MONTEPIO CIVIL — REGIMES DE PREVIDÊNCIA

— Observação em tôrno do projeto da lei n.º 150-46 da Câmara dos Deputados.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

PROCESSO N.º 8.529-47

O Projeto de lei n.º 150-46, da Câmara dos Deputados, prevê a admissão, como contribuintes do Montepio Civil, dos "servidores federais, nomeados em caráter efetivo no período que medeia entre a Lei n.º 3.089, de 8-1-16, pela qual foram impedidas novas admissões ao Montepio Civil, e a Lei n.º 5.128, de 31-12-26, que criou o Instituto de Previdência".

2. O Montepio dos Empregados do Ministério da Fazenda foi criado pelo decreto n.º 942-A, de 31-10-890, com caráter obrigatório para os servidores fazendários, os quais, a partir de 1 de novembro de 1890, deveriam sofrer descontos em seus vencimentos.

3. *Apenas sete* (7) *anos* depois de sua criação, a Lei n.º 490, de 16-12-897, em seu art. 37, vedada a admissão de novos contribuintes.

4. No período presidencial de Rodrigues Alves (1902-1906), o Poder Legislativo aprovou o projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados, que reformava o Montepio Civil, o qual, todavia, foi vetado pelo Poder Executivo, sob o seguinte fundamento: "O Montepio obrigatório dos empregados públicos civis da União foi criado em bases tão insuficientes e frágeis, que em menos de um decênio seus *deficits* crescentes ameaçaram de pesados ônus os cofres públicos. O projeto de lei que reorganiza esta instituição, vasada nos mesmos moldes falsos e empíricos, não lhe garante estabilidade... A reforma, pois, não harmonizando os interêsses dos beneficiários com os do Tesouro, não consulta os interêsses nacionais e não deve ser convertido em lei".

5. O decreto n.º 2.124, de 25-10-909, porém, facultou aos empregados civis federais consignarem mensalmente, a favor do Montepio, até dois terços dos seus ordenados, para pagamento de contribuições a que se obrigassem com essa instituição. E, por iniciativa do Poder Legislativo, o regime foi restabelecido, *ex-vi* do art. 84 da Lei n.º 2.356, de 31-12-10, regulamentada pelo decreto n.º 8.904, de 16-8-911. Entretanto, *em menos de cinco* (5) *anos* era novamente suspensa a admissão de novos contribuintes ao Montepio, pelo art. 107 da Lei n.º 3.089, de 8-1-16 (que "fixa a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1916"). Assim, o Poder Legislativo reconhecia a precariedade financeira do sistema, e a inconveniência de sua manutenção, ao incluir a medida apontada na própria "lei de meios".

6. O regime não mais foi restabelecido, senão como medida de exceção, Lei n.º 5.137, de 5-1-27, em favor dos altos serventuários da Justiça Federal.

7. Amplamente demonstrada a impraticabilidade do regime de Montepio,

abandonado em definitivo, em 1916, inaugura-se dez (10) anos depois, nova política, já agora em moldes securitários, com bases atuariais.

8. Assim é que o decreto n.º 5.128, de 31-12-26, "reorganizou o Montepio dos Funcionários Públicos Civis da União". Em verdade, o diploma não "reorganizava" a antiga instituição, como afirmava sua ementa, e sim criava em seu lugar um organismo técnico segurador, de moldes completamente diferentes, destinado a "constituir e assegurar pecúlio de todo contribuinte falecido". O Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União, então criado, deu início à política de previdência social, com as operações de seguro-morte (por vêzes também chamado "seguro de vida").

9. A nova instituição, devendo necessàriamente operar na base do seguro de massa, abrangeu todo o funcionalismo público civil, e os seus próprios funcionários, entre os seus contribuintes obrigatórios, excetuando apenas os que já eram contribuintes ao Montepio Civil, cujos direitos adquiridos respeitava.

10. Visando dar ao novo regime previdencial o máximo de amplitude, a lei previu a condição de contribuintes facultativos, não só a êsses, que já pertenciam ao Montepio Civil, como aos de montepios militares, e a outros que exercessem funções temporárias ou que de qualquer forma fôssem remunerados pelo Estado. Êste dispositivo, por um lado e, por outro, a manutenção do que dispunha o art. 107, da citada Lei n.º 3.089, no sentido de não admitir novos contribuintes ao Montepio Civil, marca inequìvocamente o propósito de relegar ao passado o regime, cuja insubsistência estava por demais comprovada.

11. O êrro básico do regime de Montepio, que prometia mais do que podia cumprir e, para manter tais compromissos superiores às suas disponibilidades financeiras, cronicamente deficitárias, vivia de freqüentes e reiterados auxílios dos cofres da União, não poderia ser repetido pelo regime de previdência social, pois, tal seria negar a sua própria estrutura. Dentro de critérios uniformes e equitativos, os benefícios, calculados em bases atuariais, técnicas e científicas, deveriam guardar estreita relação com as contribuições pagas. Quanto maiores fôssem estas, maiores aquêles; ou o inverso.

12. Os organizadores dessa primeira grande instituição de seguro social dos servidores públicos estavam, por óbvias razões, preocupados com o problema fundamental da estabilidade financeira do sistema. A experiência negativa do Montepio ainda era relativamente próxima. Eis porque os primeiros passos, no campo do seguro social, foram um tanto tímidos. Não há negar que êsse nosso primeiro seguro "social" ainda tinha muito de seguro privado, não porque visasse lucros, mas porque se apoiava na experiência dos seguradores privados, na verdade a única experiência atuarial válida, de que se dispunha àquela época sôbre o comportamento bio-estatístico das amostras brasileiras.

13. Apesar disso, porém, já nesse tempo, nenhuma companhia de seguro privado do ramo vida oferecia melhores vantagens ou condições mais módicas. E' evidente que nelas se poderia operar na base de excelentes pe-

cúlios, tão altos quanto os desejasse o mutuário; mas as contribuições elevadas não estavam ao alcance da bôlsa, nem mesmo dos funcionários de melhor remuneração.

14. Só o Montepio cobrava menos e pagava mais. Êste, porém, era constante e irremediàvelmente insolvável, tanto assim que o decreto n.º 22.414, de 31-1-33, ao reformar essa instituição, manteve a proibição de admitir novos contribuintes.

15. Por outro lado, o regime previdencial, embora ainda não tivesse atingido pleno desenvolvimento, demonstrava tão evidentes vantagens sôbre o de montepio, que o decreto n.º 24.563, de 3-7-34, ao transformar o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União em Instituto Nacional de Previdência, ampliou o campo de ação do novo organismo, ao mesmo tempo que dava caráter mais "social" às suas operações de seguros. Num sentido mais avançado de previdência social, inspirou-se o legislador, ao transformar, ainda uma vez, o sistema, criando, pelo decreto-lei n.º 288, de 23 de fevereiro de 1938, o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (alterado pelo decreto-lei n.º 970, de 21-12-38, e reorganizado pelo de n.º 2.865, de 12-12-40). À nova instituição, o I.P.A.S.E., coube executar o regime de "benefícios de família", criado pelo decreto-lei n.º 3.347, de 12-6-41. Sôbre a matéria o D.A.S.P. teve oportunidade de manifestar seu ponto de vista, na Exposição de Motivos n.º 2.119, de 25 de outubro de 1945 (itens 103-107):

"Êste último diploma legal introduziu profunda reforma no sistema de previdência social dos servidores do Estado, dando ao seguro-morte alcance social que antes desconhecia.

Foi abandonado o regime de pecúlio único, bem como o de pensão fixa sujeita à partilha, ambos insatisfatórios, mormente nos casos de família numerosa.

Respeitados que foram os direitos adquiridos, facultando-se aos antigos contribuintes, manter os antigos pecúlios, ou transformá-los em pensão, o sistema prevê a concessão de benefícios que, para cada contribuinte, variam especificamente em função da idade, da remuneração e do número de filhos.

Além de um pecúlio módico, destinado a auxiliar a família no momento em que ela perde o seu chefe, o segurado deixa por morte uma pensão, que se compõe de um certo quantitativo, destinado à viúva ou ao viúvo inválido, e de tantas parcelas, quantos forem os filhos, sendo de notar que tais parcelas são de valor crescente com a idade dos mesmos filhos.

Outro aspecto original da lei é estabelecer que os acréscimos ou decréscimos de remuneração, ocorridos durante a vida funcional do servidor exerçam influência sôbre o *quantum* dos benefícios, permitindo, assim, que os seus sobreviventes possam manter padrão de vida, tão aproximado quanto possível, daquele que tinham antes do falecimento do chefe da família".

16. Como se vê, a estrutura do sistema vigente é muito mais lógica que a anterior, do Instituto Nacional de Previdência, e ultrapassa de muito qualquer regime de montepio.

17. Não há negar que, em certos casos, os benefícios são muito modestos, o que inevitàvelmente ocorre em qualquer sistema, inclusive no de montepio, em nosso país ou no estrangeiro. No caso do I.P.A.S.E., tal se verifica em relação a servidores de pequena remuneração, ou de carreira funcional pouco favorável, ou ainda, que ingressaram tardiamente nos quadros do funcionalismo civil. Para solucionar tais casos, a legislação vigente estabeleceu o quantitativo mínimo familiar a que os beneficiários farão jus.

18. A modicidade dos benefícios está dentro das linhas gerais da política de previdência social, cuja finalidade básica é assegurar aos seus beneficiários um mínimo de subsistência, conquistado com a contribuição mais módica possível. Êste é um aspecto fundamental, cuja significação pode ser bem ponderada, se se atentar ao fato de que há servidores que se valem de suas disponibilidades para melhorar os benefícios por morte, mediante seguros facultativos que o I.P.A.S.E. realiza, a preços mais convenientes que os de companhias seguradoras privadas, enquanto outros servidores há que não se interessam por êsse problema.

19. No propósito de aumentar os benefícios por morte, várias soluções podem ser alvitradas. A mais simples, de aumentar as contribuições, é também a mais inconveniente, porque então o seguro se tornaria pouco "social" por excessivamente oneroso para o servidor de recursos médios ou pequenos. Poder-se-ia recorrer a periódicos auxílios do Tesouro Nacional; mas isso já ficou provado, pelo Montepio, ser má orientação. A verdadeira solução está em melhorar as condições das taxas de morbidade e de mortalidade da classe beneficiada, mediante bem traçada política de assistência social. O que não parece conveniente, é quebrar a unidade do sistema com um recuo ao passado, cuja experiência é, sob todos os pontos de vista, negativa.

20. A "justificação" do projeto de lei em exame procura demonstrar que a substituição do regime do Montepio pelo do Instituto de Previdência "... longe de assegurar uma situação semelhante à daquele, veio perturbar a economia do funcionário" porque, no período de 1916-1926 "... viu-se êle obrigado a recorrer a institutos de ordem privada, para assegurar o bem estar de seus herdeiros", e, em relação ao regime do Instituto de Previdência, que a contribuição era "pesada" e o pecúlio "insignificante, irrisório mesmo".

21. Já vimos que, de fato, o regime estabelecido pelo Instituto de Previdência era diferente do vigente no Montepio, o que foi acertado e conveniente. Parece pouco provável que se tenha tornado o perturbador da economia do funcionário. O seguro privado, sabidamente um negócio altamente rendoso para as companhias seguradoras, nunca foi operação ao alcance da bôlsa do funcionário médio ou de modestos recursos. Os que a êle recorreram, no período de 1916-26, devem enquadrar-se no grupo de melhor remuneração; e para êsses, as novas contribuições obrigatórias para o Instituto de Previdência não podem, de modo algum, ter desequilibrado suas finanças.

2. O aludido Instituto concedia pecúlio de Cr$ 15.000,00 e Cr$ 25.000,00 segundo a categoria do funcionário. Nenhum dêsses quantitativos, que, em

1926, representavam a metade do preço de uma boa casa residencial em zona urbana, pode ser considerada um benefício insignificante ou irrisório. E para conseguir o mesmo em companhia de seguros privados, o funcionário deverá pagar contribuições *muito maiores* do que as descontadas em favor do Instituto de Previdência.

23. O projeto de lei estabelece, em seu art. 3.º, que as jóias e contribuições para o Montepio, a que os servidores beneficiados estariam obrigados, até a data da lei, seriam regularizadas mediante *reposição* pelo IPASE ao fundo de Montepio.

24. A lei projetada criaria medida de exceção em proveito de uma minoria, a qual, *legalmente, não existe,* pois a lei determinou que os *funcionários nomeados no período de* 1916-1926 *fôssem contribuintes obrigatórios do Instituto de Previdência.*

25. Enfim, a medida proposta quebraria a unidade do sistema vigente de previdência social dos servidores do Estado, que nada custa ao Tesouro Nacional, e *constituiria pesado ônus para a União,* em favor de um regime que, no exercício de 1946, apresentou a despesa de Cr$ 174.859.583,00, contra a receita de apenas Cr$ 6.076.537,50.

26. Assim, pois, esta D.P. opina contràriamente às medidas contidas no projeto de lei em causa, sugerindo a devolução do processo ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

D.P., em 3 de março de 1948. — *Marcos Botelho,* Diretor de Divisão. Aprovado. — *Bitencourt Sampaio.*