

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - UERN
NÚCLEO AVANÇADO DE DIREITO DE NOVA CRUZ/RN
CURSO DE DIREITO

CARLOS MAGNO COELHO ALVES

A atuação dos controles interno e externo aplicados a gestão dos RPPS como forma de prevenir e/ou impedir saques espúrios em fundos previdenciários no âmbito do estado do Rio Grande do Norte.

Nova Cruz

2018

CARLOS MAGNO COELHO ALVES

A atuação dos controles interno e externo aplicados a gestão dos RPPS como forma de prevenir e/ou impedir saques espúrios em fundos previdenciários no âmbito do estado do Rio Grande do Norte.

Artigo apresentada à Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN – como requisito obrigatório para obtenção do título de Bacharel em Direito.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Glauber de Lucena Cordeiro

Nova Cruz

2018

© Todos os direitos estão reservados a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do(a) autor(a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu(a) respectivo(a) autor(a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

Catálogo da Publicação na Fonte.
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

A474a Alves, Carlos Magno Coelho

A atuação dos controles interno e externo aplicados a gestão dos RPPS como forma de prevenir e ou impedir saques espúrios em fundos previdenciários no âmbito do estado do Rio Grande do Norte.. / Carlos Magno Coelho Alves. - Nova Cruz, RN, 2018.

36p.

Orientador(a): Prof. Dr. Glauber de Lucena Cordeiro.
Monografia (Graduação em Direito). Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

1. Direito Previdenciário. 2. RPPS. 3. Controle Social. 4. Saques. 5. Tribunal de Contas e Ministério Público de Contas. I. Cordeiro, Glauber de Lucena. II. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. III. Título.

CARLOS MAGNO COELHO ALVES

A atuação dos controles interno e externo aplicados a gestão dos RPPS como forma de prevenir e/ou impedir saques espúrios em fundos previdenciários no âmbito do estado do Rio Grande do Norte.

Artigo apresentado à Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN – como requisito obrigatório para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em 29/11/2018

Banca Examinadora

Prof. Dr. Glauber de Lucena Cordeiro
Orientador

Prof. Agassiz de Almeida Filho

Prof.^a Danielle da Rocha Cruz

A ATUAÇÃO DOS CONTROLES INTERNO E EXTERNO APLICADOS A GESTÃO DOS RPPS COMO FORMA DE PREVENIR E/OU IMPEDIR SAQUES ESPÚRIOS EM FUNDOS PREVIDENCIÁRIOS NO ÂMBITO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE.

THE OPERATION OF INTERNAL AND EXTERNAL CONTROLS APPLIED TO THE MANAGEMENT OF THE RPPS AS A WAY TO PREVENT AND/OR PREVENT HEALTH OF THE FUNDS INVOLVED IN THE RIO GRANDE DO NORTE STATE.

Carlos Magno Coelho Alves¹

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. ESCORÇO HISTÓRICO. 2.1. IMPLEMENTANDO O RPPS: UMA VISÃO *LATU SENSU*. 2.2. A VINCULAÇÃO LEGAL DOS RECURSOS DO FUNDO PREVIDENCIÁRIO. 2.2.1. A VINCULAÇÃO LEGAL DE RECURSOS PREVIDENCIÁRIOS. 2.2.2. POLÍTICA DE INVESTIMENTOS DE RECURSOS DO FUNDO PREVIDENCIÁRIO. 3. OS CONTROLES APLICADOS À GESTÃO DO RPPS. 3.1. O CONTROLE PELO AMPLO ACESSO DO SEGURADO ÀS INFORMAÇÕES E GESTÃO. 3.2. O CONTROLE INTERNO. 3.3. O CONTROLE PELA SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. 3.4. O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. 4. ESTUDO DE CASO. 4.1. ESTUDO DE CASO: FUNFIRN – FUNDO FINANCEIRO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. 4.2. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS

RESUMO: Com o advento da Constituição Federal de 1988 a atuação dos controles interno e externos aplicados na gestão dos RPPS ganharam maior efetividade, uma vez que garante ao servidor público participação nos colegiados que gerenciam recursos previdenciários, assim como, também permite aos Tribunais de Contas atuarem nessa seara, inclusive, fazendo controle de constitucionalidade. Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo principal demonstrar a atuação do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte no Fundo Financeiro do Estado do Rio Grande do Norte (FUNFIRN), mediante Representação do Ministério Público de Contas, impedindo saques ilegais de recursos do fundo previdenciário. Nesse entretempo, é patente a insegurança que alcança os servidores públicos filiados ao FUNFIRN, pois com os saques ilegais realizados veem a sua aposentadoria ameaçada. Nesse passo, a importância dessa pesquisa se apresenta à medida que demonstra a importância da atuação do TCE/RN como órgão de controle externo, impingindo segurança jurídica aos RPPS.

PALAVRAS-CHAVES: RPPS. Direito Previdenciário. Regime Próprio de Previdência Social. Controle Social. Saques. Tribunal de Contas e Ministério Público de Contas.

¹ Bacharelado em direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN

ABSTRACT: With the advent of the Federal Constitution of 1988, based on internal and external results, the executives' management manages social security resources, as well as, the Courts of Accounts are also allowed to act in this area, including by exercising constitutionality control. In this sense, the main objective of this article is to act as the Federal Audit Court of the State of Rio Grande do Norte (FUNFIRN), through the representation of the Public Prosecutor's Office, a pension fund. At this time, it is a patent the insecurity that reaches the public resources affiliated to FUNFIRN, as illegal looting have made their retirement threatened. This is a process that has the effect of demonstrating security in the implementation of RPPS.

KEY WORDS: RPPS. Social Security Law. Regime of Social Security. Social Control. Serves. Court of Auditors and Public Prosecutor's Office

1. INTRODUÇÃO

No ano de 2014, o estado do Rio Grande do Norte publicou a Lei Complementar Estadual nº 526, de 18 de dezembro de 2014, que alterou a estrutura organizacional de seu Regime Próprio de Previdência Social, unificando os dois fundos existentes há época, o Fundo Financeiro e o Fundo Previdenciário, formando um único fundo, o Fundo Financeiro do Estado do Rio Grande do Norte (FUNFIRN).

A novel lei estadual, além da unificação, também autorizava a utilização de recursos do FUNFIRN para pagamento de despesas a ele não vinculadas, infringindo a legislação regulamentadora dos RPPS. Sendo isso amplamente divulgado pela grande mídia potiguar, gerou insegurança para a classe dos servidores públicos do Executivo Estadual.

Nessa perspectiva, diante da grande repercussão negativa que esse fato gerou, percebe-se a necessidade de se avaliar a postura de Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte e do Ministério Público de Contas, como órgãos de controle externos.

Portanto, questiona-se: a atuação dos órgãos de controle externos tem sido suficiente para inibir a realização de saques alheios a destinação legal dos recursos previdenciários?

Então, o objetivo do presente trabalho é avaliar a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte e do Ministério Público de Contas, no controle externo do sistema previdenciário dos servidores públicos do estado do Rio Grande do Norte, em especial, sua atuação em relação aos fatos descritos a seguir.

Para alcançar tal objetivo, será elaborado um esboço histórico sobre o surgimento da Previdência Social no mundo e no Brasil, será trazida também uma visão *lato sensu* sobre a implementação de regime próprio de previdência social em um Ente Federado, assim como a vinculação legal dos recursos aportados ao fundo previdenciário.

Abordar-se-á pelo menos três tipos de controles aplicados à gestão do RPPS. O controle efetuado pelo Conselho de Gestão do RPPS, o controle exercido pelo Ministério da

Previdência Social em consonância com Receita Federal do Brasil, e o controle externo executado pelo Tribunal de Contas.

Por fim, o último tópico versa sobre um estudo de caso, demonstrando a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, provocado por uma Representação do Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte, visando estancar saques realizados pelo Chefe do Poder Executivo Estadual junto ao Fundo Financeiro do Estado do Rio Grande do Norte.

2. Escorço histórico

Desde da antiguidade, as pessoas em geral, sobretudo os pobres e desvalidos ficavam desprotegidos de qualquer infortúnio da vida, previsíveis ou não. Eventos como a velhice, a morte, o desemprego, a prisão, a maternidade, entre outros, dependia do socorro direto da família ou de ações da igreja para amenizar a situação.

A partir do século XVI começam a surgir leis assistencialistas que buscavam garantir o mínimo necessário à subsistência humana, a exemplo disso, no ano 1.601, a Inglaterra, sob o reinado da rainha Isabel I, editou a Lei dos Pobres, que serve de marco inicial para o que conhecemos hoje no mundo como seguridade social².

A centenária Constituição do México, promulgada em 5 de fevereiro de 1917, tornou-se a primeira constituição no mundo a assegurar direitos sociais. É sem dúvida o marco do constitucionalismo social, transformando o próprio conceito de Estado, de acordo com RIZZI³.

Na mesma linha, a Constituição de Weimar, promulgada em 1919, assim como as constituições pós fim da primeira grande guerra mundial, surgem com uma predominância de princípios tais como a igualdade material, escrevendo a respeito, Bercovici⁴, leciona dizendo que essas constituições consistiram numa tentativa de estabelecer uma democracia social,

2 É imperioso relatar ainda que tais preocupações assistencialistas sempre existiram desde a antiguidade. Na Grécia e na Roma antiga havia instituições de cunho contributivo que tinha como objetivo prestar assistência os seus membros. Na Roma antiga, a *pater familias*, tinha o encargo de prestar assistência aos servos e clientes. (ARAÚJO, Francisco Carlos da Silva. **Seguridade Social**. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9311/seguridade-social>>. Acesso em: 01 out. 2018.)

3 RIZZI, Ester Gammardella. **Revolução mexicana: o direito em tempos de transformação social**. 2016. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-25052017-155455/pt-br.php>> Acesso em: 12-09-2018.

4 BERCOVICI, Gilberto. **Entre o estado total e o estado social: atualidade do debate sobre direito, estado e economia na República de Weimar**. 2003. Tese (Livre Docência em Direito Econômico) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/2/tde-22092009-150501/>>. Acesso em: 12-09-2018.

salvaguardando a ordem econômica, a família, a educação, a cultura e a função social da democracia.

No contexto brasileiro, aduz Pimentel⁵, em 24 de janeiro de 1923, foi editado o Decreto nº 4.682 que ficou conhecido como a Lei Eloy Chaves, essa lei inovou a sistemática até então aplicada à seguridade social pelas Constituições de 1824 e 1891, que previam socorros públicos, contudo de forma graciosa pelo Estado.

A fixação do termo *Seguridade Social* se dá no Brasil com a Constituição Federal de 1988 (CRFB/1988). Apesar de ser duramente criticado pelos pesquisadores liberais, conforme leciona o professor Ibrahim⁶, o termo adotado pela novel Constituição abarca uma considerável gama de ações com vistas a dar segurança social ao cidadão brasileiro.

A CRFB/1988 ao cunhar o termo Seguridade Social, alinhou o Estado brasileiro ao que dispõe a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), no seu Art. XXV⁷:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à **segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.** (grifo nosso)

O princípio da dignidade da pessoa humana, um meta princípio vinculado à pessoa, plasmado no Art. 1º, III, da CRFB/1988, apresenta-se como um fundamento republicano no qual está estabelecido o Estado brasileiro.

Sob a égide desse meta princípio, em seu art. 6º, a CRFB/1988, insere a previdência social no rol dos direitos sociais, estando aí lançada as bases da *Seguridade Social* no âmbito do Estado Brasileiro.

Destarte, consoante ao disposto na DUDH, o último legislador constituinte pousou a Seguridade Social sobre três grandes pilares, a saber: a saúde, a assistência social e a previdência social. Vejamos os artigos 194, 196, 201 e 203, CRFB/88⁸:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à **saúde, à previdência e à assistência social.**

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

5 PIMENTEL, Flávia Busato. **Regime Próprio de Previdencial Social:** breve estudo sobre as principais alterações ocorridas após a Constituição Federal de 1988. 2009. 89f. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Sul, Santa Catarina, 2009. Disponível em: <http://pergamum.unisul.br/pergamum/pdf/100553_Flavia.pdf>. Acesso em: 12-09-2018.

6 IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. - 19. ed. - Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 5

7 ONU. Organização das Nações Unidas no Brasil. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 12 setembro 2018.

8 Vade Mecum Juspodium: 2018. Salvador: Juspodium, 3.ed., 2018, p. 188.

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, [...].

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, [...].

Como está previsto constitucionalmente, a previdência social, muito embora esteja na classe de direito fundamental, não alcança automaticamente a todos os cidadãos, pois seu caráter contributivo permite que apenas certos indivíduos possam dela usufruir. Senão, vejamos o que ensina os brilhantes professores Castro e Lazzari⁹:

O Regime Geral de Previdência Social – RGPS, nos termos da Constituição atual (art. 201), não abriga a totalidade da população economicamente ativa, mas somente aqueles que, mediante contribuição e nos termos da lei, fizerem jus aos benefícios, não sendo abrangidos por outros regimes específicos de seguro social.

A Carta Magna vigente, em sua publicação original¹⁰, criou dois regimes públicos de previdência, o regime geral e o regime próprio, ambos de filiação compulsória. O regime geral (art. 201, CRFB/88) atende aos empregados do setor privado, por sua vez, o regime próprio (art. 40, CRFB/88) atende aos servidores públicos efetivos.

O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) tem no Art. 40 da nossa Lei Maior as principais normas de seu funcionamento, com destaque para a alteração do texto constitucional proporcionada pela Emenda Constitucional nº 41/03, externando a contribuição dos servidores ativos e inativos, assim como do Ente Federativo, seja ele da União, do Estado e Distrito Federal ou do Município, conforme leciona Castro e Lazzari¹¹.

De acordo com os ensinamentos de Ibrahim¹², os servidores públicos outrora possuíam regime previdenciário não contributivo, sendo para eles, naquela ocasião, a concessão do benefício como um prêmio pelo tempo trabalhado (*labore facto*).

Impende destacar as primeiras alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 20¹³, de 15-12-1998 que alterou o sistema de previdência social, promovendo a primeira significativa Reforma da Previdência.

9 CASTRO, Carlos Alberto Pereira.;LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. - 20. ed. rev. Atual. E ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 45

10 BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. (Org.). **Legislação Informatizada - CONSTITUIÇÃO DE 1988 - Publicação Original**. 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 03 out. 2018.

11 Cf. CASTRO, Carlos Alberto Pereira.;LAZZARI, João Batista., Op. Cit., p. 759.

12 Cf. IBRAHIM, Fábio Zambitte, Op. Cit. p. 120

13 BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 31 out. 2018.

A EC nº 20/1998 modificou os critérios de aposentadoria, tanto do servidor público, quanto do trabalhador da iniciativa privada, vinculando também as receitas previdenciárias ao pagamento de benefícios, possibilitou a criação de previdência complementar e ainda trouxe mudança na aposentadoria por tempo de serviço passando a ser por tempo de contribuição.

A aposentadoria do servidor público era tratada sob a responsabilidade plena do Tesouro, sem contrapartida alguma do servidor. No entanto, a reforma previdenciária produzida pela EC nº 03/1993, mudou essa realidade e alinou o RGPS ao RPPS quanto a forma contributiva. Ficando assim a nova redação do art. 40, § 6º “*as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores na forma da lei*”.

Analisando o tema, Rosana Cólen Moreno¹⁴ explica que:

A partir de 1993, o servidor público federal passou a contribuir com alíquotas progressivas (mínimo de 9% e máximo de 12%), sobre o total da remuneração, e a com previsão expressa de pagamento de insuficiências financeiras por parte da União, conforme Lei nº 8.688, de 21 de julho de 1993. Com a promulgação da Lei nº 9.630, de 23 de abril de 1998, todos passaram contribuir com 11% do total da remuneração.

As instituições por lei das contribuições foram de suma importância para o sistema previdenciário público, tendo em vista que até 1993 os servidores estatutários, através da relação *labore facto*, não contribuíam para a previdência pública. As alíquotas então criadas garantiam o benefício de pensão por morte.

Além do mais, essa alteração tendo ocorrido somente no ano de 2003, gerou um período deficitário que certamente correrá às expensas da sociedade.

Duas outras mudanças significativas foram trazidas pela EC 41/03, uma delas foi o fim da paridade entre ativos e inativos e a outra foi o estabelecimento do teto remuneratório equivalente ao RGPS.

Acerca dessa equiparação, preleciona Ibrahim¹⁵

[...] prevê a EC nº 41/03 a possibilidade da aposentadoria do servidor ficar limitada ao mesmo teto do RGPS sendo anualmente atualizado no mesmo mês do salário mínimo. A eventual diferença seria paga pelo regime complementar público, de ingresso voluntário. Isto é, somente terá proventos superiores ao limite do RGPS, o servidor que contribuir também ao regime complementar, de acordo com as regras gerais deste sistema, mediante entidades fechadas de previdência complementar pública, [...].

Outra questão trazida pela reforma, quiçá uma das mais controvertidas e que merece destaque neste trabalho, é a contribuição do servidor inativo e do pensionista.

14 MORENO, Rosana Cólen. **Manual de gestão dos regimes próprios de Previdência Social: Foco na prevenção e combate à corrupção**. São Paulo: LTr, 2016. 414 p.
15 Cf. IBRAHIM, Fábio Zambitte. Op., Cit., p. 767.

A incidência de contribuição sobre os proventos de aposentadoria parte da premissa correta, segundo aponta o magistério de Ibrahim¹⁶, uma vez que ninguém vive com o salário bruto e sim com o salário líquido, já descontados as parcelas legais, sobretudo a contribuição previdenciária.

Caso fosse mantido o modelo vigente antes da reforma, o servidor quando da sua aposentadoria passaria a receber mais, uma vez que deixaria de contribuir com o sistema, passando a receber sua renda bruta. Tal lógica se contrapõe a ideia do sistema previdenciário que é substituir com o benefício os ganhos em atividade, sendo esse o conceito predominante em todo mundo.

Perfunctoriamente, outra nuance de relevância para o tema, é o controle social trazido na nova ordem constitucional. O Capítulo II - Dos Direitos Sociais, em seu Art. 10 colaciona o direito de participação dos trabalhadores e empregados nos colegiados dos órgãos públicos cujos interesses previdenciários sejam objetos de deliberação.

Por sua vez é no Art. 40, CRFB/88, que encontramos todas as regras constitucionais direcionadas a criação e gestão dos RPPS, seja em qual esfera de governo for, assim como a criação de seus respectivos fundos previdenciários que por sua vez podem ser autarquias autônomas ou simplesmente uma extensão na própria estrutura administrativa do ente, no entanto, é vedada a existência de mais de um órgão de gestão para esse regime em cada ente estatal (Art. 40, §20, CRFB/88).

Esse órgão de gestão, que obrigatoriamente terá em seu conselho administrativo a presença de servidores beneficiários, administrará recursos alheios, cuja destinação é exclusiva para pagamento de benefícios previdenciários do respectivo regime. Vejamos o art. 1º, III, Lei nº 9.717, de 27-11-1997:

Art. 1º Os 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 deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

[...]

III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001).

16 Cf. IBRAHIM, Fábio Zambitte. Op., Cit., p. 769

O implemento de um controle social forte e transparente, é, sem sombra de dúvida, o grande desafio. Não deixar o fundo previdenciário submisso ao alvedrio do Prefeito, Governador ou Presidente da República é a grande missão do Conselho de Gestão do RPPS, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), dos Tribunais de Contas e porquê não também dos próprios beneficiários.

2.1. Implementando o RPPS: uma visão *latu sensu*

Hodiernamente, após a vigência da Emenda Constitucional nº 41, majoritariamente a doutrina entende que é pacífico a obrigatoriedade da instituição de RPPS¹⁷ por partes de estados e municípios brasileiros, conforme assevera Pietro¹⁸ uma vez que esse regime já era aplicado para com os servidores federais, por força da Emenda Constitucional nº 3/1993.

Contudo, essa obrigatoriedade não acontece na prática, posto que há mais de 60% de municípios no Brasil que ainda não possuem o RPPS devidamente implementado, como demonstrado no quadro logo abaixo.

Segundo o Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS-2018.1)¹⁹ publicado pelo Ministério da Fazenda, existem, até a publicação desse relatório, no Brasil um total de 2.096 RPPS em funcionamento, alcançando de 37,7% dos Entes Federados.

Após as alterações trazidas pelas emendas à Constituição suso mencionadas, o novo comando inserto no art. 40 de nossa Lei Maior, é claro ao dizer que aos servidores públicos que lhes é garantido o direito a filiar-se a um RPPS. Vejamos: “[...] é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas...”.

Assim, a compreensão do acima disposto é inteligível porque do termo “assegurado” empregado pelo legislador constituinte, não se pode extrair outro sentido senão o da obrigatoriedade, pois tal vocábulo evidencia que não constitui uma mera faculdade, mas uma imperiosidade o servidor público efetivo estatutário da administração pública ser filiado a um regime próprio de previdência; chega a ser um direito subjetivo do servidor público.

17 O inciso II do art. 2º da ON nº 02, considera-se regime próprio de previdência social o sistema de previdência estabelecido no âmbito de cada ente federativo que assegure, por lei, a todos os servidores titulares de cargo efetivo, pelo menos, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal. SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - MINISTÉRIO DA FAZENDA. **ON 02**: Orientação Normativa nº 02, de 31 de março de 2009. 2009. 28 p. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/06/ORIENTACAONORMATIVASPSn02de31mar2009atualizadaate11jul2014>>. Acesso em: 06 out. 2018.

18 PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. 1088 p. (978-85-309-6876-2).

19 **Indicador de Situação Previdenciária – ISP-RPPS-2018.1**. Brasília - Df, 2018. p. 51. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/06/Indicador-de-Situacao-Previdenciaria-ISP-01-2018-Relatorio-2018061....pdf>>. Acesso em: 03 out. 2018.

Nesse sentido colacionamos as palavras de Moreno²⁰:

Não é uma faculdade do servidor público efetivo ser filiado a um regime próprio de previdência, é um direito ser garantido constitucionalmente.

O *caput* do artigo 40 da CF/88 garante este direito, não fazendo nenhuma ressalva, nem deixando margens para interpretações diversas. A Constituição diz que é assegurado, não que é facultado ao servidor, regime de previdência de caráter contributivo e solidário, com observância das normas estatuídas pelo citado artigo 40.

Outro aspecto primaz na implementação do regime próprio de previdência que dele não se pode descuidar, é o seu financiamento com a indicação prévia da fonte de custeio.

Os art's. 40²¹ e 195, §5²² da CRFB/88 estabelecem que nenhum benefício previdenciário poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio. Assim, o financiamento da seguridade social, sobretudo da previdência social, se dá através de recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, acrescidos das contribuições dos servidores públicos ativos e inativos e dos pensionistas.

Segundo Rodrigues²³ foi o constituinte reformador de 1998 que, levando em conta premente necessidade de ajuste econômico e atuarial da previdência do servidor, fez-se necessário impor o caráter contributivo e solidário a ela, e ladeado pelo urgente equilíbrio financeiro, ambos pilares do sistema próprio de previdência impostos pela nova ordem constitucional e essencial a solvabilidade do RPPS.

Assim, aos poucos o regime previdenciário foi tomando corpo, definindo-se como um plano de benefício fechado, extensivo apenas àqueles que mantivesse uma relação de trabalho com o estado-empregador. Ademais a busca por novas fontes de receitas, considerando que o servidor-trabalhador financia apenas parte de seu benefício, carecendo de que o estado complemente com receitas advindas do orçamento público, levou a aplicação de parte da reserva do fundo previdenciário no mercado financeiro.

20 Cf. MORENO, Rosana Cólén. Op., Cit., p. 61.

21 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.

22 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: [...] § 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

23 RODRIGUES, Alex Albert. Financiamento dos Regimes Próprios. In: RANGEL, Herickson Rubim (Org.). **Gestão Previdenciária: Princípios e práticas de boa governança**. Brasília: Gráfica e Editora Qualidade Ltda, 2018. Cap. 4. p. 79-100. (978-85-64972-01-8). Disponível em: <<http://www.aneprem.org.br/>>. Acesso em: 01 out. 2018.

Com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, cognominada de Lei de Responsabilidade Fiscal, que trouxe normas de finanças públicas voltadas para a gestão e o equilíbrio fiscal, positivou em seu art. 69²⁴ o caráter contributivo do RPPS além do que inseriu também no mesmo dispositivo a organização do sistema com base em normas de contabilidade e atuária que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Como demonstrado alhures, o RPPS apesar de tratar com questões complexas, a sua implantação, na visão de Gushiken et al²⁵, é estabelecida seguindo uma lógica simples como demonstrado abaixo.

Primeiro cria-se um Grupo de Trabalho cuja finalidade é de dar transparência e oficialidade aos procedimentos administrativos, e por ser heterogêneo é necessário uma equalização de conhecimentos; a etapa da compilação de toda legislação previdenciária é essencial a correta identificação dos direitos que servirão de base para os cálculos atuariais.

A seleção dos grupos de servidores e seus respectivos direitos é essencial para o Ente Federado conhecer, previamente, mesmo antes de aprovada a lei, quais e quanto custará o regime previdenciário. Diretamente ligada a essa etapa está a preparação da base de dados de cada servidor beneficiário.

A etapa da escolha do modelo organizacional permitirá definir se o RPPS será gerido por um órgão interno do ente estatal, ou por uma entidade gestora autônoma. O desenho do plano é a etapa onde será definida a cesta de benefícios a ser oferecida.

Os estudos atuariais é a parte a ser executada por um atuário, regularmente inscrito no Instituto Brasileiro de Atuária, que definirá as hipóteses atuarias, os regimes e o método de integralização de capital.

As fases seguintes são a negociação com servidores e o Poder Legislativo, a elaboração do projeto de lei com os devidos ajustes, e por fim a comunicação à sociedade em geral e, em especial, aos servidores envolvidos.

Concernente ao regime de financeiro a ser adotado pelo RPPS, a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e a Portaria MPS nº 403/2008, de 10 de dezembro 2008, republicada no Diário Oficial da União (DOU) em 12-12-2008, no seu art. 4º da delibera o seguinte:

24 Art. 69.O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

25 GUSHIKEN, Luiz et al. **Regime próprio de previdência dos servidores: como implementar?**: Uma visão prática e teórica. Brasília: Mpas, 2002. p. 209-224 17 v. (85-88219-2). Colaboradores: Augusto Tadeu Ferrari, Wanderley José de Freitas, José Valdir Gomes, Raul Miguel Freitas de Oliveira. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_081014-111359-413.pdf>. Acesso em: 03 out. 2018.

Art. 4º Os RPPS poderão adotar os seguintes regimes de financiamento de seu plano de benefícios para observância do equilíbrio financeiro e atuarial:

I - Regime Financeiro de Capitalização;

II - Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura;

III - Regime Financeiro de Repartição Simples.

§ 1º O Regime Financeiro de Capitalização será utilizado como o mínimo aplicável para o financiamento das aposentadorias programadas e pensões por morte de aposentado.

§ 2º O Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura será utilizado como o mínimo aplicável para o financiamento dos benefícios não programáveis de aposentadoria por invalidez e pensão por morte de segurados em atividade.

§ 3º O Regime Financeiro de Repartição Simples será utilizado como mínimo aplicável para o financiamento dos benefícios de auxílio-doença, salário-maternidade, auxílio-reclusão e salário-família.

§ 4º O método de financiamento atuarial mínimo para apuração do custo normal dos benefícios avaliados no Regime Financeiro de Capitalização será o Crédito Unitário Projetado, devendo constar a perspectiva de crescimento das alíquotas na Nota Técnica Atuarial e no Relatório da Avaliação Atuarial.

Em respeito a temática do presente trabalho, discorrer-se-á apenas sobre o regime financeiro de repartição simples, o de capitalização e o regime financeiro de repartição simples com segregação de massa.

Então, à luz do art. 2º, XIII, da portaria retromencionada, conceitua-se que o regime financeiro de repartição simples é aquele financiado com recursos oriundos dos servidores ativos, parte dos inativos e parte dos pensionistas (*ex vi* dos §§ 18 e 21 do art. 40 da CRFB/88), além da parte advinda do ente público formador.

Uma das marcas desse regime é o pacto de gerações, onde os servidores da ativa contribuem para o pagamento dos benefícios dos servidores inativos ou pensionistas, o regime de repartição simples busca o equilíbrio atuarial.

Contudo, na opinião de Moreno²⁶ esse modelo é deveras arriscado em razão da marcha progressiva na inversão da pirâmide etária, senão vejamos:

Entretanto, tal modelo se reveste de risco iminente, tendo em vista a inversão da pirâmide entre servidores ativos e inativos, ou seja, o número de aposentados cresce desproporcionalmente ao número de contribuintes, o que levado a um aumento expressivo no orçamento público.

Por sua vez o regime financeiro de capitalização, conforme disposto no art. 2º, XI, da portaria acima referida, pode ser conceituado como o regime em que as contribuições vertidas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, acrescidas às receitas geradas e demais espécies de receitas, por exemplo a compensação entre regimes, seja suficientes para a formação dos recursos necessários a cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios e da taxa de administração.

26 Cf. MORENO. Rosana Cólen. Op., Cit., p. 140

O regime financeiro de repartição simples com segregação de massa é na verdade a junção dos dois primeiros regimes de financiamento.

Para uma melhor compreensão do que é esse último regime financeiro, é basilar entender que segregação de massa é a separação, mediante lei, dos segurados vinculados ao RPPS em dois ou mais grupos distintos em uma determinada data, que a partir dessa separação um grupo integrará o Plano (fundo) Financeiro e outro grupo o Plano (fundo) Previdenciário.

Por fim, o Plano Financeiro continuará sobre o regime de financeiro de repartição simples e o Plano Previdenciário adotará o regime financeiro de capitalização.

2.2. A vinculação legal e a política de investimentos de recursos do fundo previdenciário

2.2.1. Vinculação legal de recursos previdenciários

Até aqui teve-se uma visão geral sobre o conceito, evolução e rotinas de implantação do RPPS no sistema de previdência social brasileiro. Nesta seção abordaremos a temática da vinculação legal dos recursos financeiros aportados no fundo previdenciário e da política de investimentos desses tais recursos.

É cediço que o acesso à previdência social é um direito garantido constitucionalmente, mediante um sistema organizado pautado por princípios gerais da administração pública e designadamente por princípios singulares da previdência pública, presentes em nosso arcabouço jurídico.

Destarte o caráter público empregado na gestão dos recursos destinados a fazer frente as obrigações inerentes ao RPPS, tal gestão não pode e nem deve acontecer desconectada dos princípios fundantes da administração pública presente na CRFB/88, uma vez que é forçosa a aplicabilidade de tais princípios por tratar-se de recursos públicos, assim como, não deve descuidar também do princípio infraconstitucional que vincula o uso dos recursos previdenciários ao pagamento de despesas ligadas veda ao RPPS.

Quanto aos princípios constitucionais, podemos destacar em especial o princípio da supremacia do interesse público, princípio do equilíbrio financeiro-atuarial do sistema, e o princípio da responsabilidade dos gastos públicos, conforme entendimento do Superior Tribunal Federal (STF)²⁷.

Nesse diapasão a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, dispõe sobre as regras gerais da previdência pública, trazendo em seu bojo, no inciso III, art. 1º, a positivação

²⁷ ADI 3.853, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 12-09-2007 e DJe 26-10-2007. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3853&processo=3853>> Acesso em 03 out 2018

daquilo que a doutrina e jurisprudência designa como “princípio da indisponibilidade dos recursos previdenciários”, vejamos:

Art. 1º Os 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 deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios: [...]

III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, **somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes**, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001). **Grifos nosso.**

Os recursos vinculados ao RPPS, seja de qual ente for, de acordo com o texto de lei acima explicitado, não poderão ser aplicados em nenhum outro pagamento, senão o pagamento de benefícios previdenciários dos aludidos regimes.

Ademais, os recursos previdenciários oriundos de contribuições previdenciárias, por terem natureza tributária com destinação específica, além de empréstimos contraídos junto a organismos internacionais, uma vez aportados ao fundo previdenciário passam a gozar de natureza pública, ficando assim blindados e indisponíveis a atos imediatistas e espúrios de governantes, inclusive estão protegidos também de sofrer qualquer constrição judicial (penhora, sequestro, etc.), assim preleciona Moreno²⁸.

Continuando na esteira da lei geral a previdência pública, é mister destacar a vedação que se faz no inciso V, art. 6º:

Art. 6º Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos: [...]

V - vedação da utilização de recursos do fundo de bens, direitos e ativos para empréstimos de qualquer natureza, inclusive à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a entidades da administração indireta e aos respectivos segurados.

Como acima exposto, a lei também veda expressamente a utilização dos recursos fundeados para empréstimos de qualquer natureza, mesmo que seja direcionado para a União, Estados e Municípios, como também para entidades da administração indireta.

Na mesma toada, segue a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 8, Parágrafo Único, disciplinando que: “Art. 8º, Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.

²⁸ Cf. MORENO. Rosana Cólen. op., cit., p. 69

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a lei dos orçamentos públicos, recepcionada pela Constituição Federal de 1988 com status de Lei Complementar, também determina em seu art. 71 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”.

Assim, *prima facie*, entendemos que os recursos previdenciários somente estarão disponíveis para fazer frente as despesas concernentes ao pagamento dos benefícios previdenciários, compensação financeira e despesas administrativas, sendo vedado e punível, nos termos da lei, o desvio de finalidade.

Entretanto, historicamente o Brasil coleciona desvio de finalidades no uso dos recursos do fundo previdenciário, segundo Chagas²⁹ o dinheiro da previdência social financiou parte da construção de Brasília, além de ter financiado também a ponte Rio-Niterói, a Transamazônica e a Usina de Itaipu.

2.2.2. Política de investimentos de recursos do fundo previdenciário

A Emenda Constitucional nº 20, de 1998, incluiu na Constituição Federal o art. 249, que assegura mediante lei a adição de recursos dos respectivos tesouros, a União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o direito de constituir fundos integrados de qualquer natureza.

A Lei nº 9.717/1998, de 27-11-1998 (Lei Geral da Previdência Pública), estabelece em seu artigo 6º, inciso IV³⁰ que a aplicação financeira dos recursos do Fundo Previdenciário do RPPS é de caráter obrigatório.

A partir de então, o Banco Central do Brasil (BACEN) editou a Resolução nº 3.922³¹, de 25-11-2010, que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdências.

A Resolução em comento lança as diretrizes para os investimentos dos recursos do fundo previdenciário, dispondo em Art. 1º que os tais recursos dos RPPS devidamente instituídos, deverão ser aplicados conforme o disposto nela, vejamos:

29 CHAGAS, Antonio Henrique. **Desvio de Recursos na Previdência Brasileira:** Recursos previdenciários usados para construir Brasília, Transamazônica, ponte Rio-Niterói e outras obras. 2012. Disponível em: <<http://antoniohenriquechagas.blogspot.com/2012/11/>>. Acesso em: 10 out. 2018.

30 Art. 6º Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos: [...]

31 BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). Resolução nº 3.922, de 25 de novembro de 2010. Dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachme>>. Acesso em: 08 out. 2018.

Art. 1º Os recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios nos termos da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, devem ser aplicados conforme as disposições desta Resolução. (Redação dada pela Resolução nº 4.604, de 19/10/2017.)

§ 1º Na aplicação dos recursos de que trata esta Resolução, os responsáveis pela gestão do regime próprio de previdência social devem: I - observar os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez, motivação, adequação à natureza de suas obrigações e transparência; II - exercer suas atividades com boa fé, lealdade e diligência; III - zelar por elevados padrões éticos; IV - adotar práticas que visem garantir o cumprimento de suas obrigações, respeitando, inclusive, a política de investimentos estabelecida, observados os segmentos, limites e demais requisitos previstos nesta Resolução e os parâmetros estabelecidos nas normas gerais de organização e funcionamento desses regimes.

Diante da obrigação legal de investir e da imposição reguladora de como fazer esse investimento, emerge a necessidade de se manter no RPPS um programa de qualificação de seus gestores e servidores, especialmente quanto as atividades de riscos com destaque para a área de investimento para afastar o amadorismo da gestão dos recursos.

Como já dito em linhas anteriores, a aplicação dos recursos deverá atender o estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional, além do mais observar duas vedações disposta, respectivamente, no inciso V e VI, ambos do art. 6º da Lei 9.717 de 27-11-1998:

[...]

V - vedação da utilização de recursos do fundo de bens, direitos e ativos para empréstimos de qualquer natureza, inclusive à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a entidades da administração indireta e aos respectivos segurados;

VI - vedação à aplicação em recursos em títulos públicos, com exceção de títulos do Governo Federal;

A resolução do BACEN anteriormente mencionada, regulamenta no art. 4º e incisos que os responsáveis pela gestão do RPPS, antes de cada exercício, deverão definir a política anual de aplicação dos recursos, além de indicar o modelo de gestão a ser adotado e os critérios para a contratação de pessoas jurídicas autorizadas para o exercício profissional da administração de carteiras.

Outro aspecto de relevância sobre a aplicação de recursos do RPPS, regulamentado na resolução do BACEN acima indicada, são as indicações de aplicação no segmento de renda fixa e no segmento de renda variável e investimentos estruturados.

É importante ressaltar que o resultado da política de investimento e/ou aplicações financeiras é para o RPPS, além da contribuição do segurado, da contribuição patronal e da compensação financeira, uma fonte de receitas, uma vez que os esses rendimentos integram o montante do fundo, refletindo no equilíbrio financeiro e atuarial.

3. OS CONTROLES APLICADOS À GESTÃO DO RPPS

As unidades gestoras dos RPPS possuem a hercúlea missão de gerir a segunda maior folha de pagamento de um Ente Federativo, perdendo apenas para a folha de pagamento dos servidores ativo. Some-se a isso a imposição legal de investir os recursos previdenciários no intrincado mercado financeiro.

Conforme o ISP-RPPS-2018.³² a massa populacional de segurados ativos dos RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios brasileiros é de 4.942.609 (quatro milhões, novecentos e quarenta e dois mil, seiscentos e nove); por sua vez o número de segurados inativos (aposentados e pensionistas) é da monta de 3.132.262 (três milhões, cento e trinta e dois mil, duzentos e sessenta e dois).

Segundo esse relatório, a razão entre servidores ativos em relação aos inativos é da ordem de 1,58 (um vírgula cinquenta e oito), ou seja, há atualmente menos de dois servidores ativos para cada servidor inativo, o que já é preocupante em razão do crescimento da população idosa que, em 2017, já ultrapassava a casa dos 30 milhões de idosos³³.

As cifras movimentadas pelos RPPS ultrapassam os bilhões de reais, em um último levantamento publicado pela Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda³⁴, no ano de 2015, o montante dos recursos aplicados ultrapassavam os R\$ 165 bilhões de reais.

Diante de números tão expressivos e sem se esquecer de que o êxito do sistema previdenciário, de forma geral, está intrinsecamente ligado a qualidade de vida futura do segurado e de seus dependentes, se faz necessário uma gestão cuidadosa centrada no controle amplo e efetivo como *condicio sine qua non* para garantir conformidade legal, equilíbrio atuarial e transparência aos RPPS.

Considerando o objetivo de nosso trabalho, abordaremos quatro tipos controles aplicados à gestão dos regimes próprios de previdência social.

3.1. O controle pelo amplo acesso do segurado às informações e gestão

32 **Indicador de Situação Previdenciária – ISP-RPPS-2018.1.** Op., Cit., p. 18-19

33 BRASIL. Rodrigo Paradella. Ibge (agência de Notícias). **Número de Idosos cresce 18% em 5 anos e ultrapassa 30 milhões em 2017.** 2018. Editoria: Estatísticas Sociais. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20980-numero-de-idosos-cresce-18-em-5-anos-e-ultrapassa-30-milhoes-em-2017>>. Acesso em: 25 out. 2018.

34 Disponível em <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps/>>. Acesso em: 12 out 2018.

O legislador constituinte fez assentar no art. 10³⁵ da Constituição Federal de 1988, o direito dos trabalhadores à ampla participação nos colegiados dos órgãos públicos que versem sobre interesses previdenciários, cujo objetos sejam a discussão ou deliberação.

Seguindo o escopo constitucional o inciso VI do art. 1º, da Lei nº 9.717/1998 ratificou o pleno acesso dos segurados a toda e qualquer informação relativa a gestão do regime ao qual está filiado, assegurando também a sua participação nos colegiados e instâncias de decisão que trate de seus interesses. Vejamos:

[...]

VI - pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;

No plano infralegal também é amplamente ratificado, como não poderia deixar de ser, o direito dos segurados quanto ao acesso às informações dos RPPS que acharem pertinente. A Orientação Normativa nº 02 do Ministério da Fazenda, de 31-03-2009, no art. 21, *caput* e parágrafo único, estabelece que a Unidade Gestora deve assegurar o acesso as informações, solicitadas mediante requerimento e disponibilizando-as na melhor forma para o segurado interessado, inclusive por meio eletrônico, relatórios contábeis, financeiros, entre outros.

Recentemente a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, vem como forma de encorpar o direito de acesso às informações, instrumentalizando o princípio constitucional da publicidade, uma vez que se constitui como o novo marco regulatório na transparência das contas públicas, estabelecendo ritos que devem ser observados pela Administração Pública direta e indireta.

Percebe-se que falta participação e diálogo social quanto à gestão democrática dos RPPS, o que é exponenciada pelo fator cultural. O brasileiro historicamente não costuma participar das deliberações que lhe dizem respeito, muito embora, na lição de Pietro³⁶ “o princípio da participação popular na gestão e no controle da Administração Pública é inerente à ideia de Estado Democrático de Direito, referido no Preâmbulo da Constituição de 1988, [...]”.

35 Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

36 Cf. PIETRO. Maria Sylvania Zanella Di. Op., Cit., p. 782

Dissertando sobre o assunto Isadora Dias Medeiros³⁷ *apud* Carmem Lúcia Antunes Rocha³⁸ afirma que “não há como se efetivar plenamente direitos difusos e coletivos sem a presença atuante do cidadão, sem que ele desempenhe o seu papel político. O silêncio das praças tornam ineficazes as normas preexistentes [...]”.

Se por um lado é fundamental a participação do segurado comum na gestão do RPPS, por outro lado, é cada vez mais necessário que essa gestão seja executada por pessoas singularmente capacitadas e especialmente certificadas pela Associação Brasileira das Entidades dos Mercados e de Capitais (Anbima).

Consoante a lição de Moreno³⁹ a Anbima é a responsável pela certificação de profissionais que atuam na área de investimento, assim como também certifica os profissionais que desempenham atividades de gestão profissionais de recursos de terceiros, como é o caso dos RPPS.

O equilíbrio na efetivação do direito subjetivo do segurado em participar da gestão do RPPS, frente a latente responsabilidade daqueles envolvidos na gestão do regime previdenciário, pode provocar, em certa medida, uma polêmica. Acerca do tema “Profissionalização e universalização da participação social” Alonso⁴⁰ assevera:

O princípio da qualidade da participação pode gerar uma falsa polêmica. Por um lado, argumenta-se que os participantes devem ser especializados em previdência, técnicos, com alto grau de conhecimento acerca do assunto. Por outro lado, argumenta-se que devido à abrangência da Previdência, universal e obrigatória, deveria haver uma *desprofissionalização*, podendo qualquer cidadão ser o representante do povo no diálogo social. A polêmica é falsa, pois o perfil dos participantes irá depender dos diferentes objetivos e formas de participação almejadas.

Destarte, por ser um dos interessados no bom funcionamento, o beneficiário, além do Governo e dos entes instituidores do RPPS, deve buscar atuar cada vez na gestão de sua previdência social, pois dela receberá a proteção devida durante a sua vida, garantindo a manutenção de renda em situações de risco como velhice, doença e maternidade⁴¹.

37 MEDEIROS, Isadora Dias. O Amicus Curiae na democracia participativa brasileira. In: DIAS JUNIOR, José Armando Ponte; SILVA, Aurélio Carla Queiroga da; LEITE, David de Medeiros (Org.). **Participação Política e Cidadania: Amicus Curiae, audiências públicas parlamentares e orçamento participativo**. Curitiba: Appris, 2018. Cap. 1, p. 22. (978-85-473-0912-1).

38 ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 115

39 Cf. MORENO, Rosana Cólen. op., cit., p. 267

40 BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. (Comp.). Parte 1. Análise comparada da participação social em gestão previdenciária. In: ALONSO, Fidel Ferreras. **Diálogo Social e Gestão Participativa**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2003. Cap. 1, p. 7-55. Coleção Previdência Social, Série Debates.

41 BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (Comp.). Parte 1. Análise comparada da participação social em gestão previdenciária op., cit., p. 12

3.2. O Controle interno

Esse tema “controle interno” está intimamente ligado ao item anterior, sobretudo porque a participação popular é a efetivação plena de controle interno.

Cabe ressaltar que a lei não padroniza uma estrutura básica para o funcionamento dos RPPS, uma vez que em certa medida feriria a autonomia do ente instituidor.

Na prática, as Unidades Gestoras que possuem a finalidade precípua de administrar, gerenciar e operacionalizar o RPPS, inclusive na arrecadação, concessão e pagamento dos benefícios, adotam uma estrutura básica, formada por uma diretoria executiva, conselho de administração e conselho fiscal. Nesse formato, as ações de controle interno ficam a cargo do conselho fiscal.

A IN Conjunta MP/CGU nº 01⁴², de 10-05-2016, conceituou controle interno como sendo o:

conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados: a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; b) cumprimento das obrigações de accountability; c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos.

Nas palavras de Moreno⁴³ o controle interno, no âmbito de uma unidade gestora de RPPS, é o “controle exercido por seus próprios servidores, atuando em prol da verificação da legalidade da concessão de benefícios e da forma como os recursos são geridos”.

Observando os conceitos amplos do termo controle interno, acima estabelecidos, entendemos que os atos do controle são o que podemos chamar de primeira linha de defesa na proteção dos recursos do fundo previdenciário. Os gestores, bem como os beneficiários, tem o dever de zelar pelo bom gerenciamento do RPPS.

É relevante mencionar a Proposta de Emenda a Constituição nº 45/2009, da autoria do então Senador Renato Casagrande (PSB/ES), tramitando no Senado Federal, que versa sobre as atividades do controle interno no âmbito da administração pública, propondo a inserção do inciso XXIII ao art. 37 da CRFB/88, cujo texto é abaixo transcrito:

42 BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. 01: Instrução Normativa Conjunta MP/CGU. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf>. Acesso em: 13 out. 2018.

43 Cf. MORENO. Rosana Cólén. Op., Cit., p. 250

Art. 37 [...] XXIII – As atividades do sistema de controle interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a que faz referência o art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública, contemplarão em especial as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição, e serão desempenhadas por órgãos de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas na forma da lei.

O senador Inácio Arruda, relator da PEC na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) argumenta em seu parecer que:

A proposta fortalece a estruturação dos sistemas de controle interno em todas as unidades federativas, caracterizando sua atuação como essencial para o funcionamento da administração pública e firmando a moralizadora exigência de que o sistema seja organizado com base em órgãos permanentes e em carreiras específicas de servidores concursados.

Portanto, como se depreende da propositura da PEC em comento, entendemos que o controle interno é de fato essencial para cumprimento de uma boa gestão de recursos públicos, em especial aqui os previdenciários, contudo em nosso ordenamento jurídico há uma laguna quanto a padronização normativa em relação a esse tema.

Alerta Moreno⁴⁴ que se o controle interno não for eficaz no seu papel, pode gerar prejuízos que podem causar a inviabilidade do RPPS, como é o caso das folhas de pagamentos dos servidores públicos, que não passam pelo escrutínio prévio do controle interno, sendo necessário depois auditá-las por consultorias que muitas das vezes desconhece as nuances relativas às carreiras dos servidores públicos.

Ademais, é importante frisar que um dos fatores que enfraquece as ações do controle interno é a cultura ainda dominante empregada pelos governantes em nomear pessoas sem o conhecimento e experiência necessária para gerir um órgão que lida com questões tão complexas, como é o caso dos RPPS.

É saudável a rotatividade de gestores e fundamental para a hígidez do sistema previdenciário, contudo, essa rotatividade não deve acontecer de forma irresponsável ou somente para acolher os partidários políticos.

3.3. O controle pela Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda

É importante deixar registrado que com a reforma ministerial ocorrida com a Medida Provisória nº 726/2016 convertida na Lei nº 13.341/2016, de 29 de setembro de 2016, o INSS foi transferido para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, e as questões previdenciárias seguem as diretrizes do Conselho Nacional de Previdência, ficando as demais questões a cargo da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda.

⁴⁴ Cf. MORENO. Rosana Cólén. Op., Cit., p. 251

Nessa Tônica, o Programa PRÓ-GESTÃO⁴⁵, criado pela Portaria MPS nº 185, de 14 de maio de 2015, de adesão facultativa, lançado pela Secretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social/Ministério da Fazenda, cujo objetivo principal é incentivar os RPPS a adotarem melhores práticas de gestão previdenciária e essencialmente na gestão de investimentos, por ser área de maior risco.

Convêm destacar que a certificação institucional auferida pelo PRÓ-GESTÃO não se confunde com a certificação individual de qualificação obtida por um determinado gestor ou servidor.

O art. 4º da portaria que criou o programa, estabelece que o RPPS somente receberá o certificado PRÓ-GESTÃO se forem cumpridas ações nas dimensões de Controles Internos, Governança Corporativa e Educação Previdenciária.

Enfatiza Rosana Cólen Moreno⁴⁶ que “o principal objetivo do Pró-Gestão é o de profissionalizar a gestão de recursos da previdência, fortalecendo as entidades gestoras.”

Outro instrumento de controle empregado pela Secretaria de Previdência é o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), criado pelo Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, cujo objetivo é atestar a adequação dos RPPS às disposições constitucionais, legais e regulares.

A Portaria nº 402, de 10 de dezembro de 2008, que regulamenta a lei geral da previdência no serviço público, dispõe em seu art. 28 e incisos, que o descumprimento do disposto nessa lei e na referida portaria pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, implicará:

I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União; II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União; III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais. IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo RGPS em razão da Lei no 9.796, de 5 de maio de 1999.

Por fim, é de salutar importância registrar que há uma celeuma por parte dos entes federativos, questionando o poder penalizador do CRP que barra transferência constitucionais aos entes federados seria inconstitucional. Em jurisprudência sedimentada nos tribunais federais, tal proposição já está vencida.

45 BRASIL. SUBSECRETARIA DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. **MANUAL DO PRÓ-GESTÃO**: Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito e dos Municípios (Portaria MPS nº 185/2015, alterada pela Portaria MF nº 577/2017). Brasília, 2018. 62 p. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/05/MANUAL-DO-PR%C3%93-GEST%C3%83O-RPPS-VERS%C3%83O-FINAL-2018>>. Acesso em: 08 out. 2018.

46 Cf. MORENO, Rosana Cólen. Op., Cit., p. 262

3.4. O controle realizado pelo Tribunal Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN)

Historicamente, esse dever de prestar contas a um órgão externo foi assente em todas as constituições do Brasil. Na Magna Carta de 1988, o art. 70, parágrafo único, com a redação dada pela EC nº 19 de 1998, destaca que “[...] Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.”.

Como descrito por Melo⁴⁷, as Cortes de Contas possuem a função essencial de proceder a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos, das administrações direitas e indiretas.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande (TCE/RN) do Norte criado pela Lei nº 2.152/1957, tem, segundo o comando constitucional a legitimidade para julgar e apreciar, no âmbito do controle externo, as contas públicas de todos aqueles que se enquadrem no que está disposto no art. 70, parágrafo único da CRFB/88.

Como se assim não fosse, a Lei Complementar nº 464, de 05 de janeiro de 2012, do Rio Grande do Norte, em seu art. 1º dispõe sobre a competência do TCE/RN para emitir parecer prévio, avaliar, julgar, apreciar, entre outras ações, as contas da administração pública direta e indireta, inclusive dos fundos especiais.

A lei complementar que criou o TCE/RN, no seu Capítulo III, também definiu quanto a iniciativa da fiscalização, que pode ser por iniciativa própria do tribunal, quando fiscaliza diretamente os atos e contratos que resultem receita ou despesa.

Por iniciativa do Poder Legislativo quando chamado a emitir pareceres conclusivos sobre matéria de temática pertinente, assim como realização de auditorias. A iniciativa também pode se dar mediante denúncia de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato.

E por fim, a iniciativa também se dará pelo uso do instituto da Representação. Utilizando-se desse instituto o Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte levou ao conhecimento do TCE/RN o caso que discorreremos logo a seguir.

47 MELO, Verônica Vaz de. Tribunal de contas: história, principais características e importância na proteção do patrimônio público brasileiro. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11198>. Acesso em 15 out 2018.

4. ESTUDO DE CASO

4.1. ESTUDO DE CASO 1: Fundo de Previdência e Fundo Financeiro dos Servidores Públicos do Estado do Rio Grande do Norte

Como desfecho do que já foi visto, detalhar-se-á a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, mediante Representação formulada pelo Ministério Público de Contas em relação ao caso do FUNFIRN.

O caso paradigma trazido a lume, está disponível na rede mundial de computadores, no sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, endereço eletrônico www.tce.rn.gov.br, Processo nº 005496/2015, interessado Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte (MPTCE/RN), assunto Representação, data de autuação 07-04-2015, Conselheiro Relator Paulo Roberto Chaves Alves.

Com a edição da Lei Complementar nº 308, de 25 de outubro de 2005, o RPPS do Estado do Rio Grande do Norte e o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte (IPERN) foram, respectivamente reorganizados e reestruturados.

Para tanto, na ocasião, foram criados dois fundos, o Fundo Previdenciário e o Fundo Financeiro do Estado do Rio Grande do Norte, e fixada a data de corte para a segregação de massa, qual seja, a data de publicação da referida lei no Diário Oficial do Estado (DOE), dia 26 de outubro de 2005.

Conforme a redação original dessa lei complementar, em seus artigos 15 e 19, respectivamente, estabelece que os segurados inscritos no RPPS após a data de publicação da lei seriam acobertados pelo Fundo Previdenciário, enquanto que os segurados inscritos até a data da publicação, teriam seus benefícios pagos pelo Fundo Financeiro.

O Fundo Previdenciário adotou o regime de financiamento de repartição simples, enquanto o Fundo Financeiro, o regime financeiro de capitalização, conforme explicado alhures.

O MPTCE/RN em sua Representação frente ao Poder Executivo Estadual, junto a Corte de Contas, às folhas nº 17, assim descreveu a situação dos fundos recém-criados: “O Fundo Financeiro herdou um passivo atuarial que faz com que apresente, desde sua criação, déficits atuariais cada vez maiores a cada exercício financeiro. Por outro lado, o Fundo Previdenciário apresentava superávits financeiros a cada cano”.

A sistemática implantada em 2005 e o cenário de desequilíbrio entre os fundos perduraram até ano de 2014, que exacerbado pela conjuntura econômica e a gestão ineficiente de folha de pessoal por parte do Poder Executivo estadual, levaram a um grave

desequilíbrio atuarial e financeiro, comprometendo o pagamento dos benefícios do regime de previdência dos servidores públicos do Estado do Rio Grande do Norte.

No final do ano de 2014, sem qualquer estudo técnico ou exposição de motivo que fundamentasse legal e tecnicamente a unificação dos fundos, e em afronta total à Lei nº 9.717/1998 e a Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008, no seu art. 22⁴⁸, o Chefe do Poder Executivo estadual, a então governadora Rosalba Ciarline, encaminhou à Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte o Projeto de Lei Complementar (PLC) que alterava dispositivos da Lei Complementar Estadual nº 308, de 25 de outubro de 2005⁴⁹, que depois de aprovado converteu-se na Lei Complementar Estadual nº 526/2014, de 18 de dezembro de 2014, promulgada em 19-12-2014.

A nova lei cuidou de unificar os fundos previdenciário e financeiro, criando o Fundo Financeiro do Estado do Rio Grande do Norte (FUNFIRN), também autorizou especificamente a utilização de recursos deles provenientes para o pagamento dos benefícios previdenciários do mês de dezembro e do décimo-terceiro salário de 2014, dos inativos da administração direta, indireta e pensionistas do Estado.

Passemos a fase processual do caso.

No dia 7 de abril de 2015, o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas apresentou Reclamação junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, embasada por um Procedimento Preparatório, instaurado no dia 09 de janeiro do mesmo ano, e também motivado pela ampla divulgação na grande mídia dos saques de recursos previdenciários, efetuados pelo Poder Executivo estadual.

O Procedimento Preparatório a que se referiu o Ministério Público de Contas em sua Reclamação, foi aberto em função de uma representação a ele direcionada por um Fórum Sindical composto pelos sindicatos Sindicato dos Servidores Públicos da Administração Indireta do Rio Grande do Norte (SINAI), Sindicato dos Policiais Civis do Rio Grande do Norte (SINPOL), Sindicato dos Técnicos da Secretaria da Tributação (SINTE), Sindicato dos Trabalhadores em Educação (SINTERN), Sindicato dos Trabalhadores em Serviço de Saúde do Rio Grande do Norte (SINDSAÚDE), e Sindicato dos Servidores Públicos da Administração Direta (SINSP).

Naquela ocasião, os sindicatos solicitaram ao MPTCE/RN que se pronunciasse sobre a aprovação e sanção da Lei Complementar Estadual nº 526, de 18 de dezembro de 2014.

48 **Art. 22.** Observado o disposto no artigo 25, o RPPS que implementar a segregação da massa, somente poderá alterar os seus parâmetros ou desfazê-la, mediante prévia aprovação da SPS.

49 Disponível em <<http://www.tce.rn.gov.br/>> Acesso em: 21 de outubro de 2018

O Ministério Público de Contas em sede de Representação, menciona ainda outros dois argumentos. O primeiro refere-se a ausência do repasse das contribuições recolhidas pelos servidores no mês de dezembro/2014, bem como a contribuição patronal e o percentual incidente sobre o décimo terceiro salário dos servidores estadual, totalizando um débito junto ao Instituto Previdenciário do estado do Rio Grande do Norte (IPERN) no valor de R\$ 93 milhões.

O segundo, está ligado ao fato de que o CRP emitido para o Governo do Estado do Rio Grande do Norte, encontrava-se vencido desde o dia 18-02-2015, e dessa forma o Estado ficaria, por força da Lei nº 9.717/1998, entre outras sanções, impedido de receber transferências voluntárias de recursos pela União.

Em sessão ordinária realizada em 12-02-2015, o Pleno do TCE/RN, à unanimidade, acolhendo parcialmente a Representação do Ministério Público de Contas, proferindo a Decisão nº 619/2015-TC⁵⁰, que julgou procedente apenas o pedido quanto a realização da Auditoria.

Quanto aos pedidos cautelares, decidiram os Conselheiros pelo seu indeferimento, uma vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal já determina que o Poder Executivo Estadual se abstenha de realizar novas despesas de pessoal, uma vez ultrapassado o limite máximo de gastos com pessoal.

Instaurada a Auditoria através da Portaria nº 020/2015-SECEXT/TCE/RN, de 17 de agosto de 2015, apresentado o respectivo relatório no dia 10 de novembro de 2015, encaminhando, dentre outros, o pedido para que houvesse suspensão de qualquer saque dos investimentos, tanto de curto prazo quanto de longo prazo, que compõem o Ativo do Fundo Previdenciário do Estado do RN.

O Pleno do TCE/RN em consonância parcial com Relatório de Auditoria e com o Parecer nº 2.672/2015-PG (Evento 3, fls. 85), proferiu novo Acórdão nº 715/2015-TC⁵¹, cabendo transcrever parte dispositiva:

a) Pela rejeição da representação ministerial no que pertine à declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 526/2014; b) **Pela procedência da representação ministerial para proibir de imediato o Governo do Estado a fazer novos saques nos recursos oriundos do extinto Fundo Previdenciário, conforme previsão da Lei Complementar nº 526/2014, determinando, ainda, que os recursos sacados a partir de 1º de maio de 2015 sejam devolvidos ao FUNFIRN até 31 de dezembro de 2016, onde**

50 Disponível em: <<http://www.tce.rn.gov.br/as/DOE/OUTROS/DOE13052015160312.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2018.

51 Disponível em: <<http://http://www.tce.rn.gov.br/as/DOE/OUTROS/DOE13012016175512.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2018.

permanecerão segregados. Por fim, deve o Governo do Estado apresentar a este Tribunal um cronograma de restituição dos saques ilegais no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação dessa decisão; c) Declaramos, também, a ilegalidade de todos os saques efetivados do FUNFIRN após o mês de abril de 2015, ou seja, a partir de 1º de maio, vez que não previstos e não permitidos pela Lei Complementar nº 526/2014; d) Para que o Governo do Estado do RN dê imediato cumprimento ao art. 22, parágrafo único e seus incisos da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem exceções ou condicionamentos. Além disso, assinamos um prazo de sessenta (60) dias para que o Governo do Estado do RN, após publicação desta decisão, informe as providências que tomou e as que está tomando para o efetivo cumprimento das regras do artigo 169, parágrafos 3º e 4º, da Constituição Federal, observado o disposto no art. 23, parágrafos 1º e 2º, da LRF. [...]

Conforme narrado pelo Parecer nº 402/2017-PG⁵² (Evento 11, fls. 5), do MPTCE/RN, os Autos estavam para receber parecer conclusivo, quando a grande mídia divulgou que o Poder Legislativo Estadual aprovou em regime de urgência, no dia 29-08-2017, a Lei Complementar Estadual nº 603/2017, autorizando saque de R\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões) do FUNFIRN pelo Governo Estadual.

O Pleno do Tribunal de Contas em referência ao Parecer acima indicado, determinou nos termos do voto do Conselheiro Relator, o Acórdão nº 354/2017, segue parte dispositiva:

[...] julgar pela procedência da representação, para negar aplicação das Leis Complementares nº. 526/2014, nº 575/2016 e nº 603/2017 (por possíveis inconstitucionalidades) no caso concreto -exercendo o controle difuso de constitucionalidade - e determinar a proibição imediata de novos saques nos recursos oriundos do extinto Fundo Previdenciário pelo Governo do Estado, denominado FUNFIRN, até ulterior deliberação desta Corte, nos termos da Súmula 347/STF e do art. 120, caput e art. 142, caput da Lei Complementar nº 464/2012, sob pena de imposição de multa ao chefe do Poder Executivo Estadual no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) por cada dia de não reposição dos valores eventualmente sacados, e , ainda, pela restituição do montante eventualmente já sacado em virtude do advento da Lei Complementar nº. 603/2017, em um prazo máximo de trinta (30) dias, contado da intimação pessoal desta decisão, sob pena de multa diária no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) ao chefe do Poder Executivo Estadual, em caso de não reposição dos valores.

Em mais uma tentativa, o Governo Estadual do RN encaminhou nova propositura de lei complementar estadual para a Assembleia Legislativa que resultou na Lei Complementar Estadual nº 620/2018, em 18-01-2018, que alterou a redação do artigo 18 da Lei Complementar Estadual nº 526/2014, conforme narra o MPTCE/RN na Quota nº 19/2018-PG.

Essa nova redação autorizava o Poder Executivo Estadual utilizar as aplicações financeiras a vencer para pagamento dos benefícios previdenciários aos segurados do RPPS do Estado do Rio Grande do Norte, com a obrigação de retorno ao FUNFIRN, até o ano de 2040.

⁵² Disponível em <<http://www.tce.rn.gov.br/>> Acesso em: 21 de outubro de 2018

O Pleno do Tribunal de Contas mais uma vez instado a se pronunciar pelo MPTCE/RN, determinou, através do Acórdão nº 12/2018 (evento 55), seguindo os termos do voto do Conselheiro Relator, cuja parte dispositiva segue abaixo:

[...] julgar pela negação da aplicação da Lei Complementar Estadual nº 620/2018 (por possíveis inconstitucionalidades) no caso concreto - exercendo o controle difuso de constitucionalidade, determinando a proibição imediata de novos saques nos recursos oriundos do extinto Fundo Previdenciário pelo Governo do Estado, denominado FUNFIRN, até ulterior deliberação desta Corte de Contas, nos termos da Súmula 347/STF e do art. 120, caput e do art. 142, caput da Lei Complementar nº 464/2012, sob pena, em caso de descumprimento desta decisão, de multa ao chefe do Poder Executivo Estadual no valor de R\$ 14.272,55 (quatorze mil, duzentos e setenta e dois reais e cinquenta e cinco centavos) com fulcro no art. 107, inciso II, alínea “f” da LCE nº 464/2012, com restituição do montante eventualmente já sacado em virtude do advento da Lei Complementar nº. 620/2018, em um prazo máximo de 30 (trinta) dias, contado da intimação, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ao chefe do Poder Executivo Estadual, com fulcro no art. 110 da LCE nº 464/2012, em caso de não reposição dos valores no prazo fixado, determinando ainda ao Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte - IPERN, órgão gestor do FUNFIRN, que se abstenha de realizar qualquer operação de saque ou movimentação nas aplicações financeiras – citadas na LCE Nº 620/2018 - remanescentes do FUNFIRN, sob pena de multa individual no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ao Presidente do referido Instituto em caso de descumprimento, com fulcro no art. 107, inciso II, alínea “f” da LCE nº 464/2012, por fim determinando ao Banco do Brasil S.A. e à Caixa Econômica Federal, o bloqueio de qualquer movimentação nos recursos integrantes do Fundo Financeiro do Estado do Rio Grande do Norte (FUNFIRN), inclusive os que se encontrarem aplicados em fundos de investimentos ou qualquer outra aplicação financeira.

Assim sendo, o TCE/RN utilizando-se de suas prerrogativas constitucionais, debelou mais uma tentativa de Chefe do Poder Executivo estadual de utilizar os recursos previdenciários, para os fins alheios a sua finalidade.

4.2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho apresentou a atuação dos controles interno e externos aplicados a gestão dos RPPS, como forma de imprimir confiabilidade aos RPPS. Todavia, é recorrente no meio dos servidores públicos a ideia de que o RPPS é um sistema inseguro e guiado pela vontade do chefe do poder executivo do Ente Federado, que pode ao seu alvedrio efetuar saques diversos da finalidade principal, comprometendo o equilíbrio financeiro-atuarial.

O RPPS pelo que foi apresentado no artigo, surge com a promulgação da Constituição Federal de 1988 contudo, somente com as emendas constitucionais nº 20/1998 e 41/2003, é que surge o regime previdenciário como conhecemos hoje.

Nesse diapasão, constata-se que o RPPS, por uma ter base constitucional, carrega consigo toda uma carga principiológica. Além dos princípios inerentes à administração

pública, também há aqueles princípios exclusivos, se assim podemos dizer, que norteiam todo o sistema previdenciário próprio. Vinculando tantos os Entes Federados quanto os servidores neles inseridos. Também não se pode olvidar de que a previdência social também está intrinsecamente ligada ao princípio da dignidade da pessoa humana, que é um princípio basilar da República brasileira.

Assim, como demonstrado no presente trabalho, os servidores público tem a prerrogativa constitucional de participarem de qualquer colegiado de órgão público, cujos interesses previdenciários sejam objeto de discussão ou deliberação. Assim sendo, os servidores públicos participam ativa e diretamente da gestão do fundo, o que é entendido como um fator de segurança.

Nesse ínterim, é possível verificar que, a depender da forma como esteja estruturado o RPPS, o órgão gestor tem a competência de gerir uma grande soma de recursos financeiros, cuja finalidade está vinculada ao sistema previdenciário, seja para pagar aposentados e pensionistas, ou para investir tais recursos no mercado de capital, a fim de gerar novas receitas.

Dado ao cenário de crise econômica que afeta drasticamente os estados e municípios, e paralelo a isso, some-se os problemas com a má gestão de folha de pagamento, os governantes se sentem atraídos pela grande soma de dinheiro aportado nos fundos previdenciários. Daí buscam criar mecanismos para utilizar-se desses recursos para fins diversos daqueles permitidos legalmente.

Dessa maneira, em um caso tratado dentro do presente artigo, destacamos a atuação conjunta do TCE/RN, do MPTCE/RN, das entidades de classe dos servidores públicos, e da grande mídia, no processo nº 005496/2015, que impediu o Chefe do Poder Executivo do Rio Grande do Norte a continuar efetuando saques ilegais no fundo financeiro. Dado a esse trabalho realizado pela Corte de Contas e pelo Ministério Público de Contas, restou demonstrado que o RPPS em geral, goza de satisfatório grau de segurança, e que não está a mercê da vontade do Chefe do Poder Executivo, como pensa equivocadamente a sociedade de forma geral.

A atual conjuntura, em certa medida, favorece o controle interno e externo dos RPPS, dada atuação da mídia e dos instrumentos de transparência. O Ministério Público de Contas no caso ora relatado, provocou a ação do Tribunal de Contas protegendo o sistema previdenciário do estado do Rio Grande do Norte.

Então, conjugando-se a atuação da mídia, dos servidores públicos nos órgãos de gestão de cada Ente Federado, a participação da sociedade como um todo, e mais a atuação dos

Tribunais de Contas e de seus respectivos Ministério Público de Contas, assim como a atuação dos demais órgãos responsáveis pela fiscalização dos RPPS, acredita-se que seria possível cada vez mais impedir saques ilegítimos nos fundos previdenciários dos Entes Federados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3.853**. Relator: GRAU, Eros. Tribunal Pleno, j. 12-09-2007 e DJe 26-10-2007. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3853&processo=3853>> Acesso em 03 out 2018

ARAÚJO, Francisco Carlos da Silva. **Seguridade Social**. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9311/seguridade-social>>. Acesso em: 01 out. 2018.

BRASIL. Banco Central do Brasil (BACEN). Resolução nº 3.922, de 25 de novembro de 2010. Dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachme>>. Acesso em: 08 out. 2018.

BERCOVICI, Gilberto. **Entre o estado total e o estado social**: atualidade do debate sobre direito, estado e economia na República de Weimar. 2003. Tese (Livre Docência em Direito Econômico) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/2/tde-22092009-150501/>>. Acesso em: 12-09-2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. (Org.). **Legislação Informatizada – Constituição de 1988 - Publicação Original**. 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 03 out. 2018.

BRASIL. Constituição (1998). Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 31 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. (Comp.). Parte 1. Análise comparada da participação social em gestão previdenciária. In: ALONSO, Fidel Ferreras. **Diálogo Social e Gestão Participativa**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2003. Cap. 1. p. 7-55. Coleção Previdência Social, Série Debates.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral Da União. **01**: Instrução Normativa Conjunta MP/CGU. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf>. Acesso em: 13 out. 2018

BRASIL. Rodrigo Paradella. Ibge (agência de Notícias). **Número de Idosos cresce 18% em 5 anos e ultrapassa 30 milhões em 2017**. 2018. Editoria: Estatísticas Sociais. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de->

noticias/noticias/20980-numero-de-idosos-cresce-18-em-5-anos-e-ultrapassa-30-milhoes-em-2017>. Acesso em: 25 out. 2018.

BRASIL. Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social. **Manual do Pró-Gestão**: Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito e dos Municípios (Portaria MPS nº 185/2015, alterada pela Portaria MF nº 577/2017). Brasília, 2018. 62 p. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/05/MANUAL-DO-PR%C3%93-GEST%C3%83O-RPPS-VERS%C3%83O-FINAL-2018>>. Acesso em: 08 out. 2018.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira.;LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. - 20. ed. rev. Atual. E ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 45

CHAGAS, Antonio Henrique. **Desvio de Recursos na Previdência Brasileira**: Recursos previdenciários usados para construir Brasília, Transamazônica, ponte Rio-Niteroi e outras obras. 2012. Disponível em: <<http://antoniohenriquechagas.blogspot.com/2012/11/>>. Acesso em: 10 out. 2018.

GUSHIKEN, Luiz et al. **Regime próprio de previdência dos servidores: como implementar?**: Uma visão prática e teórica. Brasília: Mpas, 2002. p. 209-224 17 v. (85-88219-2). Colaboradores: Augusto Tadeu Ferrari, Wanderley José de Freitas, José Valdir Gomes, Raul Miguel Freitas de Oliveira. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_081014-111359-413.pdf>. Acesso em: 03 out. 2018.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. - 19. ed. - Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 5

Indicador de Situação Previdenciária – ISP-RPPS-2018.1. Brasília - Df, 2018. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/06/Indicador-de-Situacao-Previdenciaria-ISP-01-2018-Relatorio-2018061....pdf>>. Acesso em: 03 out. 2018.

MEDEIROS, Isadora Dias. O Amicus Curiae na democracia participativa brasileira. In: DIAS JUNIOR, José Armando Ponte; SILVA, Aurélia Carla Queiroga da; LEITE, David de Medeiros (Org.). **Participação Política e Cidadania**: Amicu Curiae, audiências públicas parlamentares e orçamento participativo. Curitiba: Appris, 2018. Cap. 1. p. 22. (978-85-473-0912-1).

MELO, Verônica Vaz de. **Tribunal de contas: história, principais características e importância na proteção do patrimônio público brasileiro**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11198>. Acesso em 15 out 2018.

MORENO, Rosana Cólen. **Manual de gestão dos regimes próprios de Previdência Social**: Foco na prevenção e combate à corrupção. São Paulo: LTr, 2016. 414 p.

ONU. Organização das Nações Unidas no Brasil. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 12 setembro 2018.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. 1088 p. (978-85-309-6876-2).

PIMENTEL, Flávia Busato. **Regime Próprio de Previdencial Social**: breve estudo sobre as principais alterações ocorridas após a Constituição Federal de 1988. 2009. 89f. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Sul, Santa Catarina, 2009. Disponível em: <http://pergamum.unisul.br/pergamum/pdf/100553_Flavia.pdf>. Acesso em: 12-09-2018.

RIZZI, Ester Gammardella. **Revolução mexicana**: o direito em tempos de transformação social. 2016. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-25052017-155455/pt-br.php>> Acesso em: 12-09-2018.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil**: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 115

RODRIGUES, Alex Albert. Financiamento dos Regimes Próprios. In: RANGEL, Herickson Rubim (Org.). **Gestão Previdenciária**: Princípios e práticas de boa governança. Brasília: Gráfica e Editora Qualidade Ltda, 2018. Cap. 4. p. 79-100. (978-85-64972-01-8). Disponível em: <<http://www.aneprem.org.br/>>. Acesso em: 01 out. 2018.

BRASIL. Secretaria de Políticas de Previdência Social - Ministério da Fazenda. **ON 02: Orientação Normativa nº 02**, de 31 de março de 2009. 2009. 28 p. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/06/ORIENTACAONORMATIVASPSn02de31mar2009atualizadaate11jul2014>>. Acesso em: 06 out. 2018.

Vade Mecum Juspodium: 2018. Salvador: Juspodium, 3.ed., 2018, p. 188.