

# FUNDOS DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

*José Carlos Garcia de Mello*  
*Auditor Público Externo*

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo auxiliar aqueles Administradores que, de um modo ou de outro, estão inseridos no contexto da Administração Pública, notadamente na área de fundos regulamentados, os quais estão relacionados com a Previdência, aposentadoria, pensões e assistência social e, portanto, devem observância aos dispositivos constantes na nossa Carta Magna, bem como aos previstos pela Lei Federal nº 4.320/64.

A Constituição Federal estabeleceu no art. 39 que, no âmbito das três esferas de governo, deverá ser instituído o regime jurídico único e plano de carreira para os servidores da administração pública direta, autarquias e fundações públicas.

Os artigos 195 e 201 da Constituição Federal estabelecem:

**“Art. 195 - A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:**

**I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;**

**II - dos trabalhadores;**

**III -- sobre a receita de concursos de prognósticos.**

**§ 1º - As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da *União*.”**

**“Art. 201 - Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a:**

**I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão;**

**II - ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda;**

**III -- proteção à maternidade, especialmente à gestante;**

**IV - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;**

**V - pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, obedecido o disposto no § 5º e no art. 202.**

**§ 1º - Qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários.**

**§ 2º - É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.”**

Ainda, na esteira da Carta Federal, esta Lei Federal 8.212, de 24-7-91, e alterações, divide a seguridade social em três áreas: Saúde, Previdência Social e Assistência Social (arts. 1º a 9º).

E o art. 9º da referida Lei disciplina:

**“Art. 9º - As áreas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social são objeto de leis específicas, que regulamentarão sua organização e funcionamento.”**

Estas Leis específicas, atualmente, são as seguintes:

a) Área da Saúde: Leis n. 8.080/90 e 8.142/90, que tratam do Sistema Único de Saúde - SUS;

b) Área da Previdência Social: Lei nº 8.213/91, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, assim regramdo em seu art. 1º:

**“Art. 1º - A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego voluntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.”**

c) Área da Assistência Social: Lei nº 8.742, de 07-12-93, rezando em seu art. 1º:

**“Art. 1º - A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.”**

Na esfera municipal, a fim de atender ao disposto na Constituição Federal, no que se refere às contribuições para os planos de previdência social, foram instituídos “Fundos Municipais de Previdência e Assistência Social”, com o objetivo de criar recursos para os pagamentos de aposentadoria e pensões e outros gastos ligados à assistência social.

Pôde-se observar, no entanto, que as Administrações Municipais, em sua maioria, não tomaram providências acauteladoras, haja vista que, ao estipularem os índices de contribuição (município e servidores) não houve o necessário cálculo atuarial do valor que cobrisse os benefícios oferecidos pelo Fundo.

A Constituição Federal, art. 165, § 5º, inciso III, dispõe que:

**“§ 5º - A lei orçamentaria anual compreenderá:**

**III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder público.”**

Por sua vez a Lei Federal nº 4.320/64, nos arts. 71 a 74, estabelece que:

**“Art. 71 - Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.**

**Art. 72 - A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.**

**Art. 73 - Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.**

**Art. 74 - A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.”**

Heroldo da Costa Reis, no seu trabalho “Gestão Governamental e Contabilidade por Fundos - 1991”, fez as seguintes colocações a respeito da matéria:

**“Em realidade, o que existe é uma aparente preocupação com a inobservância dos princípios orçamentários - tanto da unidade orçamentária, quanto à universalidade orçamentária - por parte dos fundos especiais. E quanto a isto, necessário se torna observar que os fundos especiais deverão ser obrigatoriamente inseridos no contexto orçamentário, pois desta forma aqueles princípios estarão a salvo de quaisquer transgressões.**

**Diante do que expõe até o presente, pode-se afirmar que a modalidade da gestão por fundos especiais impõe uma restrição sobre um valor ou conjunto de valores, que se destinará a um objetivo específico e, como tal, constitui-se em uma exceção ao princípio da unidade de tesouraria estabelecido no art. 56 da Lei Federal nº 4.320/64.**

**Assim, o fundo ao identificar interesse ou objetivo específico ao qual são destinados os recursos para sua concretização, inclui em ativo-receitas - um conjunto de ativos - bens numerários e imobilizados - e obrigações a eles relacionadas.**

**Dessa maneira, esses ativos deverão ser exclusivamente empregados com essa finalidade.”**

No que se refere à modalidade de contabilizar as operações realizadas pelos fundos, podemos citar o texto apresentado no trabalho “Fundo de Saúde: Indicativos para Operacionalização”, cujo teor é o seguinte:

**“O Plano de Contas consignará contas específicas para os registros dos fatos relacionados com a execução orçamentária, financeira e patrimonial do Fundo, para escrituração da contabilidade própria do Fundo, integrada na contabilidade geral. Não havendo necessidade de uma contabilidade para o Fundo, independente da Contabilidade Geral.”**

De todo o exposto e por não possuírem personalidade jurídica própria, os fundos deverão, em nosso entendimento, compor-se sob a

forma de Unidades Orçamentárias, vinculados ao Órgão ou Secretaria que o constituírem, com contabilidade integrada à contabilidade geral de Município.

Os fundos municipais com objetivos vinculados às áreas de saúde, educação, criança e adolescente e assistência social, para os quais o município também tenha que participar com recursos provenientes de suas fontes próprias de receita, poderão ser incluídos no orçamento municipal como Unidade Orçamentária, a fim de ser facilitada a operacionalização e o controle dos mesmos.

Os Planos de Contas dos Municípios deverão ser adaptados à nova realidade, haja vista o número crescente de fundos que estão sendo criados e a necessidade da existência de controle interno que permita o acompanhamento, previsão das receitas e da fixação e execução da despesa, uma vez que esses fundos possuem “Conselhos” com atribuições deliberativas e fiscalizadoras, além dos órgãos de controle e fiscalização já existentes.

Dessa maneira, no elenco de contas das receitas municipais deverão ser criadas contas analíticas que identifiquem perfeitamente o ingresso de recursos pertencentes a cada fundo. No que se refere à programação das despesas, daqueles fundos que possuem Conselhos com poderes deliberativos, a inclusão dessas no orçamento do município deverá basear-se no Plano de Aplicação aprovado pelos respectivos Conselhos.

A Unidade Orçamentária deverá identificar o Fundo a que se refere, além de contemplar todas as despesas que a ele se vinculam e terá tantos quantos forem necessários projetos/atividades. Também, quando da programação orçamentária, deverão ser informadas as fontes de custeios, isto é, se recursos próprios dos municípios ou recursos vinculados de origem externa ou não (convênios, auxílios, etc...).

Em se tratando dos Fundos de Aposentadoria e Pensões de Servidores Municipais, o tratamento deverá ser o mesmo dos demais Fundos, necessitando entretanto a criação, no Plano de Contas, de conta para registrar a contribuição relativa à participação do município na formação da receita desse fundo, ao passo que para os demais essa participação se dará diretamente na fixação da despesa, visto que o gasto orçado é para o exercício. Nos de aposentadoria e pensões o gasto só ocorrerá, normalmente, após alguns anos da sua criação desses fundos, ficando os mesmos com receita acumulada em longo período, e que deverá ser depositada e movimentada em conta bancária vinculada e específica.

Para melhor operacionalização e controle, o Fundo destinado ao custeio de Aposentadorias e Pensões não deverá ser o mesmo que tenha como objetivos atender as áreas de assistência social e saúde, pois as

características das finalidades não são comuns, portanto, as contribuições devem ser distintas. Dessa forma a Lei Municipal deverá definir com clareza as receitas de cada um deles.

Também, deverá ser definido que tipo de despesa será coberta com as contribuições para assistência social e aquelas atendidas pelos destinados a aposentadoria e pensões.

O ideal é que sejam criados dois fundos: um para área de assistência social e outro para aposentadoria e pensões.

Caso não seja criado Fundo específico para assistência social e saúde, e exista somente um Fundo de Aposentadoria e Pensões que também dá cobertura para área de assistência social e, saúde, a lei de criação deverá mencionar o percentual da receita que atenderá cada área.

Para facilitar a compreensão da sistemática de orçamentação e contabilização dos fundos, desenvolveremos a seguir exemplos envolvendo operações ocorridas no âmbito de um Fundo Municipal de Aposentadoria e Pensões de Servidores Municipais.

**a) Dados iniciais (hipotéticos)**

- Valor da folha pagamentos servidores relativo mês agosto/9X R\$ 20.000,00

- Percentual de contribuição dos servidores - 8% da remuneração recebida mensal, cujo valor é de R\$ 1.600,00

- Percentual de contribuição do Município (parte patronal) - 10% sobre o valor total bruto da folha de pagamento de cada mês, cujo valor é de R\$ 2.000,00.

**b)** O empenho e a liquidação da despesa relativo à parte patronal ocorreu dentro do mês de competência (agosto/9X), e o repasse do recurso financeiro ao Fundo em setembro/199X.

**c)** As contribuições do município, referente a parte patronal, não vem sendo empenhadas em favor do Fundo, (resto independente da existência de previsão orçamentária).

Cabe lembrar que o valor da contribuição do município para o Fundo de Aposentadoria e Pensão, integra o somatório do

gasto com pessoal a ser considerado no exame para ver se esta sendo estabelecido o limite dessa despesa previsto na legislação atual - Lei Camata.

Quando o Fundo começar a pagar inativos ou pensionistas a despesa deve ser empenhada diretamente na Unidade Orçamentária Fundo de Aposentadoria e Pensões, não podendo neste caso ser considerada como gasto com o pessoal, visto que isto já ocorreu quando do registro da contribuição do município.

Por isso, quando no município ocorrer despesa com folha de inativos ou pensionistas, deve se considerar em separado, se for o caso, o que o Fundo está assumindo e a parcela que é de responsabilidade direta do município, visto que nesta situação, o gasto é computado para efeitos do cálculo do limite estabelecido na Lei Camata.

Partindo-se do exemplo descrito no item “a”, passaremos a efetuar os respectivos lançamentos, em todos os sistemas atingidos, das operações de situação constante na letra “b”:

**a) Empenho do valor da folha de pagamento (mês agosto/9X)**

D - Dotações Disponíveis (DD)

C - Despesa Empenhada (DE)

Valor folha ref. 08/9x -----R\$ 20.000,00

**b) Liquidação da Despesa (Mês agosto/9X)**

D - Despesa Empenhada (DE)

C - Execução da Despesa (ExD)

Valor folha ref. 08/9x-- -----R\$ 20.000,00

D - Despesa Realizada (DR) ----- R\$ 20.000,00

C - Contas a Pagar (PF)

Vencimentos a Pagar - (PF) ----- R\$ 18.400,00

C - Depósitos

Retenção c/Fundo Aposentadorias. e

Pensões -----R\$ 1.600,00

c) Empenho e Liquidação da parcela de contribuição de competência do município/parte patronal considerada como gasto com pessoal.

- Pelo Empenho

D - Despesa Empenhada

C - Execução da Despesa

Valor contrib. município 10% s/ valor bruto da  
folha de pagamento-----R\$  
2.000,00

- Pela Liquidação

D - Despesa Realizada

C - Contas a Pagar

Contrib. ao Fundo de Apos. e Pensões

a Pagar -----R\$ 2.000,00

d) Repasses dos valores retidos relativos as contribuições dos servidores e da parte de responsabilidade do Município.

Essas contribuições irão formar a receita do Fundo de Aposentadoria e Pensões, sendo que os recursos financeiros deverão ser depositados em conta vinculada ao mesmo.

- Repasso do valor retido dos servidores

D - Depósito

Retenção c/ Fundo Aposentadoria e Pensões

C - Banco c/ Mov. do município ----- R\$ 1.600,00

D - Banco c/ Vinc. Fundo Aposentadoria e Pensões

C - Receita Realizada

Rec. Fundo Aposentadoria e

Pensões-----R\$ 1.600,00

- Repasse para o fundo da parcela de contribuição de responsabilidade do Município.

D - Contas a Pagar

Contribuição ao Fundo de Aposentadoria e Pensões a Pagar

C - Banco C/Mov. do Município-----R\$2.000,00

D - Banco C/Vinculada Fundo Aposentadoria e Pensão

C - Receita Realizada

Receita Fundo Aposent. e

Pensão-----R\$ 2.000,00

e) Em 31 de dezembro, por ocasião do encerramento do exercício, se o município, ainda não tiver repassado os valores da contribuição de sua responsabilidade, empenhados no período deverá proceder ajuste nos registros contábeis, visto que o fundo embora não tendo personalidade jurídica própria é uma subentidade, sendo que a formação do patrimônio, normalmente, é paritária, metade do município e a restante dos servidores. Esta proposição de registro do débito do município para com o fundo visa um equilíbrio no seu reflexo no resultado apurado no período, pois um última análise é o município devendo para o Fundo, que está vinculado a uma Secretaria Municipal, e este, por sua vez, tem uma receita a receber e que deverá ingressar nos cofres do município. No entanto, essa receita não poderá modificar o resultado do exercício, visto que ela pertence ao fundo e tem sua origem em contribuições do próprio município, porém não é deste.

Dessa forma, o Serviço de Contabilidade deverá efetuar os lançamentos de ajustes, os quais deverão ser os seguintes:

1 - Transferir o saldo da conta “Contas a Pagar - Contribuições ao fundo de aposentadoria e pensões”, para “Restos a Pagar - Restos a Pagar - Contribuições ao Fundo de Aposentadoria e Pensões”, separando-se os empenhos liquidados daqueles pendentes de liquidação. Para exemplificar, digamos que o saldo pendente seja de R\$ 3.000,00.

D - Contribuições a Pagar

Contribuição ao Fundo de Aposentadoria e Pensões

C - Restos a Pagar

Restos a Pagar - Contribuição ao Fundo de Aposentadoria e Pensões

Contribuições empenhadas e não repassadas ao  
Fundo até 31/12-----R\$ 3.000,00

2 - Contabilizar como variação independente, os valores que o fundo tem a receber do município, tanto aqueles referentes à parte patronal quanto aos provenientes de contribuições dos servidores, quando do encerramento do exercício.

A contrapartida deverá ser “Dívida Ativa não Tributável - Contribuições a Receber -Fundo Aposentadoria e Pensões.”

Este lançamento deverá ser feito juntamente com o previsto no item anterior.

D - Dívida Ativa não Tributária

Contribuição ao Fundo de Aposentadoria e  
Pensões

C - Variação Ativa Independe da Execução  
Orçamentária

Valor saldo de contribuições não repassadas

até 31/12 ----- R\$ 3.000,00

**f)** Quando o município não estiver empenhando as contribuições de sua responsabilidade para o Fundo de Aposentadoria e Pensões, por insuficiência ou falta de previsão de dotação orçamentária própria, o valor das parcelas mensais deve ser contabilizado no mês de competência, no Sistema Compensado, para permitir que se tenha conhecimento da real situação das operações executadas, bem como do total da dívida municipal pendente de empenho e que trará modificação da composição patrimônio do município, em exercícios futuros.

**g)** A alternativa proposta na letra “ f ”, embora viável, não registra a dívida do município para com o Fundo Municipal de Aposentadoria e Pensões. Somente informa o valor pendente de regularização.

Para que os registros contábeis e as correspondentes demonstrações financeiras reflitam a real situação econômica do município, a dívida deste para com o Fundo de Aposentadoria e Pensões torna-se necessária que se elabore um documento que demonstre o débito, entre a administração municipal e o administrador do Fundo e, a escrituração dos registros contábeis seja procedida da seguinte maneira:

D - Dívida Ativa Não Tributária

Contribuições ao Fundo de Aposent. e Pensões

C- Variação Ativa Independente da Execução Orçamentária

Valor da dívida do município para o Fundo

D- Variação Passiva Independente da Execução Orçamentária

C - Dívida Fundada Interna

Valor das parcelas da contrib. patronal não empenhas e/ou parcelas desc. funcionários. e não repassadas ao Fundo Aposent. e Pensões

Com a finalidade de informar as alterações a serem introduzidas pelo Substitutivo ao **Projeto de Lei Complementar nº 135/96 (legislação que revogará a Lei Federal 4320/64)**, sendo Relator é o Deputado Augusto Viveiros, o qual encontra-se em fase de votação no Congresso, com referência à matéria aqui abordada tem a seguinte redação:

**Art. 34** - A lei orçamentária anual e seus anexos consignarão, separadamente das demais, as receitas e as despesas correspondentes:

**I** - à parcela da arrecadação que a União e os Estados devam entregar ou transferir, respectivamente, a Estados e Municípios, nos termos do disposto na Constituição Federal e na legislação:

**II** - aos fundos administrados por empresas públicas e sociedades de economia mista do setor financeiro.

**Art. 71** - Constitui fundo o conjunto de recursos, incluindo as obrigações com ele relacionadas, que por lei se vincula à realização de objetivos ou serviços específicos.

**Parágrafo 1º** - Ressalvados os de que trata a Constituição, os fundos terão vigência máxima até o término da vigência do plano plurianual em vigor, findo o qual somente serão renovados mediante autorização legislativa específica, em função de proposta do titular de cada Poder, acompanhada de avaliação dos resultados obtidos.

**Parágrafo 2º** - A renovação do fundo se dará por prazo certo, de forma a se extinguir ao término da vigência do plano plurianual.

**Art. 72** - É vedada a constituição de fundo ou a sua ratificação quando:

**I** - seu programa de trabalho possa ser executado diretamente pelo órgão ou entidade supervisora; ou

**II** - as receitas próprias do fundo não atinjam cinquenta por cento das receitas totais; ou

**III** - as finalidades do fundo possam ser alcançadas mediante a vinculação de receitas a objetivos ou serviços específicos.

**Parágrafo Único** - Consideram-se receitas próprias do fundo as transferências recebidas de outras esferas de governo.

**Art. 73** - A lei que instituir ou regulamentar fundo disporá sobre:

**I** - a responsabilidade do gestor do fundo quanto à arrecadação da receita e à realização da despesa;

**II** - normas peculiares à administração do fundo;

**III** - normas complementares aplicáveis à prestação de contas.

**Art. 74** - Os fundos poderão ser contabilizados separadamente, desde que assegurada, a qualquer tempo, a consolidação de sua contabilidade com a da entidade supervisora.

**Art. 75** - Salvo determinação legal em contrário, o saldo financeiro do fundo, apurado em balanço patrimonial, será transferido para o exercício seguinte.

**Art. 76** - No caso de extinção do fundo, o seu patrimônio, inclusive o saldo financeiro, será transferido para o respectivo órgão ou entidade supervisora.

## **BIBLIOGRAFIA:**

Constituição Federal

Lei Federal 4.320/64

Informações Técnicas da Consultoria Técnica/TCE

Heraldo da Costa Reis - Gestão Governamental e Contabilidade por Fundos - 1991.