 44, 2009

GIRTH, Amanda M. A closer look at contract accountability: Exploring the determinants of sanctions for unsatisfactory contract performance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 24, n. 2, p. 317-348, 2012.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of financial economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

KLUVERS, Ron. Accountability for performance in local government. **Australian Journal of Public Administration**, v. 62, n. 1, p. 57-69, 2003.

MARTINS, F. J. DE O. **Accountability no regime próprio de previdência dos servidores públicos municipais: análise do IPREVI - Viçosa/MG**. Dissertação do Mestrado em Administração – Universidade Federal de Viçosa. Viçosa. 2015.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MINAS GERAIS. **Meso e Microrregiões Estado de Minas Gerais**. Disponível em: <[http://www.mg.gov.br/governomg/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=ligminas\\_09\\_2\\_04\\_listamesomicro.pdf](http://www.mg.gov.br/governomg/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=ligminas_09_2_04_listamesomicro.pdf)> Acesso em 05 jun. 2014.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, **Livro Branco da Previdência Social**, Brasília, MPAS, 2002.

NAJBERG, S.; IKEDA, M. Previdência no Brasil: Desafios e Limites. In: GIAMBIAGI, F. e MOREIRA, M. M. (orgs.) **A Economia Brasileira nos Anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, set. 1999. Disponível em: <[http://www.bndespar.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/eco90\\_08.pdf](http://www.bndespar.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/eco90_08.pdf)> Acesso em 05 jun. 2014. NORTH, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press.

NORTH, D. C. **Transaction costs, institutions, and economic performance**. ICS Press, 1992.

NORTH, D. C. **Understanding the process of economic change**. Academic Foundation, 2006.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? **Novos Estudos**, São Paulo, v. 31, p. 25-40, out. 1991.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343 a 1368, 2009.

ROCHA, A. C. A realização da *accountability* em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 901 a 926, 2013.

ROMZEK, B. S.; LEROUX, K.; BLACKMAR, J. M. A preliminary theory of informal *accountability* among network organizational actors. **Public Administration Review**, v. 72, n. 3, p. 442-453, 2012.

SCHEDLER, A. (1999). *Conceptualizing Accountability*. In: A. Schedler, L. Diamond, & M. Plattner, (Ed.) **Self-Restraining State – Power and Accountability in New Democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers. TAYLOR, Matthew M.; BURANELLI, Vinícius C. (2007). “Ending up in pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil”. *Latin American Politics and Society*, 49(1), 59-87.

TROSA, S. **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete**. Brasília: Enap, 2000.