

RITA DE CASSIA RIBAS TAQUES

PREVIDÊNCIA SOCIAL E RESPONSABILIDADE PREVIDENCIÁRIA

Monografia de conclusão do Curso de Especialização Novas Tendências em Direito, pela Universidade Federal do Paraná e Fundação da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof. Jozélia Nogueira Brogliani

**CURITIBA
2002**

“PARA SER GRANDE, sê inteiro: nada
Teu exagera ou exclui.
Sê todo em cada coisa. Põe quanto és
No mínimo que fazes.
Assim em cada lago a lua toda
Brilha, porque alta vive.”

Fernando Pessoa

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
PRIMEIRA PARTE - QUESTÕES RELATIVAS A PREVIDÊNCIA SOCIAL	7
CAPÍTULO I – A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	7
CAPÍTULO II – ALGUNS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS	10
SEÇÃO 2.1 – PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CHILE	10
SEÇÃO 2.2 – PREVIDÊNCIA SOCIAL NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	11
SEÇÃO 2.3 – PREVIDÊNCIA SOCIAL NA FRANÇA	12
2.4 – A SEGURIDADE SOCIAL NA UNIÃO EUROPÉIA	13
CAPÍTULO III – PREVIDÊNCIA FUNCIONAL	15
SEÇÃO 3.1 – NECESSIDADE DE REFORMA – MODELO PARANAENSE ...	17
SEÇÃO 3.2 – DIREITO ADQUIRIDO	20
SEÇÃO 3.3 – PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR PARA O SERVIÇO PÚBLICO	27
SEGUNDA PARTE – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	29
CAPÍTULO I – APLICAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	29
SEÇÃO 1.1 – VISÃO GERAL	31
SEÇÃO 1.2 – INFLUÊNCIAS DA GLOBALIZAÇÃO MUNDIAL	33
CAPÍTULO II – CRITÉRIOS PARA A FORMULAÇÃO DE UM REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA FUNCIONAL	37
SEÇÃO 2.1 – LEITURA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL VOLTADA PARA A PREVIDÊNCIA FUNCIONAL	41
2.1.1. DISPOSIÇÕES PRELIMINARES	41
2.1.2. PLANEJAMENTO	41
2.1.3. RECEITA PÚBLICA	43
2.1.4. DESPESA PÚBLICA	43
2.15. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	44
2.1.6. GESTÃO PATRIMONIAL	45
2.1.7. TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO	45
SEÇÃO 2.2 – RESPONSABILIDADE PREVIDENCIÁRIA COM GASTOS DE PESSOAL	48
SEÇÃO 2.3 – COMENTÁRIOS À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL ...	53
CONCLUSÃO	56
REFERÊNCIAS	57

INTRODUÇÃO:

Ao constatarmos a situação em que se encontra a Previdência Social no Brasil somos tomados de assalto, inicialmente com a costumeira confusão que é feita entre as regras para o Regime Geral da Previdência Social – RGPS e para a Previdência Funcional, depois com as regras da Previdência Aberta e da Previdência Fechada, com facilidade verificamos a existência de um verdadeiro cipoal legislativo.

Por oportuno, carreamos a discussão um conceito informal ou mesmo popular, onde definimos a previdência social como um seguro que as pessoas pagam ao longo da vida pelo fato de sobreviverem após o período que permaneceram no mercado de trabalho. Seria como uma poupança que se acumula durante décadas para ser usufruída nos anos de velhice, devendo corresponder ao valor com que cada pessoa contribuiu nesse período.

Nesse passo, não se pode confundir previdência com assistência social, esta destina-se aos mais pobres, os quais poderão desfrutar de benefícios como a aposentadoria rural, sem nunca ter contribuído para a previdência. Entretanto, se pode constatar que nunca houve, por parte de nossos governantes, uma preocupação com o equilíbrio entre o que se paga e o que se vai receber no futuro.

Nos dois principais regimes de previdência, dos trabalhadores do setor privado e dos servidores públicos não existe nenhum equilíbrio atuarial, inferindo-se que a consequência desastrosa desse tipo de previdência, cujo modelo é chamado de “repartição”, é que com o passar do tempo acaba-se gerando um déficit de grandes proporções.

Os diversos estágios por que passou a Previdência Social no Brasil, ao longo de mais de 70 anos, evidenciaram a insuficiência do modelo, inobstante as diversas medidas postas em prática pelo Governo, visando a minimizar as falhas de um programa de nobre alcance social, sem dúvida, mas que se tornou ineficaz ante a realidade brasileira.

Importante que se ressalte, que a previdência é um direito social, contemplado na nossa Constituição como um direito fundamental, referindo-se aos trabalhadores integrantes do RGPS, sendo que para os servidores públicos encontra-se inserida na organização do Estado, onde dispõe sobre a Administração Pública.

O que constatamos é que no cumprimento das regras atualmente existentes há amparo para situações diferenciadas, assim, poder-se-ia indagar se o problema estaria nas atuais regras e a maneira como são interpretadas. Por outro lado,

não podemos descurar que nossa lei maior, a Constituição, é composta de preceitos e princípios, lembrando as palavras do Professor CLEMERSON MERLIN CLEVE¹, os princípios “*cimentam a unidade da Constituição, indicam o conteúdo do direito de dado tempo e lugar e, por isso, fixam standards de justiça, prestando-se como mecanismos auxiliares no processo de interpretação da Constituição e do direito infraconstitucional.*” Assim, mesmo as normas de menor densidade normativa e maior abstração, vinculam a conduta do legislador, do administrador, do magistrado e de todos os cidadãos.

Aqui, como em outras situações que alteram os direitos dos cidadãos, esbarramos na figura jurídica do “*direito adquirido*”, garantido constitucionalmente, devendo restar assegurado o respeito a situações já existentes. Mas a questão que se pretende focar é outra, como ensina o mestre RICARDO MARCELO FONSECA², “*a solução a ser encontrada no caso de conflito de dois valores jurídicos constitucionais não pode anular um deles para a sobrevivência de outro, mas sim compatibilizá-los.*”

O Direito é dinâmico, procura atender aos anseios de uma sociedade em incessante evolução histórica. Esse comportamento, incito à espécie humana, deu ensejo, inclusive a chamada “*interpretação evolutiva*” do texto Constitucional, assim conceituada por LUIS ROBERTO BARROSO³ como “*um processo informal de reforma do texto da Constituição. Consiste ela na atribuição de novos conteúdos à norma constitucional, sem modificação do seu teor literal, em razão de mudanças históricas ou de fatores políticos e sociais que não estavam presentes na mente dos constituintes*”.

Toda e qualquer alteração, modificação ou inovação, tem que se levar em consideração, conjuntamente, os textos constitucionais relativos às reformas administrativa e previdenciária. A primeira induz que os novos trabalhadores do setor público devam estar submetidos ao regime do emprego público, extinguindo-se ou restringindo-se o Regime Jurídico Único; a segunda indica que um dos possíveis caminhos seria a filiação dos novos servidores públicos ao Regime Geral de Previdência Social, o mesmo dos trabalhadores do setor privado.

Neste passo, vemos que nada angustia mais o homem do que a incerteza sobre o amanhã. Em decorrência dessa premissa, há uma rede de proteção ao trabalhador, seja ele da iniciativa pública ou privada, que tem sido uma das preocupações essenciais do Estado. O sistema previdenciário é um dos principais elementos dessa rede de proteção, responsável, em grande parte, pela estabilidade social e, algumas vezes, até pela distribuição de renda.

¹ CLÈVE, CLÉMERSON MERLIN. *A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade do Direito Brasileiro*, p. 35/36.

² FONSECA, RICARDO MARCELO. *Estudos de Direito do Trabalho*, p.61.

³ BARROSO, LUIS ROBERTO. *Interpretação e Aplicação da Constituição*, p. 137.

Equacionar e administrar a questão previdenciária constitui um dos principais desafios do momento histórico em que nos encontramos. O sucesso das administrações estaduais e municipais, sem esquecer de mencionar a federal, bem como o equilíbrio futuro das finanças públicas estarão diretamente vinculados à forma como venha a ser encaminhada essa questão.

Como veremos neste trabalho, mesmo que brevemente, existem Regimes Próprios de Previdência Funcional que requerem atenção e cuidados especiais no manejo de suas gestões. Requerem sólidas bases atuariais e financeiras para garantir o equilíbrio fiscal dos Estados e da certeza de que haverá recursos à serem investidos em educação, saúde, assistência social e tantas outras atividades que afetam diretamente a vida dos cidadãos.

Mister destacar as importantes mudanças trazidas pela novel Lei de Responsabilidade Fiscal que representam, sem dúvida, um marco histórico da Administração Pública. Esta é um dos mais eficientes instrumentos orientadores dos governantes para a responsável administração dos recursos públicos, pois consagra a transparência, o controle, o planejamento e a prevenção como princípios norteadores da gestão dos bens públicos, elegendo a Previdência Social como uma das áreas em que esses princípios devem incidir.

Essa lei e seu complemento, a Lei de Crimes Fiscais, impõe aos administradores públicos regras rigorosas de austeridade e moralidade na gestão dos recursos dos contribuintes, fiscalizações periódicas nessas contas e um sistema de freios e embargos sucessivos para quem iniciar processos que possam levar ao descontrole das contas, de forma a evitar os “fatos consumados” e, finalmente, prevêem punições aos que as descumprirem.

É preciso que todos vejam a Lei de Responsabilidade Fiscal, na verdade, como um caminho para a solução de muitos problemas, que é o desequilíbrio das finanças públicas como resultado de anos, décadas até, de gestões negligentes. A observância estrita de rigorosas normas de gestão financeira no setor público conduzirá à verdadeira solução, que é a aplicação, com critério, dos recursos disponíveis, de modo que se possa extrair o melhor resultado em termos de serviços à população. Eliminar o desperdício, comprimindo despesas onde isso for possível e, adotar critérios transparentes de administração orçamentária são duas medidas essenciais.

Destarte, as futuras medidas a serem adotadas para a instituição ou manutenção de um regime próprio de previdência para os servidores públicos, que seja compatível com a Lei de Responsabilidade Fiscal e demais legislações específicas, devem ser muito bem estudadas e discutidas, democraticamente, com toda a sociedade, que, no final, é quem paga a conta.

Todavia, mais premente do que acirradas discussões jurídicas sobre esse tema, é a mobilização da sociedade na tentativa de auxiliar nossos governantes a encontrarem uma saída para esse impasse, qual seja, viabilizar a previdência, equilibrando as contas públicas, garantindo a todos, no futuro, o pagamento de benefícios mais justos e dignos, quer sejam do setor público, quer sejam do setor privado.

PRIMEIRA PARTE - QUESTÕES RELATIVAS A PREVIDÊNCIA SOCIAL

CAPÍTULO I – A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Em um breve histórico temos que a legislação previdenciária surgiu no Brasil quarenta anos depois de seu aparecimento na Alemanha. Por sugestão do deputado Eloy Chaves, o Congresso Nacional criou, em 1923, por meio do Decreto Legislativo nº 4.682, a Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados em empresas de estrada de ferro. Esses trabalhadores e seus familiares passaram a ter direito à assistência médica, a medicamentos com preços especiais, à aposentadorias e pensões.

Esse regime era pouco abrangente, posto que as “caixas” foram organizadas por empresas e quase nunca se atingia o número necessário de segurados para se estabelecer as bases securitárias. Mesmo assim, a proposta continha dois princípios universais do sistema previdenciário, isto é, o caráter contributivo e o limite de idade, embora vinculado a um tempo de serviço.

A primeira crise financeira e administrativa do sistema previdenciário brasileiro ocorreu em 1930, ficando suspensas, pelo então Presidente Getúlio Vargas, as aposentadorias em vigor. Todo o sistema passaria por uma reestruturação, passando a incorporar praticamente todas as categorias de trabalhadores urbanos. Nos anos seguintes, foram criados seis grandes Institutos Nacionais em substituição às caixas de aposentadorias, que não eram organizados por empresas, mas por categorias profissionais ou um conjunto de profissões correlatas.

A legislação que surgiu manteve o caráter contributivo e aposentadoria por tempo de serviço com o limite de idade de 50 anos. Na década de

1920, o trabalhador só podia se aposentar com proventos integrais ao completar 50 anos de idade e com 30 anos de serviço. Quanto ao custeio, passou-se, então, a adotar a forma tripartite de financiamento dos benefícios: contribuição do trabalhador sobre o seu salário, do empregador sobre a folha de pagamento e a contribuição do governo federal, via pagamento das despesas de pessoal e de administração do sistema.

Ainda durante o governo Vargas, a aposentadoria dos funcionários públicos foi regulamentada pelo Decreto-lei. nº 1.713/39, que previa apenas aposentadoria por idade e invalidez, com proventos proporcionais ao tempo de serviço. Em 1941, o Estatuto dos Militares consolidou o sistema de aposentadoria dos servidores militares.

Por meio da Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS houve uma homogeneização dos planos de custeio e benefícios, culminando com a implantação do atual Regime Geral de Previdência Social – RGPS, operado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

Relata o ex-ministro da Previdência Social, REINHOLD STEPHANES⁴:

“quando o sistema era jovem – ou seja, o número de trabalhadores contribuintes era muito superior ao número de inativos – verificaram-se saldos de caixa que deveriam ser utilizados para garantir a viabilidade do sistema em conjunturas desfavoráveis. Entretanto, esses saldos, muitas vezes, foram utilizados para outras finalidades, distintas dos interesses previdenciários.

Os saldos da previdência foram usados na construção de Brasília, na constituição e no aumento de capital de várias empresas estatais, na manutenção de saldo na rede bancária como compensação pela execução de serviços de arrecadação de contribuições e de pagamento de benefícios”.

Os programas de previdência social, hoje no Brasil, são subdivididos em:

- a) *previdência social em sentido estrito*: financiada por recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e, ainda, de contribuições sociais dos empregadores e dos trabalhadores, além de receita oriunda de concursos de prognósticos;
- b) *previdência funcional*: dirigida a servidores públicos ocupantes de cargos efetivos, custeada por contribuições estatais e dos próprios servidores.

⁴ STEPHANES, REINHOLD. *Reforma da Previdência Sem Segredos*, p. 95.

- c) *previdência complementar*: com adesão voluntária a planos, através do aporte regular de contribuições, anteriormente regida pela Lei 6.435/77e hoje pela Lei Complementar 109/01., sendo consideradas complementares do sistema oficial de previdência e assistência social, enquadrando suas atividades na área de competência do MPAS, e que se subdivide em:
- i) *previdência complementar aberta*: destinada a uma clientela de caráter geral;
 - ii) *previdência complementar fechada*: destinada a grupos restritos de empregados de empresas, estas denominadas patrocinadoras e a categorias profissionais por intermédio dos seus sindicatos ou associações, denominados instituidores.

A matéria previdenciária tem todo o seu contorno traçado pela Constituição Federal de 1988, com alterações trazidas pelas Emendas n.º 19 e 20, onde faz distinta separação entre previdência pública e privada. Nosso maior interesse, neste caso, é o fato de que a primeira, que comporta duas espécies: a) Previdência Social em sentido estrito, administrada pelo INSS – Instituto Nacional do Seguro Social, integrante da seguridade social como parte da ordem social (CF arts. 22, XXIII, 24, XII, e Título VIII, nos arts. 194, 201 e 202) e b) Previdência Funcional, isto é, a seguridade dos servidores públicos (CF arts. 40e seus parágrafos e 149 parágrafo único), ressaltando que esta é regida pelo Direito Público.

O art. 6º da CF/88 enumera dentre os direitos sociais, o direito à previdência social e, o art. 7º, XXIV elenca na declaração de direitos dos trabalhadores a aposentadoria, sendo que o Título VIII “Da Ordem Social” destaca a seguridade social, destinada a assegurar a previdência social (art. 194), a que são reservados os arts. 201 e 202. Passou a Carta de 1988 a utilizar a expressão “*seguridade social*” para, sob ela, tratar da “saúde”, da “previdência social” e da “assistência social”, dando uma ordenação lingüística consistente, introduzindo a noção de “seguridade social” para substituir a expressão “previdência social”, em sentido genérico, utilizada nos textos constitucionais anteriores.

A “*previdência social*”, também denominada, doutrinariamente, de “seguro social”, é constituída por pagamentos ao indivíduo - o segurado – ou seus dependentes, como compensação pela perda parcial ou total de sua capacidade laborativa, geralmente mediante vínculo contributivo, onde os benefícios guardam alguma relação com as contribuições.

A “*assistência social*” envolve pagamentos em dinheiro, distribuição de bens ou prestação de serviços dirigidos a determinado grupo populacional, independentemente de contribuição e, no caso de benefício em dinheiro, sem qualquer relação com padrões prévios de renda do grupo populacional a que se destina (art. 203 CF/88).

Finalmente, a “saúde” é entendida como o conjunto de políticas e ações de natureza médica, sanitária, nutricional, educacional e ambiental, que visam o atendimento de determinados grupos populacionais.

Consoante parecer da lavra do I. Dr. SERGIO DE ANDRÉA FERREIRA⁵, “esta é a base constitucional da Previdência Social, de competência da União Federal, que compreende o Regime Geral da Previdência Social – RGPS (Lei 8.213/91), garantindo a cobertura de todas as situações previdenciárias de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte”.

É mister que se frise, previdência é um assunto de longo prazo, que perpassa governos e gerações. Por isso é importante que se tome consciência dos novos mecanismos de controle, transparência e avaliação, que foram colocados à disposição de toda a sociedade com as inovações trazidas pelas reformas constitucionais, de modo que possam ser previstos e corrigidos eventuais desvios que ameacem a solvência do sistema a longo prazo.

CAPÍTULO II – ALGUNS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS

SEÇÃO 2.1 – PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CHILE

O Chile foi pioneiro e modelo de reforma substitutiva com administração privada, não apenas na América Latina, mas, provavelmente, em todo o mundo, tendo exercido forte influência sobre as reformas previdenciárias na região. Nesse tipo de reforma foi extinto o antigo sistema público, o que significa que novas filiações não são admitidas e, substituído por um novo sistema, de caráter compulsório, administrado por empresas privadas sem fins lucrativos de dedicação exclusiva (AFP's), as quais cobram altas taxas de administração.

Os segurados do antigo sistema podiam optar por nele permanecer ou transferir-se para o novo. A filiação é compulsória para os trabalhadores assalariados mas, opcional para os autônomos.

No novo sistema as contribuições são definidas. Somente os segurados contribuem para o antigo e para o novo sistema; a contribuição dos empregadores foi eliminada e as dos segurados, do novo sistema, foram reduzidas como estímulo à transferência. De acordo com os dados estatísticos trazidos pelo professor CARMELO MESA-LAGO⁶:

⁵ FERREIRA, SERGIO DE ANDRÉA. Parecer denominado “Estudo Jurídico: Fase I”, datado de 10/10/96.

⁶ MESA-LAGO, CARMELO. Análise comparativa da reforma estrutural do sistema previdenciário realizada em oito países latino-americanos; descrição, avaliação e lições, p. 14.

“o valor da contribuição é de aproximadamente 13,1% sobre o salário do segurado e inclui: i) 10% para aposentadoria por idade deduzida uma comissão fixa, sendo o resto depositado em uma conta individual e investido pela AFP, além do retorno do capital ser acrescido à conta; e ii) a comissão da AFP mais um prêmio que é pago a uma empresa seguradora para cobrir riscos de invalidez e morte. Ademais o segurado pode contribuir voluntariamente até o máximo de 10% de seu salário, valor que é acrescido à sua conta individual. Todas as contribuições para a seguridade social são deduzidas pelo empregador e transferidas para a agência correspondente”.

No novo sistema os benefícios são definidos, isto é, o valor da aposentadoria é desconhecido, já que a sua fixação depende do valor líquido das contribuições mais o rendimento dos investimentos. A idade mínima para aposentadoria foi fixada em 60 anos para as mulheres e 65 para os homens, não havendo especificação quanto ao número de contribuições (exceto no caso do benefício mínimo que é de 20 anos).

No momento da aposentadoria, ao segurado é permitido escolher entre uma aposentadoria programada e qualquer AFP, ou uma anuidade paga por uma empresa seguradora de sua escolha, ou uma combinação de ambos. O valor da aposentadoria é fixado em uma unidade monetária de valor constante, periodicamente reajustada de acordo com a inflação.

SEÇÃO 2.2 – PREVIDÊNCIA SOCIAL NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

O nascimento do sistema público de seguridade social americano deu-se em 1935, com a aprovação do “Social Security Act”. O programa “Old Age and Survivors Insurance” destinava-se a prover recursos financeiros aos trabalhadores que se aposentavam e, pensões aos seus dependentes, em caso de morte.

Nesse país os programas privados de seguridade desempenham um papel complementar ao da previdência pública, repondo, no caso dos associados de baixa renda, uma fração significativa da remuneração pré-aposentadoria. Para os trabalhadores de renda mais alta, a manutenção de um poder aquisitivo elevado, após a aposentadoria requer uma complementação dos benefícios pagos.

Nos Estados Unidos, as aposentadorias e pensões pagas pelo sistema oficial são calculadas a partir do ganho médio real do segurado durante toda a sua vida ativa, sobre o qual incide uma alíquota variável. O resultado é que os

trabalhadores de nível de renda baixa, média e alta se aposentam com, respectivamente, cerca de 60%, 45% e 25% de seus salários de benefício⁷. O sistema oficial também garante aos segurados aposentados e inválidos uma renda mínima.

O limite de idade para a obtenção de aposentadoria é de 65 anos para homens e mulheres. No período de 2003 a 2007, no entanto, haverá um aumento gradual desse limite para 67 anos. O regime público norte-americano faculta aos contribuintes a possibilidade de aposentadoria antecipada a partir de 62 anos, com um benefício de valor menor.

À guisa de ilustração, nesse sistema previdenciário os funcionários públicos recebem uma combinação de três sistemas de benefícios: da Seguridade Social, cujo valor máximo é de US\$ 1.248 por mês; do Sistema de Aposentadoria do Funcionário Federal, cujo valor é calculado com base na média salarial ao longo de toda a carreira; e do Plano de Poupança Individual, cujo valor dependerá do quanto foi investido e do rendimento do fundo escolhido.

No primeiro sistema, o benefício é concedido no momento em que o funcionário completa 65 anos, no segundo sistema a idade mínima é de 62 anos, com 20 anos de serviço público. Para se avaliar a eficiência do sistema, inicialmente a previdência pública incluía apenas 6 em cada 10 assalariados americanos. Em 1986 a abrangência atingia a cifra de 95%. Os assalariados que permaneceram de fora são os ferroviários, alguns servidores públicos e os autônomos de baixa renda.

SEÇÃO 2.3 – PREVIDÊNCIA SOCIAL NA FRANÇA

Na França, o sistema estatal dispõe de uma aposentadoria básica e de uma complementar. Ambas são compulsórias, assegurando proventos de, em média, 80% das remunerações da atividade.

Esse sistema foi criado após a 2ª Guerra Mundial, sendo moldado para atingir as necessidades do governo de 1945, isto é: dar pensões imediatas aos mais velhos, principalmente àqueles que tiveram problemas financeiros após a inflação de 1930-1945; incentivar o crescimento e, também, criar um sistema para resistir a inflação do pós-guerra.

O Sistema Previdenciário Francês se sustenta em três pilares de Repartição. O primeiro é o da Seguridade Social que proporciona pensões básicas para

⁷ Livro Branco da Previdência Social – Versão Simplificada, MPAS, 1997, p. 8.

um grande número de trabalhadores, sendo que vários setores tem planos específicos, tais como servidores públicos, ferroviários, etc..

A Seguridade Social é um sistema único, proporcionado pelo Estado para os trabalhadores do setor privado e vários planos específicos para o setor público, como dito anteriormente. É co-administrado pelos sindicatos e empregados, mas amplamente controlado pelo Estado, que define as contribuições, os benefícios e o tratamento fiscal.

Proporciona benefícios definidos que não ultrapassam 1.250 EUR por mês, todavia, a contribuição é baixa, somente 6,55% do salário, limitado a 2.240 EUR por mês. Aqui as pensões são pagas diretamente pelo Estado.

O segundo pilar é um sistema compulsório e complementar para todos no setor privado.

Por fim, o terceiro é também um sistema compulsório e complementar mas somente para níveis de gerência no setor privado. Todos são co-administrados pelos sindicatos e pelos empregados, funcionando como plano de Benefício Definido.

2.4 – A SEGURIDADE SOCIAL NA UNIÃO EUROPÉIA

Interessante trazer à colação o que vem ocorrendo na Europa com relação à seguridade social, com o advento da antiga Comunidade Européia, hoje, transformada em União Européia.

Apesar da nítida prevalência dos aspectos econômicos no processo de integração europeu, sempre se mostrou presente a intenção de promover a melhoria das condições de vida e de emprego no âmbito da, então, Comunidade Européia.

A realização dos objetivos da União Européia tem sido fundada na supressão dos obstáculos relacionados à liberdade de circulação dos agentes econômicos, obstáculos esses que podem estar relacionados às restrições à admissão de estrangeiros e as restrições de caráter territorial das normas sobre seguridade social.

Mas a supressão destes últimos obstáculos necessita de certa intervenção por parte da União Européia, para que se torne possível a coordenação dos sistemas nacionais de seguridade social em benefício de todas as pessoas que se deslocam dentro dela, em particular, dos trabalhadores migrantes, quaisquer que sejam

as diferenças entre os níveis e condições de proteção das legislações nacionais que lhes forem aplicáveis.

Exemplificando, surgem situações como a do trabalhador italiano que contribuiu durante boa parte da sua vida para a Previdência Italiana e, agora, está prestes a gozar de aposentadoria a ser paga pelo governo alemão, pois lá trabalha como cidadão europeu.

Nesse sentido, importante ressaltar que a União Européia mostra-se consciente dos direitos que devem ser assegurados aos seus cidadãos e trabalhadores, bem como do apoio a ser dispensado aos desempregados, deficientes e idosos. O direito fundamental dos cidadãos da União Européia, de viver e trabalhar no Estado-Membro de sua escolha, está consagrado no Tratado de Roma⁸, texto fundador da Comunidade, onde estão igualmente inscritos os compromissos de melhorar a proteção social dos trabalhadores e de ajudar os desempregados a se prepararem para novas profissões.

Não obstante, cada Estado-Membro da Europa comunitária que tenha desenvolvido o seu próprio regime de seguridade social e sua própria legislação laboral, muitas das atuais divergências diminuirão, pois a Comunidade reconhece a necessidade de harmonização da legislação social, como imperativo do fortalecimento da Comunidade.

Embora existam dificuldades na harmonização de diferentes legislações, os direitos fundamentais devem ser respeitados. Nesse sentido, a União Européia procura definir um número mínimo de regras que deverão ser observadas em todos os Estados-Membros. Ademais, fica aberta a possibilidade de serem atingidos níveis mais altos de proteção aos trabalhadores, além dos patamares mínimos estabelecidos como obrigatórios para todos os Estados Europeus.

O ponto inicial da proteção social é o direito assegurado ao cidadão comunitário de viver e trabalhar em outro Estado-Membro, nas mesmas condições e desfrutando dos mesmos benefícios e proteção social em vigor no seu próprio país.

No que diz respeito aos direitos relativos à segurança social dos trabalhadores que se deslocam de um Estado-Membro para outro, bem como de sua

⁸ Em 05/03/1957 foi assinado em Roma o Tratado que instituiu a Comunidade Econômica Européia (hoje União Européia), o qual contém título destinado à abordagem da "livre-circulação de pessoas, de serviços e de capitais". No capítulo que trata dos trabalhadores, o artigo 51 estabelece:

"O Conselho deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, tomará, no domínio da segurança social, as medidas necessárias ao estabelecimento da livre-circulação dos trabalhadores, instituindo, designadamente, um sistema que assegure aos trabalhadores migrantes e às pessoas que deles dependam:

- a) a totalidade de todos os períodos tomados em consideração pelas diversas legislações nacionais, tanto para fins de aquisição e manutenção do direito às prestações, como para o cálculo destas;
- b) o pagamento das prestações aos residentes nos territórios dos Estados-Membros".

família, foram alcançados progressos. Neste campo, a União Européia adotou medidas a fim de recomendar critérios comuns aplicáveis aos regimes nacionais de seguridade social, especialmente quanto a pensões, seguro-doença e prestações familiares.

Hoje, busca-se assegurar a igualdade de tratamento a todos os membros da União Européia, de determinar que a legislação nacional deve ser aplicada, de somar períodos de seguro, emprego ou residência, cumpridos de acordo com diferentes legislações que foram aplicadas sucessivamente.

Assim, verifica-se a busca da solução dos problemas de harmonização das legislações nacionais de seguridade social na União Européia, tendo em vista a necessidade de valorização do direito fundamental: a seguridade social. Não são, pois, exclusivamente, os fatores econômicos que movem a integração dos Estados Europeus mas, também, a busca de melhores níveis de proteção social para todos.

Desse modo, a propalada globalização da economia, conforme demonstra o modelo da União Européia, ao contrário do que é, reiteradamente, afirmado, pode ser, também, um mecanismo de melhoria dos sistemas de seguridade social e, conseqüentemente, de valorização da pessoa humana, que passa a dispor de melhor qualidade de vida.

CAPÍTULO III – PREVIDÊNCIA FUNCIONAL

A seguridade dos servidores públicos, e portanto, vinculada ao Estatuto destes, tem sentido protetivo dos funcionários e seus dependentes (Lei 8.112/90), com aspectos previdenciário, assistencial e de saúde. Tal elenco de direitos passou a receber a designação de benefícios, de acordo com o art. 185 da citada lei, integrando um Plano de Seguridade Social (art. 183 e 184).

Outro dado relevante na caracterização previdenciária do Plano de Seguridade Social dos servidores é o seu custeio que, com matriz constitucional, tem desdobramentos nas regras infraconstitucionais. Vejamos, a propósito, as disposições do art. 40 parágrafo 6º da CF, acrescentado pela Emenda Constitucional n.º 03/93, a saber:

“As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores na forma da lei.”

O parágrafo único do art. 149 estatui, por seu turno:

“Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistema de previdência e assistência social.”

Destarte, como parte do Estatuto de seus servidores, assim, matéria de direito público, a previdência funcional é objeto de legislação da competência de cada unidade federativa, como plasmado no art. 39 da CF/88. Ressaltamos que aplicam-se, tão-somente, as regras da Constituição Federal pertinentes às aposentadorias e pensões dos servidores públicos e ao custeio do sistema previdenciário respectivo.

Uma das mais profundas inovações trazidas pela Emenda n.º 20 foi a inserção no texto constitucional do **regime de previdência de caráter contributivo**, no seu art. 40, o qual assegura a todos os servidores titulares de cargos efetivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o direito a previdência, **devendo ser observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial**, muito mais em consonância com a realidade hodierna, com a seguinte redação: (grifo nosso)

“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, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.”

É, portanto, obrigação pública, dever jurídico constitucional do Governo, manter um sistema previdenciário funcional que atenda aos direitos às aposentadoria e às pensões dos servidores públicos, preservando os equilíbrio atuarial e financeiro, restando ao RGPS, papel apenas supletivo, suplementar ou subsidiário.

Todos os membros da sociedade devem estar protegidos pelo sistema previdenciário, de acordo com o princípio da universalidade. Os riscos sociais atingem a todos e, por essa razão, não faz sentido que apenas alguns grupos fiquem protegidos e outros não. Esse princípio permite que o Estado imponha a obrigatoriedade da adesão ao sistema, de tal forma que a proteção seja estendida à todos os cidadãos.

Não é aceitável, sob nenhum ponto de vista, que as regras diferenciem categorias profissionais ou privilegiem alguns cidadãos em detrimento de outros, sem razões que sejam do conhecimento da sociedade e por ela aceitas.

SEÇÃO 3.1 – NECESSIDADE DE REFORMA – MODELO PARANAENSE

Foi nesse contexto de grandes alterações históricas e legislativas, que as reformulações do Sistema de Previdência Funcional tomaram lugar no Estado do Paraná.

A Constituição Estadual em vigor dispõe sobre aposentadorias e pensões no serviço público, no art. 35 e seus parágrafos, bem como sobre outros direitos previdenciários no art. 34 incisos VI, XI, XII e XIV, e para os servidores militares no art. 45 em seus parágrafos 7º, 8º e 9º. O citado diploma legal erige a previdência funcional a um direito público subjetivo dos servidores.

Inovou, o Estado, ao instituir uma entidade governamental, vinculada ao Poder Executivo, através da Secretaria de Estado afim, revestida de personalidade de direito privado, sem fins lucrativos, com natureza de serviço social autônomo paradministrativo, para o atendimento da seguridade social, na parte de previdência, de acordo com o art. 2º da Lei Estadual 12.398 de 30/12/98.

Considerando primordial esgotar o tema relativamente a competência para instituir entidades paraestatais, citamos a lição do mestre HELY LOPES MEIRELLES⁹ a cerca do assunto:

*“A competência para instituir entidades paraestatais é ampla, cabendo tanto à União como aos Estados-membros e Municípios criar esses instrumentos de descentralização de serviços de interesse coletivo. A criação de tais entidades é matéria de Direito Administrativo, e não interfere com a forma civil ou comercial com que se personifique a instituição. Esta, sim, é de Direito Privado, cujas normas pertencem exclusivamente à União, por expressa reserva constitucional. Mas a criação e a organização da entidade, como instrumento administrativo de descentralização de serviço, são do titular do serviço a ser descentralizado.....
Exemplos dessas formas peculiares têm-los nos serviços sociais autônomos (SENAI, SENAC, SESI e SESC).”*

Embora já desde há muito existente, desenvolveu-se sobremodo, posteriormente a edição da Emenda Constitucional n.º 19, a descentralização por cooperação, com o surgimento dos chamados “entes de cooperação”, os quais encontram-se vinculados à Administração Pública, contudo, sem integrá-la.

⁹ MEIRELLES, HELY LOPES. *Direito Administrativo*, p.322.

Compõem a paradministração, como resposta às necessidades da Administração Pública de descentralização, órgãos e pessoas administrativas criados para exercer parcelas da atuação do Estado, no campo da prestação de serviços públicos, do exercício do poder de polícia, da participação social do Poder Público.

Por oportuno, convém lembrar que são entidades com personalidade jurídica de direito privado, criadas e reguladas por lei, estatutos aprovados por decreto, com participação necessária de pessoas não administrativas na sua manutenção e gestão, recebem recursos públicos, e dependendo do caso, podendo arrecadar contribuições parafiscais. Estão sob o controle direto ou indireto do Poder Público, inclusive sujeitas ao que estabelece a Lei 8.666/93, no que tange as normas gerais sobre licitação e contratação administrativa.

Os entes de cooperação estão, enquanto entidades instituídas e mantidas pelo Poder Público, submetidas ao controle externo do Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas. No mesmo sentido, ficam vinculadas às diretrizes impostas pelo Governo Federal, como no exemplo ora em comento, a subordinação às regras limitativas de investimentos.

Não olvidemos que as obrigações e responsabilidades serão sempre do Estado, a instituição criada e, tão-somente, um canal para o adimplemento das funções descentralizadas.

A experiência paranaense determinou, com a edição da Lei Estadual 12.398, de 30 de dezembro de 1998, uma forma de controle exercida através do contrato de gestão, na forma prevista pelo art. 37 da CF/88, com redação dada pela EC n.º 19, como meio pelo qual a Administração Pública se instrumentaliza para melhorar a eficiência dos serviços públicos prestados, constituindo-se, o *“contrato de gestão em instrumento de implementação, supervisão e avaliação de políticas públicas, de forma descentrada, racionalizada, autonomizada, na medida em que vincula recursos ao atingimento de determinadas políticas públicas”*¹⁰.

Tal instrumento – o contrato de gestão – constitui um dos pilares da reestruturação da Administração Pública, inspirou os programas da Lei estadual já citada, artigos 5º e 6º, e se coaduna com as contemporâneas formas de realização das políticas públicas. Este é o instrumento fundamental de controle e avaliação, compreendendo em especial, o compromisso em torno de objetivos, metas e indicadores precisos de desempenho à serem alcançados pela instituição criada.

O Estado, através da criação dos entes de cooperação, começa a transferir atribuições, que antes eram da responsabilidade exclusiva do Poder Público, para o Poder Privado. Desta forma, o Estado pode cumprir suas funções de planejamento e fiscalização, sem grande parte do ônus da execução, em que a

¹⁰ Cadernos MARE de Reforma do Estado, n. 2, p.30.

criatividade do segmento privado oferta soluções mais rápidas e menos onerosas que as do Poder Público.

O Poder Público comprometer-se-á com o provimento de recursos, instalações e equipamentos e, a entidade criada, com a oferta dos serviços inerentes a sua área de atuação, primando pela qualidade e eficiência.

A lei em foco, atendendo aos dispositivos constitucionais, estabeleceu a finalidade do contrato de gestão celebrado entre a instituição denominada PARANAPREVIDÊNCIA e o Estado do Paraná, no art. 6º alíneas *a* a *f*, qual seja, o estabelecimento de instrumentos para atuação, controle e supervisão da instituição, fixação de metas, responsabilidades pela execução e prazos, avaliação de desempenho, parâmetros para a contratação, gestão e dispensa de pessoal.

Brilhante foi o entendimento da I. Procuradora do Estado, Dra. MARCELENE CARVALHO DA SILVA RAMOS¹¹, de onde:

“tem-se que, fiel ao propósito de promover o bem estar dos servidores públicos paranaenses quanto à previdência, assistência à saúde, que compõem o Sistema Funcional instituído pela Lei 12.398/98, cujos programas são geridos pela instituição PARANAPREVIDÊNCIA, longe de constituir-se em delegação a ente do setor privado, a Instituição, de caráter paradministrativo, integra o governo, como é próprio da descentralização administrativa institucional, atuando ao seu lado em seus misteres, para estabelecer um novo padrão de qualidade na prestação dos serviços públicos a que se destina...”. (g.n.)

Portanto, não se pode falar em privatização da prestação de serviços de natureza social do Estado, mas sim, na implementação de gestão pública por meio de modelos mais eficientes. Ao contrário, inexistente no exemplo citado, delegação a ente do setor privado, mas a criação de entidade sua, para realizar tarefa específica, como é próprio da descentralização administrativa.

Assim, a natureza privada da instituição, dentre outras finalidades, tem o condão de assegurar o fim da impunidade na má gerência da coisa pública. Trazer para o Regime Próprio de Previdência do Estado, sanções repressivas estabelecidas para os Regimes de Previdência Complementar e oferecer aos segurados (servidores) e ao patrocinador (Estado) segurança de que os recursos e os benefícios estarão sendo geridos em consonância com a lei, a moralidade e a eficiência.

¹¹ RAMOS, MARCELENE CARVALHO DA SILVA, “in” tese intitulada **A Reforma da Previdência dos Servidores Públicos**, apresentada ao Congresso Nacional de Procuradores do Estado, em Maceió, nos dias 24 a 28 de outubro de 1999

Todavia, alguns autores e juristas entendem que as alterações havidas na Constituição Federal, via Emenda Constitucional n.º 19, não deixaram qualquer interrogação quanto ao aspecto do controle externo dessas instituições, muito pelo contrário, o seu texto veio mais rígido no acompanhar de verbas públicas.

Da redação do art. 70 da CF/88, deduz-se que ficam obrigadas a prestar contas, inclusive, as pessoas jurídicas privadas que tenham recebido ou manipulado recurso público, a qualquer título.

E assim o é porque, mesmo que esses entes de cooperação sejam mantidas por contribuições parafiscais, não deixando de haver a caracterização como recurso público. Sucede, entretanto, que a entidade criada no Estado do Paraná constitui-se majoritariamente de transferências orçamentárias, destarte, a pretensa flexibilização ou ausência de controle (previsto somente o encaminhamento anual de relatório à autoridade supervisora), sobre ser inconstitucional, é ilegal, podendo enquadrar-se em conduta tipificada pela Lei 8.429/92.

Inexiste, desta feita, a opção entre a obediência à Constituição ou à lei ordinária. Por óbvio deve prevalecer a atenção aos ditames da Lei Maior.

Trazemos, neste momento, o entendimento do Conselheiro RAFAEL IATAURO¹², que conclui: *“independente da roupagem ou da rotulação que se dê às novas figuras que estão sendo albergadas pela Administração Pública, é incontestável que devem se submeter à fiscalização do Tribunal de Contas, pois para elas são carregados recursos públicos. Indiscutivelmente.”*

Restam, segundo alguns operadores do direito, dúvidas quanto a matéria licitatória (a sujeição ou não da entidade à Lei 8.666), a forma de admissão dos seus empregados (através da realização de teste seletivo público ou a sua dispensa) e, por fim, a forma de controle externo e a fiscalização (pelo Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado), de tal sorte que essas questões ainda pendem de pronunciamento do Poder Judiciário.

SEÇÃO 3.2 – DIREITO ADQUIRIDO

Um dos aspectos mais polêmicos concernentes as mudanças nas regras previdenciárias, advindas da Emenda Constitucional n.º 20, diz respeito ao fato de que alguns operadores jurídicos entendem que as alterações constitucionais trouxeram severos prejuízos aos servidores públicos que haviam ingressado na

¹² IATAURO, RAFAEL. *Proposição referente a Serviços Sociais Autônomos do Estado do Paraná*, Julho/1999.

Administração Pública sob a égide de uma legislação diferenciada, mais benéfica e oriunda de um outro contexto histórico. Para muitos, entretanto, havia uma tão-somente uma expectativa de direito.

Como afirma o ilustre professor CLÈMERSON MERLIN CLÈVE¹³, “ o processo de democratização pelo qual passa o nosso país exige uma prática jurídico-cognitiva aberta à historicidade, apontando caminhos para a democratização do direito e exigindo, ao nível da teoria, o que na práxis cotidiana deve ser traduzido como institucionalização das liberdades públicas”.

Tais liberdades públicas, assim como os direitos instituídos, constituem as limitações à ação estatal, tendo em vista a defesa do cidadão administrado, que já se encontravam presentes, isto é, positivadas no texto constitucional.

Antes de mais nada, faz-se necessário tecer algumas considerações sobre o instituto do direito adquirido. A doutrina clássica é unânime ao afirmar que o direito adquirido, mesmo que exercido apenas sob a égide da nova Lei, deve ser analisado sob a égide da Lei vigente quando do preenchimento dos requisitos para aquisição do direito.

O eminente jurista MIGUEL MARIA DE SERPA LOPES¹⁴, ao analisar as diversas teorias sobre a aplicação da lei no tempo, corrobora com este entendimento, citando diversos doutrinadores. De início, quanto à teoria objetivista, diz que:

“o direito intertemporal mais favorável, afirma Affolter, consiste nisto: que uma dada espécie (Thatbestand), ocorrida sob o velho ordenamento e chegada em juízo sob o novo, deve ser julgada segundo aquele ordenamento que a favorece melhor, isto é, segundo aquelas normas que a deixam subsistir no modo melhor. Para ele, a questão intertemporal pode ser reduzida a duas regras: a primeira, fundamental, considera os fatos e relações jurídicas sempre regidos pela lei sob cujo império nasceram, mesmo quando esta lei é ab-rogada e substituída por outra”.

Continua, mais adiante, expondo que:

“a teoria dos fatos realizados se assenta no fato jurídico, considerado em si mesmo e em sua realização. É a doutrina sustentada, na Itália, por Chironi, que a reduz aos seguintes

¹³ CLÈVE, CLEMERSON MERLIN. **Elementos para um Discurso de Conceituação do Direito Administrativo**, p. 13.

¹⁴ LOPES, MIGUEL MARIA DE SERPA. **Curso de Direito Civil**, vol. I, Introdução, Parte Geral e Teoria dos Negócios Jurídicos, p.163/165.

*termos: i) o ato jurídico realizado é o regulado, quanto às suas condições existenciais, pela lei do tempo em que surgiu; ii) as conseqüências jurídicas não são separáveis do ato fonte e são, portanto, submetidas à lei vigente no tempo em que este último se produziu. Tal é, semelhantemente, o critério de Ferrara, resumido na fórmula: **tempus regit factum**. Assim, todo fato jurídico, quer pelas suas condições de forma ou de substância, quer em relação a todos os seus efeitos passados, presentes e futuros – é regulado pela lei do tempo em que o fato foi juridicamente realizado”.*

Conclui o renomado autor que:

“do que se dava entender por direito adquirido a anterior Lei de Introdução procurou esclarecê-lo no § 1º do art. 3º, assim expressando: ‘consideram-se adquiridos, assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo de exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida, inalterável a arbítrio de outrem’. Aproveitando-se dos elementos dessa conceituação legal, Clóvis os definiu como sendo ‘um bem jurídico, criado por um fato capaz de produzi-lo, segundo as prescrições da lei então vigente, e que, de acordo com os preceitos da mesma lei, entrou para o patrimônio do titular”.

Para a compreensão da matéria, no que tange a caracterização dos direitos dos servidores públicos, frente às novas regras da Previdência Funcional, devemos considerar as inovações plasmadas na Emenda Constitucional n.º 20, sem descuidar do princípio basilar do Direito Adquirido. Muito se discute, na doutrina, acerca da matéria, sendo que para algumas questões não há entendimento consolidado entre operadores do direito e, também, na jurisprudência.

O parágrafo 3º do art. 40 da nossa Carta-Mãe dispõe sobre a base de cálculo para a fixação dos proventos, vejamos:

“art. 40 -

§ 3º - Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão a totalidade da remuneração”.

As modificações trazidas pela EC n.º 20 modificaram os direitos previdenciários do servidor público, excluindo da composição dos proventos todas as verbas de natureza transitória e que não integram a remuneração do servidor no cargo efetivo. Remuneração, aqui entendida, como todas as verbas (vencimento padrão, vantagens pessoais e verbas inerentes ao cargo efetivo).

Vários estudos foram elaborados por técnicos da Administração Pública para definir quais as vantagens inerentes ao cargo efetivo e integrantes da base de cálculo para efeito de concessão do benefício.

Não há dúvidas com relação aos direitos adquiridos dos servidores que, na data da publicação da emenda constitucional, já reuniam os requisitos para a inativação, integral ou proporcional, aplicando-se o previsto pelo art. 3º da citada Emenda Constitucional, resguardando o cálculo dos proventos de acordo com a legislação então vigente.

Consolidou-se o entendimento que, após a EC n.º 20/98, as leis que asseguravam a integração aos proventos de inatividade de **verbas de natureza transitória**, que poderiam ser retiradas a critério da Administração Pública ou pela cessação do exercício de atividades transitórias e, nestas condições, não integrantes da remuneração do cargo efetivo, **não foram recepcionadas** pela alteração da Carta Constitucional.

Para aqueles servidores que em 15/12/98 (data da Emenda Constitucional n.º 20) já reuniam os requisitos para a concessão da aposentadoria integral ou proporcional, a matéria não encontra maiores dificuldades. A questão controvertida diz respeito aos servidores que, embora tivessem completados **todos** os requisitos para a incorporação aos proventos de determinada verba não integrante do seu cargo efetivo, **não tinham o tempo necessário à aposentadoria**.

Resta examinar se a situação jurídica gerada antes da EC n.º 20 constitui direito adquirido. O fato de o servidor ainda não reunir os requisitos para a inativação, mas já ter completado os requisitos legais para a incorporação em futura aposentadoria, seria motivo para não configurar direito adquirido, ou seria mera expectativa de direito?

São de alta indagação as questões supra levantadas, sendo bem verdade que a **grande maioria** da doutrina e da jurisprudência entende que não se configura direito adquirido, salvo se reunidos os requisitos para aposentação em 15/12/98. Tal posicionamento encontra guarida na Súmula n.º 359 do Supremo Tribunal Federal, que dispõe que **contra o texto da Constituição Federal inexistente direito adquirido**.

Transcrevemos o entendimento da Corte Suprema, a saber:

“não há direito adquirido contra texto constitucional resultante do Poder Constituinte originário ou do Poder Constituinte derivado, pois as normas constitucionais se aplicam de imediato, sem que se possa invocar contra elas a figura do direito adquirido. Mesmo nas constituições que vedam ao legislador ordinário a edição de leis retroativas, declarando que a lei nova não prejudicará o direito

adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, esse preceito se dirige apenas ao legislador ordinário, e não, ao constituinte, seja ele originário, seja ele derivado” (RE 94.414-1/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 19/04/85).

Porém, existe na doutrina e também na jurisprudência um movimento contrário, do qual carreamos o posicionamento de PATRÍCIA FERREIRA BAPTISTA¹⁵ que afirma que:

“Ocorre, contudo, ser entendimento amplamente dominante, nas palavras de Luís Roberto Barroso, que as emendas constitucionais devem respeitar os direitos adquiridos em face do texto constitucional. De fato, encontra-se farta doutrina no sentido de que as normas decorrentes de emenda constitucional não tem a mesma força derogatória que aquelas postas pelo poder constituinte originário, estando submetidas aos limites previstos por este último, inclusive ao respeito aos direitos adquiridos.” (grifei)

O mestre JOSÉ AFONSO DA SILVA¹⁶ faz a distinção entre a norma constitucional de garantia de direitos adquiridos e os próprios direitos adquiridos, como segue:

“...entre a norma de proteção ao direito adquirido (a norma de garantia) e o próprio direito adquirido (o direito objetivado pela norma de garantia), não permite concluir que a Constituição apenas vede que o poder constituinte derivado suprima a norma de garantia, mas não o próprio direito. Chegaríamos assim a um paradoxo: sob esse equivocado raciocínio, a norma de garantia do direito não poderia ser suprimida, mas o próprio direito garantido poderia ser impunemente violado...”

Assim, parece questionável a possibilidade de oposição do direito adquirido contra Emenda Constitucional. Resta conceituar o exato alcance da garantia do direito adquirido, no caso específico daqueles direitos decorrentes de normas legais que tinham eficácia plena durante a sua vigência, mas que o beneficiário da norma não tinha, ainda, adquirido o direito à aposentação.

Sabemos da existência de leis ordinárias que estabelecendo determinadas situações hipotéticas, as quais uma vez ocorrida no campo fático, gerariam algumas conseqüências jurídicas, desde já integrando-se ao patrimônio

¹⁵ BAPTISTA, PATRICIA FERREIRA. Servidor Público: direito adquirido e irredutibilidade de vencimentos, Revista de Direito Administrativo, p. 141/158.

¹⁶ SILVA, JOSÉ AFONSO DA. Reforma Constitucional e Direito Adquirido, Revista Interesse Público, n.º 06/2000, p. 48/58.

jurídico do beneficiário, com valor econômico ou funcional desde logo incorporado à relação jurídica estatutária ou, ainda, para eventual utilização em evento futuro.

Alguns julgados jurisprudenciais, inclusive do próprio Supremo Tribunal Federal, apontam para exceções à regra geral (*inexistência de direito adquirido à determinado Regime Jurídico*), por força de interpretação sistemática com outros princípios jurídicos.

O Superior Tribunal de Justiça, em julgado proferido no Recurso Especial n.º 149873/CE, em voto proferido pelo Exmo. Min. Vicente Leal, assentou entendimento que:

“ a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com os olhos elevados para a garantia constitucional do direito adquirido consagrou o entendimento de que, em sede de remuneração de servidores públicos, as vantagens de ordem pessoal, consideradas como tal os adicionais por tempo de serviço e as gratificações concedidas em razão da natureza ou do local de trabalho, uma vez incorporadas ao patrimônio do servidor, tornam-se insusceptíveis de extinção.”

Registramos, por oportuno, ementa de precedente do STF transcrito no voto condutor da decisão proferida em Recurso Especial n.º 167887-9/SP, sendo relator o Min. Octávio Gallotti, a saber:

*“Benefício concreto legitimamente concedido ao servidor por lei estadual, mas qualificado, pelo acórdão recorrido, como se de simples expectativa de direito não passasse.
Recurso extraordinário provido por contrariedade ao disposto no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal.”*

Colhe-se, do voto condutor, o seguinte ensinamento:

“Os princípios do direito adquirido e do ato jurídico perfeito são erigidos, pela Constituição, em garantia do indivíduo, perante o Estado, e não em sentido inverso.

Destarte, nada impede que este último (o Estado) edite norma expressamente voltada para o passado..., em benefício particular, seja tal prescrição inserta em lei, ou como no caso dos autos, em simples decreto, ao qual estarão sujeitas, todavia, as autoridades subordinadas ao Poder Executivo (as mesmas que ora procuram resistir à sua aplicação).

Já tem o Supremo Tribunal censurado, com fundamento no art. 5º, XXXVI da Constituição (ou seu equivalente nas Cartas revogadas), a aplicação retroativa, em benefício de servidores ou pensionistas,

de leis editadas para o futuro. Mas não a expedição de regras que tenham como finalidade remontar ao pretérito, sem ferir direitos de seus destinatários (RTJ 331/2).

Podia, portanto, na espécie, a lei estadual adotar critério concreto de direito intertemporal (data da admissão, como nela categoricamente estipulado), em lugar da data do preenchimento dos requisitos para a concessão de aposentadoria, como preferiu o acórdão, em face de inaceitável extensão atribuída à incidência do art. 5º, XXXVI.”

Consoante a decisão paradigma trazida a consideração, também do Supremo Tribunal Federal (RE n.º 82.881/SP, Rel. Min. Eloy Rocha), é de se resguardar, em face de legislação anterior que assim permita, a contagem de tempo para fins de concessão de aposentadoria, embora tenham sido alteradas suas regras posteriormente.

Por certo, se a lei então vigente previu a possibilidade de tal cômputo, adquire o lapso temporal, nos dizeres do precedente acima referido, “qualificação jurídica de tempo de serviço, consubstanciado no direito adquirido, que a lei posterior não pode desrespeitar”.

Por todo o exposto, poderíamos entender que a escolha do legislador ordinário por determinadas situações fáticas (realização de certo tempo de serviço, sob certas condições) para a concessão de certo benefício, privilégio ou gratificação de natureza indenizatória, compensatória ou retributiva, em primeiro instante, está a qualificar juridicamente como especial essa situação de fato, mesmo que transitória ou permanentemente.

Essa situação normativa pode ser revogada a qualquer tempo, pelo respectivo legislador ordinário ou por normas hierarquicamente superiores, sem a geração de qualquer direito ao servidor. Como também cessada a prestação desse serviço ou as condições especiais para o benefício, não há geração de direito adquirido ao servidor.

Todavia, se a mesma **lei ou outra norma específica** vier a adotar, por legítima opção legislativa, pela **incorporação aos vencimentos ou diferir essa incorporação para evento futuro, não poderá a nova lei ou o novo regime jurídico alterado por emenda constitucional desconsiderar** que tal situação gerou um acréscimo jurídica ao patrimônio do servidor. Não se trata de mera expectativa de direito, mas um direito autônomo, seja por já incorporado, mas também, por ser diferido, pela própria lei, para exercício futuro, mesmo que dependente de condições.

Feitas essas considerações, poderíamos considerar que aquelas gratificações e verbas, mesmo que não inerentes ao cargo efetivo, passariam a integrar os proventos de inatividade, mesmo que não reunidos os requisitos para a aposentadoria

em 16/12/98 (data da EC n.º 20), em respeito ao direito adquirido do servidor que, diante do exame da lei específica, reuniu, à época, os requisitos para a incorporação à sua remuneração, total ou proporcionalmente, ou, ainda, quando a norma jurídica específica diferiu essa incorporação para evento futuro, ou seja, a aposentadoria .

SEÇÃO 3.3 – PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR PARA O SERVIÇO PÚBLICO

Como parte da reforma administrativa e previdenciária, foram introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 20, normas atinentes a Previdência Complementar para os servidores públicos, a saber:

“ art. 40 - ...

§ 14 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 15 – Observado o disposto no art. 201, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.”

É preciso salientar que nem os Estados-membros, nem os Municípios estão obrigados a constituir um Regime de Previdência Funcional, podendo optar por filiar os seus servidores ao Regime Geral da Previdência Social – RGPS, administrado pelo INSS.

Vale assinalar, ainda, que foram aprovadas leis que permitem maior flexibilização da gestão de pessoal na esfera pública. É o caso da Lei n.º 9.801/99, que dispõe sobre as normas gerais para perda do cargo público por excesso de despesa e a Lei n.º 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, que disciplina o regime de emprego público. Pode-se, portanto, optar por contratar novas pessoas sob o regime de emprego público, as quais estarão automaticamente vinculadas ao RGPS, não podendo os mesmos integrar eventual Regime Próprio já existente.

Neste passo, ressaltamos que está em tramitação no Congresso Nacional proposta de regulamentação da previdência complementar do servidor público – Projeto de Lei Complementar n.º 09/99. Sua aprovação ensejará as

condições para a equalização das regras do jogo em matéria previdenciária, também para os servidores detentores de cargo efetivo que ingressarem na administração pública após a aprovação de lei que crie o respectivo fundo de previdência complementar, ficando limitada a responsabilidade da previdência básica do servidor no que diz respeito ao valor do benefício máximo – quer esteja filiado ao INSS, quer esteja filiado ao Regime Próprio de Previdência – ao teto do valor de benefício válido para o RGPS na época, isto é, hoje seria de R\$ 1.430,00 (um mil quatrocentos e trinta reais).

O Projeto de Lei Complementar n.º 09/99, foi apresentado pelo governo federal em março de 1999, e ainda não foi integralmente aprovado pela Câmara Federal. Surgiram diversas emendas e destaques relativos ao projeto, que ainda dependem de negociações entre as bancadas para serem aprovados. A proposta está sendo votada em regime de urgência, graças à movimentação da base aliada do Palácio do Planalto.

Essa proposta prevê que os novos contratados pela Administração Pública, como afirmado acima, não terão mais o direito à aposentadoria integral, passando a ter esse valor limitado ao teto máximo estabelecido para o RGPS. Para poderem aumentar este valor, a União, os Estados e os Municípios poderão criar formas de contribuição para que esses servidores complementem as suas aposentadorias.

Assim, os servidores que desejarem um benefício maior deverão contribuir para fundos de previdência complementar, também nos moldes dos que já existem no setor privado. Para cada centavo contribuído pelo servidor, o Estado aportará a mesma quantia em sua conta individual, não descuremos do limite para a participação do Estado com relação a contribuição previdenciária estipulado pela Lei n.º 9.717/98. Esses recursos deverão ser aplicados observando-se regras que garantam rentabilidade e segurança dos investimentos, constituindo reservas financeiras que serão de propriedade dos próprios servidores.

A justificativa apresentada pelo Governo Federal é que as futuras aposentadorias passarão a estar lastreadas em patrimônio acumulado pelos funcionários públicos e não mais em promessas eventualmente insustentáveis. Esta seria uma garantia de que os benefícios serão pagos e não haverá pressão adicional sobre as contas públicas.

Todavia, como redigido, o Projeto de Lei Complementar apresenta alguns pontos controvertidos, por exemplo: os fundos de pensão dos servidores públicos deverão ofertar apenas planos de contribuição definida. Porém, a opção por regimes de contribuição definida não tem sido validada pelas experiências internacionais recentes, que tem, quando se trata de planos de previdência para servidores públicos, se orientado pela criação de planos mistos, onde um é de contribuição definida e os demais de benefício definido.

Além do que, os planos de contribuição definida poderão impedir que o servidor saiba quanto receberá na aposentadoria, pois esses planos são intrinsecamente vinculados ao risco e à rentabilidade de contas individuais, acabando com a idéia mutualista dos fundos de pensão e também com a flexibilidade necessária para que sejam competitivos frente às seguradoras privadas.

Resta, portanto, aguardar a versão final a ser conferida para o PLC n.º 09/99, para que possamos fazer uma análise mais aprofundada, o que, nesse momento, seria somente uma especulação.

Consoante ensina Vinícios Carvalho Pinheiro¹⁷, *“dos 128 países que oferecem proteção previdenciária no mundo, somente 12 adotaram algum tipo de regime mandatário e privado de capitalização individual. Todos os demais países dispõem, de um arranjo institucional semelhante ao brasileiro.”*

SEGUNDA PARTE – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

CAPITULO I – APLICAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), regulamenta o art. 163 da Constituição Federal e estabelece um conjunto de disposições a serem seguidas pelos administradores públicos de todo o país no campo das finanças públicas, criando um ambiente de **gestão fiscal responsável**.

Especial atenção é conferida ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos mediante o planejamento dos gastos governamentais, ampla visibilidade do processo de execução orçamentária e financeira, aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e responsabilização dos entes públicos e das respectivas autoridades em caso de descumprimento das normas estabelecidas.

Assim, desde 05 de maio de 2000, os três poderes – Judiciário, Executivo e Legislativo, com o respectivo Tribunal de Contas – bem como o Ministério Público, nos respectivos níveis de governo (federal, estadual e municipal), incluindo os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta,

¹⁷ PINHEIRO, VINÍCIOS CARVALHO. **Informativo IPETINS**, publicado em março/2002.

estão submetidos a uma série de metas, limitações e condições no campo das finanças públicas, com o intuito de assegurar a responsabilidade na gestão fiscal, de modo que seja possível prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.

Poderíamos enumerar os princípios plasmados na LRF para uma gestão fiscal responsável, como sendo:

- a) a prevenção de déficit imoderados e reiterados, traduzido no equilíbrio entre as aspirações da sociedade e os recursos que esta coloca a disposição do governo;
- b) a limitação da dívida pública a um nível prudente, compatível com a receita e o patrimônio público, propiciando uma margem de segurança para absorção dos efeitos de eventos imprevistos;
- c) a preservação do patrimônio público em nível adequado para propiciar uma margem de segurança para a absorção de efeitos de eventos imprevistos;
- d) a adoção de política tributária previsível e estável; e,
- e) a transparência na elaboração e divulgação dos documentos orçamentários e contábeis, em linguagem simples e objetiva, de fácil acesso aos cidadãos.

Uma série de trabalhos, seminários e cartilhas tem tratado da aplicação da LRF, no entanto, pouca atenção tem sido dada à organização e gestão da previdência dos servidores públicos, assim sendo, este será o enfoque deste trabalho.

Os desequilíbrios nessa área são reconhecidos por especialistas como um dos fatores mais importantes a afetar a adequada administração das contas públicas.

A LRF determina, de modo claro, que o ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Para tanto, serão consideradas as disposições da LRF, bem como outras disposições normativas de disciplina fiscal referente à matéria previdenciária já existentes, tais como:

- a) Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998;
- b) Lei Geral dos Regimes Próprios de Previdência Social – Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, com as alterações introduzidas pela Medida Provisória nº 2.043-20, de 28 de julho de 2000, e suas reedições; e,
- c) Portaria MPAS n.º 4.992, de 05/02/91 e alterações decorrentes da Portaria MPAS n.º 7.796, de 28/08/2000.

A Emenda Constitucional nº 20/98, ao modificar o sistema de previdência social introduziu importantes alterações no regime de previdência dos

servidores públicos. Também em consonância com as disposições da EC nº 20, a Lei 9.717/98 dispôs 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. De certo modo, esses atos normativos foram precursores da LRF no que diz respeito as medidas de disciplina fiscal em matéria previdenciária.

Como visto anteriormente, deve-se esclarecer que há duas formas de garantir o direito previdenciário dos servidores públicos estaduais e municipais. Uma é mediante a filiação desses servidores ao Regime Geral da Previdência Social – RGPS, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, nos termos das Leis 8.212 e 8.213, de 24 de julho de 1991, e suas alterações. Outra, é mediante a constituição de um regime próprio no âmbito da administração estadual e municipal. Compete às autoridades locais optar entre essas alternativas.

SEÇÃO 1.1 – VISÃO GERAL

A aprovação da LRF insere-se no esforço empreendido pelo Governo Federal no sentido de implementar seu Programa de Estabilidade Fiscal, cuja premissa básica é que o Estado não pode gastar mais do que arrecada.

Assim, esta lei é um instrumento fundamental para estabelecer parâmetros a serem obedecidos pelos diversos níveis de governo, com vistas a garantir a gestão fiscal responsável das contas públicas, mediante a adoção de mecanismos de planejamento de receitas e despesas, de prevenção e controle social da execução fiscal e de instituição de limites para a despesa pública, com a responsabilização dos entes públicos e das autoridades governamentais em caso de não cumprimento das normas de disciplina fiscal.

O equilíbrio das contas públicas é tido como passo fundamental na redefinição do padrão da gestão pública do Brasil. Trata-se de introduzir mudanças fundamentais no regime fiscal do País, pretendendo promover o equilíbrio definitivo das contas públicas de modo a garantir a consolidação da estabilidade da moeda, o crescimento sustentado da economia brasileira, com redução dos juros e aumento da poupança interna e a melhoria progressiva das condições de vida da população, em especial seu segmento mais carente.

Nesse esforço, além da aprovação da LRF, com o intuito de instituir um ajuste definitivo nas contas públicas do conjunto dos Poderes e níveis do governo, também foi eleita como prioridade a reforma da Previdência Social no Brasil, em

especial a aprovação da Lei Geral da Previdência Pública, enfim materializada na aprovação da Emenda Constitucional n.º 20/98 e da Lei n.º 9.717/98.

Os desequilíbrios na previdência, tanto no Regime Geral da Previdência Social como nos Regimes Próprios de Previdência Funcional foram identificados como um dos principais focos de instabilidade fiscal, sendo necessário corrigir não apenas distorções no nível de despesas, mediante a revisão dos planos de benefícios mas, também, incrementar a receita mediante reafirmação do caráter contributivo do sistema previdenciário e combate a um conjunto de renúncias fiscais nessa área.

Como visto, esse desequilíbrio nas contas previdenciárias, à semelhança do que ocorre em diversas partes do mundo, tem sido um dos principais fatores de agravamento dos resultados fiscais do setor público. De acordo com os estudos de MARCELO VIANA ESTEVÃO DE MORAES¹⁸, “o resultado consolidado da previdência do setor público e dos trabalhadores da iniciativa privada, em 2000, registrou uma necessidade de financiamento estimada em cerca de 5,5% do PIB”.

A necessidade de financiamento dos regimes próprios de previdência funcional é várias vezes maior do que o déficit no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e, mantida essa situação, os gastos com aposentadorias e pensões dos servidores públicos e seus dependentes pode inviabilizar as administrações públicas, pela compressão dos salários dos servidores da ativa e esgotamento da disponibilidade de recursos para execução de outras políticas públicas relevantes, em especial na área social.

O sistema previdenciário deveria ajustar-se, de acordo com MARCELO VIANA ESTEVÃO DE MORAES¹⁹:

“de forma virtuosa ao conjunto da economia. Por um lado, mediante o estabelecimento de formas de financiamento dos sistemas de proteção social compatíveis com as exigências da reestruturação produtiva em um ambiente de globalização econômica e favorável à competição e à competitividade interna e externa. Por outro lado, mediante a estruturação de um sistema previdenciário misto, que conjugue harmonicamente um setor público obrigatório, solidário, redistributivo, com cobertura horizontal que agregue o conjunto da população economicamente ativa, em regime de repartição simples, com benefícios definidos, limitados até um determinado teto e relacionado com as contribuições feitas durante a vida laboral – com um sistema complementar – em regime de capitalização de contribuições adicionais, privado, voluntário, fundado na iniciativa e na capacidade de poupança individual”.

¹⁸ MORAES, MARCELO VIANA ESTEVÃO DE. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Previdência dos Servidores Públicos Municipais, Coleção Previdência Social, p. 13.

¹⁹ MORAES, MARCELO VIANA ESTEVÃO DE. Op. Cit., p. 14.

Há, ainda, o desafio de reforma da administração previdenciária dentro do contexto de reforma do Estado Brasileiro, conjugando modernização com a democratização da gestão pública, mediante adoção de mecanismos de controle social, reestruturação organizacional, informatização sistêmica dos procedimentos, profissionalização e capacitação dos recursos humanos em um sistema de mérito, permitindo maior eficiência nos gastos administrativos, em um contexto de restrição fiscal, assim como maior eficácia no combate à sonegação, à evasão e às fraudes, tarefa a ser desenvolvida não apenas no Regime Geral da Previdência Social, mas também, e principalmente, nos Regimes Próprios de Previdência Funcional.

Entretanto, todas as medidas adotadas no âmbito da reforma previdenciária somente produzem efeitos gradativamente, a médio e longo prazos, pois a previdência não comporta ajustes bruscos e imediatos.

SEÇÃO 1.2 – INFLUÊNCIAS DA GLOBALIZAÇÃO MUNDIAL

E o mundo entrou na era da globalização, não sem constatarmos que essa é uma realidade problemática, atravessada por movimentos de integração e fragmentação, interdependência e acomodação, tensões e antagonismos. São muitas as diversidades e desigualdades da sociedade global, e assim, para compreendermos os movimentos e as tendências dessa sociedade, é indispensável compreendermos como essas diversidades e desigualdades atravessam o mundo.

Nos dias atuais a complexidade das sociedades é bastante maior do que a existente à época da construção do Estado moderno. Com o fenômeno da Globalização, a própria forma de organização social em Estados nacionais e seus mecanismos de controle/repressão passa a ser questionada.

Os três elementos que caracterizam o Estado Moderno ficaram bastante abalados, a saber: a) estado/nação, no sentido de direção política de um povo; b) integração social, como constituição de uma sociedade organizada em torno dos interesses de uma classe dirigente identificada e identificável; e, c) soberania nacional, no sentido de uma identidade cultural de um povo. De acordo com o entender de WILSON RAMOS FILHO²⁰, “isso nos conduz à necessidade de repensar os pressupostos epistemológicos do direito, no sentido de recriar paradigmas, já que resta combalido o trinômio característico do Estado moderno e do direito”.

A redefinição do papel do Estado se constitui em *senso comum*, que expressa a base comum de uma determinada ordem social. Os próprios

²⁰ RAMOS FILHO, WILSON. *Direito Pós-moderno: Caos Criativo e Neoliberalismo in Direito e Neoliberalismo – Elementos para uma Leitura Interdisciplinar*, p. 83.

paradigmas de Estado Moderno, representação política, democracia, justiça, como visto, começam a entrar em crise.

Inegável a descrença generalizada no Estado e em seus instrumentos característicos de participação, desconfiança esta mais significativa nos setores populares pela incapacidade do Estado em solucionar questões básicas para o atual estágio da civilização.

A globalização provoca uma nova consciência em todos os que habitam o planeta Terra, ao mesmo tempo em que cria novos desafios teóricos. Neste passo, valemo-nos dos ensinamentos de OCTAVIO IANNI²¹, segundo o qual:

“globalização rima com integração e homogeneização, da mesma forma que com diferenciação e fragmentação. Trata-se de uma configuração histórica problemática, atravessada pelo desenvolvimento desigual, combinado e contraditório. As mesmas relações e forças que promovem a integração suscitam o antagonismo, já que elas sempre deparam diversidade, alteridades, desigualdades, tensões e contradições.”

Vemos que, por certo, na base da globalização está o capitalismo, sendo inegável que este vem adquirindo ímpetus excepcionais desde a Segunda Guerra Mundial e mais ainda com a guerra fria, entrando em franca expansão após o término desta. A globalização não nasceu pronta e acabada, ao contrário, percebemos que vai se revelando aos poucos, aparece e desaparece, conforme variam as situações e as perspectivas.

Conceitos como globalização do capitalismo e racionalização do mundo andam lado a lado, ainda que em ritmos desencontrados. Já antevia MAX WEBER, no fim do século passado e no início deste que vai chegando ao fim, *“a força globalizante do capitalismo traduz-se na teoria da racionalização global. A combinação do capitalismo protestante com o racionalismo ocidental produziu uma força irresistível, que irá lenta, mas seguramente, convertendo o mundo... ”*.

A decorrência natural de conflitos entre forças antagônicas, surgidas com a globalização, é uma releitura ampla e irrestrita de valores e conceitos, porém, como alertava GRAMSCI citado por KATIE ARGUELLO²² *“se é verdade que se trata de crise, precisamos lembrar que crise é precisamente isso: o velho mundo, cheio de garantias, morreu, e o novo, temido e indecifrável, ainda não consegue nascer, e neste inter-reino entre o velho e o novo acontecem coisas mórbidas”*.

Convém, aqui, não descurar de apresentar as implicações danosas da globalização no que se refere ao agravamento ou à criação de problemas sociais,

²¹ IANNI, OCTAVIO. A Era do Globalismo, p.36.

²² ARGUELLO, KATIE. O Ícaro da Modernidade – Direito e Política em Max Weber, p. 4.

compreendendo o chamado desemprego estrutural, etnocentrismo, racismo e outras manifestações de intolerância ou preconceito, pensando muitos que assim se nega a globalização. Também há os que se iludem com a idéia de que a globalização implica integração ou homogeneização, compreendendo a dissolução das diversidade ou identidades.

Na sociedade complexa dos dias de hoje, em face da globalização, as relações internacionais ganham cada vez maior protagonismo em face das relações internas de cada país, e isso questiona o Direito do Estado Moderno, que sob vários aspectos entra em crise.

Ressaltamos, mais uma vez a advertência do Professor WILSON RAMOS FILHO²³, para o qual *“embora a valorização da democracia emerja como prova da irredutibilidade de certos valores à história, pois já alçados ao patamar de reconhecimento no nível supra-histórico, fenômeno como o da globalização se apresentam como ameaça aos valores democráticos, sob certos aspectos”*.

Cuidemos, pois, das influências da globalização no sistema previdenciário Brasileiro.

Nosso país tem passado por grandes mudanças, especialmente na área da Previdência Social, motivadas, entre outros fatores, pelo aumento da expectativa de vida dos cidadãos, a crise do sistema de repartição, onde os segurados contribuíam o suficiente apenas para o cumprimento das obrigações daquele exercício financeiro, os privilégios concedidos ao Funcionalismo Público e, ainda, a má gestão do dinheiro público.

Tal crise previdenciária, no entanto, não se passa apenas no Brasil, mas no mundo globalizado como um todo, onde se buscam soluções para a Previdência Social, novas formas de revisão do Setor Público e das formas tradicionais de ação do Estado em favor do mercado e da comunidade.

Mais do que nunca, vem-se questionando o papel do Estado na busca da equidade e da sua responsabilidade na luta contra a pobreza, de forma a se alcançar uma verdadeira justiça social, seja pelos programas de proteção social, seja por políticas ativas que procuram inserir os cidadãos excluídos no processo de produção, bem como lhes fornecer proteção social, através de sistemas de Previdência e Assistência Social.

No Brasil, onde se tem uma população heterogênea, esses sistemas, ao invés de produzir, ou ao menos buscar, uma igualdade e justiça social, só fizeram reproduzir as desigualdades iniciadas pelo modelo de crescimento econômico.

²³ RAMOS FILHO, WILSON. Op. Cit., p. 86.

Durante os anos 80, quando os países latino-americanos retornaram à democracia, surgiu um cenário de crise, caracterizada pela dívida externa, estagnação econômica, inflação, precariedade e redução da taxa de emprego e redução de remunerações.

Já nos anos 90, aparecem sinais de estabilização econômica e ajustes estruturais, enquanto havia um enfraquecimento dos sistemas de financiamento da Seguridade Social, os quais são sensíveis aos problemas apresentados pelo mercado de trabalho, do mesmo modo que aumentam, neste caso, as demandas sociais de políticas de Seguridade Social ao lado de um contexto de contenção de despesas públicas.

Dentro desse contexto, existem duas correntes para a reforma da Previdência Social. A primeira corrente prioriza a necessidade de novos sistemas públicos de repartição, procurando uma relação mais apropriada atuarialmente entre o custeio e os benefícios, entre os montantes destinados a um regime e as prestações concedidas. A segunda defende a troca do modelo de repartição por um modelo baseado sobre a capitalização de contas individuais geridas por instituições privadas, permitindo a satisfação das necessidades da proteção quando da aposentadoria.

Assim, o principal desafio consiste na adaptação dos Sistemas de Previdência Social às novas situações de emprego geradas pela globalização da economia, principalmente no que diz respeito à sua base de financiamento.

Por fim, outro desafio que se impõe é de não ser criar várias “Previdências Sociais”, uma Previdência Social reduzida (barganhada) para os excluídos, para os pobres (um regime de assistência) e uma Previdência Social de luxo para os privilegiados com poder aquisitivo, aqueles que têm um bom emprego, a exemplo da disparidade existente atualmente entre o Sistema de Previdência Funcional dos Servidores Públicos e o Sistema de Previdência Social do Regime Geral da Previdência, que alberga os demais trabalhadores.

CAPÍTULO II – CRITÉRIOS PARA A FORMULAÇÃO DE UM REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA FUNCIONAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que o ente da Federação que mantiver, ou vier a instituir, regime próprio de previdência funcional para seus servidores deverá conferir-lhe caráter contributivo e deverá organizá-lo com base em normas de contabilidade e atuária, que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Um sistema de previdência equilibrado do ponto de vista atuarial é aquele em que há equilíbrio entre as contribuições exigidas e os benefícios que serão pagos. Para isso, o sistema não apenas tem que ser contributivo, mas também o valor das contribuições tem que ser em montante suficiente para fazer frente aos encargos do sistema. Por outro lado, os benefícios requeridos só podem ser concedidos quando de fato haja incapacidade para o trabalho por parte do segurado. A concessão de aposentadorias precoces ou de benefícios sem que a incapacidade exista leva ao desequilíbrio do sistema.

Assim, um sistema equilibrado do ponto de vista financeiro é um sistema em que as contribuições são suficientes para cobrir os compromissos em cada exercício. Um sistema equilibrado do ponto de vista atuarial é um sistema em que o total de seus recursos, suas contribuições e suas reservas, são capazes de honrar todos os compromissos assumidos a médio e longo prazos. Sistemas equilibrados são uma garantia de que todos os compromissos assumidos serão cumpridos e são um elemento de segurança para os filiados.

A EC n.º 20/98 estabelece critérios e limitações para a organização de regime próprio de previdência social para os servidores públicos.

Uma primeira restrição é que só poderá filiar-se a regime próprio o servidor que seja titular de cargo efetivo. O servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão, bem como de outro cargo temporário ou de emprego público é filiado obrigatório do RGPS, administrado pelo INSS.

Deve, também, ser realizada uma avaliação atuarial inicial de modo a definir como será estruturado seu regime, em cada balanço, de modo a identificar fatores imprevistos e corrigir eventuais distorções. Essa precaução assegura a instituição de um regime que, baseado na contribuição e respeitando critérios de seguro, possa ter sua viabilidade financeira assegurada ao longo do tempo. Na avaliação atuarial, o que se busca é assegurar, ao longo do tempo, um fluxo de receita que seja compatível com o custo do financiamento dos benefícios previstos.

Para tanto, serão consideradas as disposições da LRF, bem como outras disposições normativas de disciplina fiscal referentes à matéria previdenciária já existentes, tais como:

- a) Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998;
- b) Lei Geral dos Regimes Próprios de Previdência Social – Lei Federal n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998, com as alterações introduzidas pela Medida Provisória n.º 2.043-20, de 28 de julho de 2000, e suas reedições;
- c) Portaria Ministerial MPAS/GM n.º 4.992, de 05 de fevereiro de 1999, com as alterações introduzidas pela Portaria Ministerial MPAS/GM n.º 7.796, de 28 de agosto de 2000;
- d) Portaria Ministerial MPAS/GM n.º 4.858, de 26 de novembro de 1998; e,
- e) Resolução do Conselho Monetário Nacional n.º 2.651/99 e 2.652/99, com as alterações da Resolução n.º 2.661/99.

Além da avaliação atuarial inicial e da periódica, a cada balanço, as contas do regime próprio devem sofrer auditoria contábil, por profissional ou entidade com inscrição regular no Conselho Regional de Contabilidade, para fiscalizar se a gestão tem-se realizado de forma idônea.

A auditoria contábil deverá estar disponível para conhecimento e acompanhamento por parte da Secretaria de Previdência Social – SPS do MPAS, até o dia 31 de março do ano subsequente. O regime próprio deverá encaminhar, também, à Secretaria referida para fins de supervisão, a avaliação atuarial e financeira e o demonstrativo de projeção atuarial de que trata a LRF, no prazo de 30 dias contados do encaminhamento do anteprojeto de lei de diretrizes orçamentárias ao Poder Legislativo e da publicação no órgão de imprensa oficial do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao último bimestre do exercício financeiro, de que trata a referida Lei.

O financiamento do regime próprio deve dar-se com base em contribuições de seus segurados e da administração pública. Essas contribuições devem ser destinadas exclusivamente ao pagamento dos benefícios previdenciários assegurados pelo respectivo regime, sendo admissível a destinação de parte do recurso para a cobertura de despesas administrativas mediante a cobrança de uma taxa de administração cujo valor não poderá ser superior a dois por cento do total da remuneração dos servidores. É vedada a utilização de recursos do regime próprio de previdência social para fins de assistência médica e financeira, de qualquer espécie, a seu segurado.

Os regimes devem ter um número mínimo de segurados de forma a garantir a totalidade dos riscos e dos custos cobertos pelo plano de benefícios, garantindo-se uma escala mínima capaz de preservar o equilíbrio atuarial sem que seja necessário fazer um resseguro.

Destacamos que é proibida a existência de mais de um regime próprio de previdência funcional ou de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada esfera de governo. Cada ente federativo deve constituir um regime próprio exclusivo para seus servidores, sendo vedado estabelecer convênio ou consórcio com estados ou outros municípios com essa finalidade.

Objetivando assegurar a transparência, buscou-se garantir pleno acesso às informações relativas à gestão do regime próprio de previdência, bem como a participação de representantes dos mesmos nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação. Deverá haver um registro contábil individualizado das contribuições feitas por cada um dos servidores e pelo ente instituidor do regime, assim como uma identificação e consolidação em demonstrativos financeiros e orçamentários de todas as despesas, fixas e variáveis, com pessoal inativo.

A contribuição do ente instituidor do Regime Próprio não poderá ser superior ao dobro do total da contribuição dos segurados, nem a despesa líquida²⁴ com pessoal inativo e pensionista poderá concomitantemente ultrapassar doze por cento da receita corrente líquida. Sempre que a despesa acumulada descumprir esses limites, não se pode proceder a quaisquer revisões, reajustes ou adequações de proventos e pensões que impliquem aumento de despesa, antes que seja regularizada a situação, sob pena de ser nulo todo ato neste sentido.

Para fins de aplicação dos limites mencionados, serão considerados os aportes regulares do ente instituidor para o fundo previdenciário, quando houver. Por outro lado, não serão computadas as receitas provenientes do fundo previdenciário, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos de qualquer natureza e da aplicação dos recursos existentes na conta do fundo.

Os demonstrativos de execução orçamentária e financeira da receita e da despesa previdenciárias deverão ser publicados pelos Estados e Municípios até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, com o resultado do bimestre e o acumulado no exercício em curso.

Importante frisar que o regime próprio de previdência funcional não poderá conceder benefício distinto ou estabelecer critérios diversos daqueles previstos no RGPS, inclusive quanto à definição de dependentes, excetuados os casos em que houver disposição expressa em contrário na Constituição Federal. Até que seja editada lei complementar disposta sobre a aposentadoria especial para os servidores que exerçam atividades sob condições que prejudiquem a saúde ou a integridade física, fica vedada a sua concessão.

²⁴ Entende-se por **despesa líquida** com pessoal inativo e pensionista a diferença entre o valor da despesa total com pessoal inativo e pensionista do regime próprio e o valor total de contribuições dos respectivos segurados.

O regime próprio de previdência funcional deve assegurar ao servidor público titular de cargo efetivo pelo menos aposentadoria por invalidez, por idade e por tempo de contribuição, bem como, pensão por morte. Vale lembrar que a extinção de regime próprio de previdência funcional só pode ser feita mediante lei. Em caso de extinção, os servidores segurados ficam automaticamente filiados ao RGPS sendo devida as contribuições sociais para o INSS. Entretanto, a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios cujos requisitos necessários à sua concessão foram implementados antes da extinção permanece com o ente instituidor.

Por fim, é preciso salientar que a lógica das determinações legais que antecederam a aprovação da LRF foi no sentido de restringir os compromissos dos entes públicos aos parâmetros válidos para o empregador privado. A contribuição do empregador privado para o INSS corresponde a 20% da remuneração do empregado, sem considerar o teto, cuja contribuição como segurado varia entre 8%, 9% e 11%, conforme sua faixa salarial. Grosso modo, pode-se dizer que a contribuição do empregador corresponde ao dobro da contribuição do empregado, ainda que esta última esteja limitada ao teto de R\$ 1.430,00. Ademais, o limite de 12% da RCL, estabelecido para despesa líquida com inativos, corresponde a 20% do limite total de despesa com pessoal, conforme estabelecido na LRF, que é de 60% da RCL.

A legislação também previa a existência de contribuição dos servidores inativos e pensionistas. Essa exigência seria destinada a evitar que o aposentado percebesse na inatividade remuneração superior a recebida na ativa, isso porque o aposentado no serviço público faz jus a receber o valor da sua última remuneração na integralidade, como provento de aposentadoria e, inexistindo contribuição para o sistema, sua aposentadoria teria valor líquido superior ao percebido em atividade; por outro lado, o ajuste dos sistemas aos parâmetros válidos para o setor privado impunha a busca de formas mais eqüitativas de distribuição do ônus entre os segurados, de maneira a evitar uma sobrecarga contributiva para os servidores em atividade.

Entretanto, em decisão que alterou sua jurisprudência sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a cobrança de contribuição dos servidores inativos e dos pensionistas, sendo o tema na atualidade objeto de emenda constitucional ora em tramitação no Congresso Nacional.

SEÇÃO 2.1 – LEITURA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL VOLTADA PARA A PREVIDÊNCIA FUNCIONAL

2.1.1. DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente.

Estão sujeitos à LRF os Poderes Executivo, Legislativo, o Judiciário, bem como o Ministério Público e o Tribunal de Contas, ou seja, as determinações da LRF atingem todos os Poderes, as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas dependentes.

Para efeitos da LRF, entende-se como receita corrente líquida – RCL: o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas provenientes da compensação financeira²⁵ citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

O entendimento do conceito de receita corrente líquida é essencial, já que é utilizado como referência para a definição de parâmetros e limites. A receita corrente líquida será calculada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

2.1.2. PLANEJAMENTO

Este capítulo da LRF define novas regras para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e para a Lei Orçamentária Anual – LOA.

O Anexo de Metas Fiscais, parte integrante da LDO é uma das novidades instituídas pela LRF. No que se refere à questão previdenciária, este anexo conterà metas anuais e avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Funcional e dos respectivos fundos.

As metas anuais devem incluir em valores correntes e constantes, dados relativos às receitas e despesas do Regime de Previdência Funcional para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Deve-se incluir ainda a memória

²⁵ A compensação financeira foi regulamentada pela Lei n.º 9.796/99, pelo Decreto n.º 3.112/99 e pela Portaria MPAS n.º 6.209/99.

e a metodologia de cálculo utilizadas. A avaliação do cumprimento das metas estabelecidas para o ano anterior e a comparação com as metas fixadas nos três exercícios anteriores também devem estar presentes.

São receitas do Regime Próprio de Previdência Funcional as contribuições dos segurados, as receitas provenientes do fundo previdenciário (quando houver) e as contribuições do ente federativo. Conceituamos como despesa do Regime Próprio, o total da despesa com pessoal, inativos e pensionistas, decorrente do pagamento de benefícios previdenciários (somatório de todas as modalidades de aposentadorias, pensões, auxílios e benefícios pagos) e a despesa administrativa.

A avaliação atuarial, prevista no Anexo de Metas Fiscais, é um estudo técnico no qual o atuário utiliza dados estatísticos para calcular os recursos necessários para manter, de forma equilibrada, o regime de previdência. Para viabilizar este estudo técnico, o ente federativo deve manter uma base de dados atualizada com informações detalhadas sobre os servidores ativos e inativos, bem como, os pensionistas.

Conterá a LDO, um Anexo de Riscos Fiscais com os passivos contingenciais e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências à serem tomadas, caso se concretizem.

A Lei Orçamentária Anual – LOA deverá ser elaborada de forma compatível com o plano plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e com as normas da LRF. O demonstrativo da compatibilidade da programação orçamentária com as metas e os objetivos estabelecidos no Anexo de Metas Fiscais da LDO devem estar presentes nos anexos do projeto de lei orçamentária anual.

O Poder Executivo deverá estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Esta programação deverá estar pronta até trinta dias após a publicação do orçamento. Para o Regime Próprio de Previdência, a programação e o cronograma de execução mensal deverão ser específicos.

Importante ressaltar que *“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”*. Vale dizer, os recursos da compensação financeira, da contribuição do ente federativo e da contribuição dos segurados somente poderão ser utilizados para pagamento de benefícios previdenciários e despesas administrativas do respectivo Regime Próprio.

O não cumprimento das metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais implicará em limitação de empenho e movimentação financeira, segundo critérios fixados pela LDO. No entanto, as despesas que constituam obrigações

constitucionais, como é o caso do pagamento de benefícios previdenciários, não são objeto de limitação.

De qualquer forma, o ente federativo deverá ajustar os seus planos de benefícios e custeio sempre que exceder, no exercício, os limites previstos na Lei n.º 9.717, para retornar a esses limites no exercício financeiro subsequente, preparando-se para cumprir as metas a partir de 1º de janeiro de 2002.

2.1.3. RECEITA PÚBLICA

Cabe ao ente federativo instituir, prever e arrecadar todos os tributos da sua competência constitucional. Caso contrário, estará sujeito à proibição de transferências voluntárias. Vale lembrar que a arrecadação previdenciária para o Regime Próprio é de competência do próprio Estado ou Município. Cabe, portanto, estabelecer lei prevendo a contribuição dos segurados.

No caso do regime próprio e/ou fundo, a previsão de receita, que consta da LRF, deve ser feita em separado, observando normas técnicas e legais específicas e considerando os efeitos de alterações na legislação, a variação do índice de preço e qualquer outro fator relevante.

Até trinta dias após a publicação do orçamento, o Poder Executivo deverá desdobrar as receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação.

Não cabe renúncia de receita no Regime Próprio, tendo em vista que este é necessariamente contributivo. A incidência de contribuição sobre os servidores inativos e pensionistas está suspensa judicialmente, encontrando-se em tramitação no Congresso Nacional proposta de emenda constitucional sobre o tema.

2.1.4. DESPESA PÚBLICA

A despesa do Regime Próprio enquadra-se no conceito de despesa obrigatória de caráter continuado e, de acordo com a LRF, para criar ou aumentar despesas obrigatórias é necessário demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio.

Estabelece a LRF que a despesa total com pessoal²⁶, em cada período de apuração, não poderá exceder o limite de 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida.

Despesa total com pessoal não inclui os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra. Estes devem ser contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

Para apuração da despesa total com pessoal deve-se somar o valor apurado para o mês de referência com as dos onze meses anteriores, adotando-se o regime de competência.

É muito importante perceber que na verificação do atendimento destes limites **não serão computadas as despesas com inativos custeadas por:**

1. arrecadação de contribuição dos segurados;
2. compensação financeira; e,
3. receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado de natureza previdenciária.

A despesa total com pessoal será objeto de verificação quadrimestral do cumprimento do limite global de 60% mencionado anteriormente.

Prevê a LRF que a criação, ampliação ou majoração de benefícios ou serviços relativos à seguridade social não podem ocorrer sem a criação ou majoração da fonte de custeio correspondente. Adicionalmente, a Lei n.º 9.717/98 determina que não podem ser concedidos benefícios diferentes dos concedidos aos trabalhadores submetidos ao Regime Geral da Previdência Social – RGPS.

Antes de adotar medidas que impliquem em aumento de despesas, tais como revisões, reajustes ou adequações de proventos e pensões, deverá ser verificada se estas medidas não vão implicar em descumprimento das metas e dos limites impostos pela Lei n.º 9.717/98.

À exceção da concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação previdenciária, todo aumento de despesa deverá ser objeto, ou de compensação, ou de previsão de custeio adicional, com o aumento permanente de receita.

²⁶ A despesa total com pessoal é o somatório dos gastos com ativos, inativos e pensionistas, relativos a mandatos eletivos, funções ou empregos, civis e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoal de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas às entidades de previdência.

2.1.5. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

As transferências voluntárias serão suspensas sempre que o ente federativo não arrecadar tributo de sua competência, ultrapassar o limite de despesa total com pessoal, descumprir os prazos de consolidação e divulgação de suas contas ou descumprir a Lei n.º 9.717/98.

2.1.6. GESTÃO PATRIMONIAL

Todas as disponibilidades de caixa do Regime Próprio ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades do ente federativo. As aplicações devem observar os limites e condições de proteção e prudência financeira. É importante lembrar que os recursos arrecadados para pagamento de benefícios previdenciários e seu respectivo custo administrativo só poderão ser utilizados para este fim.

Os recursos do fundo com finalidade previdenciária devem ser aplicados tendo presentes as condições de segurança, rentabilidade, solvência e liquidez. Os recursos provenientes das alienações de patrimônio vinculados ao fundo deverão ter no mínimo 80% de seu valor aplicado. Ressaltamos que os responsáveis pela gestão dos Regimes Próprios e dos fundos devem realizar, no mínimo semestralmente, avaliação do desempenho das aplicações a cargo das instituições administradoras rescindindo contrato quando se verificar desempenho insatisfatório por dois períodos consecutivos.

A não observância das normas que regulam a gestão dos fundos sujeitará seus administradores às sanções, civis e penais, previstas em lei.

A receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio do ente federativo só pode ser destinada ao financiamento de despesas correntes relacionadas com despesas previdenciárias. Para que isso ocorra, deverá ser promulgada lei com este fim, de preferência vinculando-a ao fundo previdenciário se houver.

2.1.7. TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

Como já dito anteriormente, responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente. De acordo com a LRF, são instrumentos de transparência da gestão fiscal: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da

Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; bem como, as versões simplificadas desses documentos.

Para cumprimento do determinado na LRF, no que se refere à questão previdenciária, deve ser elaborada a escrituração das contas públicas, devem ser apresentados demonstrativos financeiros e orçamentários específicos para as receitas e despesas previdenciárias.

Os demonstrativos financeiros e orçamentários específicos das receitas e despesas previdenciárias deverão ser publicados pelos entes federativos até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, como o resultado do bimestre e o acumulado no exercício em curso.

O *Relatório Resumido da Execução Orçamentária* deve ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. No que se refere à questão previdenciária, o Relatório deve conter um demonstrativo de receitas e despesas previdenciárias. O Relatório do último bimestre do exercício deve estar acompanhado das projeções atuariais do Regime Próprio.

O *Relatório de Gestão Fiscal* será elaborado ao final de cada quadrimestre. Deve estar presente a verificação do limite de comprometimento da Receita Corrente Líquida com a despesa total com pessoal. No que se refere à questão previdenciária, o Relatório deve conter um demonstrativo com receitas e despesas previdenciárias. Caso o limite tenha sido ultrapassado, o Relatório deve conter, também, a indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar para regularizar a situação.

As contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo incluirão as prestações de contas do demais Poderes. O parecer prévio do Tribunal de Contas deve ser emitido separadamente. Estas prestações de contas devem contrapor a arrecadação à previsão, destacando as providências adotadas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

Cabe ao Poder Legislativo, diretamente ou com auxílio do Tribunal de Contas, e ao sistema de controle interno de cada Poder, a fiscalização do cumprimento das normas estabelecidas na LRF.

O Tribunal de Contas deve alertar os Poderes Executivo e Legislativo quando constatarem que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima de 12% da receita corrente líquida ou quando a contribuição do ente federativo ultrapassar o dobro da contribuição dos segurados.

Caso haja ocorrência de calamidade pública, reconhecida pela Assembléia Legislativa, ficará dispensado o ente federativo da obrigação de atingir os

resultados fiscais, das limitações de empenho e da contagem dos prazos estabelecidos pela LRF. Esta dispensa durará enquanto perdurar a situação de calamidade.

Os prazos estabelecidos na LRF poderão ser alterados caso haja crescimento real do Produto Interno Bruto.

A LRF prevê, ainda, a constituição do conselho de gestão fiscal, composto por representantes de todos os Poderes e esferas do Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade. Esse Conselho tem como atribuição o acompanhamento e a avaliação permanente da política e da operacionalidade da gestão fiscal.

O descumprimento das determinações da LRF e da legislação previdenciária específica, já mencionada neste trabalho, enseja punições aplicáveis aos entes federativos e às autoridades locais. Por isso, é muito importante que todos estejam atentos à adequada observância das normas legais mencionadas, cobrando dos funcionários responsáveis sua correta execução.

Os entes federativos que descumprirem as normas mencionadas estão sujeitos:

- a) à suspensão das transferências voluntárias de recurso pela União, salvo aquelas destinadas ao custeio de ações nas áreas de educação, saúde e assistência social;
- b) ao impedimento de celebração de contratos, convênios, acordos ou ajustes similares com a União e de obtenção de empréstimos, financiamentos, avais, subvenções em geral e garantias, direta ou indireta, da União;
- c) à suspensão da contratação de operações de crédito, inclusive ARO, e de empréstimos e financiamentos de instituições financeiras federais, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal; e
- d) à suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral da Previdência Social a título de compensação previdenciária, em razão da Lei n.º 9.796, de 05 de maio de 1999.

Já os responsáveis pelo descumprimento das normas podem sofrer as sanções previstas no Código Penal e outras, nos termos da Lei n.º 10.028, de 19 de outubro de 2000, que tipifica os crimes relacionados à inobservância da LRF.

No que concerne ao descumprimento das normas previstas pela Lei n.º 9.717/98, os dirigentes do órgão ou da entidade gestora do Regime Próprio respondem diretamente pelas infrações, sujeitando-se, no que couber, ao regime repressivo da Lei Complementar n.º 109/2001.

Essas infrações serão apuradas mediante processo administrativo do MPAS que tenha por base o auto, a representação ou a denúncia positiva dos fatos

irregulares, assegurado ao acusado o contraditório e a ampla defesa. Apurada a infração, sujeita-se o responsável às seguintes penalidades: advertência, multa pecuniária ou inabilitação temporária para o exercício de cargo de direção do Regime Próprio. A responsabilidade pela infração é imputável a quem lhe der causa ou para ela concorrer, respondendo solidariamente com o infrator todo aquele que, de qualquer modo, concorrer para a prática da infração. As penalidades serão aplicadas pela Secretaria de Previdência Social - SPS do MPAS.

O MPAS deverá ainda ter livre acesso aos livros, notas técnicas e documentos das unidades gestoras do Regime Próprio e do respectivo fundo previdenciário, estando sujeito às penalidades mencionadas aquele que opuser qualquer dificuldade à consecução deste objetivo.

Cabe à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS a orientação, a supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência funcional, inclusive de seus fundos previdenciários, quando houver, cabendo ao ente federativo fornecer todas as informações necessárias quando requeridas. Cabe ainda ao MPAS a apuração de infrações à Lei n.º 9.717/98, por intermédio de servidor credenciado, e a aplicação das penalidades cabíveis conforme o caso.

As auditorias contábeis devem estar disponíveis para o conhecimento e acompanhamento por parte da SPS até o dia 31 de março do exercício subsequente. Cabe, ainda, à SPS avaliar e emitir parecer técnico sobre a implementação do disposto na Lei n.º 9.717/98, bem como encaminhar o referido parecer técnico para a Secretaria do Tesouro Nacional, para fins de aplicação de eventuais penalidades.

Em caso de extinção do Regime Próprio, o que só pode ser feito mediante Lei, os servidores serão, obrigatoriamente, vinculados ao RGPS, devendo o ente federativo responsabilizar-se pelo pagamento dos benefícios até então concedidos e daqueles cujos requisitos necessários para sua concessão foram implementados durante a existência do referido regime.

SEÇÃO 2.2 – RESPONSABILIDADE PREVIDENCIÁRIA COM GASTOS DE PESSOAL

Em face do elevado comprometimento orçamentário dos gastos com pessoal do serviço público, entendeu o legislador constitucional de estabelecer limites para a execução desse tipo de despesa, suscitando uma das questões públicas mais discutidas da atualidade.

A discussão tem duas vertentes. Uma alega que a arrecadação dos recursos financeiros realizada pelo Estado não pode, quase que exclusivamente, ficar comprometida com despesas destinadas ao seu pessoal, posicionando-se no sentido de que uma parcela razoável desses recursos deve ser utilizada em investimentos que produzam bem-estar social, por isso defende uma limitação para o comprometimento orçamentário desse tipo de despesa.

A outra, embora não expresse uma contrariedade ao estabelecimento de um limite às despesas com pessoal, defende a tese de que os serviços públicos somente podem ser bem prestados à sociedade mediante a existência de um quadro funcional estruturado, em número e condições suficientes à prestação de tais serviços, razão pela qual salienta que o limite para este tipo de despesa não pode ser reduzido ao ponto de comprometer a prestação dos serviços públicos que o Estado tem o dever de prestar.

Ambos os argumentos têm justificativas plausíveis e de interesse público. Há, no entanto, necessidade de ser alcançado um ponto de equilíbrio, no sentido de serem atingidos os interesses financeiros do Estado – gastar somente o que a arrecadação permitir – mas com a manutenção de um quadro funcional adequado à realização dos serviços públicos, juntamente com uma destinação de recursos que possibilitem um mínimo de investimentos.

É recente a preocupação do legislador quanto ao estabelecimento de um limite para as despesas com pessoal da União, dos Estados e dos Municípios. Como exemplo temos a Lei Complementar n.º 96/99 a qual prescreveu que a despesa com pessoal não poderia exceder: para a União, de 50%; para os Estados, Distrito Federal e Municípios, de 60% da receita corrente líquida.

Na circunstância de serem ultrapassados esses limites, determinou a redução das despesas com pessoal ao limite estipulado, no prazo máximo de 24 meses, sendo dois terços do excesso nos 12 primeiros meses e o restante nos 12 meses subseqüentes, estabelecendo ainda, até que a situação se regularize, vedações para a concessão de benefícios remuneratórios e para a admissão de pessoal, assim como penalizações pelo descumprimento dos limites e medidas que possibilitam a adequação da Administração aos limites fixados.

Esta Lei Complementar também não chegou a produzir efeitos práticos no seu objetivo limitador, até porque vigeu pelo tempo de apenas um ano, em cujo período já se encontrava em tramitação, no Congresso Nacional, um novo projeto de lei complementar que delineava outra forma de regulamentar o princípio limitador previsto no art. 169, caput, da Constituição Federal.

Desse modo, em 05 de maio de 2.000, foi publicada a Lei Complementar n.º 101, a já vista Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecendo

normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, cujo texto revela-se como um verdadeiro código regulamentar da conduta gerencial nas finanças públicas, com produção de modificações na rotina administrativo-financeira do Estado, onde se inclui um novo regramento para a regulamentação do limite para gastos com pessoal.

Na estrutura da LRF, as definições e limites das despesas com pessoal constam de seus artigos 18 a 20. O art. 18 define o que se inclui como despesa de pessoal. Isto definido, o art. 19 fixa limite global para o comprometimento da receita com esse tipo de gasto, determinando que a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida como discriminados.

Por sua vez, o art. 20 realiza uma repartição dos limites globais fixados no art. 19, determinando percentuais em nível de Poder ou órgão na esfera federal, estadual e municipal, os quais não poderão exceder:

I – Na esfera federal:

- a) 2,5 % para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
- b) 6 % para o Judiciário;
- c) 40,9 % para o Executivo; e,
- d) 0,6 % para o Ministério Público da União.

II – Na esfera estadual:

- a) 3 % para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6 % para o Judiciário;
- c) 49 % para o Executivo; e,
- d) 2 % para o Ministério Público dos Estados.

III – Na esfera municipal:

- a) 6 % para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; e,
- b) 54 % para o Executivo.

No pertinente às definições e limites acima referidos, trazemos à colação os dizeres de HELIO SAUL MILESKI²⁷, que salienta três aspectos:

*“1 – Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificada nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei complementar (§ 1º do art. 20);
2 – nos artigos 21, 22 e 23 são postas normas no sentido de ser efetuado o controle da despesa total com pessoal, com vistas a conter a prática de atos que produzam*

²⁷ MILESKI, HELIO SAUL. *Novas Regras para a Gestão e a Transparência Fiscal*, Revista Interesse Público, p. 44/45.

aumento desse tipo de despesa e coloquem em risco os limites de gastos determinados pela Lei; e,

3 – foram incluídos os pensionistas no somatório das despesas com pessoal, bem como determinado o regramento para os contratos de terceirização de mão-de-obra e a repartição dos limites globais previstos no art. 19.”

Desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, o legislador constituinte, cada vez mais preocupado com o grau de comprometimento orçamentário das despesas com pessoal, ao prever o princípio limitador, resolveu ainda estendê-lo às despesas realizadas com o pessoal inativo.

Neste aspecto, por importante, cabe aqui um pequeno esclarecimento sobre o sistema previdenciário do servidor público - os Regimes Próprios de Previdência Funcional - no sentido de melhor posicionar a situação das despesas realizadas com inativos, a fim de ser alcançada uma compreensão mais adequada sobre a sua inclusão no limite determinado constitucionalmente.

No Brasil, a evolução do amparo social deu-se de forma lenta, ganhando impulso de acordo com as alterações que ocorriam na mentalidade social. Evoluiu-se da assistência, prestada por imposição do sentimento de caridade, até o reconhecimento do direito do servidor às mais variadas formas de garantia contra os riscos sociais.

Portanto, até a Emenda Constitucional n.º 20/98, a aposentadoria refletia-se como uma garantia constitucional para o servidor público, revelando-se com uma espécie de pensão concedida ao servidor inativado por invalidez ou após longos anos de serviço prestado à sociedade, sem que fosse exigida qualquer contribuição para ser conquistado o benefício.

Tratava-se de uma garantia de caráter permanente e assistencial, de obrigação do Estado, mantida direta e unicamente pelo Governo com financiamento tirado das rendas gerais do Estado, cujos pagamentos e serviços não eram limitados.

Assim, com a aposentadoria do servidor público sendo uma garantia constitucional, suportada direta e unicamente pelos cofres do Estado, sem qualquer limitação, o fato passou a ser circunstância importante no comprometimento das dotações orçamentárias do Poder Público, levando a Assembléia Nacional Constituinte de 1988 a incluir esta despesa dentro do limite destinado às despesas realizadas com pessoal.

Nessa época, a medida adotada possuía suporte fático para ser considerada acertada. Correta politicamente, porque o elevado gasto efetuado com pessoal, onde se incluem as aposentadorias, debilitava a já então combalida receita pública. Considerando que o Poder Público arcava integralmente com o ônus das aposentadorias, por ser este benefício constitucional assegurado ao servidor, era

juridicamente acertado, incluir o gasto no cálculo do limite constitucional fixado às despesas com pessoal. Politicamente acertado porque atendia às aspirações da sociedade brasileira.

Com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 20, fica concretizado, juridicamente, um dos objetivos básicos do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, produzindo profundas modificações constitucionais no sistema previdenciário social, envolvendo os servidores públicos e os trabalhadores urbanos e rurais, com mudança na orientação filosófica norteadora do sistema previdenciário, alterando a forma e o modo de ser obtida a aposentadoria.

O dispositivo constitucional que orienta toda a mudança do sistema previdenciário dirigido ao servidor público é o constante do art. 40, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 20/98, já transcrito neste trabalho.

Ressalta o novo texto constitucional que o direito à inativação do servidor público sofreu profunda modificação. É retirada a garantia constitucional, de caráter permanente e assistencial, suportada direta e unicamente pelos cofres do Estado, com implantação de um regime previdenciário de caráter contributivo, tipo seguro social, para o qual há a exigência de um equilíbrio financeiro e atuarial, sendo dirigido tão-somente ao servidor titular de cargo efetivo.

Portanto, a partir da Emenda Constitucional n.º 20/98, inicia-se uma alteração na repercussão das despesas com pessoal sobre a receita, na medida em que, mudando o sistema previdenciário de assistencial para contributivo, o suporte financeiro das novas aposentadorias passa a correr nos termos do sistema contributivo, seguro social, sem mais o comprometimento financeiro integral do Estado.

Ainda estão no elenco de medidas de significativa importância para a reorganização do regime previdenciário dos servidores, a saber:

- a) combinação de limite de idade e tempo de contribuição para a concessão da aposentadoria;
- b) restrição às aposentadorias especiais;
- c) exigência de um mínimo de 10 anos no serviço público e pelo menos cinco anos de permanência no cargo, para fazer jus ao benefício correspondente;
- d) vedação de contagem de tempo de contribuição fictício; e,
- e) limitação do valor da aposentadoria à remuneração do último cargo efetivo do servidor em atividade.

Portanto, um dos fatos imprescindíveis à solução da crise fiscal foi concretizado. O novo sistema previdenciário está em plena exequibilidade e gerando os efeitos pretendidos, no que diz respeito à redução do comprometimento da receita com os gastos efetuados com inativos.

SEÇÃO 2.3 – COMENTÁRIOS À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A LRF tornou-se o grande tema das discussões nacionais e que, no geral, a reação quanto ao sentimento da Lei tem sido altamente positiva. Mas como as resistências ainda são muitas, entendemos que para facilitar a prática a internalização de seu espírito e de suas regras, primeiro há de que se trabalhar uma questão subjacente a ela, que é a da dimensão cultural, para melhor compreender suas proposições e, por último, vislumbrar o que fazer a partir dela.

Em primeiro lugar, a elite de condução política do Estado é naturalmente originária da sociedade e reflete os seus valores, os seus conflitos, os seus mitos, ou seja, o seu imaginário coletivo. Assim, não se pode estranhar o fato de a Administração Pública no Brasil, no seu desenvolvimento, ter sido marcadamente patrimonialista, caracterizada pela presença, muitas vezes, de nepotismo e de corrupções.

Mesmo considerando a implementação da burocracia no setor público e os avanços recentes em direção à administração gerencial, há de se reconhecer a coexistência dessas formas de administração no Brasil. Esse traço impõe, assim, que o foco da modernização administrativa necessite conservar certos esteios burocráticos, no sentido weberiano, devidamente ancorados em leis fortes que sejam capazes de enfrentar o caldo cultural adverso.

Do ponto de vista do gerenciamento dos recursos públicos, também existem questões sérias: nossa estrutura de arrecadação hoje nos mostra que somos um país onde apenas os Poderes Executivos Federais e Estaduais arrecadam. Então temos duas esferas de governo, em um de seus poderes, com possibilidade de conhecer o lado da dificuldade de geração de receitas, pois a maioria dos nossos dirigentes não sabe o quanto custa arrecadar.

Essa despreocupação com a arrecadação tem conduzido a uma deformação séria na condução das ações governamentais: todo dirigente se preocupa com o gasto, mas poucos querem saber de onde vem a receita. Tem-se, muitas vezes, a sensação de que o importante é definir o como e onde alocar a despesa, pois a receita tem de vir, não importa de onde.

Então, chegou-se ao limite dessa cultura perversa. A situação da União evidencia uma carga tributária elevadíssima para quem paga; uma despesa de pessoal da ordem de 58 bilhões/ano²⁸, só na esfera federal; uma dívida, que cresce a cada ano, tendo chegado em 2000 ao valor líquido de aproximadamente 400 bilhões de reais, o que equivale a três anos de Receita Corrente Líquida – RCL da União.

²⁸ POUBEL DE CASTRO, DOMINGOS. O enfrentamento de uma cultura perversa, www.receita.fazenda.gov.br, acesso em 07/2001.

Do lado dos juros, estamos comprometendo com eles cerca de 25% da receita líquida. Um quarto da arrecadação destina-se ao pagamento de juros, com possibilidade de variação, dependendo das oscilações no mercado externo ou incertezas no mercado interno.

O poder público não tem domínio sobre a receita, pois ela depende de quem paga os impostos e, também, não tem domínio sobre a dívida, pois ela depende de quem empresta; o poder público só tem domínio sobre o gasto e é aí onde fica bem mais difícil decidir. Porque cortar gastos compromete a imagem, desgasta o poder e desagrade possíveis eleitores; ninguém gosta de administrar cortes.

O espírito da LRF é tão simples que ao se transcender a resistência inicial é difícil ter dúvidas quanto à intenção do legislador. Seria como tentar explicar o que é o bom senso:

- a) o gasto é balizado pela arrecadação;
- b) a assunção de compromissos deve guardar relação com a capacidade de pagamento;
- c) o endividamento ou a venda de ativos deve ter como contrapartida investimentos ou diminuição de passivos;
- d) a arrecadação dos impostos instituídos é dever do administrador público;
- e) o governo deve transparência à sociedade sobre a gestão dos recursos públicos;
- f) os interesses da sociedade devem nortear a elaboração dos orçamentos públicos; e,
- g) a atuação fiscal do governo deve ter coerência com metas prefixadas.

Esses princípios deverão estabelecer marcos para uma nova gestão pública. Começando pelos interesses da sociedade, vemos que, na cultura dominante, eles são, em geral, ouvidos em época de campanha.

Agora, os administradores públicos, necessariamente, deverão privilegiar o princípio do planejamento, pois não se poderá mais chegar ao último ano de governo, para fazer obras e conceder empregos, deixando a conta para o sucessor, na tentativa de impressionar os eleitores.

Além de atender ao princípio do planejamento, a execução das ações de governo deve estar acordando com os princípios da prudência e da transparência. A lei exige que se faça um acompanhamento constante da RCL, pois os limites para algumas despesas são nela baseados. O primeiro limite é para as despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas. A Lei Camata já trazia limites de pessoal para as três esferas de governo, mas a LRF segmentada por Poder, inserindo também o Legislativo e o Judiciário no compromisso de obedecer a um percentual máximo da RCL de cada esfera.

As mais exaltadas reações contrárias à LRF são de todos aqueles que precisam mexer nas despesas para adequá-las aos limites da Lei, tornando-as

compatíveis com as condições efetivas de arrecadação do ente federativo. São todos aqueles que, além de não quererem a mudança da cultura da transferência de responsabilidades, estavam apostando que a Lei iria cair no descrédito, mais dia menos dia.

Mesmo com sanções previstas para o ente federativo que não observar os limites da Lei, como por exemplo a vedação de transferências voluntárias, de operação de crédito, muita gente apostou, contrariando toda uma expectativa da sociedade, que seria possível dar um jeito para que ela não “vingasse”. Poderia ser votando a sua inconstitucionalidade por conta de alguns aspectos discutíveis, ou na protelação da Lei de Crimes Fiscais ou de alguma outra forma criativa que certamente poderia ser descoberta.

A realidade tem mostrado que a LRF tem tido uma receptividade excelente na sociedade brasileira e que os Poderes têm respondido com muita firmeza a todos os ataques, seja com o Judiciário rejeitando a ADIN, seja com o Legislativo aprovando a Lei n.º 10.028 e impondo penalidades que atingem a pessoa do dirigente público, caso este deixe de observar alguns aspectos da LRF: perda do cargo, inabilitação para exercício de função, cargo ou emprego público por 5 anos, detenção, reclusão e multa.

Por fim, há que se considerar que nós estamos diante de uma mudança de modelo cultural em todos os níveis. Primeiro comportamentalmente, ético, pois a LRF poderá facilitar a construção de um divisor de águas entre o aceitável e o não aceitável do ponto de vista sócio-político e que poderá mudar a configuração dos valores individuais e coletivos a médio e longo prazos.

Essa possibilidade ganhará mais força quando a Lei estiver sendo discutida e entendida pelos cidadãos, pelos contribuintes e/ou pelos educadores em suas salas de aula, pois a responsabilidade fiscal, na verdade, deve ser de toda a população, que deve conhecer e participar da construção de seus projetos, contribuir com o financiamento deles, pelos impostos, e controlar a execução dos mesmos, fiscalizando-os e exigindo qualidade e transparência das despesas públicas a cargo dos governantes.

Na relação político-cidadão, espera-se uma nova perspectiva na escolha dos dirigentes públicos, pois a visão popular sobre o que é ser um bom administrador deverá premiar aquele que conseguir equilibrar três forças aparentemente antagônicas: a capacidade de a sociedade pagar o que precisa: a obrigação dele de cumprir a Lei e o nível de atendimento às demandas da sociedade. Vislumbra-se, então, uma convergência entre a defesa do equilíbrio fiscal e o referendo das urnas, em um claro fortalecimento da democracia.

CONCLUSÃO

Ao procurar, neste trabalho, traçar algumas linhas sobre a previdência em toda a sua amplitude, conjugando-a com as alterações constitucionais e, mais especificamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, chegamos a um conceito de *responsabilidade previdenciária*.

Ser responsável em relação à gestão do sistema previdenciário significa, em primeiro lugar, conferir transparência às contas, pois a população tem o direito de estar permanentemente informada sobre a situação financeira e atuarial da sua previdência e da previdência dos servidores públicos. Afinal, é sobre ela que recaem os efeitos do desequilíbrio do sistema.

Não é apenas a situação financeira previdenciária que interessa, posto que, como já afirmamos, a Previdência é assunto de longo prazo, que perpassa governos e gerações.

Atualmente, os aposentados estão sendo financiados por uma geração de trabalhadores que têm a expectativa de no futuro também contar com a solidariedade das próximas gerações para o custeio de sua aposentadoria e pensão. Este pacto entre as gerações só é possível se for feito dentro de sólidas bases atuariais.

O papel do gestor responsável é zelar para que isso ocorra, monitorando os regimes previdenciários por meio das avaliações atuariais e contábeis que conferirão previsibilidade às receitas e às despesas, de modo que possam ser corrigidos os desvios que ameaçam a sustentabilidade do sistema a longo prazo.

Para garantir a transparência, previsibilidade e solvência do sistema, é fundamental que as contas da previdência estejam separadas das demais com a garantia de que os recursos das contribuições e outros recursos alocados aos fundos de previdência sejam utilizados exclusivamente para o pagamento de benefícios.

Do mesmo modo, os aumentos de benefícios acima da correção inflacionária e a concessão de renúncia fiscal devem ser explicitados no orçamento e compensados com diminuição de despesa e/ou aumento de receita em caráter permanente.

Em suma, a responsabilidade previdenciária é a garantia de que os atuais servidores e demais trabalhadores possam encontrar, no futuro, um sistema viável com capacidade de honrar os seus compromissos.

REFERÊNCIAS

ARGUELLO, KATIE, **O Ícaro da Modernidade – Direito e Política em Max Weber**, Editora Acadêmica, São Paulo, 1997, p. 4.

BAPTISTA, PATRICIA FERREIRA. **Servidor Público: direito adquirido e irredutibilidade de vencimentos**, Revista de Direito Administrativo, 221, pp. 141/158.

BARROSO, LUIS ROBERTO, **Interpretação e Aplicação da Constituição**, Ed. Saraiva, 1996, p. 137

CADERNOS MARE DE REFORMA DO ESTADO, n. 2, Brasília-DF, 1998, p.30.

CLÈVE, CLÉMERTON MERLIN, **A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade do Direito Brasileiro**, Ed. Revista dos Tribunais, 1995, p. 35/36.

CLÈVE, CLEMERTON MERLIN,. **Elementos para um Discurso de Conceituação do Direito Administrativo**, Julex Livros, 1988, p. 13.

FERREIRA, SERGIO DE ANDRÉA, **Parecer denominado Estudo Jurídico: Fase I**, datado de 10/10/96.

FONSECA, RICARDO MARCELO, **Estudos de Direito do Trabalho**, Ed. LTR, 1997, p.61.

IANNI, OCTAVIO, **A Era do Globalismo**, 2ª. Ed., Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1996, p.36.

IATAURO, RAFAEL, **Proposição referente a Serviços Sociais Autônomos do Estado do Paraná**, Curitiba, Julho/1999.

LIVRO BRANCO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, Versão Simplificada, MPAS, 1997, p. 8.

LOPES, MIGUEL MARIA DE SERPA, **Curso de Direito Civil**, vol. I, Introdução, Parte Geral e Teoria dos Negócios Jurídicos, 7ª ed., Freitas Bastos, 1989, p.163/165.

MEIRELLES, HELY LOPES, **Direito Administrativo**, São Paulo, Malheiros Editores, 1996, 21ª ed., p.322.

MESA-LAGO, CARMELO, **Análise comparativa da reforma estrutural do sistema previdenciário realizada em oito países latino-americanos; descrição, avaliação e lições**, Revista Conjuntura Social, 8, 4: 7-65, out/nov/dez, 1997, p. 14.

MILESKI, HELIO SAUL, **Novas Regras para a Gestão e a Transparência Fiscal**, Revista Interesse Público, São Paulo, Ed. Notadez, ano 2, n.º 07, jul./set. 2000, p. 44/45.

MORAES, MARCELO VIANA ESTEVÃO DE, **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Previdência dos Servidores Públicos Municipais**, Coleção Previdência Social, Volume 2, 2001, p. 13.

MORAES, MARCELO VIANA ESTEVÃO de. Op. Cit., p. 14.

PINHEIRO, VINÍCIOS CARVALHO. **Informativo IPETINS**, publicado em março/2002.

POUBEL DE CASTRO, DOMINGOS, **O enfrentamento de uma cultura perversa**, www.receita.fazenda.gov.br, acesso em 07/2001.

RAMOS FILHO, WILSON, **Direito Pós-moderno: Caos Criativo e Neoliberalismo in Direito e Neoliberalismo – Elementos para uma Leitura Interdisciplinar**, Edibej – Editora do Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos, Curitiba, 1996, p. 83.

RAMOS, MARCELENE CARVALHO DA SILVA, in tese intitulada **A Reforma da Previdência dos Servidores Públicos**, apresentada ao Congresso Nacional de Procuradores do Estado, em Maceió, nos dias 24 a 28 de outubro de 1999

SILVA, JOSÉ AFONSO DA. **Reforma Constitucional e Direito Adquirido**, Revista Interesse Público, n.º 06/2000, pp. 48/58.

STEPHANES, REINHOLD, **Reforma da Previdência sem segredos**, Editora Record, Rio de Janeiro, 1998, p. 95.