

Regime próprio de previdência municipal e administração pública municipal: um futuro de incertezas

Rafael de Sá Saraiva

Graduado em Direito, Pós-graduado em Direito Administrativo, Pós-graduando em Direito Penal, Professor de Direitos Humanos, Direito Administrativo e Direito Penal em Cursinho Preparatório de Carreiras Policiais.



RESUMO

O uso do Regime de Previdência municipal nos estratagemas políticos e de má gerência, identificando à atuação do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) no combate e conscientização desta prática desabonadora, citando a importância da proteção dos servidores e aposentados municipais nestas situações, bem como de toda a sociedade, trata-se em fim, de soluções para um futuro que hoje se encontra incerto. O tema em apreço se justifica pela sua relevância dentro do Direito Administrativo, visando fomentar o debate quanto à importância da capacitação de gestores e a criação de políticas públicas que efetivamente coibam o uso indevido das contribuições previdenciárias e a corrupção, trazendo com isto, que reflexos que uma má Gestão Pública Municipal, pode trazer ao futuro dos servidores e sua previdência. Bem como meios técnicos de fiscalização mais profundos. No que concerne ao procedimento técnico, tal pesquisa poderá ser classificada como bibliográfica, sendo também descritiva, por buscar a identificação dos fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de tais atos etc. Destarte, este trabalho analisará a estrutura da previdência social nos municípios do Estado de Pernambuco, discorrendo acerca da sua origem e previsão legal, bem como sua finalidade enquanto instrumento de desenvolvimento da democracia e justiça social.

Palavras Chaves: previdência municipal. política. corrupção. tribunal de contas do estado.

ABSTRACT

The use of the Municipal Pension Scheme in political stratagems and bad management, identifying the performance of the Court of Auditors of the State of Pernambuco (TCE/PE) in the fight and awareness of this discrediting practice, citing the importance of protecting municipal servers and retirees in these situations, as well as society as a whole, it is ultimately about solutions for a future that is currently uncertain. The subject in question is justified by its relevance within Administrative Law, aiming to encourage debate on the importance of training managers and the creation of public policies that effectively curb the misuse of social security contributions and corruption, bringing with it, what reflexes that a bad Municipal Public Management, can bring to the future of the servers and their social security. As well as deeper technical means of inspection. Regarding the technical procedure, such research can be classified as bibliographical, being also descriptive, as it seeks to identify the factors that determine or contribute to the occurrence of such acts, etc. Thus, this work will analyze the structure of social security in the municipalities of the State of Pernambuco, discussing its origin and legal provision, as well as its purpose as an instrument for the development of democracy and social justice.

Keywords: municipal social security. politics. corruption. state court of auditors.

INTRODUÇÃO

A Previdência Social tem servido como tema para diversas preocupações no cenário mundial, não possuindo tal problema correlação com o nível de desenvolvimento do país, pelo contrário, em virtude de expressiva poupança, a previdência pública assumiu a função de financiadora do desenvolvimento econômico e social (GIAMBIAGI *et al*; 2007), o que terminará gerando, cedo ou tarde, grandes déficits financeiros nas contas públicas, gerando desequilíbrio

nos regimes previdenciários dos servidores da União, Estados e Municípios.

De acordo com Giambiagi *et al.* (2007), o Brasil possui alguns fatores agravantes neste caso, quais sejam: o crescimento das despesas previdenciárias e a precocidade excessiva na concessão de aposentadorias. Desse modo, muitos são os desafios enfrentados pelo estado brasileiro referentes à gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), especialmente no que concerne aos municípios, que carecem de regras que efetivamente possam corresponder às expectativas dos servidores e da sociedade em geral, sem comprometer o todo da gestão governamental.

Destarte, é importante ressaltar que muitos municípios, como forma de fraudar a previdência e evitar o seu alto custo, traçaram caminhos em desacordo com os critérios técnicos necessários para a existência daquela, o que significa dizer que a previdência pública deixou de atender os interesses de uma coletividade para servir aos estrategemas políticos. Sendo assim, será abordado qual tem sido a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em relação ao combate à fraude e à corrupção política na previdência municipal, para que se chegue com a seguinte explanação sobre o tema, trago a exposição do seguinte problema: “quais os reflexos que uma má Gestão Pública Municipal, pode trazer ao futuro dos servidores e sua previdência?”

Com um sistema de Previdência considerado precário e ainda com os desvios e uso indevido dos recursos e sem possibilidades de muitas inovações, políticas públicas e de combates ao exposto são os caminhos até o momento mais eficazes. Previdências sem verbas, uso sem controle das verbas recolhidas, ou não repasses dessas contribuições, causaria reflexos impactantes aos contribuintes como o não recebimento de seus proventos, milhares de contribuintes sem renda, e, conseqüentemente sem condições mínimas de se sustentar, bem como o Município pode até chegar a ficar impossibilitado de receber verbas estaduais e federais. Trata-se do futuro de milhares de servidores que mensalmente aplicam um percentual para garantir sua estabilidade e são acometidos pela injustiça de gestores incompetentes e cercados de pessoas sem capacidade para exercer cargos na área de gestão previdenciária.

A presente pesquisa será descritiva (descreverá as situações citadas acima) e explicativa (aprofundará o conhecimento da realidade), tendo em vista que busca identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de tais atos.

No que concerne ao procedimento técnico, tal pesquisa poderá ser classificada como bibliográfica, pois, para o desenvolvimento desta, serão necessárias pesquisas em livros, internet e artigos publicados, principalmente, por operadores do direito.

Sendo assim, ante o exposto, almeja-se, por meio dos métodos apresentados, que o presente trabalho alcance seus fins desejados, de maneira que sejam observadas as expectativas em relação ao tema e possam servir de base para o engrandecimento do conhecimento profissional.

ORIGEM DA PREVIDÊNCIA MUNICIPAL NA LEGISLAÇÃO PÁTRIA

A grande maioria dos municípios implantaram seus regimes próprios até a promulgação da Emenda Constitucional nº. 20 (em 15 de dezembro de 1998) – marco legal vigente dos RPPS

, sem observar critérios técnicos adequados, gerando graves problemas à administração, o que será discutido mais adiante. Mesmo após a entrada em vigor da referida emenda, os problemas persistiram, não sendo suficiente para que os municípios deixassem de enfrentar graves problemas na gestão de seus regimes próprios

De acordo com Gomes, os RPPS foram instituídos sem qualquer conhecimento de área, não havendo associação técnica entre custeio e plano de benefícios, nem sequer um estudo atuarial, e a mercê de políticos que, em alguns casos, lançaram mão dos recursos previdenciários para investimentos e custeio da máquina pública.

Um dos patrimônios ao longo da vida de um trabalhador no Brasil é a sua aposentadoria, guardada aos cofres da Previdência Social. A seguridade social no Brasil possibilita uma diversidade de benefícios que assistem milhares de segurados. Esse sistema que possui grande dimensão desenvolve um relevante papel na redução das desigualdades sociais e da pobreza. Diante disso, atenta-se para os questionamentos quanto à sustentabilidade desse sistema. O desenvolvimento sustentável da Previdência Social é analisado sob a ótica da dinâmica demográfica e do crescimento da produtividade, para que o sistema possa continuar prestando a proteção social também às gerações futuras.

Mantido através de regimes financeiros preestabelecidos em suas instituições, o sistema de previdência social do servidor público, o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), segue normas e orientações instituídas por seus órgãos reguladores, dentre eles o principal que o Ministério da Previdência Social.

Conceituado a previdência social, passamos a discorrer sobre os Institutos Previdenciários e Fundos de Previdências dos Municípios de Pernambuco, razão pela qual ressalta-se a existência de um total de 146 municípios que aderiram a esse modelo de previdência, dentre todos 97% tem suas contas fragilizadas pelo uso indevido do dinheiro arrecadado (TCE, 2020) e em 2020, o Jornal do Commercio, fez uma reportagem sobre os desafios que novos gestores vão enfrentar e um dos principais era sobre “Problema crônico do déficit da Previdência”.

Ademais, é de suma importância ressaltar que todos os direitos relativos à Previdência Social podem e devem ser considerados direitos fundamentais sociais, ou direitos de segunda dimensão e, devido a tal status e importância, tais direitos têm adquirido força normativa cada vez maior, tendo atingido o seu mais alto grau, no Ordenamento Jurídico pátrio, com o advento da Constituição Federal de 1988, que, além de ser o documento legal pátrio que mais se preocupou em tratar de questões relativas à Previdência Social, merecerá grande destaque no presente estudo, devido aos quais os institutos previdenciários municipais são regidos em parte pela constituição e criados por leis próprias de seus municípios.

Fundamentação legal da previdência municipal

Existem dois regimes previdenciários de filiação obrigatória no Brasil, quais sejam, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), voltado para os contratados no setor privado, bem como para os servidores não auxiliados por previdência própria, e os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, sendo segurado o servidor público titular de cargo efetivo dos entes federativos que os houverem instituído

Vejamos o que dispõe a Carta Magna quanto a isso:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

Ainda neste sentido, tem-se que a Constituição Federal de 1988 provocou inovações com consideráveis consequências ao estabelecer o previsto no artigo 39, caput, firmando que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam adotar regime jurídico único para contratação de seus servidores. Salientando-se que, em momento anterior, a administração já havia adotado ambos os regimes.

Em contrapartida, a Lei nº. 8.112/1990, que dispõe acerca do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, discorre em seu art. 243 que:

Ficam submetidos ao regime jurídico instituído por esta Lei, na qualidade de servidores públicos, os servidores dos Poderes da União, dos ex-Territórios, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas, regidos pela Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 - Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, ou pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, exceto os contratados por prazo determinado, cujos contratos não poderão ser prorrogados após o vencimento do prazo de prorrogação. Grifo Nosso

Deste modo, ficariam submetidos ao regime jurídico estatutário todos os servidores da União, exceto os contratados por prazo determinado. No entanto, mesmo assim, milhares de servidores tiveram seus empregos automaticamente transformados em cargos públicos.

Segundo Silva (2003), não demorou muito para que os Estados e Municípios acompanhassem o exemplo da União, aprovando leis que adotavam o regime jurídico único estatutário, o que permitia a efetivação dos servidores regidos pela CLT. Destarte, isso provocou o crescimento das despesas com pessoal e a extensão dos critérios mais generosos de aposentadoria.

Consoante entendimento de Araújo e Sant'Anna Júnior, a grande quantidade de RPPS criados no início da década de 1990 ocorreu, à priori, por não haver lei federal estabelecendo normas gerais sobre esses regimes, o que possibilitou aos Estados e Municípios exercerem a competência legislativa plena; outrossim, trouxe maior eficácia na cobrança dos créditos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e possibilitou a retenção de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Em 1998 foram promulgadas a Lei n. 9.717 e a Emenda Constitucional n. 20, sendo ambas um marco institucional que criou regras e reformulou os sistemas de previdência dos servidores públicos. Desta forma, o instituto como conhecemos hoje foi estruturado e efetivamente concedido a partir deste ponto, apesar de ter sido citado pela primeira vez na Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960.

Desse modo, após a criação da referida lei, os Municípios que quiserem adotar o regime próprio de previdência social (RPPS) ou previdência municipal, que, na verdade, querem sair do INSS, que gere o regime geral de previdência social (RGPS), devem editar lei e procurar obedecer aos critérios estabelecidos naquela, sem dissociar-se dos princípios contidos nas leis federais e na Constituição Federal.

Diante do exposto, conclui-se que a criação de critérios mais rígidos para a concessão

dos benefícios e a sujeição dos RPPS aos princípios do caráter contributivo e solidário e do equilíbrio financeiro e atuarial, deram início a um processo de reestruturação dos RPPS pelos Estados e Municípios, buscando exterminar grande parte das fragilidades anteriores.

RPPS e a lei de responsabilidade fiscal (LRF)

Serão tratados aqui alguns pontos estabelecidos por dois marcos legais importantes para o entendimento da atual situação dos RPPS brasileiros: a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Ao iniciar falando sobre a esta Lei que tem um marco que vem beneficiando no combate aos devaneios dos gestores com o uso da máquina pública. O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, importante órgão de combate à corrupção na Administração Pública, também atua na orientação e capacitação de gestores de toda administração pública, através de sua Escola de Contas Públicas, Professor Barreto Guimarães – ECPBG, é de se contar que recentemente, mais precisamente no início deste ano de 2021, realizou evento com os novos gestores eleitos para o exercício de seus mandatos, abordando o tema "Gestão Pública Responsável, Eficiente e de Transformação Social". O objetivo do encontro foi promover um debate sobre temas de relevância na gestão pública, além de prestar orientações e tirar dúvidas dos participantes sobre administração pública.

Dentre os temas deste seminário, foram palestras sobre a Lei de Responsabilidade, que no ano de 2020, completou 20 anos de sua criação, "Processo Orçamentário Municipal", com João Eudes Bezerra Filho; "Limite de Gastos no Legislativo Municipal e Remuneração de Vereadores", com Rafael Ferreira de Lira; "Julgamento das Contas dos Prefeitos Municipais", por José Gustavo de Almeida; e "Gestão da Previdência do Servidor Municipal", por Marconi Karley, todos servidores do Tribunal de Contas.

A primeira dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal. Mesmo sendo anterior à reforma de 1998, o citado diploma legal já menciona uma série de exigências que viriam a ser incluídas no texto constitucional através da Emenda Constitucional nº 20/98 e, juntamente com a Lei de Responsabilidade Fiscal, representa uma verdadeira guinada no trato da questão previdenciária no Brasil.

O Regime Próprio de Previdência Social deve e é dirigido por uma unidade gestora, que juridicamente falando, essa unidade gestora trata-se da entidade ou órgão, que integra a estrutura da administração pública. Esta unidade gestora tem em seu objetivo a operacionalização do regime próprio, seu gerenciamento, sua arrecadação de recursos.

RPPS teve sua legislação disposta com a Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro, especificamente com a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que 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.

Além disso, fica estabelecido que a despesa líquida, que é a diferença entre a despesa total com pessoal inativo e pensionistas dos RPPS dos servidores e dos militares de cada um

dos entes estatais e a contribuição dos respectivos segurados (art. 2º, § 2º da Lei no 9.717/98).

Com pessoal inativo e pensionista dos RPPS de cada um dos entes estatais não poderá exceder a 12% de sua Receita Corrente Líquida, que de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se como Receita Corrente Líquida (RCL): o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências e outras receitas correntes, deduzidas, no caso dos Municípios, as contribuições dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre os diversos regimes de previdência, prevista na Constituição Federal, em cada exercício financeiro.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no início de maio de 2020, importante dispositivo para a administração pública, completou seus 20 anos de criação, considerada como um marco de êxito na organização e controle das finanças públicas. Em comemoração aos seus 20 anos de criação, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, deu um passo mais célere na informatização, controle e segurança das informações que estão relacionadas a este tema, na sessão do Pleno do último dia (22), aprovou a Resolução nº 97/2020 que trata de procedimentos para implantar a modalidade processual de Gestão Fiscal por meio eletrônico. A resolução define que a tramitação e a prática dos atos desta modalidade de processo se darão por autuação eletrônica. O processo de Gestão Fiscal, como base, a análise do limite de comprometimento das Prefeituras com as despesas com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida na forma e nos prazos da LRF.

A publicação tem como base outra resolução, de nº 21/2013 que dispõe sobre o funcionamento do processo eletrônico no TCE-PE, abrangendo aspectos como o controle da autuação e da tramitação do processo; a padronização de todos os dados e informações compreendidas pelo processo de controle externo; a produção, o registro e a publicidade dos atos processuais e o fornecimento de informações de interesse dos diversos órgãos parceiros, a exemplo do Poder Judiciário, Ministério Público, entre outros.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por sua vez, estabelece um conjunto de normas no campo das finanças públicas, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Se por um lado, a LRF serve de estímulo ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos, por outro, o seu descumprimento enseja a aplicação de diversas penalidades, podendo ocasionar sérios problemas não só aos dirigentes, mas também à Administração Pública e, conseqüentemente, aos próprios cidadãos.

A LRF define que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A “despesa total com pessoal” é definida como: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente aos fundos de previdência. São mantidos os limites estabelecidos pela

LC nº 96/1999, ou seja, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os seguintes percentuais da Receita Corrente Líquida: 50% para a União; 60% para os Estados e DF; e 54% para os Municípios.

Em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao atingir o limite alerta, o Poder Público deve acompanhar com mais rigor os gastos com a despesa de pessoal e evitar variações superiores às receitas. Como medidas que podem ser adotadas para regularizar a situação, a Constituição Federal indica a redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e a exoneração dos servidores não estáveis. Em casos mais extremos, não sendo tais medidas suficientes, a Constituição autoriza a redução do número de servidores estáveis. Também é facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

Em matéria previdenciária, a LRF prevê, dentre outras disposições, que o ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio para seus servidores, deverá conferir-lhe caráter contributivo e organizá-lo com base em normas de contabilidade e atuária que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial. Neste sentido, a LRF apenas reafirma a determinação já introduzida pela EC no 20/98.

Distância entre a previsão legal e a realidade

Percebe-se que há grande distância entre o previsto na Lei Federal nº 9.717/98, na Constituição Federal e, portarias e resoluções do Ministério da Previdência e a realidade, que envolve os regimes próprios de previdência social. Tudo porque entre um extremo e outro, há requisitos que têm a ver com a cultura política brasileira.

Não se podendo esquecer que o Brasil está entre os países mais corruptos do mundo, que o Poder Executivo está alicerçado numa cultura política do mais arraigado clientelismo, que o Poder Legislativo não tem autonomia, quase um departamento do Poder Executivo, e que o Poder Judiciário que em entrevista em uma noite de segunda-feira dia 14 de novembro de 2001, ao programa "Roda Viva", da TV Cultura, Eliana disse que "o maior problema da Justiça está nos tribunais e não na primeira instância". (Jornal o Globo: <http://oglobo.globo.com/>)

Entre a intenção da lei, o objetivo de qualquer política pública, as previsões da Constituição Federal e o restante do ordenamento jurídico nacional e internacional estão os citados poderes, que tem governantes, seres humanos, nem sempre compromissados com a coisa pública.

Os mesmos desmandos que prejudicam os regimes próprios de previdência também prejudicam o regime geral, o que deixa claro que não existe este ou aquele regime melhor que o outro. Bom mesmo é quando qualquer política pública ou qualquer regime de previdência seja administrado com seriedade, de acordo com os fundamentos da República, com os bons princípios da Administração Pública contidos no artigo 37 da Lei Maior. Segurança, credibilidade, transparência, ética e participação são fundamentais.

Por fim, seja qual o regime adotado pelo ente da federação, que ouçam os servidores, futuros segurados, para terem acesso aos prós e contras de qualquer regime. Com certeza chegar-se-á a melhor escolha.

O melhor regime será aquele produto da escolha pelo servidor bem informado, mas tão

informado que entenda cada vantagem e desvantagem de cada regime, seja ele o próprio ou o geral, bem como possa compreender como funciona ou funcionaria cada regime no seu contexto político, social, econômico e cultural local.

FUNCIONAMENTO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA

De suma importância é iniciar este importante capítulo falando sobre a seguridade social, que compreende um conjunto integrado e ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

É um conceito estruturante das políticas sociais, cuja principal característica é prezar pela garantia universal da prestação de benefícios e serviços de proteção social pelo Estado.

Mas por que esse sistema surgiu? Bom, basicamente ele surgiu da necessidade de estabelecer proteção contra os variados riscos ao ser humano.

“A saúde é direito de todos e um dever do Estado”. Assim estabelece o Artigo 196 da Constituição.

Ela se organiza pelo princípio da integralidade (atinge a totalidade) e da universalidade (contempla todas as pessoas, que estão no território brasileiro), que são princípios fundamentais para compreender o gasto e a necessidade de financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS).

A universalidade da cobertura e do atendimento é objetivo da Saúde, onde é dever do Estado garantir a todos os cidadãos e estrangeiros o acesso do mesmo, que deve ser entendida no seu amplo cuidado, desde o atendimento em um posto de saúde até as políticas de combate e prevenção às endemias.

A assistência social é uma política pública, entendida como área de intervenção do Estado, administrada pelo Conselho de Assistência Social, instituída pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 203, a Assistência Social é disciplinada pela Lei nº 8.742/93 LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) e conceituada como direito do cidadão e dever do Estado que provê os mínimos sociais (necessidades básicas).

Ela é a política social que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à Seguridade Social, conforme art. 203 e 204 da Constituição Federal.

Por fim, o terceiro pilar do sistema de seguridade é a Previdência Social. Ela é elaborada a partir de uma lógica contributiva que requer garantir sua sustentabilidade, como princípio estruturante do sistema, legitimando programas de transferência de renda.

É um seguro social, que visa garantir renda ao segurado e contribuinte quando o mesmo perde a capacidade do exercício do trabalho por variados fatores, como doença, invalidez, idade avançada, desemprego, maternidade e reclusão. O contribuinte pode requerer aposentadoria por tempo de contribuição determinado pelos cálculos previdenciários.

A Previdência Social tem, por fim, assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego

involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente, conforme se extrai dos arts. 201 e 202 da Constituição Federal.

A organização da Previdência Social obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes: universalidade de participação nos planos previdenciários, mediante contribuição; valor da renda mensal dos benefícios, substitutos do salário de contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado, não inferior ao do salário-mínimo; cálculo dos benefícios considerando-se os salários de contribuição, corrigidos monetariamente; preservação do valor real dos benefícios; previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional.

Com isto, deve-se deixar bem transparente e claro, que seguridade social e previdência social NÃO são a mesma coisa. Assim, percebe-se que a seguridade social abrange a previdência social, mas também a saúde e a assistência. A previdência, por sua vez, além de ser de filiação obrigatória, tem caráter contributivo, ou seja, quem não contribuir não terá direito aos benefícios desta.

O sistema de previdência social do servidor público, Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), é mantido através de regimes financeiros preestabelecidos em sua instituição que, conseqüentemente, seguem normas e orientações instituídas pelo órgão regulador, Ministério da Previdência Social, de modo que os compromissos futuros, o pagamento dos benefícios, dependem inteiramente da eficácia do regime, das premissas adotadas e da gestão de cada RPPS. O não cumprimento desses fatores pode comprometer o sistema de previdência deste Regime, afetando diretamente inúmeras famílias que contribuíram parte de sua vida trabalhista em troca da garantia de estabilidade e tranquilidade na aposentadoria.

As reformas previdenciárias de 1998 e 2003 introduziram novo marco institucional para os regimes de previdência dos servidores públicos no Brasil, reformulando radicalmente os paradigmas até então vigentes. Dentro desse novo marco, destaca-se a eleição do caráter contributivo e solidário e do equilíbrio financeiro e atuarial como princípios fundamentais de estruturação e organização dos RPPS. Entretanto, ainda hoje os RPPS apresentam, em sua grande maioria, expressivos déficits atuariais, resultado de uma situação de desequilíbrio cuja origem remonta ao período de sua criação, anterior a tais reformas.

O Regime Próprio de Previdência Social é custeado pelas contribuições financiadas pelos servidores ativos, inativos, pensionistas e pelo ente instituidor e sua autarquia, como previsto no artigo 1º, inciso II da Lei Federal 9.717/98. É importante destacar os valores recebidos a título de compensação financeira, em razão do §9º do art. 201 da CF, os valores aportados pelo ente federativo e receitas decorrentes de investimentos e patrimoniais.

Dentre as reformas mencionadas, a principal e mais recente é a Emenda Constitucional nº 103/2019, em uma primeira análise, nada mais essencial do que destacar a importância do princípio da vedação ao retrocesso social, bem como de seu conceito e previsões legais no ordenamento jurídico brasileiro, para que posteriormente possa se discutir o cerne do trabalho de maneira mais clara e objetiva. A princípio, é necessário destacar que o princípio da vedação ao retrocesso social trata-se de um princípio constitucional, a iniciar pela previsão ao artigo 1º, caput e inciso II, da Carta Magna, o qual expõe que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] a dignidade da pessoa humana” (BRASIL,

1988). Demais disso, expõe também o artigo 3º que a intenção da República Federativa do Brasil, conforme elencado, é o de “garantir o desenvolvimento nacional” (BRASIL, 1988).

Tendo isto, a doutrina de Gilmar Ferreira Mendes (2017), conceitua o princípio da vedação ao retrocesso social como sendo o princípio do qual não seria possível extinguir direitos sociais já implementado, evitando-se, para tanto, verdadeiro retrocesso ou limitação tamanha que atinja seu núcleo essencial. Desta forma, como observado, os direitos fundamentais já adquiridos pela sociedade devem ser veementemente protegidos, para que não sejam reduzidos. Nesta senda, Castro e Lazzari (2019) também conceituam o mencionado princípio de forma que consiste na impossibilidade de redução de direitos fundamentais, inclusive seu alcance (pessoas abrangidas, eventos que geram amparo) e quantidade (valores concedidos), para que só assim seja preservado o mínimo existencial.

As alterações legislativas provocadas pela Emenda Constitucional 103/2019, denominada Reforma da Previdência, promulgada em 12 de novembro de 2019, causaram vários impactos, não só para os trabalhadores, entre eles os servidores públicos, mas também para os entes da federação. Entre os entes da federação, os mais atingidos, até pela menor autonomia financeira, foram os Municípios e seus Regimes Próprios de Previdência Social.

Quando a PEC nº 06/2019, que mais tarde se transformaria na EC nº 103/2019, estava nas mãos do Congresso Nacional, o que se dizia era que os Municípios e Estados estavam fora da reforma da previdência, sendo essa a notícia que havia se proliferado no subconsciente dos servidores municipais e estaduais. Dessa forma, para esses servidores, em nada a reforma repercutiria nos Estados e nos Municípios.

Contudo, essa afirmação era falsa. A PEC 06/2019 trazia diversas alterações constitucionais, principalmente no artigo 40 da Carta Magna, que trata dos Regimes Próprios de Previdência Social, o que impactou imediatamente nesses regimes.

Muitas mudanças impactavam apenas para servidores públicos; outras impactavam apenas nos Regimes Próprios e nos entes da federação; e outras impactavam em ambos. Neste capítulo serão tratadas as principais e mais polêmicas alterações que causaram impacto diretamente nos Regimes Próprios de Previdência Social e nos entes da federação, mais especificamente nos Municípios, que causaram impactos também para os servidores.

O artigo 9º, parágrafo 2º, da Emenda Constitucional nº 103/2019, dispôs que o rol de benefícios dos Regimes Próprios de Previdência Social fica limitado apenas às aposentadorias e pensões por morte.

Era de essencial importância a oitiva dos entes federativos, principalmente os Municípios, que a partir da publicação da Emenda Constitucional tiveram suas despesas aumentadas pela limitação do rol dos benefícios pagos pelo RPPS, como, também, a opinião da classe trabalhadora, pois, não se pode esquecer que o principal objetivo da previdência é assistir as pessoas em momentos de maior dificuldade, tendo suas prestações natureza de direitos humanos, fundamentais e sociais.

Portanto, embora fosse necessária a elaboração de normas que ajustassem o sistema previdenciário, o discurso que norteou a elaboração dessas normas que resultaram da Reforma da Previdência, se limitou à necessidade de ajustes que garantiriam o equilíbrio financeiro e

atuarial dos regimes previdenciários, não sendo considerada, em nenhum aspecto, a razão da existência da seguridade social, que é garantir a dignidade da pessoa humana.

O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS e as políticas públicas

No Estado contemporâneo, pautado pela consagração do Estado social e da progressiva busca pela efetivação da igualdade social, tornou-se indispensável a reorganização da atividade estatal em função de finalidades coletivas, exigindo um planejamento estratégico adequado para sua consecução.

O reconhecimento dos direitos sociais representou um novo paradigma do direito, modificando a postura do Estado para o enfoque prestacional e orientando o modo de atuação dos governos para as políticas públicas.

A política pública representa uma atividade, um conjunto organizado de normas e atos unificados pela finalidade de realização de um objetivo determinado ou, num conceito mais elaborado:

[...] programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados [...] visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização dos objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. (BUCCI, 2006, p. 39)

Desse conceito, extraem-se como elementos da política pública: o programa (conteúdo), a ação-coordenação (atuação coordenada das estruturas do poder público) e o processo (conjunto de atos ordenados a um fim). (BUCCI, 2006, p. 40-46)

Confluem, na política pública, a política e o direito, aquela vislumbrando o modelo e arbitrando os conflitos e expectativas e este lhe conferindo atuação formal e vinculativa, em atuação conjunta do Poder Legislativo e do Poder Executivo. (BUCCI, 2006, p. 37)

Nas políticas públicas o direito não se volta ao já estabelecido, mas a ordenar o presente em direção a determinado futuro socialmente almejado, por meio de uma ordenação prospectiva que exige, além das normas de conduta e de organização, normas definidoras de diretrizes e de metas a serem alcançadas.

O sucesso da política pública em muito dependerá da qualidade do processo administrativo que a precede e programa, contemplando a coleta de informações sobre a realidade a transformar, a capacitação técnica e vinculação profissional dos servidores públicos e a disciplina dos serviços públicos. (BUCCI, 1997, p. 97) O caráter histórico da administração pública no Brasil, excessivamente formal e patrimonialista e com uma estrutura pouco unificada e coesa, não favorece o planejamento e implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento e à efetivação dos direitos de cidadania.

O equilíbrio financeiro e atuarial é estruturado, de forma destacada, na redação do artigo 40 da Constituição Federal ao lado do caráter contributivo e solidário, como princípio fundamental de estruturação e organização dos RPPS. Esse equilíbrio é caracterizado como uma política pública, pois se trata de um dever assumido pelo Estado de garantir um direito social específico, previdência social, a uma parcela da população (servidores públicos).

É importante destacar a importância do equacionamento do déficit atuarial, regularidade

no repasse das contribuições, política de investimentos e gestão dos benefícios, como objetivos dessa nova política previdenciária que devem conduzir suas aplicações baseadas na transparência, participação, planejamento, capacitação e controle.

Finalmente, há que se referir à distinção estabelecida entre as “políticas de governo” e as “políticas de Estado”, estas se diferenciando daquelas pelo seu horizonte temporal mais longo, algumas vezes medido em décadas e por estarem ligadas a valores consagrados constitucionalmente, o que lhes confere um caráter mais estável e inflexível, capaz de obrigar todos os governos de um Estado, independente do mandato a eles outorgado.

Participação dos segurados na gestão do RPPS

Embora a Constituição permita a participação do servidor na mudança do regime geral para o regime próprio, conforme declarações dos artigos 10 e 194, § único, VII da CF e a Lei Federal nº 9.717, em seu artigo 1º, inciso VI, além de previsão em resoluções e portarias do Ministério da Previdência, isto não acontece na vida real. Pelo contrário, muitas vezes o segurado não tem acesso sequer a sua ficha financeira individual contábil ou as avaliações atuariais.

Quanto a participar do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal do RPPS, pouco representa, pois os representantes da categoria, de fato, são minoria, o servidor conselheiro pouco conhece do tema que é muito técnico. Por outro lado, os conselheiros, mais que simples representantes da categoria, deveriam ser canais, para manter estreito contato com todos os servidores, de forma que sua participação e decisões no conselho espelhassem realmente a vontade da categoria.

Direitos e deveres entre os contribuintes e o poder público

Os deveres do poder público quanto ao seu regime próprio se faz presente na Lei nº 9.717, de 20 de Novembro de 1998, que 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.

Os municípios Pernambucanos, não todos, pecam em todos esses incisos, deixando o risco futuro dos segurados elevado. A falta de uma gestão de qualidade, escolha de pessoas qualificadas e a própria falta de interesse do gestor, estão aos poucos comprometendo o futuro dos segurados.

Hoje somente se tem acesso às informações relativas à gestão dos regimes próprios devido à obrigatoriedade recente do TCE junto aos órgãos, justamente para tentar amenizar o tão grande o problema que já se encontra.

Existem também no site do TCE/PE, diversas formas de consultas para que os contribuintes e a sociedade possam fiscalizar as contas, os gastos e as formas que os gestores devem prestar contas. O TCE é um dos principais aliados, se não o principal, no combate a práticas abusivas, desvios, desmandos dos gestores que se utilizam do dinheiro dos contribuintes indevidamente.

A PREVIDÊNCIA MUNICIPAL NO ATUAL CENÁRIO JURÍDICO E SUAS FORMAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Algumas políticas de incentivos fiscais, adotadas por certas empresas no Brasil, estão sendo abandonadas, o que conseqüentemente têm gerado uma diminuição na arrecadação de impostos e de receitas de Estados e Municípios. A situação está resultando na chamada crise financeira dos Municípios e Estados brasileiros. Se não bastasse, o Brasil se encontra mergulhado em uma crise política que parece não ter fim, com uma “guerra” declarada entre o Judiciário e o mundo político, o que atinge diretamente a população, que está tendo seus direitos fundamentais cerceados, bem como os servidores que não estão sendo valorizados, em face do argumento do alcance do teto da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O uso indevido e sem fiscalização do dinheiro dos contribuintes tem transformado os RPPS’s em verdadeiras bombas relógios, que a qualquer momento podem explodir e os únicos prejudicados serão os contribuintes.

De acordo com a Lei complementar nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu Art. 43, § 1º, II, é vedada qualquer modalidade de utilização da verba do contribuinte, estando este restrita em uma conta em separado do Município, senão vejamos:

Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.

§ 1º As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

§ 2º É vedada a aplicação das disponibilidades de que trata o § 1º em:

I - títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação;

II - empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas.

O Artigo em questão é claro quanto à vedação ao uso dos recursos previdenciários por meios dos gestores, não são permitidas as manobras, empréstimos e qualquer outro meio que se utilize dos recursos para outros fins que não sejam supervenientes a sua destinação legal.

O RPPS de cada município tem que ter uma conta exclusiva e em separado das que são utilizadas para os fins da gestão administrativa. Caso este que se torna uma espécie de poupança, que é aí onde os gestores se utilizam dessa “poupança” para alavancar recursos para uso, quando não se tem caixa.

Atuação e participação do Tribunal de Contas do Estado/PE

Legitimados para fiscalizar e julgar a Administração Pública Municipal e seus entes, o Tribunal de Contas de Pernambuco decidirá sobre a legalidade, a legitimidade, a eficácia, a eficiência e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas, que atuarão através das Auditorias ordinárias e especiais, instauradas pelo Tribunal de ofício ou por provocação de autoridade competente,

quando constatadas situações de excepcionalidade, e ainda para a formalização processual daquelas cuja natureza será atribuída pelo objetivo, extensão e método de procedimentos adotados, incluindo-se os operacionais, seus monitoramentos, e as de tecnologia da informação. (Redação dada pela Lei nº 14.725, de 9 de julho de 2012 e Art. 13, §§ 2º e 3º da Lei Orgânica nº 12.600/04).

Além das auditorias ordinárias e especiais, o Tribunal de Contas se utiliza das prestações de contas anuais para fiscalização e análise financeira das Prefeituras, Câmaras e seus RPPS. Não obstante, o TCE, hoje conta sistemas eletrônicos que os auxiliam no zelo do Dinheiro Público e do contribuinte, tais como e-TCEPE, e-CAP, Sistema Sagres e o LICON, todos os estes sistemas são conjuntos com os municípios, onde o Tribunal acompanha todo o seu passo a passo e está conectado com a máquina pública. (Disponíveis no site do TCE/PE: www.tce.pe.gov.br).

O Tribunal também para atuar em sintonia com os Cidadãos criou além da Ouvidoria, em seu site (www.tce.pe.gov.br) o “Acesso Rápido ao Cidadão” no ano de 2016, com os sistemas do “Tome Conta, Listas Enviadas à Justiça Eleitoral e o Serviço de Informação ao Cidadão”, com isso o TCE, busca aproximar cada dia mais o cidadão não somente ao órgão, mas também aos seus gestores municipais e estarem cientes do que está sendo feito com seu dinheiro.

O TCE/PE participa do Fórum Pernambucano de Combate a Corrupção (FOCCO/PE) que acompanhado do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), a Secretaria da Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco (SCGE-PE), a Controladoria-Geral do Município do Recife (CGM-REC), o Tribunal de Contas da União (TCU), o Tribunal de Contas do Estado (TCE-PE), o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público Estadual (MPPE), o Ministério Público de Contas (MPCO), o Ministério Público do Trabalho (MPT), a Polícia Federal (PF), a Polícia Civil de Pernambuco (PCPE), a Polícia Rodoviária Federal (PRF), a Receita Federal do Brasil (RFB), a Secretaria Regional do Trabalho e Emprego (SRTE), a Advocacia-Geral da União (AGU), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS), a Agência Pernambucana de Vigilância Sanitária (Apevisa), entre vários outros órgãos federais e estaduais.

Dentre todos os citados, o TCE em conjunto com o Tribunal de Contas da União, o Instituto Nacional do Seguro Social, a Secretaria Regional do Trabalho e Emprego, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Federal, o Ministério Público Estadual, o Ministério Público de Contas e também a Universidade Federal de Pernambuco, estão engajados entre todos os trabalhos, no combate à corrupção e desvio nos repasses das verbas da Previdência Municipal. Sobre as ações podemos citar alguns aspectos que são identificados com certa frequência: elevado déficit atuarial, não recolhimento das contribuições previdenciárias dos servidores e parte patronal, não elaboração de avaliação atuarial, descumprimento do limite para as despesas administrativas do RPPS, no caso de segregação de massa a não adoção de contabilização distinta para os planos financeiro e previdenciário, entre outros;

Conforme mencionado acima, é comum que os Municípios descontem, mas não repassem à previdência os valores devidos a título de contribuição, em consonância com os dispositivos legais. Todavia, é comum que este repasse não seja efetivado pelos municípios, fato que prejudica em demasia os segurados, servidores público, sendo estes efetivos ou contratados, sob o regime de contrato emergencial, os quais ainda são comuns na administração pública, apesar da exigência de concurso público pela Constituição Federal.

Neste passo, em se tratando da responsabilização daqueles que deveriam ser os principais envolvidos, e, por conseguinte os principais responsáveis pela prática criminosa, os gestores públicos, o tribunal vem lutando demasiadamente para buscar mudar o cenário dificultoso dos RPPS's dos municípios.

Anualmente, mais precisamente até o último dia do mês de março de cada ano, os municípios realizam suas prestações de contas anuais, onde se inclui os fundos de previdências. O TCE é dividido em seu organograma em: Sede (Recife) e Inspetorias Regionais espalhadas em: Petrolina, Arcoverde, Bezerros, Surubim, Palmares, Garanhuns e Salgueiro (desativada em 01 de maio de 2016 – onde se foi muito questionada sua desativação, devido a sua importância geográfica). Cada Inspetoria é responsável pela fiscalização de certa quantidade de municípios.

São através das prestações de contas e dos sistemas informatizados, onde são realizados os sorteios automáticos dos municípios que serão auditadas suas contas no ano corrente – referente ao exercício anterior – que as equipes de auditoria do TCE analisam as prestações de contas e “vão a campo” realizar as visitas técnicas de acompanhamento.

Outras formas de atuação são através de denúncias recebidas pela ouvidoria, órgão auxiliar do próprio TCE, onde é uma ferramenta de bastante apoio no combate à corrupção.

Após as visitas técnicas – previamente informadas aos municípios com antecedência de 03 (três) dias – as equipes elaboram suas peças técnicas, são elas “Laudo de Auditoria, Relatório Complementar e Nota Técnica de Auditoria” onde são analisadas pelo chefe da Regional e remetido a Sede, onde passa primeiro pelo Departamento de Contas Municipais para apreciação e posteriormente enviadas ao gabinete do conselheiro relator sorteado.

Após ser levada para apreciação do conselho (órgão colegiado do tribunal de contas responsável pelo julgamento das contas públicas) que julgará a prestação de contas, sua aprovação ou rejeição no conselho, e esta prestação de contas é remetida novamente a inspetoria regional responsável, onde são intimados os responsáveis legais para apresentação de defesa no prazo de 30 dias – Prazo de acordo com regimento interno do próprio TCE – que novamente através da sua equipe técnica emitirá seu parecer sobre o apurado na defesa e remetido após análise para o conselheiro relator, que juntamente com o Ministério Público de Contas apreciará novamente e será julgado em definitivo, onde após o julgamento a sentença é remetida para a Câmara Municipal da cidade em questão.

O que chama atenção é justamente o fato da Câmara Municipal ser a responsável final pela aprovação ou rejeição das contas apreciadas. O que gera uma certa desconfiança, pois é de suma afirmação que a maioria de vereadores eleitos nas cidades são pessoas que desconhecem sobre leis, sobre a importância do que está sendo apreciado e julgado.

A partir destes julgamentos – maioria política - realizados pelas Câmaras Municipais, o TCE começou a cobrar parecer de cada votante, no sentido de que cada item por eles apreciados tivesse sua justificativa embasada por leis, para que tornasse claro o seu motivo de aprovação ou rejeição.

Nas fiscalizações referentes ao regime próprio de previdência social são detectadas algumas irregularidades. Podemos citar alguns aspectos que são identificados com certa frequência: elevado déficit atuarial, não recolhimento das contribuições previdenciárias dos servidores e

parte patronal, não elaboração de avaliação atuarial, descumprimento do limite para as despesas administrativas do RPPS, no caso de segregação de massa a não adoção de contabilização distinta para os planos financeiro e previdenciário, entre outros.

Decisões do STF frente ao cenário político e o voto

Hoje em dia o voto do cidadão perdeu seu valor. Já vem sendo perdido, certamente, desde os primórdios. O valor do voto hoje varia de uns míseros trocados até um emprego comissionado ou de parentes em gabinetes onde eles nem precisam dar expediente. Os cidadãos precisam acordar que para a diminuição de políticos corruptos, de desvios de verbas públicas e empregos errados das verbas, é necessário sempre mudar o conceito de votação e escolha de seus representantes.

A noção de voto para a grande parte da sociedade é “troca de favores”, no sentido de que tem que se votar em quem te ofereça algo em troca, sem nem se importar no caráter, no que aquele político faz com o dinheiro público. A sociedade é levada por falácias e por promessas não cumpridas.

Diante de todos os esforços dos órgãos competentes, em especial o Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal, em uma decisão tomada ainda no ano de 2016, que tratou da definição de qual é o órgão competente (Casa Legislativa ou Tribunal de Contas) para julgar as contas do chefe do Poder Executivo que age como ordenador de despesas.

E adivinha quem venceu? O retrocesso de anos de combate, de luta e incansáveis fiscalizações foi vencida mais uma vez pela força política. Estão livres para concorrer às eleições, todos os políticos que tiveram contas rejeitas pelo Tribunal de Contas. Todos os corruptos estão livres para voltar a ativa e continuar a sugar o dinheiro público, do contribuinte.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A previdência social constitui atualmente tema de relevada importância não só pela elevada finalidade que destina prover, mas também pelo especial momento por que atravessa em razão de uma série de fatos, que vão desde a má administração de seus recursos ao acentuado envelhecimento da população brasileira, propiciando um número crescente de beneficiários do sistema em detrimento de um número cada vez menor de contribuintes do mesmo.

A criação de um regime próprio de previdência municipal é de grande valia e importância para os Municípios e seus servidores e essa ideia é também do Ministério da Previdência Social, que se manifestou recentemente, através do Secretário de Políticas de Previdência Social, Senhor Leonardo Rolim, proposta de fomento a novos Regimes Próprios de Previdência Social, como incentivo e também prestação de auxílio na gestão.

No início, os regimes próprios trazem vantagens diretas para as prefeituras, pois, no regime administrado pelo INSS, elas têm de recolher até 22% do salário do segurado, porcentagem que pode ser reduzida para a metade no regime próprio. Para os servidores, uma vantagem notável do regime próprio é a possibilidade de receber, no futuro, benefícios bem maiores do que o teto assegurado pelo INSS.

Na medida em cada Município entende o regime próprio como patrimônio do ente público, como um departamento da prefeitura, seus dirigentes que são nomeados para cargos de confiança do prefeito, o servidor não tem conhecimento do que seja regime próprio e o movimento sindical dá prioridade às lutas dos servidores da ativa. Não há diálogo, nem quando vão criar o RPPS. O Poder Executivo decide, o Poder Legislativo obedece e aprova. O Servidor é apenas um detalhe. Até mesmo o seu direito à participação, garantido pela Constituição e por Lei Federal são violados. A violação começa no processo de adoção do novo regime, isto é, já começa mal, exatamente pela falta de diálogo, com isso a farra com o dinheiro acontece e o servidor que tanto lutou contribuindo fica sem saber aonde o seu dinheiro foi parar.

No Regime Geral, o segurado filiado tem suas contribuições geridas pelo INSS, uma autarquia Federal, onde se há crime contra o INSS, quem fiscaliza é a Polícia Federal, já no regime próprio é a Polícia Civil, o mesmo se repetindo quanto ao Ministério Público e Poder Judiciário. O que envolve o INSS é sempre um órgão federal, envolvendo RPPS de Estado ou Município, órgãos estaduais.

O tema em questão sobre a previdência municipal e o uso deste órgão como fonte de renda e de votos para políticos, tende a crescer ainda mais, com a decisão tomada pelo STF, passando os poderes para aprovação ou rejeição de contas municipais para as suas Câmaras legislativas. Em recente notícia veiculada pelo site da Globo, onde trouxe a seguinte manchete “Déficit previdenciário dos estados pode crescer 57% até 2020, sem mudança de regras, rombo pode chegar a R\$ 101 bilhões”.

Imagina quanto aos municípios, onde um dos únicos órgãos de combate aos desvios de verba, que é o TCE, perde seu poder de combate, devido à manobra do STF em favor dos políticos.

Por mais que o TCE e outros órgãos tenham intensificado no combate e na tentativa de alertar o contribuinte, não se tem uma lei mais severa de punições aos maus gestores. Haja vista que é difícil saber a destinação dos gastos e os autores dos desvios e nem a sua devolução.

Uma maior e mais intensa participação e fiscalização por parte do próprio contribuinte seria um meio até mais eficaz de se descobrir os culpados pelos desvios, pois apenas “jogar” a culpa no prefeito, ou como também se diz, gestor, não é o meio mais combativo. Outro ponto seria a criação de leis com maior controle e rigidez na punição e sua melhor regulação dos fundos de previdência municipal, onde qualquer violação os levasse a sofrer punições severas, como prisão, devolução em dobro, entre outras, já que as punições atuais não passam de devolução e ter seu nome alçado a lei da ficha limpa.

O principal argumento utilizado pelos gestores que defendem esse modelo de previdência é a economia proporcionada pela independência de gestão previdenciária. Mas o que era para ser uma solução para os problemas financeiros enfrentados pelos municípios, vem se tornando motivo de preocupação para gestores, e, principalmente, servidores municipais.

Por conta do baixo volume de recursos financeiros e da diminuição de repasses do governo federal, algumas prefeituras acabam utilizando recursos do fundo de previdência própria para quitar dívidas ou aplicar em outros setores do município.

De acordo com o advogado Alessandro Lopes, presidente da Comissão de Controle da

Atividade Pública da OAB-PI, a utilização de recursos do fundo de previdência própria municipal para outros fins pode ser considerada um caso de improbidade administrativa. “A utilização desses recursos para outros fins pode ser considerada crime de apropriação previdenciário. As contribuições recolhidas devem ser repassadas para o fundo de previdência. Além de responder por improbidade administrativa, o gestor pode ser condenado a uma pena de 2 a 5 anos de reclusão”, explica.

Alessandro Lopes recomenda que os servidores dos municípios que adotam o regime de previdência própria estejam atentos ao repasse das contribuições. “Essas informações devem ser disponibilizadas a todos os servidores de maneira acessível. Ao identificar irregularidades, o primeiro passo é encaminhar a denúncia ao ministério público”, pontua.

Os rombos nas contas das previdências existem há anos, e no momento atual em que o Brasil se encontra, é bem significativo que os números se alardem ainda mais. Esses regimes por serem criados por leis próprias, não possuem uma fiscalização mais segura desde o início da sua vigência, visto que quase 80% dos RPPS surgiram antes que existisse uma legislação de âmbito nacional que os disciplinasse. “Como o plano de benefícios dos Regimes Próprios não comporta a prática de grandes inovações para a redução do seu custo, hoje não há solução possível para o déficit atuarial que não passe pela destinação de recursos para a previdência dos servidores”.

Com isto, retomando a hipótese denota-se que se confirma e vem se confirmando o que foi abordado neste trabalho, o que se vê, são municípios que devido a sua força política se sobressaem aos órgãos de combate à corrupção que lutaram e lutam para coibir os devaneios com o dinheiro público. Cada vez mais cidades se encontram com suas contas fragilizadas, e principalmente os fundos previdenciários. Os gestores recorrem a este recurso para quase tudo, mesmo que o órgão de controle, a exemplo do TCE, batalhe contra o uso destes recursos para outra coisa que não seja o pagamento dos vencimentos dos contribuintes, e com isso possa garantir para eles um futuro, já que hoje ainda é possível que alguns municípios paguem em dia, mas o futuro é de incerteza com o uso indevido dos recursos.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. DIREITO ADMINISTRATIVO DESCOMPLICADO. 29ª Edição, revista e atualizada. 2021 – Editora Método;

ARAÚJO, Fátima Fernandes de; SANT’ANNA JÚNIOR, Alfredo. Sistemas municipais de previdência para servidores: um bom negócio para o município. Mas... In: O Município no século XXI: cenários e perspectivas;

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acessos em: 10/06/2020, 12/07/2020, 05/10/2020 e 28 nov. 2020;

BRASIL. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm;

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari.

(Org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 2-3;

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 35, n. 108, abr./jun. 1998, p. 43;

CUNHA, Leonardo Carneiro. A Fazenda Pública em Juízo. 18ª Edição, revista, atualizada e ampliada. 2021 Editora Forense;

CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZZARI, João Batista. 25ª Edição, revista, atualizada. 2019 – Editora Forense;

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional – 13ª Edição-Ano 2021: Editora Juspodivm;

GIAMBIAGI, F. *et al.* Impacto de Reformas Paramétricas na Previdência Social Brasileira. 2007;

GOES, Hugo. Manual de Direito Previdenciário, 16ª Edição. 2020 – Editora Método;

GOMES, D. Regime de previdência social dos servidores públicos no Brasil. São Paulo, LTR, 2003;

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito das Coisas. Vol 5. 16ª edição. São Paulo: Saraiva, 2021;

MENDES, Gilmar Ferreira. Jurisdição Constitucional. Saraiva, 2017;

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UNB, 2009, p. 34;

Natanael Souza/Marcelo Costa - Jornal O. Prefeituras utilizam recursos da previdência para outros fins. PORTALODIA.COM. 2015. Disponível em: <https://www.portalodia.com/noticias/piaui/prefeituras-utilizam-recursos-da-previdencia-para-outros-fins-253852.html>. Acesso em: 22/06/2021;

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário – Edição 25ª 2020. Editora Impetus;

MELO, Lais. Sistema de Seguridade Social: como funciona?, Politize.2020; Disponível em: <https://www.politize.com.br/sistema-de-seguridade-social/> - Acesso em 22/06/2021;

Lei Complementar nº 101 de 04 de Maio de 2000;

Lei Complementar nº 103/2003;

METRING, Roberte Araujo. Pesquisas Científicas: planejamento para Iniciantes. Curitiba: Juruá, 2009;

OUVIDORIA TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Consulta de Demanda Formulada, Por Rafael de Sá Saraiva nº 16.755/2020. Site de Acesso disponível em: <http://sistemas.tce.pe.gov.br/sisouvExterno/Queixa!homeExterno>. E Resposta obtida em correio eletrônico: rafaeldesasaraiva@gmail.com. (ex-servidor do TCE – Inspetoria Regional de Salgueiro – Fechada em 2014 ao qual me auxiliou nesta pesquisa);

PERNAMBUCO. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Disponível em: http://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/tce/Lei-Organica-atualizada_2015.pdf. Acessos em: 10/10/2019 e 10/11/2020;

POR TATIANA FARAH, Jornal O GLOBO . Noticias Brasil. Eliana Calmon reafirma que há 'bandidos de toga'. Roda Viva. 14/11/2011 23:42. Acessado em 10/12/2020;

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 2000. Lei Complementar nº 101 de 04 de Maio de 2000; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 10/06/2021;

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 2000. Lei Complementar nº 103/2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp103.htm#:~:text=Autoriza%20os%20Estados%20e%20o,22. Acesso em: 10/06/2021; São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima — CEPAM. 1999. p. 155-172.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento. Uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 69-71;

SILVA, Delúbio Gomes Pereira da. Regime de previdência social dos servidores públicos no Brasil: perspectivas. São Paulo: LTR, 2003. p. 23-24;

SINTESE. Regime próprio de previdência: canto da sereia dos prefeitos para os servidores - 04 Novembro 2013. Disponível no site: <http://www.sintese.org.br/index.php/panorama/blogs-e-colunistas/roberto-santos/5540-regime-proprio-de-previdencia-canto-da-sereia-dos-prefeitos-para-os-servidores>. Acessado em 05/11/2020;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. SISTEMAS, CONSULTAS PROCESSUAIS, ACESSO A INFORMAÇÕES, LEGISLAÇÃO. Disponível no site: <http://www.tce.pe.gov.br/internet/>. Acessado em 05/10/2020; 25/07/2020; 10/09/2020 e 10/11/2020