



L I D O  
Em. 01/08/17  
*[Signature]*  
Câmara Legislativa

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº PLC 118 /2017**  
**(DO DEPUTADO WASNY DE ROURE)**

**Altera a Lei Complementar nº 920, de 1º de dezembro de 2016, que "Autoriza a reversão de parte do superávit técnico atuarial do Fundo Previdenciário do Distrito Federal e dá outras providências".**

**A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA:**

**Art. 1º** O art. 2º da Lei Complementar nº 920, de 1º de dezembro de 2016, passa a vigorar com a seguinte redação:

**Art. 2º** O Poder Executivo deve recompor o montante do valor revertido na forma do art. 1º, por meio de ativos de que trata o art. 55 da Lei Complementar nº 769, de 2008.

§ 1º A recomposição de que trata este artigo deve ser feita no prazo de 180 dias, contados da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º A recomposição, no caso de transferência de bens imóveis do Distrito Federal, suas autarquias ou fundações, depende de prévia avaliação e autorização legislativa.

**Art. 2º** Essa Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 3º** Revogam-se as disposições em contrário.

**JUSTIFICAÇÃO**

A Lei Complementar nº 920/16 autorizou o Poder Executivo ceder ao Instituto de Previdência dos Servidores do DF ações do Banco Regional de Brasília, de modo a compensar a retirada de recursos financeiros do Fundo Capitalizado Previdenciário, nos seguintes termos:

Sector Protocolo Legislativo  
PLC nº 118 / 17  
Folha Nº 01 G.C

SECRETARIA LEGISLATIVA  
Recebi em 01/08/17 às 14h40  
*[Signature]*

Recebido  
13/17  
14h40  
01/08/17

*[Signature]*



**Art. 2º** Fica autorizado o Poder Executivo a ceder ao IPREV/DF até 30% de ações do BRB para a recomposição dos valores revertidos na forma do art. 1º desta Lei Complementar.

§ 1º A recomposição de que trata este artigo deve ser precedida de avaliação do valor de mercado da companhia e do respectivo valor unitário de cada ação do banco a ser transferida ao IPREV.

§ 2º A recomposição por cessão de ações não pode retirar do Distrito Federal a maioria das ações e o controle societário do BRB.

§ 3º Na hipótese de os valores a serem recompostos superarem o montante de ações disponíveis destinadas a acionistas minoritários, deve o Poder Executivo, pelo prazo improrrogável de 90 dias contados da nova avaliação, indicar outros ativos hábeis a promover o saldo da recomposição.

§ 4º (VETADO).

§ 5º O IPREV/DF, ao alienar as ações do BRB, deve dar preferência de compra ao Distrito Federal, observado o § 6º.

§ 6º Os funcionários do BRB, por suas entidades, incluída a sua entidade de previdência complementar, têm direito de exercer a preferência de compra de até 10% das ações de que trata o § 5º.

§ 7º Deve ser contratada empresa especializada em precificação de ativos financeiros, bancos de investimento, auditorias, agências de rating ou consultorias com notório conhecimento e experiência na prestação desses serviços.

Ocorre que, até o momento a titularidade das ações não foram repassadas ao Instituto, causando enorme risco de prejuízo ao patrimônio do servidor do DF.

Além disso, a Secretaria da Previdência Social, por meio do Parecer nº 37/2017/CGACI/DRPSP/SPPS/MF (anexo), não aprovou a operação prevista pela Lei Complementar nº 920/16. Assim, pela primeira vez desde a criação do Certificado de Regularidade Previdenciária (anexo), o DF teve que recorrer ao Poder Judiciário para não se enquadrar em ilegalidade frente à legislação previdenciária.

O DF apresentou pedido de reconsideração administrativa à Decisão da SPPS (Ofício nº 78/17-PRES/IPREV, mas teve seu pedido negado (Despacho nº 220/2017/SRPPS/SPREV/MF), nos seguintes termos:

Sector Protocolo Legislativo

PLC Nº 118/17

Folha Nº 02 G.C



I – Conhecer do pedido de reconsideração para recebê-lo sem efeito suspensivo por ausência dos pressupostos legais e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se, no CADPREV, como “irregular”, a situação do critério “Equilíbrio Financeiro e Atuarial – Encaminhamento NTA, DRAA e resultados das análises”; (grifei)

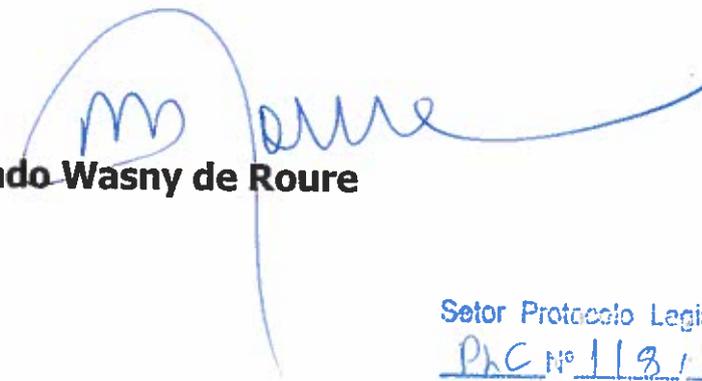
Em suma, as principais ilegalidades da operação realizada com base na Lei Complementar nº 920/16 são as seguintes:

- Utilização irregular dos recursos previdenciários, figura que pode, nessa condição, assumir a mais ampla e variada faceta no largo espectro de possíveis operações e transações que se pode realizar com o dinheiro, dentre elas, inclusive, empréstimos de qualquer espécie e sua quitação por meio de dação em pagamento;
- Caracterização da operação como “contrato de empréstimo ou dação em pagamento”;
- Possibilidade de aplicação dos recursos previdenciários em desacordo com os ativos autorizados pela Resolução nº 3.922, de 2010, do Conselho Monetário Nacional.

Apesar de a melhor alternativa para corrigir o prejuízo causado ao patrimônio do servidor público seja a restituição integral financeira dos valores retirados, é imperioso que já venhamos a garantir a previsão de substituição das ações do BRB por imóveis, que são investimentos com menor risco à carteira do Instituto.

Nesse sentido, conclamo aos nobres pares a aprovação da referida Proposição de modo a resguardar o patrimônio de nossos servidores.

Sala das Sessões, em

  
**Deputado Wasny de Roure**

Setor Protocolo Legislativo

PLC Nº 118/17

Folha Nº 03 B.C



**Doc. 1 – Parecer nº 37/2017/CGACI/DRPSP/SPPS/MF**

Setor Protocolo Legislativo

Proc. nº 118/17

Folha nº 04 G.C



PREVIDÊNCIA SOCIAL

PARECER Nº 37/2017/CGACT/DRPSP/SPPS/MF

Brasília, 20 de março de 2017.

**REFERÊNCIA:** Ofício nº 10/2017-GAG, de 31 de janeiro de 2017.  
**INTERESSADO:** Governo do Distrito Federal.  
**ASSUNTO:** Apresenta considerações acerca das irregularidades no Equilíbrio Financeiro e Atuarial do RPPS distrital notificadas com base na análise e conclusões registradas na Nota Técnica nº 15/2016/CGACT/DRPSP/SPPS/MF, de 8 de dezembro de 2016.

## 1 - INTRODUÇÃO.

1. Em 1º de dezembro de 2016, o Governo do Distrito Federal (GDF) editou a Lei Complementar 920, de 2016, que, dentre outras providências, autoriza a reversão, para o Fundo Financeiro de Previdência, de valores relativos ao *superavit* apresentado pelo Fundo Previdenciário apurado na avaliação atuarial de 2016, estabelecendo, ainda, que a recomposição ao IPREV/DF dos valores revertidos seja realizada por meio da cessão proporcional da participação acionária do Distrito Federal no Banco de Brasília S.A. – BRB.

2. As medidas foram objeto de análise por meio da Nota Técnica nº 15/2016/CGACT/DRPSP/SPPS/MF, tendo-se consignado, em suas conclusões, o que segue, *verbis*:

- i. *Pode ser efetuada proposta de revisão ou remodelagem da segregação da massa, desde que apresentado prévio estudo que indique, dentre vários cenários, qual a alternativa mais eficiente e econômica sob o ponto de vista da boa técnica atuarial e da fiel obediência aos comandos constitucionais e infraconstitucionais que regem a matéria.*
- ii. *A proposta de alteração da segregação da massa deverá estar acompanhada de estudo atuarial em que se evidencie que a medida mantém o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, vez que somente por meio dele é que se pode estabelecer o montante da contribuição do ente necessário a que se garantam os recursos que financiurão as obrigações do plano.*
- iii. *A revisão ou desfazimento da segregação da massa dos segurados, em desacordo com a legislação que estabelece as normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS e com os princípios da boa técnica definidos pela Ciência Atuarial, impossibilita a efetivação de política pública de construção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência dos servidores públicos e resulta em agravamento no desajuste das finanças públicas, motivo pelo qual este Ministério posiciona-se contrariamente a iniciativas dessa natureza;*
- iv. *Em face da vinculação dos recursos existentes no Plano/Fundo Previdenciário ao pagamento de benefícios de seus participantes, é vedada sua destinação para o Plano Financeiro, sob pena de afronta ao equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40 da Constituição Federal, art. 1º da Lei nº 9.717, de 1998 e art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal) e à proibição da transferência de direitos, obrigações e recursos entre os planos (art. 21, § 2º da Portaria MPS nº 403, de 2008);*

Setor Protocolo Legislativo

PHC Nº 118/17

Folha Nº 05 G.C

- v. *A operação de reversão e recomposição prevista na Lei Complementar 920, de 2016, constitui verdadeiro empréstimo dos recursos previdenciários para o Governo do Distrito Federal, que o quitará com ações do BRB, operações que se encontram expressamente vedadas pelo art. 43, § 2º, incs. I e II da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pelo art. 6º, inc. V da Lei nº 9.717, de 1998; e*
- vi. *O § 3º do art. 2º da Lei Complementar nº 920, de 2016, estabelece que a recomposição dos valores revertidos, na hipótese que menciona, poderá ser realizada mediante dação em pagamento, alternativa vedada no art. 7º da Portaria MPS nº 402, de 2008, dispositivo que somente a admite para a hipótese de amortização do déficit atuarial.*

3. Tendo em vista esse entendimento, foi emitida a Notificação nº 20.531/2016, em que este órgão aponta irregularidade no critério "Equilíbrio Financeiro e Atuarial" em razão da transferência e uso indevidos dos recursos previdenciários promovidos pela norma complementar do Distrito Federal.

4. Notificado da irregularidade e ciente do teor da Nota Técnica nº 15/2016, o ente federativo encaminhou resposta a este Ministério por meio do Ofício nº 10/2017-GAG, de 31 de janeiro de 2017, em que, em sua defesa, apresenta, fundamentalmente, os seguintes argumentos:

- a) No seu art. 249, o texto constitucional deixou explicitamente como opção para cada ente federativo a criação de um fundo de caráter previdenciário estruturado sob regime financeiro de capitalização, disposição que se repete no art. 6º da Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998, tratando-se de noção tão evidente que a própria União e o Estado de São Paulo não promoveram segregação ou capitalizaram fundos, tendo os Estados de Minas Gerais e Rio Grande do Norte, por sua vez, encerrado as respectivas segregações anteriormente promovidas e retornado ao regime financeiro de repartição simples, não constando que quaisquer dessas leis tenham sido declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (STF);
- b) A segregação da massa e a consequente vinculação de recursos de um fundo previdenciário aos seus respectivos servidores não estão elencados como princípios informadores do sistema de previdência social no serviço público, figurando como tais somente o princípio do caráter contributivo, o da solidariedade e o do equilíbrio financeiro e atuarial, nos termos do *caput* do art. 40;
- c) A segregação da massa e a criação de fundos capitalizados não correspondem, assim, a uma obrigação imposta pela Constituição ou pela lei, mas funda-se em ato normativo infralegal do órgão fiscalizador. Tal como está disposta na norma ministerial, a vedação à transferência de recursos entre os fundos não atende ao princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial, podendo apresentar-se, ainda, como grave lesão ao princípio da solidariedade;
- d) A transferência de recursos de um fundo previdenciário a outro fundo previdenciário, pertencentes ao mesmo ente federativo, não viola qualquer princípio constitucional ou regra legal que discipline os RPPS; a prova da inexistência de regra em contrário dessa estatuta é a proposta de sua inclusão, integrante da versão de reforma da previdência encaminhada recentemente ao Congresso Nacional;
- e) A possibilidade de o ente federativo utilizar parcela do *superavit*, sem comprometimento do resultado atuarial do plano de benefícios como um todo, é a mais legítima expressão do princípio da solidariedade;

- f) Há omissão por parte do ente regulador em relação ao tratamento que se deve conferir quando os planos apresentam *superavit*. Mesmo ausente marco regulatório, a Lei Complementar nº 920, de 2016, além de preservar o volume de recursos necessários ao pagamento dos benefícios concedidos e a conceder do Fundo Previdenciário, manteve uma reserva de contingência no percentual de 25%, idêntica à prescrita para os planos de previdência privada, autorizando a utilização de apenas 75% do valor correspondente ao *superavit* registrado na avaliação atuarial de 2016;
- g) O *superavit* apresentado pelo plano previdenciário decorre do excesso de alíquota e em razão dos resultados favoráveis obtidos pela área de investimentos que em 2016 superou a meta atuarial (5,5%) em 47%;
- h) A utilização de parcela do *superavit* atuarial do Fundo Previdenciário não compromete o equilíbrio financeiro a atuarial do Fundo Previdenciário no longo prazo, que continuará *superavitário*, conforme cenários possíveis apresentados, devendo, ao final do período de pagamento de todas as obrigações existentes, apresentar um *superavit* financeiro de R\$ 34,79 bilhões;
- i) A reversão de parte do *superavit* do Plano Previdenciário para o Plano Financeiro foi considerada regular pela SPPS no caso do procedimento autorizado pela Lei Complementar nº 899, de 2015, não havendo justificativa técnica ou jurídica para considerar irregular a operação autorizada pela Lei Complementar nº 920, de 2016, simplesmente em razão de a recomposição ser realizada por meio da participação societária em banco estatal e não em imóveis;
- j) Os recursos pertencentes ao Fundo Previdenciário revertidos para o Fundo Financeiro mantiveram-se afetados exclusivamente ao pagamento de benefícios, sendo que de aposentados e pensionistas vinculados ao Fundo Financeiro. Mesmo se tratando da utilização de *superavit*, ou seja, de recursos que ultrapassam as necessidades do Fundo Previdenciário, a Lei Complementar nº 920, de 2016, estabelece sua recomposição mediante a transferência de participação societária do Distrito Federal no Banco de Brasília (BRB) ao Iprev/DF;
- k) Tendo por propósito o reforço do Fundo Previdenciário, a operação de recomposição não se destina ao pagamento pelos recursos decorrentes do *superavit* do Plano Previdenciário utilizados, sendo inadequada e temerária a afirmação de que se caracterizaria como um empréstimo ou dação em pagamento, cuja natureza e contornos expressos no Código Civil não se adequam à hipótese;
- l) Uma vez que a operação autorizada pela Lei Complementar nº 920, de 2016, trata da utilização dos recursos previdenciários, não se referindo a investimento no mercado financeiro, o procedimento não é regulado pela Resolução nº 3.922, de 2010, do Conselho Monetário Nacional, sendo, portanto, incabível afirmar-se sua subsunção a essa norma;
- m) Há equívoco hermenêutico da SPPS ao reduzir os ativos que podem ser carregados para os fundos previdenciários dos RPPS à renda fixa, renda variável e imóveis; e
- n) Como a transferência de participação acionária do BRB para o Fundo previdenciário não é medida exigível pela legislação como condição para a utilização do *superavit* do

Setor Protocolo Legislativo  
P.L.C. Nº 118/17  
Folha Nº 07 G.C.

Fundo Previdenciário, consistindo um *plus* criado pela Lei Complementar nº 920, de 2016, como forma de demonstrar a preocupação do Distrito Federal com a higidez do patrimônio previdenciário de seus servidores, não se mostra tecnicamente adequado afirmar-se que, não estando o ativo enquadrado entre as hipóteses de investimentos previstos no Resolução CMN nº 3.922, de 2010, seria irregular essa destinação.

## II - ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO ENCAMINHADA PELO GDF.

5. No que se refere às disposições do art. 249 da Constituição Federal, embora o ente federativo entenda que o dispositivo veicula mera faculdade, podendo, assim, as unidades federadas constituir ou não um fundo de caráter previdenciário estruturado sob regime financeiro de capitalização, preceito que, conforme afirma, também estaria explicitado no art. 6º da Lei nº 9.717, de 1998, essa interpretação não se coaduna com as características e exigências impostas pelo conjunto das normas constitucionais a fundos dessa natureza.

6. Neste ponto, importa, de início, destacar que, tanto a constituição de fundo específico, como a estruturação do RPPS sob regime financeiro de capitalização são providências indispensáveis à consecução do propósito de se promover o equilíbrio financeiro e atuarial desses sistemas.

7. Com efeito, somente com o destaque dos recursos previdenciários dos demais recursos do Tesouro da unidade federada, constituindo-os em fundo com destinação específica, torna-se possível que se exerça algum tipo de gestão sobre eles, viabilizando-se, a partir daí, o atendimento de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, nos exatos termos preconizados pelo *caput* do art. 40 da Constituição Federal.

8. Sem essa providência essencial, que, desde a edição da Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 1998, constitui requisito, mesmo, para a estruturação de RPPS no Brasil, não há como conferir a esses regimes todas as características necessárias a que operem segundo critérios que assegurem e compatibilizem sua organização e funcionamento à necessidade de promoção e preservação do equilíbrio atuarial e financeiro, condição fundamental para sua sustentabilidade no curto e longo prazos.

Sector Protocolo Legislativo

Nº \_\_\_\_\_ /  
folha Nº \_\_\_\_\_

9. A criação de fundos previdenciários constitui, assim, medida que se impõe em qualquer hipótese de instituição ou reestruturação de regime próprio de previdência social (e não apenas no caso de segregação da massa, como parece sugerir o interessado em sua correspondência), já que compõe providência essencial à gestão desses sistemas a partir de critérios que realizem o desiderato constitucional de conferir-lhes equilíbrio financeiro e atuarial e de assegurar a manutenção dessa equação.

10. Não se trata, pois, de mera faculdade que pode ser livremente adotada pelas unidades da Federação, pois, aplicando-se tal raciocínio, ou seja, instituindo-se ou reestruturando-se RPPS sem que seja constituído fundo específico que destaque os recursos previdenciários arrecadados dos demais recursos integrantes do Tesouro, inviabilizar-se-ia a possibilidade de sua gestão ou a de seus recursos e, portanto, de promoção ou preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do regime, o que, frustrando a consecução do propósito perseguido pelo constituinte derivado, retiraria desses sistemas a principal característica que lhe pretendu imprimir esse legislador, qual seja, a sua sustentabilidade.

Sector de Protocolo Legislativo

PROC 118/17

Folha Nº 08 GC

11. Ainda sobre a questão relacionada à constituição de fundos de natureza previdenciária, transcreve-se, abaixo, trecho da Nota Técnica nº 3/2015/DRPSP/SPPS/MPS em que este órgão, tratando de aspectos relacionados à segregação da massa, manifesta seu entendimento acerca da matéria, documento cujo teor também foi objeto de registro na Nota Técnica nº 15/2016/DRPSP/SPPS/MF, que analisou as medidas adotadas pela Lei Complementar distrital nº 920, de 2016:

80. A expressão "poderão constituir fundos", utilizada no art. 249 da Constituição Federal, inserida pela Emenda Constitucional - EC nº 20/1998, não representa mera faculdade conferida aos entes federativos, mas constitui verdadeira prerrogativa que deve ser exercida por todos os que possuem Regimes Próprios como meio de cumprir o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial inserido no art. 40 da Constituição.

81. O fundamento para essa concepção encontra-se no Princípio da Anualidade Orçamentária, que tem amparo no inciso III do art. 165 da Constituição Federal. O orçamento público é o instrumento que contém as previsões da arrecadação de receita e de gastos dos governos por determinado período de tempo. O art. 2º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, prevê expressamente a obediência ao princípio da anualidade. De acordo com o art. 34 desse diploma, o exercício financeiro coincide com o ano civil: 1º de janeiro a 31 de dezembro. Por isso, em regra, todos os créditos orçamentários deverão ter vigência nesse período. Se não utilizados nesse prazo, o gestor perde a prerrogativa de dispor sobre sua utilização.

82. O orçamento e o princípio da anualidade são formas de controle do Poder Legislativo sobre a Administração e atendem, também, às necessidades de previsão de arrecadação das receitas e fixação das despesas, conferindo-lhes estruturação e transparência. No entanto, há situações em que se observa a necessidade de se manter a destinação dos recursos públicos por mais tempo, com o fim de assegurar o cumprimento de determinado objetivo. Essa segregação de fontes (uma forma de carimbar os recursos) exige expressa previsão legal.

83. É o que dispõe o art. 71 da Lei nº 4.320/1964 quando estabelece que constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. Representa, assim, reserva de recursos públicos destinados a um fim específico como meio de assegurar a consecução de uma finalidade de interesse especial do Estado.

84. Nesse contexto, possibilita-se que os recursos afetados sejam geridos como parcela autônoma dos demais recursos orçamentários e que uma função estatal seja desenvolvida de forma contínua e segregada. A permissão legal e constitucional de criação de fundos para determinada finalidade é necessária, visto que, em regra, como já se destacou, os recursos públicos não podem ser afetados para finalidade que ultrapasse o exercício financeiro, em razão do princípio da anualidade que rege o orçamento público.

85. A criação de um fundo especial representa, assim, uma designação de fontes de recursos para determinada fim, devendo ser empregados conforme procedimentos definidos em lei. Embora ligados ao orçamento, são recursos autônomos a serem geridos em função do fim a que estão afetados, sendo a manutenção desse destaque, vale dizer, da afetação dos recursos à sua destinação originária, fundamental para o cumprimento da política pública que foi proposta com a criação do fundo especial.

86. A criação de fundos justifica-se, então, para cumprimento de uma política pública que deve ser continuamente mantida e que não seria possível de ser realizada a contento caso se aplicasse, sem exceções, a regra da anualidade. Nessa situação enquadram-se os fundos previdenciários, necessários ao atingimento e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social, exigência contida no caput do art. 40 da Constituição Federal e no art. 1º da Lei nº

Sector Protocolo Legislativo

PLC nº 118/17

Folha nº 09 G.C

9.717/1998, sublinhando-se que, no art. 6º dessa lei a permissão de criação desses fundos já havia sido prevista antes mesmo da edição da Emenda nº 20/1998.

87. Portanto, as determinações inseridas na Constituição Federal por essa Emenda Constitucional não podem ser analisadas literal e isoladamente. Se a criação de RPPS é assegurada pelo art. 40 da Carta Magna e esse artigo determina que o regime deve ser equilibrado e se o art. 249 autoriza (não faculta) aos entes a criação de fundos contábeis, essa prerrogativa deve ser exercida. Por isso, a expressão "poderão" constante do art. 249 deve ser interpretada como permissão, competência a ser exercida e não como mera faculdade atribuída ao ente federativo.

88. A esse respeito cabe lembrar também que o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal determinou que os recursos legalmente vinculados a uma finalidade específica, nos quais se incluem os recursos previdenciários, sejam destinados apenas para essa finalidade, ainda que se transfiram para exercício diverso.

89. Somam-se a esses dispositivos também aqueles previstos na LRF que tratam especialmente dos RPPS, tais como o inciso I do art. 50, que determina o registro dos recursos previdenciários em contas separadas, o art. 69, já anteriormente mencionado, que prevê a obrigação do ente da Federação que mantiver ou vier a instituir RPPS de conferir-lhe caráter contributivo e organizá-lo com base em normas de contabilidade e atuarial que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial, além daquelas que estabelecem as medidas de transparência e controle com a inclusão da projeção atuarial dos RPPS em relatórios de execução orçamentária e da sua avaliação financeira e atuarial na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, positivando-se esse estudo.

90. Dessa forma, a criação dos fundos previdenciários e a manutenção da destinação originária dos seus recursos constituem medidas fundamentais para que os entes federativos reúnam recursos suficientes para o pagamento dos benefícios previdenciários de seus servidores, segundo as regras atuariais, de forma a que não seja prejudicada ou impedida a execução de outras políticas públicas no futuro.

12. Quanto ao outro aspecto, a imprescindibilidade de estruturação do RPPS sob regime financeiro de capitalização, a medida se impõe como providência necessária a viabilizar modelo de financiamento que melhor concorra na promoção do equilíbrio financeiro e atuarial e, portanto, para a sustentabilidade, dos regimes próprios.

13. Sobre o tema, observe-se que a Ciência Atuarial desenvolveu regimes de financiamento adequados a cada tipo de benefício:

- a) O regime financeiro de repartição simples é indicado para prover o custeio dos benefícios de curta duração ou de pequenos valores (auxílio-doença, salário-maternidade, auxílio-reclusão e salário-família);
- b) O regime financeiro de capitais de cobertura para os benefícios não programáveis (usualmente conhecidos como "benefícios de risco"), em que eventos de invalidez ou morte podem ocorrer na fase laborativa do segurado, assim são utilizados para o financiamento dos benefícios de aposentadoria por invalidez e de pensão por morte de segurados em atividade; e
- c) O regime financeiro de capitalização para aplicação na estrutura de financiamento dos benefícios programáveis (os quais, sublinhe-se, no caso dos RPPS, representam o seu maior custo). Referidos benefícios têm suas concessões programadas para depois do período laborativo, a exemplo das aposentadorias de válidos, que somente ocorrerão depois de cumprida toda uma série de quesitos para serem usufruídas, e das pensões por morte de

Sector Protocolo Legislativo

PhC Nº 119/17

Folha Nº 10 G.C

aposentados, que somente serão concedidas depois de o servidor se aposentar.

14. Seguindo os conceitos da Ciência Atuarial, considerando-se as características dos RPPS traçadas no texto da Constituição Federal e, ainda, tendo-se em conta os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade que devem nortear a atuação da Administração Pública, a Portaria MPS n° 403, de 10 de dezembro de 2008, de forma prudencial, definiu os regimes financeiros tidos como mínimos aplicáveis a cada espécie de prestação que pode ser objeto do plano de benefícios de um regime próprio de previdência social, que são:

*Art. 2º Para os efeitos desta Portaria consideru-se:*

*XI - Regime Financeiro de Capitalização: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, acrescidas ao patrimônio existente, às receitas por ele geradas e a outras espécies de aportes, sejam suficientes para a formação dos recursos garantidores a cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios e da taxa de administração;*

*XII - Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para a constituição das reservas matemáticas dos benefícios iniciados por eventos que ocorram nesse mesmo exercício, admitindo-se a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco;*

*XIII - Regime Financeiro de Repartição Simples: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para o pagamento dos benefícios nesse exercício, sem o propósito de acumulação de recursos, admitindo-se a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco;*

15. Com fundamento no princípio da eficiência e da economicidade e tendo-se em conta os comandos normativos fundados nas melhores técnicas da Ciência Atuarial, pode-se utilizar os três regimes financeiros na estruturação do plano de benefícios e custeio administrado pelo RPPS, observados os seguintes regimes financeiros mínimos para cada espécie de cobertura (benefícios) estabelecidos no art. 4º da Portaria MPS n° 403, de 2008:

*Art. 4º*

*§ 1º O Regime Financeiro de Capitalização será utilizado como mínimo aplicável para o financiamento das aposentadorias programadas.*

*§ 2º O Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura será utilizado como mínimo aplicável para o financiamento dos benefícios de risco de aposentadoria por invalidez e pensão por morte.*

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

16. Com relação aos benefícios programáveis de aposentadoria, a Ciência Atuarial (aplicável aos RPPS por força da Lei n° 9.717, de 1998, e da Lei de Responsabilidade Fiscal) demonstra que o regime de capitalização é o mais adequado para otimizar a utilização destes recursos. Ressalve-se que, somente em caráter excepcional, é permitida a utilização do regime de repartição simples na avaliação dos benefícios programáveis do plano financeiro criado mediante a adoção da segregação da massa de segurados para efeito de equacionamento do déficit atuarial.

Sector Protocolo Legislativo

PRC N° 116/17

Folha N° 11 G.C

17. O mecanismo da capitalização se desenvolve ao longo da vida laborativa do grupo de servidores, que, ano após ano, terá suas contribuições mensais mais a contribuição do ente aplicadas em títulos, papéis e fundos de investimento, que produzirão juros. Referidas contribuições, mais os rendimentos auferidos, comporão os recursos garantidores das obrigações previdenciárias do RPPS.
18. Esses recursos ainda continuarão a render durante a fase de usufruição dos benefícios, visto que os segurados têm direito a benefícios mensais enquanto sobreviverem, concedidos de acordo com o cumprimento das elegibilidades, cuja data de concessão e de cessação são distintas para cada um, não se consumindo, portanto, de uma só vez, o total dos recursos acumulados, que lastrearão o pagamento dos benefícios estruturados em regime de capitalização.
19. A importância da capitalização para o financiamento dos benefícios programáveis, que, repita-se, constitui a maior parte dos compromissos dos RPPS, é evidenciada quando se tem em conta a força dos juros no regime previdenciário dos servidores.
20. De fato, ao analisar o efeito desta hipótese no resultado do balanço atuarial, verifica-se que, ajustando-se para cima ou para baixo os percentuais de juros esperados, um maior ou menor *deficit* ou *superavit* atuarial é encontrado, comportando, assim, essa variável, impacto significativo no resultado atuarial.
21. Nesse contexto, ao se adotar a estimativa limite de 0% de rendimento, situação que, dentre outras, é retratada na hipótese da adoção indevida e irregular de financiamento sob regime de repartição simples para todos os benefícios, observa-se um forte crescimento nas necessidades de custeio do sistema, com tendência de elevação das alíquotas de contribuição ao longo do tempo e de surgimento de *deficit* atuarial ou de aprofundamento de *deficit* já existente.
22. Visto isso, compreende-se como a mecânica de "capitalização"<sup>1</sup>, no conceito de economia intertemporal, funciona de forma eficiente e é o instrumento mais adequado para o financiamento dos benefícios a conceder em datas programáveis ao reduzir, sobremancira, com os ganhos gerados por esse modelo, o esforço financeiro envolvido na acumulação dos recursos necessários ao pagamento daquelas prestações, cujas características relacionadas ao momento de exigibilidade do respectivo benefício permitem que os recursos necessários ao seu financiamento sejam prévia e gradualmente reunidos a longo prazo.
23. Então, para assegurar-se a observância do equilíbrio financeiro e atuarial no âmbito dos regimes de previdência no serviço público, os benefícios programáveis (aposentadorias, com exceção daquelas geradas pelo evento de invalidez) deverão ser estruturados pelo regime financeiro de capitalização, permitindo-se apenas na hipótese de segregação da massa, como já se destacou, e somente em relação ao plano financeiro, que essa estruturação seja realizada sob regime financeiro de repartição simples.
24. Esclareça-se que essa flexibilização da norma no caso da segregação da massa se deve ao fato de que vários entes da Federação, quando passaram a organizar seus regimes com base nos princípios e normas veiculados pela Lei nº 9.717, de 1998, e pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, já mantinham expressivas folhas de pagamento de benefícios concedidos e grande contingente de servidores em atividade cujas respectivas contribuições,

<sup>1</sup> A grosso modo, podemos defini-la como meio de formação da poupança previdenciária em regime de mutualismo, enquanto está-se trabalhando para que esse montante planejado garanta os benefícios a serem concedidos.

mais a cota patronal, não haviam formado ativos garantidores suficientes para fazer frente às obrigações futuras.

25. A medida, portanto, baseada em conhecimentos e técnicas desenvolvidos pela Ciência Atuarial, pretendeu cindir a massa, vinculada a essa estrutura de financiamento anterior acentuadamente desequilibrada, daquela formada por admitidos mais recentes, que ainda não representassem um peso efetivo na composição do *deficit*, possibilitando-se que, em relação a este último grupo, fosse inaugurado um sistema previdenciário sadio e sustentável com a constituição de um plano previdenciário capitalizado e que, isolando-se os demais segurados sob um plano financeiro, fosse evitada a perpetuação e o aprofundamento do rombo nas contas previdenciárias.

26. Viabilizou-se, assim, excepcionalmente, uma regra de transição entre o modelo anterior e posterior às normas da Lei n° 9.717, de 1998, de forma a se possibilitar que o plano financeiro, mesmo mantendo benefícios programáveis, pudesse operar em regime de repartição simples, sendo os recursos necessários para o pagamento das prestações previdenciárias complementados, mensalmente, por aportes do ente federativo, enquanto o outro plano, o previdenciário, operando em equilíbrio financeiro e atuarial e acumulando recursos para atender os seus compromissos futuros, seria autossustentável, atendendo aos requisitos e premissas do modelo de previdência social no serviço público estabelecido a partir da promulgação da Emenda Constitucional n° 20, de 1998.

27. Dessa forma, no caso dos planos financeiros das unidades federadas que instituíram a segregação da massa, a Portaria MPS n° 403, de 2008, estabeleceu uma exceção à obrigatoriedade de utilização do regime financeiro de capitalização na estruturação dos benefícios programáveis, admitindo-se, por outro lado, em relação a esse plano, apenas a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco, nos termos do inciso XIII do art. 2° daquele ato ministerial. Essa exceção, porém, repita-se, é aplicável, apenas, no caso de segregação da massa.

28. Caso os entes federativos não fossem obrigados a capitalizar recursos para os seus regimes de previdência, as regras gerais para a organização e funcionamento dos RPPS previstas na Lei n° 9.717, de 1998, tais como as que prescrevem o equilíbrio financeiro e atuarial, o caráter contributivo, os registros contábeis individualizados das contribuições de cada servidor, a existência de conta bancária do fundo distinta da do Tesouro, as aplicações dos recursos previdenciários conforme norma do Conselho Monetário Nacional, a avaliação de bens, direitos e ativos integrados ao fundo em conformidade com a Lei n° 4.320, de 17 de março de 1964, dentre outras, perderiam a sua razão de ser.

29. Ademais, em se aceitando a assertiva de que todos os benefícios dos RPPS pudessem ser estruturados em regime de repartição simples, retornar-se-ia à situação pretérita às reformas constitucionais, passando o ente federativo à condição de mero recebedor de contribuições dos servidores e pagador de benefícios, o que tornaria desnecessário e, portanto letra morta, o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial. Tratar os regimes próprios meramente como planos financeiros esvaziaria, também, diversos comandos da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000.

30. Pelo exposto, entende-se que qualquer iniciativa que pretenda implementar regime financeiro de repartição simples para todas as prestações constantes do plano de benefícios de RPPS se encontra em desacordo com a melhor técnica atuarial e contábil aplicável a esses sistemas, descumprindo, assim, os princípios da eficiência e economicidade que devem reger a Administração Pública, nos termos do art. 37 da Carta Magna, já

mencionado, princípios consubstanciados, em matéria previdenciária, no mandamento constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial também encartado na Lei Maior em seu art. 40.

31. Estão, assim, desconformes com a legislação previdenciária aplicável, os Estados mencionados pelo representante do GDF como exemplo de que a constituição de fundos capitalizados integra mera faculdade das unidades federadas, tendo sido, em razão disso, notificados por esta Secretaria. Se ainda não houve o reconhecimento judicial de tais irregularidades, declarando-se a ilegalidade ou inconstitucionalidade das medidas que as ensejaram, é que o mérito das ações em que o tema é tratado ainda não foi definitivamente apreciado pela corte competente.

32. Por todo o exposto e considerando-se o modelo de RPPS delincado pelas normas constitucionais vigentes hoje no país, pode-se concluir que as disposições do *caput* do art. 40 da Constituição Federal, com a redação que lhe foi conferida pela EC nº 20, de 1998, alçou o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, ao lado dos princípios da solidariedade e do caráter contributivo, à condição de princípio vetor em matéria de previdência social dos servidores.

33. Aqui cabe observar que é, talvez, precisamente por articular e dotar de unidade de sentido o sistema normativo-previdenciário, traduzindo os elementos essenciais que devem moldá-lo, que, logo no *caput* do dispositivo constitucional que trata da previdência social no serviço público, esses três princípios são destacados e funcionalmente interligados.

34. Contudo, a despeito de surgirem no quadro normativo maior como aspectos que devem orientar o mesmo fenômeno previdenciário ali regulado, cada um desses princípios estruturantes dos regimes próprios de previdência social concretizam ou instrumentalizam diferentes nuances dos valores articulados no ordenamento constitucional como integradores daquele modelo.

35. No que se refere à solidariedade, sua origem dimana, na Constituição brasileira, das disposições dos incisos I e III do art. 3º integrantes dos Princípios Fundamentais, em que se dispõe que constituem objetivos da República Federativa do Brasil, respectivamente, "construir uma sociedade livre, justa e solidária" e "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais".

36. Decorrente do supraprincípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da solidariedade consagrado na Constituição de 1988 informa e conforma o sentido e o alcance de todas as suas normas, embora apresente interrelação mais estreita com os direitos sociais, associando-se, marcadamente, à ideia de justiça distributiva, por meio da qual impõe uma repartição de ônus e bônus em busca da dignidade para todos.

37. De acordo com configuração proposta por Fábio Konder Comparato<sup>2</sup>, essa repartição de ônus e bônus, que caracteriza a solidariedade humana, pode manifestar-se no plano das relações sociais sob três dimensões: internamente, dentro do próprio grupo; externamente, no relacionamento entre grupos; e temporalmente, no relacionamento entre as sucessivas gerações.

<sup>2</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo, Saraiva, 1999. Apud ROCILA, Daniel Machado da. *O direito fundamental à Previdência Social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 131.

38. Analisando-se como se apresentam esses aspectos no contexto da previdência social brasileira, constata-se que, somente no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), estarão simultaneamente presentes as dimensões interna, externa e temporal da solidariedade, circunstância que resulta da matriz de vinculação previdenciária aberta desse sistema e do pacto intergeracional que funciona como pressuposto do financiamento sob regime de repartição simples adotado.

39. Tal situação, porém, não se verifica no que se refere aos RPPS. Deveras, por abranger apenas servidores públicos titulares de cargo efetivo e militares (inc. V do art. 1º da Lei nº 9.717, de 1998) e pelo fato de a acumulação de recursos e sua capitalização ser realizada a partir de contribuições desse grupo e em seu próprio benefício (geração atual) (incs. II, III e VII e parágrafo único do art. 1º c/c o inc. IV, VI e VII do art. 6º da Lei nº 9.717, de 1998), os regimes próprios de previdência social vinculam, apenas, a dimensão interna e a temporal da solidariedade, não se apresentando, aqui, sua manifestação externa (solidariedade entre grupos) vertentes que, como destacado, caracterizam o modelo adotado para a organização e funcionamento do RGPS.

40. No caso dos RPPS, as dimensões interna e temporal da solidariedade são inerentes à própria natureza das prestações previdenciárias previstas no art. 40 da Constituição Federal, as quais estão, essencialmente, modeladas como benefício definido, padrão que impõe a solidariedade de todos os participantes como mecanismo garantidor de adimplência do plano. Embora não se destaquem em poupanças individualizadas, os recursos, vertidos pelos segurados e pelo ente federativo, integram uma formação coletiva de reservas que asseguram todos os benefícios previstos para todos os participantes daquele plano, conformando relação jurídica entre eles que se expressa, contributivamente, no dever comum de custeio.

41. Assim, embora também se constitua em um dos princípios diretores que formata a previdência social no serviço público em nosso país, a solidariedade, em matéria de regime próprio, não expressa, por incompatível com esse modelo, o dever de suporte a outros grupos não integrantes do plano instituído, manifestando-se, sim, uma vez criado o RPPS, unicamente como obrigatoriedade de filiação de servidores e militares àquele plano e de contribuição desses vinculados e do correspondente ente federativo para o custeio comum de suas despesas, conforme o modelo de financiamento previamente definido.

42. Não é correto, por conseguinte, atribuir-se a RPPS a dimensão externa da solidariedade e, com base nesse entendimento equivocado, defender-se ser possível sua estruturação sob regime financeiro de repartição simples, ser facultativa a criação de fundo capitalizado ou, ainda, tendo sido instituída segregação da massa, reputar-se regular a transferência de recursos do plano previdenciário para o plano financeiro, olvidando-se, neste último caso, que as submassas compõem grupos específicos de segurados, vinculados a planos igualmente diversos e com direitos e obrigações próprias, que não se confundem com os do outro grupo, circunstâncias que, evidenciando, com clareza, sua independência e incomunicabilidade recíprocas, impede o surgimento da dimensão externa da solidariedade entre eles.

43. Quanto ao caráter contributivo, como uma das manifestações da obrigatoriedade previdenciária, conforme a qual se impõe, compulsoriamente, tanto a filiação, como a participação no custeio do sistema, trata-se de princípio que significa, fundamentalmente, que, no Brasil, a proteção social previdenciária deve ser financiada pelos seus obrigados, constituindo, assim, no caso dos regimes próprios, ônus para os entes federativos que a instituem e benefício de natureza contraprestacional para os segurados a ela vinculados.

44. Articula-se, portanto, com o princípio da solidariedade (do qual o princípio da obrigatoriedade previdenciária já é um subprincípio) ao concretizá-lo no plano do ônus do financiamento previdenciário, impondo que todos os vinculados ao sistema concorram para o seu custeio em benefício de todos.

45. Finalmente, no que concerne ao equilíbrio financeiro e atuarial, terceiro dos princípios orientadores da previdência social no serviço público, sua atuação normativa opera vertente reguladora diversa, embora não menos importante, na composição do modelo previdenciário destinado ao servidor público.

46. Realmente, essa norma impõe a observância de critérios que, direta ou indiretamente, contribuam para a preservação da equivalência entre receitas e obrigações do RPPS em cada exercício financeiro e no longo prazo, como forma de assegurar a sustentabilidade do sistema e, com isso, a proteção social previdenciária dos seus destinatários.

47. Trata-se, assim, de comando cuja funcionalidade relaciona-se à organização e funcionamento dos regimes próprios, traduzindo, na esfera previdenciária, a consecução e observância do princípio da eficiência na Administração Pública previsto no art. 37 da Constituição Federal. No entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), este princípio estaria expresso na

*(...) relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para tal em um determinado período de tempo. Se a quantidade de produto está predeterminada, procura-se minimizar o custo total; se o custo total está previamente fixado procura-se otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto; em ambos os casos a qualidade deve ser mantida. Essa dimensão, portanto, mede o esforço do processo de transformação de insumos em produtos.<sup>3</sup>*

48. Ora, ao preconizar a equação entre receitas e despesas previdenciárias, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial concretiza o princípio da eficiência no âmbito da previdência social do servidor, pois reflete conceito e fórmula, desenvolvidos pela Ciência Atuarial a partir de prognósticos objetivos, em que se otimizam os esforços necessários à estruturação e operação do regime próprio dentro do modelo que lhe foi estabelecido pelo ordenamento jurídico.

49. Por meio da aplicação das técnicas científicas adequadas na realização dos estudos envolvidos na identificação periódica do resultado atuarial dos regimes próprios, é possível, de fato, determinar-se o ponto ótimo entre as suas necessidades de financiamento e as obrigações estabelecidas no seu plano de benefícios, o que se obtém quando é estabelecida a equivalência entre elas, ou seja, quando os valores de receitas e despesas correntes e futuras, a dinheiro atual, se igualam, resultando na situação em que se apontam todos os recursos necessários ao pagamento de todas as obrigações previdenciárias com o menor custo possível para o sistema.

50. Sob o aspecto operacional, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial implica, assim, que se identifique a justa necessidade de custeio – nem maior, nem menor – de forma a que se arrecade apenas o suficiente para o pagamento dos compromissos (benefícios previdenciários e despesas administrativas). Tais valores são aferidos por meio do cálculo

<sup>3</sup> Tribunal de Contas da União, "Técnica de auditoria. Indicadores de desempenho e mapa de produtos", Brasília, 2000, p. 15. Apud ALVERGA, Carlos Frederico Rubino Polari de. O princípio da eficiência na administração pública brasileira. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/25399/o-principio-da-eficiencia-na-administracao-publica-brasileira>>. Acesso em: 2 mar. 2017.

atuarial, que considera períodos em geral superiores a 70 (setenta) anos, os quais se iniciam com a vinculação do segurado a um plano previdenciário e terminam com a morte do titular (segurado ou pensionista) do último benefício em manutenção.

51. Mas para além da análise da relação existente entre os custos estimados na realização da ação governamental e os padrões de desempenho estabelecidos, que caracteriza a eficiência administrativa, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial constitui corolário, também, do princípio da economicidade previsto no art. 70 da Constituição Federal, envolvendo o prévio estudo da relação entre custos e benefícios envolvidos no processo de organização e funcionamento dos RPPS.

52. A eficiência e economicidade, expressas e impostas, em termos de previdência do servidor, pelo princípio da equação financeira e atuarial, revelam-se, então, nas fórmulas, técnicas e procedimentos, desenvolvidos a partir de conhecimentos multi e interdisciplinares, pelos quais são estabelecidos os parâmetros e critérios necessários ao atingimento e manutenção daquele equilíbrio.

53. Trazendo-se essas considerações para o contexto específico da segregação da massa, fórmula que, adotada pelo GDF, foi alcançada pelas medidas aprovadas pela Lei Complementar nº 920, de 2016, ressalta-se que um dos mais importantes critérios para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial desse modelo e que constitui premissa, mesmo, de sua consecução, assegurando a eficiência e economicidade dos recursos previdenciários, é o preceito fundamental da incomunicabilidade patrimonial entre o plano previdenciário e o plano financeiro.

54. Ao se segregar a massa de segurados, a consequente separação dos seus respectivos bens e obrigações constitui condição implícita fundamental para a preservação do seu equilíbrio, pois, ao delimitar os contornos, consolidar as nuances e possibilitar que apresentem especificidades próprias, essa incomunicabilidade viabiliza, ao mesmo tempo, a consecução das características que lhes são inerentes e que constituem a base informadora necessária a integrá-los como sistema, conferindo-lhes, a partir daí, tanto ao plano previdenciário, como ao plano financeiro, identidade *sui generis* pela forma como surgem e pela maneira de estruturarem-se e funcionarem no contexto previdenciário.

55. A compartimentação definitiva do patrimônio, tanto quanto o das submassas, constitui, assim, medida imanente e essencial à constituição de cada um dos planos previdenciário e financeiro, integrando a própria gênese dessas entidades e figurando, nessa condição, no cerne do procedimento da segregação da massa, sendo, por certo e portanto, medida imprescindível para que aqueles planos surjam e se consolidem como uma das mais importantes providências voltadas à promoção e preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. Dada sua importância, seguindo-se a moderna técnica atuarial, a successão patrimonial é tratada como condição ou requisito de implementação da segregação da massa pela legislação previdenciária, conforme disposto no art. 21 da Portaria MPS nº 403, de 2008.

56. Instituída a segregação da massa, não se pode alegar, assim, ser legítima a destinação de recursos do plano previdenciário para pagamento de benefícios do plano financeiro sob o argumento de que, afinal, o dinheiro está, de qualquer modo, sendo utilizado para o pagamento de benefícios previdenciários. Tampouco afasta o caráter irregular da operação a possibilidade de recomposição dos recursos sacados na forma estabelecida no procedimento implementado pelo GDF por meio da Lei Complementar nº 920, de 2016.

57. É que, conforme já destacado, por comporem conjuntos diversos e independentes, com origens e formas de operar diferentes, o plano previdenciário e o plano financeiro apresentam, conseqüentemente, finalidades próprias encerradas nos limites do que está por eles vinculado, o que inclui seus bens, obrigações e correspondente massa de segurados, devendo, assim, seus respectivos recursos atenderem apenas às obrigações previdenciárias relacionadas ao subgrupo que vinculam.

58. Dessa forma, a obrigatoriedade de observância da incomunicabilidade patrimonial entre o plano previdenciário e o plano financeiro é regra já integrante do quadro normativo regulador dos RPPS, sendo, assim, a sua inclusão no arcabouço constitucional, pretendida pela versão da proposta de reforma da previdência encaminhada ao Congresso Nacional, apenas medida que reforça regra que já está implícita no sistema, não se tratando, portanto, de *novatio legis*, contrariamente ao que defende o GDF, em apoio ao argumento de que a norma não existe, hoje, no plano legal ou constitucional.

59. Pelo exposto, conclui-se que o modelo previdenciário estabelecido pelo art. 40 da Constituição Federal deve expressar a realização do princípio da solidariedade, que, no domínio concreto das relações sociais, se revelará, aqui, em sua dimensão interna, do princípio do caráter contributivo, que impõe a participação do ente federativo e dos segurados e pensionistas no custeio do plano, e do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, que se acha retratado na observância de critérios que assegurem a equivalência entre receitas e obrigações do RPPS em cada exercício financeiro e no longo prazo, como forma de garantir a sustentabilidade do sistema, e que operacionaliza, no âmbito previdenciário, os princípios constitucionais da eficiência e economicidade, conferindo racionalidade econômica ao sistema.

60. Esse figurino previdenciário, constitucionalmente estabelecido, somente se concretiza quando todos esses aspectos (princípios) se fazem presentes, em atuação conjunta e harmônica, conferindo o formato e funcionalidade pretendidos pelo constituinte derivado para os regimes próprios de previdência social.

61. É, por certo, para afastar recortes enviesados e casuísticos do texto constitucional, evitando-se a criação administrativa ou jurisprudencial de normas não pretendidas pelo constituinte ou contrárias ao espírito da Constituição, que a doutrina constitucional desenvolveu técnicas de interpretação especificamente voltadas à solução da colisão aparente entre normas constitucionais.

62. Nesse sentido, foram erigidos os chamados princípios da interpretação constitucional, destacando-se, dentre eles, o princípio da unidade da constituição, que, partindo da ideia de que a constituição é um conjunto de preceitos integrados em um sistema unitário de regras e princípios, exclui a possibilidade de existência de antinomias entre suas normas, impondo, por outro lado, que o intérprete, em seu exercício hermenêutico voltado a harmonizar os espaços de tensão existentes, considere a constituição em sua globalidade.

63. Como desdobramento desse princípio fundamental em matéria de hermenêutica constitucional, destaca-se, também, o princípio da harmonização ou concordância prática. Conforme preleciona Pedro Lenza,

*Partindo da ideia de unidade da Constituição, os bens jurídicos constitucionalizados deverão coexistir de forma harmônica na hipótese de eventual conflito ou concorrência entre eles, buscando-se, assim, evitar o sacrifício (total) de um princípio em relação a outro em*

*choque. O fundamento da ideia de concordância decorre da inexistência de hierarquia entre princípios.*

*Nas palavras de Cunotilho 'o campo de eleição do princípio da concordância tem sido até agora o dos direitos fundamentais (colisão entre direitos fundamentais e bens jurídicos constitucionalmente protegidos). Subjacente a este princípio está a ideia do igual valor dos bens constitucionais (e não uma diferença de hierarquia) que impede, como solução, o sacrifício de uns em relação a outros, e impõe o estabelecimento de limites e condicionamentos recíprocos de forma a conseguir uma harmonização ou concordância prática entre estes bens'*<sup>4</sup>

64. A par desse entendimento preconizado pela moderna hermenêutica constitucional, os espaços de atuação normativa de cada um dos princípios veiculados no *caput* do art. 40 da Constituição Federal devem ser minimamente preservados, promovendo-se, na interpretação e aplicação do dispositivo, um sentido e alcance que os reúna e compatibilize como normas integradoras do modelo ali expresso, de forma a se obter, no processo exegético, e preservando-se o núcleo normativo-axiológico de cada um daqueles princípios, sua atuação conjunta e harmônica e, sempre, compatibilizada, também, com o conjunto dos demais princípios integrantes do quadro constitucional (afastando-se, pois, entendimentos que impliquem a anulação da força normativa de quaisquer dessas normas).

65. Assim, desautorizados estão quaisquer exercícios hermenêuticos que, de forma direta ou indireta, no todo ou em parte, tendam a eliminar ou anular a força normativa do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, a restringir-lhe indevidamente o alcance ou a distorcer-lhe o sentido, a exemplo do que ocorre quando se propõe uma aplicação da norma prevista no art. 249 do texto constitucional de forma isolada das demais regras e princípios previstos na Lei Maior que tratam da previdência social no serviço público e orientam sua estruturação jurídico-institucional.

66. Com efeito, a necessidade de interpretação e aplicação conjunta e harmônica do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial com os demais princípios estabelecidos no art. 40 da Constituição da República obsta a que se pretenda conferir aos RPPS uma estruturação sob exclusivo regime financeiro de repartição simples, situação que, por não se compatibilizar com a noção traduzida pela equação expressa naquela norma, representaria, na prática, sua completa exclusão, transformando-a em letra morta.

67. Impõe-se, destarte, buscar, ainda que a regra do art. 249 pudesse expressar, em sua literalidade, aparente dissociação com o modelo instituído pelos princípios expressos no *caput* do art. 40 da Constituição, interpretação que possibilite uma adequação entre essas normas, de forma a promover sua conciliação em prol do entendimento que melhor expresse o espírito do sistema inaugurado com a promulgação da EC nº 20, de 1998, que estabelece regime próprio de previdência social de natureza solidária e contributiva e informado por critérios que assegurem seu equilíbrio financeiro e atuarial, providência que, materializando os princípios da eficiência e economicidade no âmbito da previdência no serviço público, busca assegurar a sustentabilidade de seus regimes.

68. No que se refere ao argumento apresentado pelo representante do GDF de que haveria omissão por parte da União quanto ao tratamento que se deve conferir quando os

<sup>4</sup> LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 73.

planos apresentam *superavit*, observe-se que há regramento para o tema nos parâmetros expedidos pelo então Ministério da Previdência Social.

69. De fato, o art. 25 da Portaria MPS nº 403, de 2008, estabelece, como uma das condições para a revisão do plano de custeio que implique a redução de alíquotas ou aportes, índice de cobertura igual ou superior a 1,25 em, no mínimo, cinco exercícios consecutivos, para os planos superavitários (inc. I). Esse índice também é exigido em caso de revisão da segregação da massa (art. 22), que impõe a observância dos requisitos previstos no art. 25, dentre os quais que o plano previdenciário se apresente superavitário, para que seja procedida a remodelagem dos fundos, buscando-se novamente o seu equilíbrio.

70. A norma, assim, possibilita que, no caso de *superavits*, no patamar mencionado, verificados por cinco anos consecutivos e atendidos os demais parâmetros elencados no dispositivo, possa o plano de custeio ser revisto, ou revista a segregação da massa, mediante prévia aprovação da SPPS, com vistas a que se reduzam alíquotas de contribuição e aportes em favor do regime próprio, revertendo-se o desequilíbrio decorrente do excesso de recursos previdenciários.

71. Em outras palavras, resguardada a reserva de contingência de 25% representada pelo excedente de cobertura ali referido, admite a norma que o *superavit* verificado nos sucessivos anos que compõem o quinquênio imediatamente anterior seja gradualmente eliminado por meio da redução das alíquotas e aportes até então praticados, podendo-se, ainda, alterar, no caso da segregação da massa, além do plano de custeio, os parâmetros de constituição dos seus grupos, diminuindo-se a submassa do plano financeiro sob repartição e, conseqüentemente, os aportes devidos pelo ente federado para complementação dos benefícios desse contingente.

72. Assim, na hipótese de planos previdenciários que já operam no limite mínimo de alíquota de contribuição e que não preveem quaisquer aportes por apresentarem situação superavitária nas condições do art. 25 da Portaria MPS nº 403, de 2008, o art. 22 dessa norma ministerial admite que, por meio de estudos e avaliações fundamentados, o ente federativo interessado submeta proposta de revisão da segregação da massa a esta Secretaria, que, concluindo ser ela técnica e juridicamente viável, a aprovará, possibilitando, destarte, que seja implementada.

73. Em todas essas hipóteses, dá-se, portanto, uma solução interna ao modelo, que possibilita seu reequilíbrio gradual e que não implica transferência de recursos do plano previdenciário, o que, considerando as contingências e incertezas da conjuntura, é sempre um relevante fator de elevação dos riscos para o sistema.

74. No caso do DFPREV, tanto se poderia buscar a redução da alíquota a cargo do ente, atualmente fixada em 16,55%, como se poderia propor uma reconfiguração da segregação da massa, remodelando-se o grupo de participantes do fundo previdenciário, que absorveria antigos participantes do plano financeiro, medidas que, certamente, tenderiam a eliminar eventual *superavit* e a garantir o equilíbrio do plano.

75. Ademais, a solução interna ao sistema para redução gradual do *superavit* (sem a realização de saques no Fundo Previdenciário) poderia, também, ser obtida com o auxílio de uma política de investimentos mais conservadora, que possibilitasse o estabelecimento de meta atuarial menos ambiciosa.

76. Quanto a esse ponto, importa observar que a nova composição patrimonial do Plano Previdenciário, com a maciça incorporação imobiliária promovida pela Lei Complementar n° 899, de 2015, já asseguraria a redução, em curtíssimo prazo, dos ingressos de recursos obtidos via investimentos, contribuindo, portanto, para a diminuição de eventual *superavit* esperado, circunstância cujos efeitos, inclusive, deverão ser ainda mais acentuados, considerando-se que, até o momento, mais de um ano depois de autorizado por aquela norma complementar, não se têm notícias de que foram efetivamente transferidos para o patrimônio do DFPREV os imóveis prometidos, o que afasta qualquer possibilidade de retorno financeiro decorrente de uma exploração econômica eventual desses bens no período.

77. A despeito de todas essas possibilidades que poderiam ter sido utilizadas pelo ente se tivesse buscado a orientação deste órgão na busca de saídas para o *superavit* identificado, repetindo procedimento adotado em relação à Lei Complementar n° 899, de 2015, o GDF, no que se refere ao expediente aprovado pela Lei Complementar n° 920, de 2016, não apresentou a esta Secretaria qualquer estudo ou avaliação prévios sobre os fundamentos e impactos das medidas ali previstas, não tendo, assim, demonstrado interesse em primeiramente discutir e evidenciar sua viabilidade técnica e adequação jurídica ou encontrar solução alternativa que preservasse o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

78. Ainda sobre o tema, cabe lembrar que essas muitas alternativas de solução se aplicariam, apenas, se, de fato, o Fundo Previdenciário continuasse a apresentar *superavit*, panorama que, hoje, não parece provável considerando-se, dentre outras razões, a modificação no perfil dos ativos do plano implementada pela Lei Complementar n° 899, de 2015, e o contexto de crise por que passa o país.

79. Com efeito, o cenário atual não indica tendência de que a superação da meta atuarial de 2016, apontada no Ofício encaminhado pelo GDF, venha a se repetir no futuro, não se podendo, mesmo, afirmar que esse resultado tenha ocorrido ao longo dos últimos exercícios, circunstância que, se de fato se verificou, *estranhamente* não foi reportada, pelo interessado, em sua correspondência.

80. Relativamente à alegação de que a utilização de parcela do *superavit* atuarial do Fundo Previdenciário não compromete o seu equilíbrio financeiro e atuarial no longo prazo, a ausência de apresentação, por parte do GDF, de estudos que evidenciem essa afirmação, com vistas a que esta Secretaria verifique sua consistência e correção, impossibilita pronunciamento definitivo deste órgão sobre o tema.

81. Não obstante, aponte-se que, no caso da medida adotada por meio da Lei Complementar n° 899, de 2015, apesar de não terem sido apresentados estudos e projeções atuariais prévios à edição dessa norma, posteriormente, ao ser notificado, o GDF os submeteu a esta Secretaria, demonstrando que o resultado promovido por aquela lei equivaleria àquele que resultaria de uma revisão da segregação – com reconfiguração do plano financeiro, transpondo-se participantes para a submassa do fundo previdenciário – e que indicariam a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial com a sua recomposição por meio de imóveis, aplicação esta admitida em Resolução do CMN.

82. Ocorre que, apesar de todo o esforço para análise e conclusão do caso anterior, o GDF utilizou-se novamente do artifício de transferir recursos de um fundo para o outro, objetivando atender demandas de desoneração orçamentária de curto prazo ao invés de recorrer a uma revisão da segregação que, caso comprovado em estudos o *superavit* e a garantia do equilíbrio financeiro e atuarial, provocaria de forma gradual a alteração no plano de custeio do

RPPS, com a redução dos aportes para o plano financeiro e com o aumento dos participantes do fundo previdenciário.

83. Quanto ao argumento de que não há justificativa técnica ou jurídica para a SPPS ter aprovado a reversão de parte do *superavit* do Plano Previdenciário para o Plano Financeiro no caso do procedimento autorizado pela Lei Complementar nº 899, de 2015, e de não tê-lo feito, no caso da operação autorizada pela Lei Complementar nº 920, de 2016, simplesmente em razão de a recomposição ter sido realizada por meio da participação societária em banco estatal e não em imóveis, o argumento apresentado não merece acolhida.

84. É que nessas operações, embora a recomposição prevista, em cada um dos diplomas, equivalha ao pagamento pelos recursos remanejados do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro, tratando-se, por consequência, de uma forma de destinação (aplicação) do dinheiro daquele Fundo, no caso do procedimento autorizado pela Lei Complementar nº 899, de 2015, dá-se uma aplicação em imóveis, que é admitida pela Resolução CMN nº 3.922, de 25 de novembro de 2010, enquanto que, no da Lei Complementar nº 920, de 2016, a aplicação ocorre sob a forma de aquisição de ações de empresa do ente federativo, segmento que além de não estar previsto dentre aqueles autorizados na norma do CMN, é expressamente vedado pela LRF (art. 43, § 2º, inc. II).

85. E não se diga, como defende o representante distrital, que a operação aprovada pela Lei Complementar nº 920, de 2016, por consistir em forma de utilização dos recursos previdenciários e não de investimento no mercado financeiro, não estaria regulada pela Resolução nº 3.922, de 2010, do Conselho Monetário Nacional.

86. Ora, de acordo com o que já foi antes discutido neste documento, os recursos do plano previdenciário somente podem atender a despesas previdenciárias dos integrantes do grupo por ele vinculado e a despesas administrativas até o limite admitido pela legislação, não se podendo, pois, caracterizar como uma espécie das possíveis formas de utilização dos seus recursos o pagamento de benefícios do grupo vinculado ao plano financeiro.

87. Trata-se, assim, de utilização irregular desses recursos, figura que pode, nessa condição, assumir a mais ampla e variada faceta no largo espectro de possíveis operações e transações que se pode realizar com o dinheiro, dentre elas, inclusive, empréstimos de qualquer espécie e sua quitação por meio de dação em pagamento (aqui caracterizado pela reversão dos recursos do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro e posterior recomposição com a utilização de bens de propriedade do devedor) e aplicações no mercado financeiro (na transação aprovada pela Lei Complementar distrital nº 920, de 2016, a aquisição de ações do Banco de Brasília S.A., que se deu quando o valor correspondente ao dinheiro do DFPREV, sacado pelo GDF para pagamento de benefícios do Fundo Financeiro, é devolvido ao Fundo Previdenciário na forma de ações daquele banco).

88. Nesse contexto, não se afigura pertinente a consideração do argumento, apresentado pelo GDF, de que a recomposição do Fundo Previdenciário teve por propósito o seu reforço, já que o propósito perseguido com a operação de recomposição não é relevante para estabelecer a natureza jurídica do procedimento adotado pela Lei Complementar nº 920, de 2016.

89. Também é de reputar-se irrelevante a questão de não apresentar a reversão e posterior recomposição previstas na operação todos os elementos necessários a caracterizar um contrato de empréstimo ou de dação em pagamento, vez que, tratando-se de operação cujos direitos e obrigações relativas às partes não diretamente estabelecidas por meio de lei (que,

assim, substitui a vontade das partes), o ato legal institui figura *sui generis* que apresenta, assim, características próprias, mas que, em essência, não desborda ou difere dos institutos a que se associa e se identifica, verificando-se que, na prática, é rigorosamente empréstimo com dação em pagamento o que promove a medida legal ao estabelecer a entrega de dinheiro pelo RPPS ao ente federativo e posterior recebimento, por aquela entidade, de ações do BRB como pagamento dos recursos transferidos ao Distrito Federal.

90. Nesse caso, porém, da medida aprovada pela Lei Complementar nº 920, de 2016, a operação se reveste de elemento que a torna ainda mais questionável, qual seja, a ausência de efetivo "acordo de vontades" (já que operação decorrente de lei), não tendo sido, em nenhum momento, evidenciada prévia manifestação técnica do IPREV favorável ao procedimento ou a concordância anterior à sua realização por parte de sua Diretoria e do Conselho de Administração.

91. Aqui, oportuno reiterar que as regras previstas no art. 6º, inc. V da Lei nº 9.717, de 1998, e do art. 43, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal existem justamente para impedir que o ente federativo imponha à unidade gestora do RPPS retiradas, com ou sem reposição, dos recursos previdenciários.

92. Assim, independentemente da denominação que se dê à operação de reversão e posterior recomposição dos recursos transferidos do Fundo Previdenciário ao Fundo Financeiro, ou da circunstância de decorrer de decisão do gestor dos recursos ou de determinação legal, ou de a entrega das ações para a recomposição não ser obrigatória, o fato é que consubstancia procedimento que termina por caracterizar destinação (aplicação) dos recursos previdenciários, tratando-se, sim, nessa condição, de operação abrangida pelas disposições da Resolução nº 3.922, de 2010, do CMN, que disciplina especificamente essa matéria.

93. Finalmente, quanto à alegação de que haveria equívoco hermenêutico desta Secretaria ao reduzir os ativos que podem ser carreados para os fundos previdenciários dos RPPS à renda fixa, renda variável e imóveis, constata-se que, na verdade, o equívoco é do ente federativo.

94. Realmente, o que se afirma na Nota Técnica nº 15/2016/DRPSP/SPPS/MF é que a aplicação dos recursos previdenciários se restringe aqueles três segmentos (renda fixa, renda variável e imóveis), nos termos do que estabelece a Resolução nº 3.922, de 2010, e não que os ativos que podem ser destinados aos fundos estariam adstritos a essas modalidades, sendo certo que, a princípio, esses ativos não se apresentam sob *numerus clausus*.

### III – CONCLUSÕES.

95. Face ao exposto, pode-se concluir que:

- a) A criação de fundos previdenciários constitui medida que se impõe em qualquer hipótese de instituição ou reestruturação de regime próprio de previdência social (e não apenas no caso de segregação da massa), já que compõe providência essencial à gestão desses sistemas a partir de critérios que realizem o desiderato constitucional de conferir-lhes equilíbrio financeiro e atuarial e de assegurar a manutenção dessa equação;

- b) Não se trata, pois, de mera faculdade que pode ser livremente adotada pelas unidades da Federação, pois, aplicando-se tal raciocínio, ou seja, instituindo-se ou reestruturando-se RPPS sem que seja constituído fundo específico que destaque os recursos previdenciários arrecadados dos demais recursos integrantes do Tesouro, inviabilizar-se-ia a possibilidade de sua gestão ou a de seus recursos e, portanto, de promoção ou preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do regime, o que, frustrando a consecução do propósito perseguido pelo constituinte derivado, retiraria desses sistemas a principal característica que lhe pretendeu imprimir esse legislador, qual seja, a sua sustentabilidade;
- c) Com relação aos benefícios programáveis de aposentadoria, a Ciência Atuarial (aplicável aos RPPS por força da Lei nº 9.717, de 1998, e da Lei de Responsabilidade Fiscal) demonstra que o regime de capitalização é o mais adequado para otimizar a utilização destes recursos. Ressalve-se que, somente em caráter excepcional, é permitida a utilização do regime de repartição simples na avaliação dos benefícios programáveis do plano financeiro criado mediante a adoção da segregação da massa de segurados para efeito de equacionamento do *deficit* atuarial;
- d) Ao analisar o efeito da capitalização no resultado do balanço atuarial, verifica-se que, ajustando-se para cima ou para baixo os percentuais de juros esperados, um maior ou menor *deficit* ou *superavit* atuarial é encontrado, comportando, assim, essa variável, impacto significativo no resultado atuarial, fato, inclusive, evidenciado no próprio estudo em que se baseou o Distrito Federal para editar a Lei Complementar nº 920, de 2016;
- e) Caso os entes federativos não fossem obrigados a capitalizar recursos para os seus regimes de previdência, as regras gerais para a organização e funcionamento dos RPPS previstas na Lei nº 9.717, de 1998, perderiam a sua razão de ser, retornando-se à situação pretérita às reformas constitucionais em que o ente federativo ostentava a condição de mero recebedor de contribuições dos servidores e pagador de benefícios, o que tornaria desnecessário e, portanto letra morta, o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial. Tratar os regimes próprios meramente como planos financeiros esvaziaria, também, diversos comandos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;
- f) As disposições do caput do art. 40 da Constituição Federal, com a redação que lhe foi conferida pela LC nº 20, de 1998, alçou o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, ao lado dos princípios da solidariedade e do caráter contributivo, à condição de princípio vetor em matéria de previdência social dos servidores;
- g) A despeito de surgirem no quadro normativo maior como aspectos que devem orientar o mesmo fenômeno previdenciário ali regulado, cada um desses princípios estruturantes dos regimes próprios de previdência social concretizam ou instrumentalizam diferentes nuances dos valores articulados no ordenamento constitucional como integradores daquele modelo;
- h) No que se refere à solidariedade, de acordo com consagrada classificação, a repartição de ônus e bônus, que a caracteriza no plano das relações sociais,

Setor de Protocolo Legislativo  
Phc nº 118.117  
Folha nº 24 G.C

pode manifestar-se sob três dimensões: internamente, dentro do próprio grupo; externamente, no relacionamento entre grupos; e temporalmente, no relacionamento entre as sucessivas gerações;

- i) Por abranger apenas servidores públicos titulares de cargo efetivo e militares (inc. V do art. 1º da Lei nº 9.717, de 1998) e pelo fato de a acumulação de recursos e sua capitalização ser realizada a partir de contribuições desse grupo e em seu próprio benefício (geração atual) (incs. II, III e VII e parágrafo único do art. 1º c/c o inc. IV, VI e VII do art. 6º da Lei nº 9.717, de 1998), os regimes próprios de previdência social vinculam, apenas, a dimensão interna e temporal da solidariedade, não se apresentando, aqui, sua manifestação externa (solidariedade entre grupos).
- j) No caso dos RPPS, as dimensões interna e temporal da solidariedade são inerentes à própria natureza das prestações previdenciárias previstas no art. 40 da Constituição Federal, as quais estão, essencialmente, modeladas como benefício definido, padrão que impõe a solidariedade de todos os participantes como mecanismo garantidor de adimplência do plano. Embora não se destaquem em poupanças individualizadas, os recursos, vertidos pelos segurados e pelo ente federativo, integram uma formação coletiva de reservas que asseguram todos os benefícios previstos para todos os participantes daquele plano, conformando relação jurídica entre eles que se expressa, contributivamente, no dever comum de custeio.
- k) Assim, embora também se constitua em um dos princípios diretores que formata a previdência social no serviço público em nosso país, a solidariedade, em matéria de regime próprio, não expressa, por incompatível com esse modelo, o dever de suporte a outros grupos não integrantes do plano instituído, manifestando-se, sim, uma vez criado o RPPS, unicamente como obrigatoriedade de filiação de servidores e militares àquele plano e de contribuição desses vinculados e do correspondente ente federativo para o custeio comum de suas despesas, conforme o modelo de financiamento previamente definido.
- l) Não é correto, por conseguinte, atribuir-se a RPPS a dimensão externa da solidariedade e, com base nesse entendimento equivocado, defender-se ser possível sua estruturação sob regime financeiro de repartição simples, ser facultativa a criação de fundo capitalizado ou, ainda, tendo sido instituída segregação da massa, reputar-se regular a transferência de recursos do plano previdenciário para o plano financeiro, olvidando-se, neste último caso, que as submassas compõem grupos específicos de segurados, vinculados a planos igualmente diversos e com direitos e obrigações próprias, que não se confundem com os de outro grupo, circunstâncias que, evidenciando, com clareza, sua independência e incomunicabilidade recíprocas, impede o surgimento da dimensão externa da solidariedade entre eles;
- m) O princípio do caráter contributivo se articula com o princípio da solidariedade ao concretizá-lo no plano do ônus do financiamento previdenciário, impondo que todos os vinculados ao sistema concorram para o seu custeio em benefício de todos;

- n) O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, por sua vez, impõe a observância de critérios que, direta ou indiretamente, contribuam para a preservação da equivalência entre receitas e obrigações do RPPS em cada exercício financeiro e no longo prazo, como forma de assegurar a sustentabilidade do sistema e, com isso, a proteção social previdenciária dos seus destinatários.
- o) Ao preconizar a equação entre receitas e despesas previdenciárias, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial concretiza o princípio da eficiência no âmbito da previdência social do servidor, pois reflete conceito e fórmula, desenvolvidos pela Ciência Atuarial a partir de prognósticos objetivos, em que se otimizam os esforços necessários à estruturação e operação do regime próprio dentro do modelo que lhe foi estabelecido pelo ordenamento jurídico, constituindo corolário, também, do princípio da economicidade previsto no art. 70 da Constituição Federal, quando envolve o prévio estudo da relação entre custos e benefícios envolvidos no processo de organização e funcionamento dos RPPS.
- p) No contexto específico da segregação da massa, um dos mais importantes critérios para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial desse modelo e que constitui premissa, mesmo, de sua consecução, assegurando a eficiência e economicidade dos recursos previdenciários, é o preceito fundamental da incomunicabilidade patrimonial entre o plano previdenciário e o plano financeiro.
- q) Ao se segregar a massa de segurados, a consequente separação dos seus respectivos bens e obrigações constitui condição implícita fundamental para a preservação do seu equilíbrio, pois, ao delimitar os contornos, consolidar as nuances e possibilitar que apresentem especificidades próprias, essa incomunicabilidade viabiliza, ao mesmo tempo, a consecução das características que lhes são inerentes e que constituem a base informadora necessária a integrá-los como sistema, conferindo-lhes, a partir daí, tanto ao plano previdenciário, como ao plano financeiro, identidade sui generis pela forma como surgem e pela maneira de estruturarem-se e funcionarem no contexto previdenciário.
- r) A compartimentação definitiva do patrimônio, tanto quanto o das submassas, constitui, assim, medida imanente e essencial à constituição de cada um dos planos previdenciário e financeiro, integrando a própria gênese dessas entidades e figurando, nessa condição, no cerne do procedimento da segregação da massa, sendo, por certo e portanto, medida imprescindível para que aqueles planos surjam e se consolidem como uma das mais importantes providências voltadas à promoção e preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. Dada sua importância, seguindo-se a moderna técnica atuarial, a sucessão patrimonial é tratada como condição ou requisito de implementação da segregação da massa pela legislação previdenciária, conforme disposto no art. 21 da Portaria MPS nº 403, de 2008.
- s) Por comporem conjuntos diversos e independentes, com origens e formas de operar diferentes, o plano previdenciário e o plano financeiro apresentam,

consequentemente, finalidades próprias encerradas nos limites do que está por eles vinculado, o que inclui seus bens, obrigações e correspondente massa de segurados, devendo, assim, seus respectivos recursos atenderem apenas às obrigações previdenciárias relacionadas ao subgrupo que vinculam. Improcedente, portanto, alegar-se legítima a destinação de recursos do plano previdenciário para pagamento de benefícios do plano financeiro sob o argumento de que, afinal, o dinheiro está, de qualquer modo, sendo utilizado para o pagamento de benefícios previdenciários. Tampouco a possibilidade de recomposição dos recursos sacados afasta o caráter irregular da operação.

- t) A obrigatoriedade de observância da incomunicabilidade patrimonial entre o plano previdenciário e o plano financeiro é regra já integrante do quadro normativo regulador dos RPPS, sendo, assim, a sua inclusão no arcabouço constitucional, pretendida pela versão da proposta de reforma da previdência encaminhada ao Congresso Nacional, apenas medida que reforça regra que já está implícita no sistema, não se tratando, portanto, de novatio legis, contrariamente ao que defende o GDF, em apoio ao argumento de que a norma não existe, hoje, no plano legal ou constitucional;
- u) A par do entendimento preconizado pela moderna hermenêutica constitucional, os espaços de atuação normativa de cada um dos princípios veiculados no caput do art. 40 da Constituição Federal devem ser minimamente preservados, promovendo-se, na interpretação e aplicação do dispositivo, um sentido e alcance que os reúna e compatibilize como normas integradoras do modelo ali expresso, de forma a se obter, no processo exegético, e preservando-se o núcleo normativo-axiológico de cada um daqueles princípios, sua atuação conjunta e harmônica e, sempre, compatibilizada, também, com o conjunto dos demais princípios integrantes do quadro constitucional (afastando-se, pois, entendimentos que impliquem a anulação da força normativa de quaisquer dessas normas);
- v) Assim, desautorizados estão quaisquer exercícios hermenêuticos que, de forma direta ou indireta, no todo ou em parte, tendam a eliminar ou anular a força normativa do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, a restringir-lhe indevidamente o alcance ou a distorcer-lhe o sentido, a exemplo do que ocorre quando se propõe uma aplicação da norma prevista no art. 249 do texto constitucional de forma isolada das demais regras e princípios previstos na Lei Maior que tratam da previdência social no serviço público e orientam sua estruturação jurídico-institucional;
- w) Com efeito, a necessidade de interpretação e aplicação conjunta e harmônica do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial com os demais princípios estabelecidos no art. 40 da Constituição da República obsta a que se pretenda conferir aos RPPS uma estruturação sob exclusivo regime financeiro de repartição simples, situação que, por não se compatibilizar com a noção traduzida pela equação expressa naquela norma, representaria, na prática, sua completa exclusão, transformando-a em letra morta;
- x) Impõe-se, portanto, buscar, ainda que a regra do art. 249 pudesse expressar, em sua literalidade, aparente dissociação com o modelo instituído pelos

Setor de Protocolo Legislativo

PAC nº 118/17

Folha nº 27 G.C.

princípios expressos no caput do art. 40 da Constituição, interpretação que possibilite uma adequação entre essas normas, de forma a promover sua conciliação em prol do entendimento que melhor expresse o espírito do sistema inaugurado com a promulgação da EC nº 20, de 1998, que estabelece regime próprio de previdência social de natureza solidária e contributiva e informado por critérios que assegurem seu equilíbrio financeiro e atuarial, providência que, materializando os princípios da eficiência e economicidade no âmbito da previdência no serviço público, busca assegurar a sustentabilidade de seus regimes.

- y) Inexiste lacuna na legislação no que se refere ao tratamento que deve ser dado nos casos de *superavit* atuarial. Possibilita-se, desde que comprovado o atendimento a parâmetros prudenciais, a redução do plano de custeio, alíquotas ou aportes, estes últimos, inclusive, como resultado da revisão de um plano de segregação da massa, com a reconfiguração dos planos, desde que submetidos a aprovação prévia por parte desta Secretaria e fundamentado, por meio de estudos e projeções técnicas que demonstrem por meio de cenários de estresse a garantia do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial.
- z) O tratamento a ser dado na hipótese de *superavits* está veiculado no art. 25 da Portaria nº 403, de 2008. Essa norma estabelece que, no caso de *superavits*, no patamar mencionado, verificados por cinco anos consecutivos e atendidos os demais parâmetros elencados no dispositivo, possa o plano de custeio ser revisto ou os planos em caso de segregação, reconfigurados, mediante prévia aprovação da SPPS, com vistas a que se reduzam alíquotas de contribuição e aportes em favor do regime próprio, revertendo-se o desequilíbrio decorrente do excesso de recursos previdenciários.
- aa) Dá-se, assim, uma solução interna ao modelo, que possibilita seu reequilíbrio gradual e que não implica retirada de recursos do plano previdenciário, o que, dadas as contingências e incertezas da conjuntura, é sempre um relevante fator de elevação dos riscos para o sistema. Essa solução interna ao sistema para redução gradual do *superavit* (sem a realização de saques no Fundo Previdenciário) poderia ser promovida, ainda, com o auxílio de uma política de investimentos mais conservadora, que possibilitasse o estabelecimento de meta atuarial menos ambiciosa.
- bb) No caso do DFPREV, tanto se poderia buscar a redução da alíquota a cargo do ente, atualmente fixada em 16,55%, como se poderia propor uma reconfiguração da segregação da massa, remodelando-se o grupo de participantes do fundo previdenciário, que absorveria antigos participantes do plano financeiro, medidas que, certamente, tenderiam a eliminar eventual *superavit* e a garantir o equilíbrio do plano.
- cc) A solução interna ao sistema para redução gradual do *superavit* (sem a realização de saques no Fundo Previdenciário) poderia, também, ser obtida com o auxílio de uma política de investimentos mais conservadora, que possibilitasse o estabelecimento de meta atuarial menos ambiciosa.
- dd) A nova composição patrimonial do Plano Previdenciário, com a maciça incorporação imobiliária promovida pela Lei Complementar nº 899, de

Setor de Protocolo Legislativo

PKC nº 118/17

Folha nº 28 G.C

2015, já asseguraria a redução, em curtíssimo prazo, dos ingressos de recursos obtidos via investimentos, contribuindo, portanto, para a diminuição de eventual *superavit* esperado, circunstância cujos efeitos, inclusive, deverão ser ainda mais acentuados, considerando-se que, até o momento, mais de um ano depois de autorizado por aquela norma complementar, não se têm notícias de que foram efetivamente transferidos para o patrimônio do DFPREV os imóveis prometidos, o que afasta qualquer possibilidade de retorno financeiro decorrente de uma exploração econômica eventual desses bens no período.

- ee) Apesar de todas essas possibilidades que poderiam ter sido utilizadas pelo ente ao tivesse buscado a orientação deste órgão na busca de saídas para o *superavit* identificado, repetindo procedimento adotado em relação à lei Complementar nº 899, de 2015, o GDF, no que se refere ao expediente aprovado pela Lei Complementar nº 920, de 2016, não apresentou a esta Secretaria qualquer estudo ou avaliação prévios sobre os fundamentos e impactos das medidas ali previstas, não tendo, assim, demonstrado interesse em primeiramente discutir e evidenciar sua viabilidade técnica e adequação jurídica ou encontrar solução alternativa que preservasse o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.
- ff) Porém, essas muitas alternativas de solução se aplicariam, apenas, se, de fato, o Fundo Previdenciário continuasse a apresentar *superavit*, panorama que, hoje, não parece provável considerando-se, dentre outras razões, a modificação no perfil dos ativos do plano implementada pela Lei Complementar nº 899, de 2015, e o contexto de crise por que passa o país. Com efeito, o cenário atual não indica tendência de que a superação da meta atuarial de 2016, apontada no Ofício encaminhado pelo GDF, venha a se repetir no futuro, não se podendo, mesmo, afirmar que esse resultado tenha ocorrido ao longo dos últimos exercícios, circunstância que, se de fato se verificou, *estranhamente* não foi reportada, pelo interessado, em sua correspondência.
- gg) Não há como se averiguar se procede a alegação de que a utilização de parcela do *superavit* atuarial do Fundo Previdenciário não compromete o seu equilíbrio financeiro e atuarial no longo prazo, já que não foi apresentado pelo GDF quaisquer estudos que a comprovassem.
- hh) Não obstante, aponta-se que, no caso da medida adotada por meio da Lei Complementar nº 899, de 2015, apesar de não terem sido apresentados estudos e projeções atuariais prévios à edição dessa norma, posteriormente, ao ser notificado, o GDF os submeteu a esta Secretaria, demonstrando que o resultado promovido por aquela lei equivaleria àquele que resultaria de uma revisão da segregação – com reconfiguração do plano financeiro, transpondo-se participantes para a submassa do fundo previdenciário – e que indicariam a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial com a sua recomposição por meio de imóveis, aplicação esta admitida em Resolução do CMN.
- ii) Ocorre que, apesar de todo o esforço para análise e conclusão do caso anterior, o GDF utilizou-se novamente do artifício de transferir recursos de

Setor de Protocolo Legislativo

PLCP nº 118/17

Folha nº 29 G.C

um fundo para o outro, objetivando atender demandas de desoneração orçamentária de curto prazo ao invés de recorrer a uma revisão da segregação que, caso comprovado em estudos o *superavit* e a garantia do equilíbrio financeiro e atuarial, provocaria de forma gradual a alteração no plano de custeio do RPPS, com a redução dos aportes para o plano financeiro e com o aumento dos participantes do fundo previdenciário.

- jj) Embora ambas as formas de recomposição previstas na Lei Complementar nº 899, de 2015, e na Lei Complementar nº 920, de 2016, equivalham ao pagamento pelos recursos remanejados do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro, tratando-se, por consequência, de uma forma de destinação (aplicação) do dinheiro daquele Fundo, no caso do procedimento autorizado pela norma de 2015, dá-se uma aplicação em imóveis, que é admitida pela Resolução CMN nº 3.922, de 25 de novembro de 2010, enquanto que, no do diploma de 2016, a aplicação ocorre sob a forma de aquisição de ações de empresa do ente federativo, segmento que além de não estar previsto dentre aqueles autorizados na norma do CMN, é expressamente vedado pela LRF (art. 43, § 2º, inc. II).
- kk) Uma vez que os recursos do plano previdenciário somente podem atender a despesas previdenciárias dos integrantes do grupo por ele vinculado e a despesas administrativas até o limite admitido pela legislação, não se pode caracterizar como uma espécie das possíveis formas de utilização dos seus recursos o pagamento de benefícios do grupo vinculado ao plano financeiro.
- ll) Trata-se, assim, de utilização irregular desses recursos, figura que pode, nessa condição, assumir a mais ampla e variada faceta no largo espectro de possíveis operações e transações que se pode realizar com o dinheiro, dentre elas, inclusive, empréstimos de qualquer espécie e sua quitação por meio de dação em pagamento (aqui caracterizado pela reversão dos recursos do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro e posterior recomposição com a utilização de bens de propriedade do devedor) e aplicações no mercado financeiro (na transação aprovada pela Lei Complementar distrital nº 920, de 2016, a aquisição de ações do Banco de Brasília S.A., que se deu quando o valor correspondente ao dinheiro do DFPREV, sacado pelo GDF para pagamento de benefícios do Fundo Financeiro, é devolvido ao Fundo Previdenciário na forma de ações daquele banco).
- mm) Não se afigura pertinente a consideração do argumento, apresentado pelo GDF, de que a recomposição do Fundo Previdenciário teve por propósito o seu reforço, já que o propósito perseguido com a operação de recomposição não é relevante para estabelecer a natureza jurídica do procedimento adotado pela Lei Complementar nº 920, de 2016. Também é de reputar-se irrelevante a questão de não apresentar a reversão e posterior recomposição previstas na operação todos os elementos necessários a caracterizar um contrato de empréstimo ou de dação em pagamento, vez que, tratando-se de operação cujos direitos e obrigações relativas às partes são diretamente estabelecidas por meio de lei (que, assim, substitui a vontade das partes), o ato legal institui figura *sui generis* que apresenta, assim, características próprias, mas que, em essência, não desborda ou difere dos institutos a que se associa e se identifica, verificando-se que, na prática, é rigorosamente empréstimo com

Setor de Protocolo Legislativo  
PLC nº 118/17  
Folha nº 30 G-e

dação em pagamento o que promove a medida legal ao estabelecer a entrega de dinheiro pelo RPPS ao ente federativo e posterior recebimento, por aquela entidade, de ações do BRF como pagamento dos recursos transferidos ao Distrito Federal.

nn) No caso da medida aprovada pela Lei Complementar nº 920, de 2016, a operação se reveste de elemento que a torna ainda mais questionável, qual seja, a ausência de efetivo "acordo de vontades", não tendo sido, em nenhum momento, evidenciada prévia manifestação técnica do IPRFV favorável ao procedimento ou a concordância anterior à sua realização por parte de sua Diretoria e do Conselho de Administração. Aqui, oportuno reiterar que as regras previstas no art. 6º, inc. V da Lei nº 9.717, de 1998, e do art. 43, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal existem justamente para impedir que o ente federativo imponha à unidade gestora do RPPS retiradas, com ou sem reposição, dos recursos previdenciários.

oo) Independentemente da denominação que se dê à operação de reversão e posterior recomposição dos recursos transferidos do Fundo Previdenciário ao Fundo Financeiro, ou da circunstância de decorrer de decisão do gestor dos recursos ou de determinação legal, ou de a entrega das ações para a recomposição não ser obrigatória, o fato é que consubstancia procedimento que termina por caracterizar destinação (aplicação) dos recursos previdenciários, tratando-se, sim, nessa condição, de operação abrangida pelas disposições da Resolução nº 3.922, de 2010, do CMN, que disciplina especificamente essa matéria.

pp) O que se afirma na Nota Técnica nº 15/2016/DRPSP/SPPS/MF é que a aplicação dos recursos previdenciários se restringe aqueles três segmentos (renda fixa, renda variável e imóveis), nos termos do que estabelece a Resolução nº 3.922, de 2010, e não que os ativos que podem ser destinados aos fundos estariam adstritos a essas modalidades, sendo certo que, a princípio, esses ativos não se apresentam sob numerus clausus, estando equivocada, pois, a observação veiculada na manifestação do GDF.

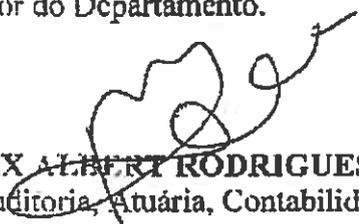
À consideração do Senhor Coordenador-Geral de Auditoria, Atuária, Contabilidade e Investimentos.

  
**DAVID PINHEIRO MONTENEGRO**  
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil

Setor de Protocolo Legislativo  
PRC Nº 116/17  
Folha Nº 31 G.C

**COORDENAÇÃO-GERAL DE AUDITORIA, ATUÁRIA, CONTABILIDADE E INVESTIMENTOS, em 20/13/2017.**

1. De acordo.
2. Encaminhe-se ao Diretor do Departamento.

  
**ALEX ALBERT RODRIGUES**  
Coordenador-Geral de Auditoria, Atuária, Contabilidade e Investimentos

---

**DEPARTAMENTO DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO, em 20/13/2017.**

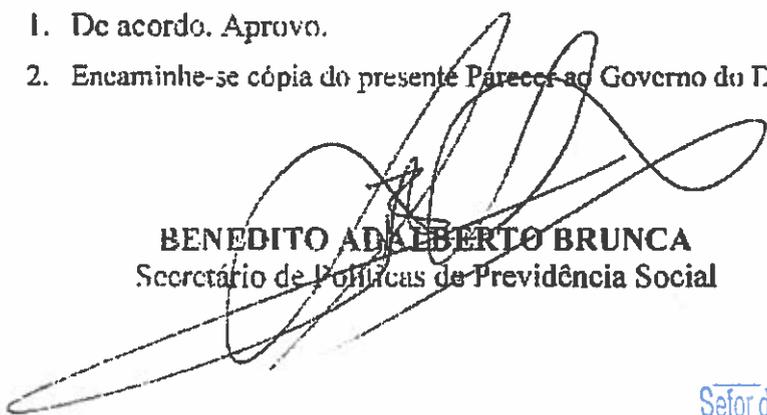
1. De acordo.
2. Encaminhe-se ao Senhor Secretário de Políticas de Previdência Social, com sugestão de envio de cópia do presente Parecer para o Governo do Distrito Federal.

  
**NARLON GUTIERRE NOGUEIRA**  
Diretor do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público

---

**SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, em 21/13/2017.**

1. De acordo. Aprovo.
2. Encaminhe-se cópia do presente Parecer ao Governo do Distrito Federal.

  
**BENEDITO ADALBERTO BRUNCA**  
Secretário de Políticas de Previdência Social

Setor de Protocolo Legislativo  
PRC Nº 118/17  
Folha Nº 32 G.C



**Doc. 2 – Certificado Regularidade Fiscal**

Setor de Processo Legislativo  
P.C. Nº 118/117  
Folha Nº 33 G.C

# Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP

N.º 974001 -155553

EMITIDO CONFORME DETERMINAÇÃO JUDICIAL.

**DADOS DO ESTADO**

CNPJ: 00.394.601/0001-26  
NOME: Governo do Distrito Federal  
UF: DF

AS IRREGULARIDADES OBSERVADAS EM RELAÇÃO À LEI N.º 9.717, DE 27 DE NOVEMBRO DE 1998 E PORTARIA MPAS Nº 402, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2008 ESTÃO SUSPENSAS CONFORME DETERMINAÇÃO JUDICIAL, NÃO REPRESENTANDO IMPEDIMENTO À EMISSÃO DESTES CERTIFICADO.

**FINALIDADE DO CERTIFICADO**

OS OS ÓRGÃOS OU ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA DA UNIÃO DEVERÃO OBSERVAR, PREVIAMENTE, A REGULARIDADE DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS, NOS SEGUINTE CASOS:

- I. REALIZAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS PELA UNIÃO;
- II. CELEBRAÇÃO DE ACORDOS, CONTRATOS, CONVÊNIOS OU AJUSTES, BEM COMO DE EMPRÉSTIMOS, FINANCIAMENTOS, AVAIS E SUBVENÇÕES EM GERAL DE ÓRGÃOS OU ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA DA UNIÃO;
- III. LIBERAÇÃO DE RECURSOS DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS POR INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS FEDERAIS;
- IV. PAGAMENTO DOS VALORES DEVIDOS PELO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL EM RAZÃO DO DISPOSTO NA LEI N.º 9.796, DE 5 DE MAIO DE 1999.

VÁLIDO PARA TODOS OS ORGÃOS E ENTIDADES DO ESTADO.

A ACEITAÇÃO DO PRESENTE CERTIFICADO ESTÁ CONDICIONADA À VERIFICAÇÃO, POR MEIO DA INTERNET, DE SUA VALIDADE NO ENDEREÇO: [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br), POIS ESTÁ SUJEITO A CANCELAMENTO POR DECISÃO JUDICIAL OU ADMINISTRATIVA .

A ESTE CERTIFICADO DEVE SER JUNTADO AO PROCESSO REFERENTE AO ATO OU CONTRATO PARA O QUAL FOI EXIGIDO

EMITIDO EM 29/5/2017.

VÁLIDO ATÉ 25/11/2017 .

Sector de Protocolo Legislativo  
PhC Nº 116 / 17  
Folha Nº 34 GC

**Assunto:** Distribuição do Projeto de Lei Complementar nº 118/17 que “Altera a Lei Complementar nº 920 de 1º de dezembro de 2016, que autoriza a reversão de parte do superávit técnico atuarial do fundo previdenciário do Distrito Federal e dá outras providências”.

**Autoria:** Deputado(a) Wasny de Roure (PT)

Ao SPL para indexações, em seguida ao SACP, para conhecimento e providências protocolares, informando que a matéria tramitará em análise de mérito, na CAS (RICL, art. art. 64, § 1º, I), em análise de mérito e admissibilidade, na CEOF (RICL, art. 64, § 1º, I) e, em análise de admissibilidade CCJ (RICL, art. 63, I).

Em 02/08/17



**MANOEL ALVARO DA COSTA**  
Secretário Legislativo

Setor de Protocolo Legislativo  
Phc Nº 118/17  
Folha Nº 35 GC