ANPPREV Note

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES FEDERAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Ano I - Nº 10 - Fevereiro de 2009

# Transparência e democracia na gestão dos recursos previdenciários

*O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 178/2007*
*Recriação do Conselho Nacional de Seguridade Social*

## Criação, conceito e princípios da Seguridade Social

O Sistema de Seguridade Social foi criado pela Constituição Cidadã de 1988 e está disposto em seus artigos 194 e 195 como um conjunto de ações destinadas a assegurar o direito relativo à saúde, previdência e assistência social, sendo financiado por toda a sociedade de forma direta e indireta por meio de recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios.

Trata-se de um sistema de caráter universal que assegura o direito independentemente da contribuição direta do segurado. E ao basear o financiamento da Seguridade Social na pluralidade de fontes de custeio, a Constituição optou pela abrangência tributária e permitiu ao sistema se adaptar melhor às diversas situações econômicas e financeiras do país e distribuir melhor entre os agentes econômicos o custeio do sistema.

Na construção do sistema de Seguridade Social, um conjunto de princípios foi estabelecido:

- universalidade da cobertura e do atendimento;
- uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- irredutilidade do valor dos benefícios;
- eqüidade na forma de participação no custeio;
- diversidade da base de financiamento;
- caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Juntamente com os princípios, foi criado também o Orçamento da Seguridade Social com fontes plurais de custeio e programas sociais fins. Dentre esses programas, é importante dar especial ênfase à Lei de Custeio e Benefícios da Previdência Social (RGPS), à incorporação do setor rural aos benefícios previdenciários, à Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que garante renda mínima para idosos e deficientes, e ao Sistema Único de Saúde (SUS), regionalizado e descentralizado.

## O Conselho Nacional de Seguridade Social

Para permitir controle social e proporcionar transparência na gestão dos recursos foi criado pela Lei 8.212/91 o Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS), instância fundamental para, entre outras atribuições, aprovar e submeter proposta aos órgãos competentes, os programas anuais e plurianuais e o orçamento da Seguridade Social.

Enquanto funcionou, de 1991 até 1998, o Conselho Nacional da Seguridade Social foi um órgão superior de deliberação colegiada, com a participação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de representantes da sociedade civil.

Paralelamente, as áreas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social se organizaram em conselhos setoriais e possuíam também a sua própria Lei Orgânica.

O Conselho Nacional de Seguridade Social tinha as seguintes competências:

I - estabelecer as diretrizes gerais e as políticas de integração entre as áreas, observado o disposto no inciso VII do art. 194 da Constituição Federal;

II - acompanhar e avaliar a gestão econômica, financeira e social dos recursos e o desempenho dos programas realizados, exigindo prestação de contas;

III - apreciar e aprovar os termos dos convênios firmados entre a seguridade social e a rede bancária para a prestação dos serviços;

IV - aprovar e submeter ao Presidente da República os programas anuais e plurianuais da Seguridade Social;

V - aprovar e submeter ao Órgão Central do Sistema de Planejamento Federal e de Orçamentos a proposta orçamentária anual da Seguridade Social;

VI - estudar, debater e aprovar proposta de recomposição periódica dos valores dos benefícios e dos salários-de-contribuição, a fim de garantir, de forma permanente, a preservação de seus valores reais;

VII - zelar pelo fiel cumprimento do disposto nesta lei e na legislação que rege a Seguridade Social, assim como pelo cumprimento de suas deliberações;

VIII - divulgar, através do Diário Oficial da União, todas as suas deliberações;

IX - elaborar o seu regimento interno.

Entretanto, as reformas que se seguiram no governo FHC foram inviabilizando o funcionamento do Conselho Nacional de Seguridade Social.

Esse processo de desmantelamento da Seguridade Social teve seu ponto culminante com a edição da Medida Provisória n° 2216-37, de 31 de agosto de 2001 que extinguiu o Conselho Nacional de Seguridade Social, sem estabelecer qualquer mecanismo que minimamente fizesse cumprir os preceitos constitucionais da universalidade, da cobertura dos benefícios, da gestão descentralizada e democrática.

A extinção do Conselho transformou o sistema de Seguridade Social, bem como seu orçamento próprio, em tentáculos das oscilações da política econômica, e principalmente como instrumentos do ajuste fiscal a partir de fins de 1998.

A partir de então, os recursos da Seguridade Social, já sem a devida transparência e gestão quadripartite, foram sendo utilizados para cumprimento de metas fiscais e para viabilizar os sucessivos superávits primários da União.

## A Seguridade Social após a Constituição de 1988

O sistema normativo instituído pela seguridade social, decorridos catorze anos da promulgação constitucional, foi apenas em parte absorvido pelas estruturas administrativas setoriais (Ministérios da Previdência Social, Saúde e Assistência Social) que o compõem, tendo sido embargado de fato, mas não de direito, em outra parte, a saber, as instituições transversais típicas da seguridade, os conselhos de participação e gestão das políticas sociais e o Orçamento da Seguridade Social.

Por seu turno, o Orçamento da Seguridade Social é o exemplo típico de um processo contraditório na alocação dos recursos. Esse orçamento é fonte para distintas formas de dispêndio público, na seguinte ordem: 1) os direitos constitucionais diretamente exercitados pelos cidadãos; 2) as transferências para atender outras demandas externas aos princípios da seguridade; 3) os programas setoriais dos Ministérios da Saúde, Previdência e Assistência, cuja programação se faz com recursos setoriais de cada ministério, e não segundo princípio da programação conjunta e que deveria ser coordenada pelo Conselho Nacional de Seguridade Social.

Observe-se que na concepção original da Constituição, o Orçamento da Seguridade seria uma peça autônoma (art. 165, § 5° - III); "elaborado de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social" (art. 195, § 2°); e contaria com recursos específicos (leia-se vinculados, na linguagem das finanças públicas), abrangendo a folha de salários (patrão e empregado), a receita ou o faturamento das empresas e o lucro (art. 195, I-V), além da receita de prognósticos (art. 195, III) e da contribuição rural (art. 195, § 8°).

O Sistema de Seguridade Social é auto-sustentável e, além disso, tem saldo positivo. Entretanto, quando se analisa a destinação dos recursos desse orçamento, percebe-se com clareza um conflito distributivo que se traduz pelas ingerências do ajuste fiscal. Uma parcela dos seus recursos é desviada para o "superávit-primário", sob o respaldo da Emenda de Desvinculação de Receitas da União (DRU), que se destina ao pagamento dos juros da dívida pública. Outra parcela é desviada para outras finalidades do dispêndio público, tais como custeio e programas setoriais dos ministérios.

Tudo isso compromete a manutenção do financiamento das políticas sociais inerentes ao sistema de Seguridade Social. Verifica-se que os recursos desviados a título de DRU e outras despesas de custeio e programas setoriais crescem ano após ano, passando de R$ 26,7 bilhões em 2000 para R$ 60,9 bilhões em 2007.

## A necessidade da recriação do Conselho Nacional de Seguridade Social

O processo de desmantelamento do sistema de Seguridade Social como um sistema de proteção social universal e autônomo vem engendrando um movimento político dentro do Congresso Nacional e no meio sindical e associativo. Esse movimento visa recriar o Conselho Nacional de Seguridade Social nos moldes em que foi concebido pela Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei 8.212/91.

No bojo desse movimento o Senador Paulo Paim – PT/RS encaminhou ao Senado Federal o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 178/07, que visa reinstituir o Conselho Nacional de Seguridade Social. O PLS garante todas as atribuições e competências originárias, principalmente a gestão quadripartite e os poderes deliberativos.

# PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 178, DE 2007

*Regulamenta o inciso VII do parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal para dispor sobre a gestão quadripartite da seguridade social, a cargo dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.*

Art. 1° Fica instituído, com a finalidade de dar cumprimento ao inciso VII do parágrafo único do art. 194 da Constituição, o Conselho Nacional da Seguridade Social, órgão superior quadripartite de deliberação colegiada, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo.

## Justificação

A Emenda Constitucional nº 20, de 1998, determinou que o Poder Público deverá organizar a seguridade social observado o princípio do caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dosaposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Quase dez anos após, entretanto, esse comando não foi ainda regulamentado. Impõe-se, então, buscar disciplinar o tema, inclusive como forma de reforçar o avançado conceito de seguridade social que, em tão boa hora, os constituintes de 1988 introduziram em nossa Carta Magna.

Assim, para tal, apresento o presente projeto que visa a instituir o Conselho Nacional de Seguridade Social. O colegiado, que terá perfil totalmente diferente de outro de mesma denominação que foi extinto há alguns anos, será bastante amplo e representativo, sendo composto de setenta e três membros, sendo:

quinze representantes do Governo Federal, sendo cinco da área de saúde, cinco da área de previdência social e cinco da área de assistência social;

cinco representantes dos governos estaduais e do Distrito Federal e cinco das prefeituras municipais, sendo um de cada uma das regiões do país;

quarenta e cinco representantes da sociedade civil, sendo quinze dos trabalhadores, quinze dos empregadores e quinze dos aposentados;

um representante do Conselho Nacional de Saúde, um do Conselho Nacional de Previdência Social e um do Conselho Nacional de Assistência Social; e poder de deliberativo.

Com o objetivo de garantir o caráter democrático do colegiado, estamos prevendo que, para serem nomeados, seus membros terão que ser sabatinados e aprovados por esta Casa, o que permitirá que toda a sociedade os conheça e julgue as suas opiniões sobre o tema.

O novo Conselho terá, também, uma competência ampla, cabendo-lhe, por exemplo, além de estabelecer as diretrizes gerais e as políticas de integração entre as áreas que compõem a seguridade social e apreciar e aprovar os respectivos planos e programas, acompanhar, fiscalizar e avaliar a gestão administrativa, econômica, financeira e social e o desempenho dos programas realizados da área e aprovar a proposta orçamentária anual da seguridade social.

Para se desincumbir de suas competências, o Conselho Nacional de Seguridade Social poderá, entre outras providências, contratar auditorias externas, convocar o depoimento de dirigentes das áreas de saúde, previdência e assistência social, requerer informações e estudos técnicos pertinentes às suas atribuições a qualquer órgão ou entidade pública e realizar audiências públicas.

Temos a certeza de que a aprovação desse projeto significará um passo gigantesco no sentido de democratizar a seguridade social, garantindo o seu fortalecimento, assim como o fortalecimento da própria cidadania brasileira.

Sala das Sessões,
Senador PAULO PAIM

## Conclusão

É importante ressaltar uma curiosa antinomia de nossa política social. Os princípios da seguridade continuam presentes no texto constitucional, mesmo depois das emendas produzidas pela onda de reformas do governo FHC (EC 20/98, principalmente).

Entretanto, houve insucesso parcial das instituições administrativas desse sistema – os Conselhos de Participação e o Orçamento da Seguridade – ao lado de um conflito distributivo radical por apropriação dessa massa de recursos em período de alterações na política econômica. Esse conflito distributivo em conjuntura adversa, aliado a uma arquitetura institucional de participação social precária prejudicaram a generosidade dos princípios de proteção social inscritos na Constituição de 1988.


## EXPEDIENTE

**Associação Nacional dos Procuradores Federais da Previdência Social – ANPPREV**
**Sindicato Nacional dos Procuradores Federais da Previdência Social - SINPROPEV**

**Conselho Executivo:**
Meire Lúcia Gomes Monteiro Mota Coelho · Presidente
Carlos Domingos Mota Coelho · *Vice-Presidente Executivo*
Antonio Rodrigues da Silva · *Vice-Presidente de Finanças E Patrimônio*
Augusto Brito Filho · *Vice-Presidente de Administração*
Jeanete Tamara Praude · *Vice-Presidente de Comunicação E Relações Públicas*
Rogério Santos Correia · *Vice-Presidente de Assuntos Legislativos*
José Perpétuo de Souza · Vice-Presidente de Mobilização
Ivo Zauli · Vice-Presidente de Aposentados e Pensionistas
Maria Nazaré Fontenele Frota · *Vice-Presidente De Assuntos Jurídicos*
Armando Luis Da Silva · *Vice-Presidente de Política de Classe, Ética E Cultura Profissional*
Sueli Aparecida Dias de Medeiros · *Vice-Presidente De Política de Serviço Social*
Carlos Antonio de Araujo · *Vice-Presidente De Política de Assuntos Institucionais*
Roberto Ricardo Mader Nobre Machado · *Vice-Presidente do Centro De Estudos Jurídicos*

**Conselho Fiscal:**
Antonio José Pelágio Lobo e Campos (presidente), Cleci Gomes de Castro, Fátima Liduína Saldanha de Carvalho, Lígia Maria da Silva Azevedo Nogueira, Luis Alberto Cardoso Gama, Maria da Luz Bandeira Bezerra Figueiredo,

**Representantes Estaduais:**
**Acre** · Celso de Castro Caitete, **Alagoas** · Heraclito Pporangaba, **Amazonas** · Terezinha Rodrigues dos Santos, **Bahia** · Pedro de Alcantara Souza Lacerda, **Ceará** · Samuel Albuquerque e Rodrigues, **Distrito Federal** · Elizabeth Regina Lopes Manzur, **Espírito santo** · Maria das Graças Lagares Gratz, **Goiás** · Eulina de Sousa Brito Dornelles Berni, **Minas gerais** · Roselhes Reston, **Mato grosso** · Noêmia da Costa e Silva, **Mato grosso do sul** · Adriana Maria de Castro Rodrigues, **Maranhão** · Ledian Maria Silva Mendes, **Pará** · Luiz Carlos Martins Noura, **Paraíba** · Raimundo de Almeida Júnior, **Paraná** · Henrique Closs, **Pernambuco** · Maria Antonieta Duarte Silva, **Piauí** · Francisco Mauro de Sousa Carvalho, **Rio grande do norte** · Maria Angela Faria de Lucena Prado, **Rio grande do sul** · Oscar José Tommasoni Monteiro de Barros, **Rio de janeiro** · Mario Oliveira dos Santos, **Santa catarina** · Eni Terezinha Aragão Duarte, **Sergipe** · José Francisco Costa, **São Paulo** · Cleci Gomes de Castro

**Delegados Sindicais:Ceará** · Helton Heládio Costa Lima Sales, **Distrito Federal -** Fátima Liduína Saldanha de Carvalho, **Goiás** · Francisco Antônio Nunes, **Maranhão** · Durval Soares da Fonseca Jr., **Minas Gerais** · Luzia Cecilia Costa Miranda, **Piauí** · Silvana Marinho Costa, **Rio de Janeiro** · José Maria dos Santos Rodrigues Filho, **Santa Catarina** · Sérgio Henrique Dias Garcia, **Sergipe** · Alberto Lourenço de Azevedo Filho

O ANPPREV NOTE é uma publicação da Associação Nacional dos Procuradores Federais da Previdência Social · ANPPREV.

Reprodução permitida desde que citada a fonte. anpprev@anpprev.org.br · www.anpprev.org.br · (61) 3322-0170 e (61) 3322-8564