

# Novos parâmetros para o controle externo da Previdência Social

\* Ricardo Souza

A Constituição Federal, no *caput* do seu artigo 6º, elencou a *Previdência Social* dentre os chamados *direitos sociais*, entendendo, assim, que esse direito é fundamental para a manutenção da ordem e da paz social. A Previdência, além de ser uma importante forma de fortalecimento da poupança interna, representa uma proteção para o segurado e seus dependentes no momento em que a força de trabalho daquele não mais estiver sendo utilizada. Considerada como direito social, a Previdência foi equiparada a outros bens jurídicos de relevância máxima, como o Trabalho, a Saúde, a Educação e a Segurança.

Essa valoração constitucional impôs, ao Poder Público, o desenvolvimento de duas atividades destinadas à consecução da finalidade previdenciária: uma atividade tributária e uma outra administrativa.

Quando se fala em atividade tributária, logo se imagina aquela carga impositiva que os cidadãos têm de suportar, sem resistência e sem esperança de retorno sob a forma de benefícios. Conjuga-se, assim, a visão atual da decadência dos serviços públicos com a antiga imagem da pesada carga de tributos suportada pelos servos feudais.

Todavia, para um bom entendimento da estrutura previdenciária, há que se abandonar essa imagem, adotando-se a sua definição constitucional como um direito social. Dessa forma, a finalidade de uma contribuição previdenciária não é a mera imposição de um tributo ao cidadão.

Para identificarmos o sentido da existência dessa exação, há que se indagar por que o Poder Público atua nessa área, considerando que o mercado oferece, por meio de empresas privadas, planos de previdência que poderiam cumprir finalidades semelhantes.

A resposta é que, apesar de ser um serviço susceptível de exploração meramente comercial, o

Constituinte considerou a Previdência um bem jurídico de tamanha magnitude que obrigou o cidadão trabalhador, com a ajuda daquele que utiliza sua força de trabalho, a estar vinculado à Previdência Pública. Em contrapartida a essa atividade tributária, é dever do Estado desenvolver uma atividade administrativa que atente para os princípios da Administração Pública, com evidente destaque para o *princípio da eficiência*, inserido no *caput* do art. 37, da Constituição Federal, por intermédio da Emenda Constitucional n.º 19/98, de 4 de junho de 1998.

## A REFORMA DA PREVIDÊNCIA

A Reforma da Previdência, impulsionada pela Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998, manteve este contexto intocável, introduzindo, contudo, novas regras de gestão previdenciária.

Entre as mudanças promovidas por essa reforma, ganha ênfase a exigência de que os regimes próprios de previdência estejam assentados em regras que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

A partir dessa concepção de modelo previdenciário, em que as contribuições previdenciárias devem custear a integralidade dos benefícios assegurados, outras regras são estabelecidas para o funcionamento do sistema, como, por exemplo: realização de avaliação atuarial permanente, projetando rendimentos financeiros, benefícios a pagar e contribuições necessárias ao financiamento do sistema; transparência das contas dos regimes previdenciários; registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais; aplicação financeira de recursos, conforme regras estabelecidas pelo Conselho Monetário

Nacional; não utilização de recursos para fins diversos do custeio da Previdência, etc.

## O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS

Diante desse novo espectro, percebe-se, de pronto, que o Tribunal de Contas desempenhará um importante papel, fiscalizando o cumprimento das regras necessárias à saúde financeira desses regimes próprios de previdência.

A nova roupagem da Previdência exige uma nova roupagem da Auditoria da Previdência. Se outrora as entidades previdenciárias eram auditadas da mesma forma que as demais entidades da Administração Pública, passaremos a auditar essas entidades utilizando parâmetros muito especiais. Será necessário um novo aprendizado quanto aos métodos de auditoria, obrigando-nos à especialização em áreas com as quais não trabalhávamos anteriormente, como é o caso do estudo da atuária e das aplicações no mercado financeiro.

Esse processo de construção de novos métodos de trabalho precisa, todavia, ocorrer em paralelo a um trabalho de acompanhamento do processo de formação das novas estruturas previdenciárias, uma vez que o Estado de Pernambuco já está em plena instalação de sua fundação previdenciária, a FUNAPE, e diversos municípios já estão seguindo caminhos semelhantes. Esses novos regimes previdenciários, criados pelo Estado e pelos Municípios, podem trazer consigo grandes problemas, se não tomadas as devidas precauções, necessárias ao processo de transição entre modelos previdenciários.

Nesse contexto, é mister que se desenvolva uma atuação preventiva e orientadora do Tribunal de Contas ao Estado e aos Municípios, com vistas à observância das regras de transição, estabelecidas pela EC n.º 20/98 e pela Lei 9.717, de 27 de Novembro de 1998.

É fundamental, da mesma forma, que se observem as condições de desenvolvimento desses regimes de Previdência, atentando para sua viabilidade em curto, médio e longo prazos.

Assim, com base na competência geral do

Tribunal de Contas, estabelecida na CF, arts. 70 e 71, e na CE, arts. 29 e 30, bem como, com base na competência especial, estabelecida no inciso IX, da Lei n. 9.717/98, é importante que o Tribunal de Contas observe, quando das análises efetuadas por suas equipes técnicas:

1 – *a correção dos cálculos atuariais*: os cálculos atuariais permitem aferir o equilíbrio entre a receita e a despesa desses regimes, tomando por base probabilidades, riscos que envolvem a massa de beneficiários. Assim, por intermédio de fórmulas estatísticas, consegue-se prever o número de benefícios pagos, o seu tempo de duração, rentabilidade das aplicações financeiras, dentre outros fatores relevantes. Compete ao Tribunal de Contas analisar a correção desses cálculos e a razoabilidade dos parâmetros que forem utilizados;

2 – *confiabilidade dos dados cadastrais dos segurados e beneficiários*: um dos fatores de confiabilidade dos cálculos atuariais é a precisão do seu banco de dados. Se esses dados não evidenciarem a real situação dos beneficiários do sistema (número de dependentes, tempo de serviço em outros regimes previdenciários, etc.), todo o equilíbrio do sistema previdenciário estará comprometido. Desse modo, competirá ao Tribunal de Contas fiscalizar esse banco de dados cadastrais, observando se o perfil dos beneficiários está bem refletido, bem como, se o seu processo de atualização é eficiente, garantindo, assim, que as naturais mudanças do perfil dos beneficiários sejam permanentemente monitoradas;

3 – *a compensação financeira previdenciária*: considerando a mobilidade da mão-de-obra, é comum que servidores de um ente federativo passem a laborar em outro ente, levando consigo, para efeito previdenciário, o seu tempo de serviço. Por esse motivo, a União, os Estados e os Municípios precisam desenvolver um sistema ágil e confiável de repasse de contribuições, de forma a garantir os benefícios e, conseqüentemente, o equilíbrio do respectivo sistema. Nesses termos, é fundamental que o Controle Externo verifique se o Estado ou o Município detém um sistema eficiente, que controle seus créditos e débitos decorrentes da compensação financeira;

4 – *outros aspectos*: sem pretensão de exau-

rir os aspectos a serem verificados, cumpre relevar, ainda, a necessidade do acompanhamento das aplicações financeiras, o controle do custo real das despesas de administração e a observância dos requisitos necessários à concessão dos benefícios previdenciários.

De tudo o que já foi exposto, percebe-se, de imediato, que uma Previdência eficiente interessa a importantes segmentos da sociedade: os contribuintes (servidores públicos, poderes e órgãos públicos) que suportam o dever de financiar o sistema previdenciário; os administradores da Coisa Pública, que têm a tarefa de bem administrar esse sistema; e o conjunto da sociedade, na condição de contribuintes gerais, que espera conhecer a real situação da Previdência Pública.

De tal arte, o Tribunal de Contas está diante de uma valiosa oportunidade para desempenhar o papel institucional que lhe foi confiado. O Controle da Previdência Pública, sob os novos parâmetros estabelecidos pela Reforma da Previdência, aponta para a necessidade de especialização da Administração Pública e do seu órgão fiscalizador, exigindo do Tribunal de Contas, além da preparação técnica necessária, a determinação de se tornar um pólo para a produção de conhecimento que se reflita em métodos de gestão eficiente da Coisa Pública.

**\* Ricardo Souza**

*Bacharel em Direito e  
Técnico de Auditoria das Contas Públicas do  
TCE/PE.*