

**DECLARAÇÃO DE VOTO CONTRÁRIO**

**Ao PROJETO DE LEI nº 122/2017, que "Institui o regime de previdência complementar do Distrito Federal, reestrutura o Regime Próprio de Previdência do Distrito Federal, previsto no art. 40, §§ 14 a 16 da Constituição Federal, altera a Lei Complementar nº 769, de 30 de junho de 2008, que reorganiza e unifica o Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal e a Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais e dá outras providências".**

**AUTOR: PODER EXECUTIVO**

**VOTO: Deputado WASNY DE ROURE**

**Excelentíssimo Sr. Presidente Câmara Legislativa do Distrito Federal,**

Com base no parágrafo único<sup>1</sup> do art. 190 do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, encaminho para publicação voto contrário ao Projeto

---

<sup>1</sup> Art. 190. Terminada a apuração, o Presidente proclamará o seu resultado, especificando os votos favoráveis, os contrários, os em branco, os nulos e as abstenções.

**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

de Lei Complementar nº 122/17 que " Institui o regime de previdência complementar do Distrito Federal, reestrutura o Regime Próprio de Previdência do Distrito Federal, previsto no art. 40, §§ 14 a 16 da Constituição Federal, altera a Lei Complementar nº 769, de 30 de junho de 2008, que reorganiza e unifica o Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal e a Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais e dá outras providências".

**JUSTIFICAÇÃO**

A Proposição tem como objetivo alterar a legislação previdenciária dos servidores do DF.

O Projeto de Lei pode ser dividido em duas partes distintas: instituição do plano de previdência complementar dos servidores públicos detentores de cargo efetivo (art. 1º ao art. 43) e alteração nas normas gerais de previdência dos servidores (art. 43 ao art. 51)

Apresentaremos as ilegalidades da Proposição frente ao ordenamento jurídico do federal e distrital, partindo das inconstitucionalidades nas alterações promovidas no atual ordenamento jurídico).

*Parágrafo único.* É lícito ao Deputado Distrital, depois da votação, enviar à Mesa Diretora, para publicação, declaração escrita de voto, redigida em termos regimentais, ou fazê-la oralmente da Tribuna do Plenário.



SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC Nº 122 / 2017

Folha nº \_\_\_\_\_

**1 - DAS INCONSTITUCIONALIDADES ÀS ALTERAÇÕES À LEGISLAÇÃO  
PREVIDENCIÁRIA DISTRITAL**

**1.1 – DO BREVE HISTÓRICO DA SEGREGAÇÃO DAS MASSAS DOS  
SERVIDORES DO DF**

A Lei Complementar nº 769, de 30 de junho de 2008, reestruturou o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores titulares de cargo efetivo do DF.

De modo a sanear a grave situação de desequilíbrio pela qual passava o sistema, o RPPS do DF foi objeto de segregação de massas de segurados.

Sob regime de repartição simples, criou-se um fundo de natureza financeira, para pagamento dos servidores admitidos até 31 de dezembro de 2016. O financiamento do Fundo Financeiro é dado pela contribuição normal do servidor, a contribuição patronal do DF, além do aporte de recursos do Tesouro para cobertura de eventuais déficits financeiros.

O Fundo Previdenciário (Capitalizado) teve seu custeio estruturado a partir da contribuição normal do Ente e dos segurados e pensionistas. Esse plano surge equilibrado sob os aspectos financeiro e atuarial, de modo a permitir a partir de data futura o financiamento da previdência social do servidor sem aporte do Tesouro local.

**1.2 – DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL FRENTE AO ART. 17, §1º,  
LODF**

A referida Proposição enseja encerra inconstitucionalidade material pela impossibilidade de transferência de valores entre os fundos previdenciários, conforme legislação federal.

Antes de analisar o PLC nº 122/17, o risco das retiradas de recursos do Iprev é demonstrado pela perda ocorrida pela primeira vez na história do DF do Certificado de

**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

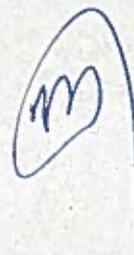
---

Regularidade Previdenciária. O DF teve que recorrer ao Poder Judiciário (doc.1) para manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária, uma vez que o Ministério da Previdência Social não aceitou a operação promovida pela Lei em questão.

A operação de "troca" de ativos do Banco (Regional) de Brasília por disponibilidade financeira dos recursos previdenciários, modelada pela Lei Complementar nº 920/16, obteve primeira **REPROVAÇÃO** pelo MPS por meio da Nota Técnica nº 15/2016/DRPSP/SPPS/MF (doc. 2). O IPREV apresentou pedido de reconsideração por meio do Ofício nº 78/2017-PRES/IPREV (doc. 3), tendo sido o pedido **NEGADO** novamente pelo MPS, por meio do Despacho nº 220/2017/SRPPS/SPREV/MF (doc. 4).

Em síntese, a SPPS/MF, nos termos na referida Nota Técnica, apresenta as seguintes ILEGALIDADES em relação à operação modelada na Lei Complementar nº 920/16, que novamente estão sendo apresentadas no PLC nº 122/17:

- a. A destinação de recursos do Fundo Previdenciário (capitalizado) para o Fundo Financeiro (repartição simples) repercutirá na situação atuarial do Fundo Previdenciário, devendo seus patrimônios manter-se segregados;
- b. A transferência de recursos do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro é expressamente vedada pela legislação previdenciária;
- c. A segregação de massas importa na segregação de riscos, devendo ser preservada a separação dos recursos dos respectivos grupos de segurados vinculados a cada um dos fundos, devendo os planos ser avaliados, contabilizados e geridos em separado;
- d. A segregação de massas previstas no art. 249 da CF/88 não é mera faculdade, mas uma obrigação do ente federativo cujo sistema previdenciário encontra-se em situação de desequilíbrio financeiro e atuarial;
- e. A operação promove claro desvio de destinação dos recursos previdenciários, configurando providência prejudicial e estranha aos



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

---

interesses da previdência social dos servidores do Distrito Federal, retirando a liquidez do sistema com o objetivo de aliviar temporariamente o caixa do Tesouro da unidade da federação ao possibilitar utilizar, no pagamento de parte da folha dos servidores ativos, recursos de seu orçamento que deveriam ser direcionados para o pagamento das aposentadorias e pensões de beneficiários vinculados ao Fundo Financeiro;

- f. A medida autorizada pela LC 920/2016 deve ser submetida a um prévio estudo de Asset Liability Management (ALM), para se aferir o impacto da utilização dos recursos do superávit do Fundo Previdenciário e a recomposição com ativos de menor liquidez (ações do BRB);
- g. Eventual resultado superavitário do plano de benefícios deve ser destinado à constituição de reserva de contingência para a garantia dos benefícios contratados, fazendo face a eventos futuros e incertos;
- h. Qualquer alteração nos ativos e direitos que compõem o patrimônio do fundo, desde que essa alteração fosse permitida em norma do CMN, deve estar fundamentada em justificativa técnica acompanhada de estudos que indiquem a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS;
- i. A reversão de dinheiro do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro, e sua recomposição, caracteriza verdadeiro empréstimo dos recursos previdenciários para o Governo do Distrito Federal, que, com esses recursos, realizará o pagamento dos aportes ao Fundo Financeiro que, por Lei, caberia ao seu Tesouro assumir;
- j. A utilização dos recursos previdenciários para a concessão de empréstimos de qualquer natureza, inclusive aos entes políticos, e a aplicação das disponibilidades financeiras dos RPPS em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação são expressamente vedadas pelo art. 43, §2º, inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei nº 9.717/98;



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

---

- k. A Portaria nº 402/2008 do MPS veda a utilização da dação em pagamento para quitação de obrigações perante o RPPS, admitindo tal hipótese apenas no caso de amortização do déficit atuarial, previsão que foi desatendida pelo §3º, art. 2º da LC 920/2016 que possibilitou a complementação da recomposição mediante outros ativos pertencentes ao Distrito Federal.

**1.2.1 – DA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO (LEI Nº 9.717/98)**

Passando a argumentação, urge destacar que o artigo 17 da LODF dá ao Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre previdência social.

A Lei Federal nº 9.717, de 27 de novembro 1998, dispôs sobre "regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

O art. 1º, III, da referida Lei determina que a utilização dos recursos vinculados aos Fundos Previdenciários somente possa ser utilizada no respectivo regime, in verbis:

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

[...]

III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, **somente poderão ser utilizadas**

**para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes**, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais (grifei).

Os "regimes" atuais de previdência dos servidores do DF, mencionados anteriormente, estão previstos no art. 73 da Lei Complementar n. A Lei Complementar nº 769/2008.

**Art. 73.** O RPPS/DF será financiado mediante o **regime financeiro de repartição simples** de reservas matemáticas e **regime capitalizado**, com a gestão de um fundo de natureza financeira e um fundo de natureza previdenciária, para cobertura de benefícios previdenciários.

§ 1º Fica instituído o Fundo Financeiro de Previdência – Seguridade Social, com a seguinte destinação e características:

I – destinado ao pagamento de benefícios previdenciários aos segurados que tenham ingressado no serviço público até **31 de dezembro de 2006**, bem como aos que já recebiam benefícios nessa data e os respectivos dependentes;

II – baseado no regime de repartição simples, em que toda a arrecadação é utilizada para o pagamento dos benefícios em manutenção no mesmo exercício;

III – financiado pelas contribuições previdenciárias dos servidores ativos, inativos e pensionistas, contribuição patronal, por aportes financeiros do Distrito Federal, por recursos da alienação de bens, por outros recursos e direitos que lhe forem

**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

---

destinados e incorporados, desde que aceitos pelo Conselho de Administração do Iprev/DF, pelo produto de aplicações financeiras e de investimentos, pelos valores decorrentes da Compensação Previdenciária entre regimes e pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras mensais do RPPS/DF pelo Tesouro do Distrito Federal.

§ 2º Fica instituído o **Fundo Previdenciário do Distrito Federal** – DFPREV, com a seguinte destinação e características:

I – destinado aos servidores que tenham ingressado no serviço público a partir de **1º de janeiro de 2007** e aos seus dependentes;

II – baseado no sistema de capitalização, que implique a formação de reservas, as quais serão devidamente aplicadas nas condições de mercado, com observância de regras de segurança, solvência, liquidez, rentabilidade, proteção e prudência financeira, conforme diretrizes previstas em norma específica do Conselho Monetário Nacional e legislação aplicável, e destinado a assegurar o custeio dos benefícios previdenciários;

III – formado por contribuições previdenciárias dos servidores do Distrito Federal e pela contribuição patronal, arrecadadas ao longo do período laborativo para assegurar o custeio dos benefícios previdenciários, sendo de responsabilidade do Tesouro do Distrito Federal a cobertura de eventuais insuficiências financeiras.

Comparando a criação de regimes previdenciários distintos no âmbito do DF, disciplinados pelo art. 73 da Lei Complementar nº 769/08, conclui-se, com base no

**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

---

art. 1º, III, da Lei Federal nº 9.717/2008, a ilegalidade de utilização de recursos pertencente ao regime capitalizado (previdenciário) para pagamento de benefícios dos servidores do fundo financeiro.

A Advocacia Geral da União já se posicionou pela inconstitucionalidade da Lei do estado do Paraná nº 18.469/15, cujo objetivo era idêntico ao promovido pelo PLC nº 122/17: "sendo assim, constata-se que os dispositivos em questão põem em risco o equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário próprio dos servidores públicos previsto na parte final do artigo 40, caput, da Lei Maior) (doc. 11).

Veja-se que a transferência de valores para pagamento de beneficiários de um fundo em detrimento do outro, de outro regime, atrai a conclusão de que o DF excede a competência disciplinada no artigo 17, X, da LODF, a ensejar a declaração de inconstitucionalidade.

O referido argumento é reforçado pelo próprio parágrafo 1º do artigo 17 da LODF, que dispõe que o DF, no exercício de sua competência suplementar, **OBSERVARÁ AS NORMAS GERAIS ESTABELECIDAS PELA UNIÃO**, o que não se verifica no caso concreto, haja vista a transferência de fundos entre um e outro regime.

### **1.2.2 – DA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO (REGULAMENTAÇÃO MPS)**

A Lei nº9.717, de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre regras gerais para organização e funcionamento do Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS dos servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, indica em seu art. 9º a competência conferida ao Ministério da Previdência Social para, entre outras atribuições, estabelecer e publicar parâmetros e diretrizes gerais, orientar, supervisionar e acompanhar os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

---

Art. 9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social:

I - a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei;

II - o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei.

Assim, o MPS regulamentou a matéria por meio das Portarias nº 402/08, que "Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento das Leis nº 9.717, de 1998 e nº 10.887, de 2004" e 403/08, que "Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências.

A operação de extinção das massas, modelada no PLC nº 122/17, esbarra diretamente em disposição prevista na Portaria MPS nº 402/08, em especial o art. 13, §2º, III.

Art. 13. São considerados recursos previdenciários as contribuições e quaisquer valores, bens, ativos e seus rendimentos vinculados ao RPPS ou ao fundo de previdência de que trata o art. 11, inclusive a totalidade dos créditos do ente instituidor, reconhecidos pelo regime de origem, relativos à

SECRETARIA LEGISLATIVA  
PLC Nº 122 / 2017  
Folha nº \_\_\_\_\_



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

---

compensação financeira disciplinada na Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo serão utilizados apenas para o pagamento dos benefícios previdenciários e para a Taxa de Administração do RPPS, cujos critérios encontram-se estabelecidos no art. 15.

§ 2º **É vedada** a utilização dos recursos previdenciários para finalidades diversas daquelas referidas no § 1º deste artigo, dentre elas consideradas:

[...]

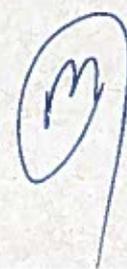
**III - a transferência de recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, no caso de RPPS com segregação da massa dos segurados;**  
(grifei)

A Portaria MPS nº 403/08 é ainda mais cristalina acerca da proibição de transferência entre regimes (fundos).

Art. 21.....

[...]

§ 2º Uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo.



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

---

Por fim, mesmo se considerássemos que a movimentação se trata de mera revisão<sup>2</sup> do Plano, o que não é o caso, resta claro que o PLC nº 122/17 não atenderia outros requisitos formais à referida Portaria, principalmente no que se refere à prévia aprovação da Secretaria de Política de Previdência Social:

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

[...]

Art. 25. A revisão do plano de custeio que implique em redução das alíquotas ou aportes destinados ao RPPS deverá ser submetida **previamente à aprovação da SPPS** e deverá atender, cumulativamente, os seguintes parâmetros:

I - Índice de Cobertura igual ou superior a 1,25 em, no mínimo, cinco exercícios consecutivos, para os planos superavitários;

II - a avaliação atuarial indicativa da revisão tenha sido fundamentada em base cadastral atualizada, completa e consistente, inclusive no que se refere ao tempo de serviço e de contribuição anterior dos segurados;

---

<sup>2</sup> Considera-se revisão do plano de custeio a redução de alíquotas ou aportes destinados ao RPPS ( art. 25, caput, Portaria MPS nº 402/08).

III - os bens, direitos e demais ativos considerados na apuração do resultado atuarial estejam avaliados a valor de mercado e apresentem liquidez compatível com as obrigações do plano de benefícios;

IV - o histórico da rentabilidade das aplicações e investimentos dos recursos do RPPS não tenha apresentado performance inferior à meta estabelecida na política anual de investimentos dos três últimos exercícios;

V - a taxa de juros utilizada na avaliação atuarial seja condizente com a meta estabelecida na política de investimentos dos recursos do RPPS, em perspectiva de longo prazo.

A nosso entender o objetivo da norma é proibir **qualquer espécie** de movimentação entre as massas previdenciárias, seja por meio de inclusão/exclusão de beneficiários, seja por meio de transferência de recursos financeiros.

### **1.2.3 - DAS ILEGALIDADES FRENTE À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

A Instrução Normativa Iprev nº 01/2009 (doc. 5) detalha o fato gerador da contribuição previdenciária patronal ao regime capitalizado:

Art. 5º - O cálculo da contribuição previdenciária devida pelo segurado ativo, inativo e pensionista é responsabilidade da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG; sua retenção e recolhimento ao IPREV são responsabilidade da Secretaria de Estado de Fazenda do DF.

**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

---

§ 1º. O recolhimento da contribuição previdenciária, devida pelo segurado ativo, inativo e pelo pensionista do RPPS/DF, e da **contribuição previdenciária patronal**, devida pelos órgãos e entidades integrantes da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal, será efetuado, mediante depósito em conta bancária própria do IPREV/DF, com **destinação ao:[...]**

II - Fundo Previdenciário do Distrito Federal – DFPREV, na hipótese de contribuição incidente sobre a percepção ou o pagamento de remuneração-de-contribuição a segurado que tenha ingressado no serviço público do Distrito Federal **a partir de 1º de janeiro de 2007 ou aos respectivos dependentes;** (grifei)

Compatibilizando os dispositivos supracitados da LC nº 769/08, com a regulamentação do Instituto, é clara a definição do fato gerador que ensejou os recolhimentos da receita proveniente da contrapartida patronal ao regime previdenciário capitalizado: a destinação da contribuição previdenciária patronal será destinada ao fundo previdenciário para pagamento dos beneficiários que ingressaram no serviço público após 01 de janeiro de 2007.

E dessa forma, a movimentação de recursos entre as massas esbarra em preceito expresso da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 8º [...]

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados **exclusivamente para**

**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

---

**atender ao objeto de sua vinculação**, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Nesse particular, o MPS, por meio da Nota Técnica nº 03/2015<sup>3</sup> (doc. 6), que traz considerações sobre a possibilidade e os efeitos da revisão ou desfazimento da segregação da massa dos segurados, adotada como alternativa para equacionamento do déficit atuarial, não é possível a transferência de um fundo para o outro. Destaque-se trecho da referida nota:

Observe-se, também, que a transferência dos recursos do Fundo Previdenciário capitalizado para o Plano Financeiro em repartição simples, além de descumprir as normas constitucionais e infraconstitucionais, a exemplo das que tratam da constituição de fundos especiais, pelas quais os recursos a eles afetados devem garantir a finalidade precípua de pagar os benefícios participantes do fundo, atenta, ainda, contra a sustentabilidade do regime previdenciário dos servidores enfatizada pelo texto da Constituição Federal, a partir de 1998.

Por esse motivo, o procedimento, ou seja, a vinculação dos recursos acumulados pelo Fundo/Plano Previdenciário para pagamento dos benefícios do Plano Financeiro, é expressamente vedado pelo preceito do § 2º do art. 21 da Portaria MPS nº 403/2008, lembrando-se que o § 1º desse artigo, estabelece, em reforço, que todos os recursos já acumulados devem se destinar

---

<sup>3</sup> Disponível em <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/NOTA-TECNICA-03-2015.pdf> Visita em 14.8.2017, às 17:16hs.



ao Fundo Previdenciário capitalizado para promover o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

(...)

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 9.717/1998 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 403/2008), admitindo-se sua revisão somente se demonstrado que a proposta atende aos requisitos estabelecidos no art. 25 daquela Portaria.

#### **1.2.4 – DA INCONSTITUCIONALIDADE FRENTE AO ART. 41, §1º, LODF**

A referida lei acaba por afetar o equilíbrio financeiro e atuarial dos Fundos, sem apresentar qualquer avaliação atuarial.

Art. 41. Ao servidor público efetivo, nos termos da Constituição Federal, é assegurado regime próprio de previdência social. (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 80, de 2014.)

§ 1º O regime próprio de previdência social, **observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial**, é instituído por lei complementar.

**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

---

Resta clara a inobservância dos princípios de gestão fiscal responsável, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e atuarial, na análise do MPS, quando concluiu pela IRREGULARIDADE do Certificado de Regularidade Previdenciária (NT nº 15/16 – SPPS/MF – doc. 1):

50. A despeito de todo esse regramento de matriz constitucional, legal e infralegal, que claramente veda a transferência de recursos entre o fundo previdenciário e o financeiro, a Lei Complementar nº 920, de 2016, procedeu, no seu art. 1º autorização para reversão, para o Fundo Financeiro, de valores relativos ao superávit apresentado pelo Fundo Previdenciário apurado na avaliação atuarial de 2016, viabilizando procedimento que, ao desafiar e transgredir normas de Contabilidade e de Finanças Públicas e ignorar as melhores práticas preconizadas pela Ciência Atuarial, coloca em risco a sustentabilidade do próprio RPPS.

51. De fato a operação promove claro desvio de destinação dos recursos previdenciários, configurando prejudicial e estranha aos interesses da previdência social dos servidores do Distrito Federal[...]

52. Realiza, portanto, injustificável transferência, ao Fundo Previdenciário, de responsabilidade originariamente sua, desafiando toda uma concepção técnica e jurídica cuidadosamente sistematizada na legislação previdenciária com vistas a promover e assegurar transparência, segurança e sustentabilidade aos regimes de previdência no serviço público.

**1.2.5 – DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL FRENTE AO ART. 149,  
§12, LODF**

**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

---

O artigo 149, §12º da Lei Orgânica do DF, afirma, de forma taxativa, que lei complementar estabelecerá normas de gestão financeira e patrimonial, bem como condições para instituição e funcionamento de fundos.

Art. 149

[...]

§ 12. Cabe a lei complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para instituição e funcionamento de fundos, observados os princípios estabelecidos nesta Lei Orgânica e na legislação federal.

A referida Lei Complementar é a de nº 292/00, conforme se verifica de sua ementa:

Dispõe sobre condições para instituição e funcionamento de fundos, regulamentando, em parte, o § 12 do art. 149 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

O seu artigo 2º-A, com a redação dada pela recentíssima Lei Complementar nº 925/2017, assim dispõe:

Art. 2º-A. **Salvo determinação em contrário da lei que o instituir, o superávit financeiro do fundo apurado em balanço é transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.**

18

**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

---

§ 1º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

Sendo assim, não há qualquer regramento legal que permita a transferência dos fundos, ainda que para o pagamento de folha de pagamento de inativos, sem incremento dos limites de pagamento da Lei de Responsabilidade Fiscal. A medida adotada pela Lei Complementar não tem amparo legal.

### **1.2.5 – DO RISCO DA INCONSISTÊNCIA DE DADOS PREVIDENCIÁRIOS**

As Lei Complementares nº 899/15 (art. 1º), que " Modifica, temporariamente, a contribuição patronal para o Fundo Previdenciário do Distrito Federal e dá outras providências" e nº 920/16 (art. 1º), que "Autoriza a reversão de parte do superávit técnico atuarial do Fundo Previdenciário do Distrito Federal e dá outras providências" reverteram parte do suposto "superávit técnico atuarial" do regime capitalizado de previdência para pagamentos de benefícios dos segurados e pensões do regime financeiro.

Ocorre que houve auditoria o Tribunal de Contas do DF realizou auditoria integrada, coordenada pelo Tribunal de Contas da União, incluída no Plano Geral de Ação – PGA de 2016<sup>4</sup>, com o objetivo de avaliar a governança e a situação financeira e atuarial do Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal - IPREV.

O Tribunal de Contas da União já havia se pronunciado (doc. 7) acerca da utilização de premissas inconsistentes utilizadas pelo Iprev para cálculo do superávit

---

<sup>4</sup> Aprovado pela Decisão Administrativa TCDF nº 67/2015

**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

---

técnico atuarial. O que deveria ser um superávit de R\$ 1,8 bilhão passou a ser um **déficit de R\$ 2,4 bilhões.**

O efeito foi uma mudança significativa no resultado atuarial: em lugar do superávit de R\$ 1,8 bilhão, o fundo previdenciário passou a um déficit de aproximadamente R\$ 2,4 bilhões <sup>28</sup>. Isso significa que, caso essa metodologia (ou outra forma prudente de estimar a taxa futura que considerasse a expectativa de juros de longo prazo e os desvios da rentabilidade obtida frente à meta) tivesse sido usada para o cálculo, possivelmente não haveria recursos que pudessem justificar qualquer transferência de valores como a que foi realizada.

[...]

Em outras palavras, o DF não só estaria impedido de diminuir sua alíquota patronal, como teria de aumentá-la ou fazer aportes periódicos de recursos para restaurar o equilíbrio do fundo previdenciário do Iprev/DF.

Como desdobramento da citada Auditoria Integrada, o TCDF autuou processo<sup>5</sup> para analisar a gestão financeira e atuarial do RPPS/DF.

A Corte analisou que caso a rentabilidade histórica do Fundo Capitalizado, de 3,90% de juros reais ao ano, tivesse sido usada no Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA de 2015, em lugar dos 5,5% adotados pelo IPREV/DF, o resultado atuarial seria sensivelmente diferente, conforme tabelas 1 e 2.

---

<sup>5</sup> Processo nº 2510/2016-e

**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

TABELA 01 - % META ALCANÇADA

ANO	RENTABILIDADE PREVISTA NA POLÍTICA INVESTIMENTOS	RENTABILIDADE ALCANÇADA	META ALCANÇADA	% META ALCANÇADA
2009	6,00%	4,83%	NÃO	80,46%
2010	6,00%	3,76%	NÃO	62,69%
2011	6,00%	6,63%	SIM	110,45%
2012	6,00%	12,97%	SIM	216,14%
2013	6,00%	-9,31%	NÃO	-155,24%
2014	5,75%	5,87%	SIM	102,02%
2015	5,00%	0,00%	NÃO	-0,43%
<b>TOTAL</b>	<b>49,30%</b>	<b>25,76%</b>	<b>NÃO</b>	<b>52,24%</b>

Fonte: TCDF – processo nº 2510/16 – Relatório de Auditoria

TABELA 02 - % TAXA DE JUROS

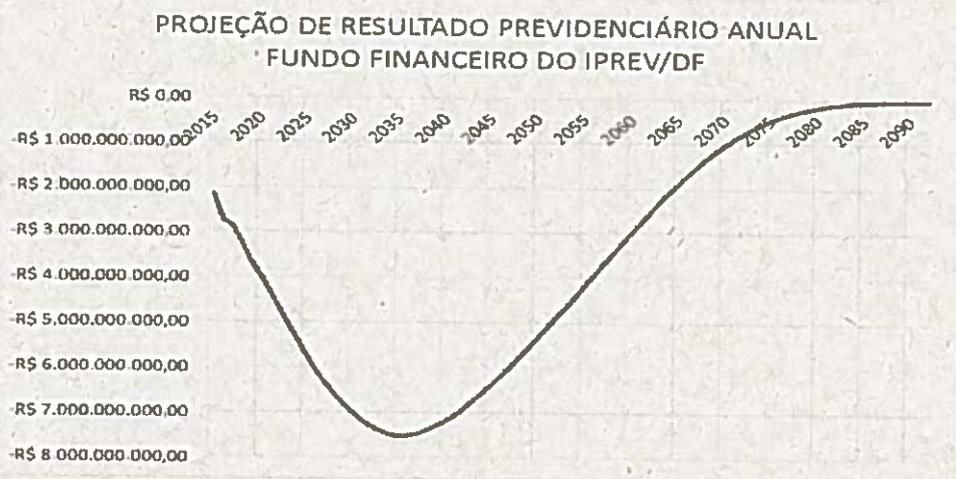
TAXA DE JUROS	RESULTADO ATUARIAL	SITUAÇÃO DO PLANO
5,50%	R\$ 1.787.381.915,45	SUPERAVIT
4,68%	0,00%	EQUILÍBRIO
3,90%	R\$ 2.385.710.054,79	DEFICIT

Fonte: TCDF – processo nº 2510/16 – Relatório de Auditoria

O PLC nº 122/17, ao unir a segregação de massas, resolve problema fiscal momentâneo do Governo de Brasília, mas aumenta o desequilíbrio global do RGPS.

O déficit anual do fundo financeiro, projetado em R\$ 7,5 bilhões para 2035, em contraponto aos R\$ 2,2 bilhões atuais, já gerará um cenário desafiador ao equilíbrio das contas públicas distritais no médio e longo prazos, como mostra o gráfico a seguir:

**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**



Fonte: TCDF – Processo nº 2510/16

Conforme o Relatório de Final da Auditoria, “decisões governamentais, tais como aumento de remuneração a servidores, redução de contribuição patronal e retirada de recursos do Fundo Previdenciário, embora tenham impacto financeiro e atuarial no RPPS, são frequentemente tomadas sem uma prévia e adequada avaliação de seus efeitos previdenciários. Nesse sentido, ” embora o resultado agregado histórico obtido pela área de investimentos do IPREV/DF e mensurado em consonância com as normas de regência seja bastante inferior à meta estabelecida, **o Instituto não evidenciou em sua Política de Investimentos ou nas avaliações atuariais a utilização de uma metodologia consistente para estimar as taxas de juros para seus estudos atuariais, em descompasso com os princípios atuariais dos parâmetros realistas e da prudência, o que compromete a confiabilidade das conclusões dessas avaliações sobre a saúde financeira do RPPS no médio e longo prazos”.**

Dessa forma, apesar de se tratar de matéria extremamente complexa, e considerando o prazo exíguo de tramitação da Proposição, podemos levantar possíveis inconsistências nos parâmetros utilizados na avaliação atuarial de 2017, o que fortalece a necessidade de análise prévia das alterações promovidas pelo PLC nº 122/17 pela SPSS:

**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

---

- Utilização de taxa de juros real igual a 5,0%, superior à média de 3,9% entre 2009 e 2015;
- Utilização da Taxa de Crescimento Salarial Real no valor mínimo autorizado pela art. 8º da Portaria nº 403/08, igual a 1,21%. Analisando o mesmo período da Processo nº 2510/16 (2009 a 2015), a despesa bruta de pessoal do Poder Executivo passou de R\$ 12,60 bilhões (doc. 8) para R\$ 25,62 bilhões (doc. 9). **O aumento real médio no período<sup>6</sup> foi igual a 4,8%**, muito superior ao utilizado na avaliação atuarial;
- Risco de utilização da base cadastral inconsistente, comprometendo a avaliação atuarial, tendo em vista a não realização de censos e recadastramentos previdenciários periódicos.

O TCDF analisa em capítulo próprio<sup>7</sup> do Relatório Final de Auditoria as alterações contábeis promovidas pelas Lei Complementares nº 899/15 e 920/16, apesar de não adentrar na análise de constitucionalidade, por não se tratar de objeto inerente ao Relatório. Há alguns trechos que merecem reprodução nesta Declaração de Voto:

508. Verifica-se que as características dos imóveis mencionados, aliadas à incipiente estrutura de gestão de investimento do IPREV/DF, tornam improvável que os mesmos cheguem a gerar renda ao DFPREV que se compare à dos recursos financeiros revertidos pelo GDF, bem como

---

<sup>6</sup> Considerando Índice Nacional de Preços ao Consumidor entre julho 2009 e julho 2015 (pontos médios).

<sup>7</sup> Item III. Interferências legislativas no patrimônio do DFPREV incompatíveis com a Política de Investimentos do IPREV/DF

rentabilidade semelhante à prevista na sua Política de Investimentos.

[...]

510. Observa-se que, dos requisitos apresentados, os lotes mencionados nos parágrafos anteriores, listados na Lei Complementar nº 917/2016, não se enquadram, ao menos, em algum dos seguintes: viabilidade financeira e atuarial, interesse da previdência e desonerados de qualquer compromisso.

#### **Causas**

[...]

523. Decisões de governo sobrepondo-se a interesses previdenciários, financeiros e atuariais do DFPREV.

### **1.2.7 – DA FALTA DE INFORMAÇÕES PARA ANÁLISE DA PROPOSIÇÃO**

O PLC nº 122/17 foi encaminhado com ausência de informações atualizadas sobre a Previdência do DF. Apesar de afirmação expressa na Exposição de Motivos SEI-GDF nº 21/2017 – SEF/GAB, nos seguintes termos: “ Nota Técnica acompanha a presente Exposição de Motivos cujo teor se propõe a aprofundar aspectos aqui abordados”.

A Decisão nº 3281/17-TCDF determina que o Poder Executivo, ao encaminhar propostas de alterações legislativas, **encaminhe documentos de avaliação** sobre equilíbrio financeiro e atuarial, façam constar documentos de avaliação dos impactos previdenciários, atuariais e financeiros potenciais, a fim de subsidiar decisões consistentes com a realidade previdenciária do Distrito Federal, em observância ao necessário equilíbrio fiscal das contas públicas.

**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...]IV – recomendar ao Exmo. Sr. Governador e aos titulares dos órgãos do Poder Legislativo do Distrito Federal que, ao encaminharem propostas de alterações legislativas com efeitos sobre o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS/DF, façam constar documentos de avaliação dos impactos previdenciários, atuariais e financeiros potenciais, a fim de subsidiar decisões consistentes com a realidade previdenciária do Distrito Federal, em observância ao necessário equilíbrio fiscal das contas públicas (Achado 3);

Encaminhei pedidos de informação ao Poder Executivo<sup>8</sup>, solicitando as seguintes informações:

TABELA 03 - SOLICITAÇÕES

PEDIDO	SITUAÇÃO
Nota Técnica indicada na Exposição de Motivos nº SEI-GDF nº 21/2017-SEF/GAB;	ATENDIDO
Avaliação Atuarial atualizada, considerando os impactos propostos pelo PLC nº 122/17;	NÃO ATENDIDO
Documentos de avaliação dos impactos previdenciários, atuariais e financeiros potenciais, conforme determinação do Tribunal de Contas do DF;	NÃO ATENDIDO
Detalhamento dos investimentos que serão utilizados para cálculo da "disponibilidade financeira", conforme previsão do art. 46 do PLC nº 122/17;	NÃO ATENDIDO
Indicação dos investimentos com prazo de resgate futuro.	NÃO ATENDIDO

<sup>8</sup> Ofícios GWR nº 364/17 e 365/17

**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

<b>PEDIDO</b>	<b>SITUAÇÃO</b>
Julgados acerca da inconstitucionalidade das normas federais que tratam sobre a matérias, em especial os atos do Ministério da Previdência Social;	NÃO ATENDIDO
Decisão do Tribunal de Contas do Distrito Federal que acatou a taxa de rentabilidade utilizada pelo Iprev nos Demonstrativos de Resultados da Avaliação Atuarial.	NÃO ATENDIDO

Fonte: Ofícios nº 364 e 364/17 - GWR

### **1.2.6 – DA MOVIMENTAÇÃO EM DESACORDO COM PARECER ATUARIAL**

Além de não apresentar qualquer avaliação atuarial junto ao PLC nº 122/17, de modo a permitir avaliação responsável por esta Casa de Lei, conforme a natureza da matéria, o Projeto vai ao encontro direto do Parecer Atuarial emitido pela Caixa Econômica Federal (doc. 10) em abril de 2017. Vejamos o que diz a conclusão do Atuário:

Neste relatório, indicamos a **manutenção do modelo de custeio praticado**, conforme segue:

- contribuições mensais dos servidores ativos: 11,00%, incidentes sobre a remuneração de contribuição;
- contribuições mensais dos servidores aposentados e pensionistas: 11,00%; sobre a parcela das aposentadorias que excede o teto de benefício do RGPS;
- contribuições mensais dos aposentados e pensionistas portadores de doenças incapacitantes: 11,00%; sobre a parcela das aposentadorias que excede o dobro do teto de benefício do RGPS; e

**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

---

- contribuições mensais do GDF: 16,55% sobre a remuneração de contribuição dos servidores ativos entre 2016 e 2018, com **elevação para 33% após este período.**

O responsável técnico pelos cálculos atuariais **NÃO SO INDICA A MANUTENÇÃO DA MODELO DE CUSTEIO, COMO SUGERE A ELEVAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PATRONAL APÓS EXERCÍCIO DE 2018.**

Por fim, acredito que a conclusão<sup>9</sup> do MPS acerca da fusão das massas resume a situação modelada pelo PLC nº 122/17:

138. Ainda sobre o tema, não é despiciendo sublinhar que eventual transferência de recursos, segurados ou obrigações entre esses planos resultará em comprometimento do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, já que introduzirá aspecto, elemento ou circunstância estranhos ou deletérios ao modelo, alterando as premissas sob que foi formulado, com conseqüente redução ou anulação de suas virtualidades e potencialidades técnicas e operacionais.

139. Foi por essa razão que, em situação análoga, o Ministro Dias Toffoli do Supremo Tribunal Federal - STF, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 3.628, em Sessão Plenária do último dia 05/02/2015, proferiu voto pela inconstitucionalidade de dispositivo de lei do Estado do Amapá que transferiu para a responsabilidade da unidade gestora do RPPS, o pagamento de antigas aposentadorias e pensões que até a edição do diploma estavam a cargo do Tesouro estadual, por promover o desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

---

<sup>9</sup> Nota Técnica nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS

**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

---

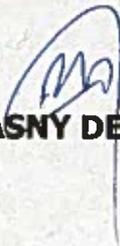
Na hipótese, ocorreu a introdução de obrigação estranha às premissas sob que foi estruturado o sistema. [...]

151. Exemplo dessas soluções mirabolantes é a extinção da segregação da massa, com utilização dos recursos do Plano Previdenciário para pagamento dos benefícios do Plano Financeiro. Tal encaminhamento, recentemente adotado por uns poucos entes e pretendido por alguns outros, apresentasse como solução equivocada, não apenas pela visão política de curtíssimo prazo que a motiva, mas, também, por ser contrária à boa técnica financeira e atuarial aplicável aos RPPS e por ofender os princípios e regras que ordenam o arcabouço jurídico pátrio que trata do regime de previdência no serviço público e das finanças públicas.

**152. Em relação ao aspecto político, o desejo de promover mudanças por parte de muitos dos governantes, inclusive dos que assumem seu primeiro mandato à frente do Executivo, aliado à situação orçamentária e financeira por que passam muitos Estados e Municípios, tem levado alguns desses mandatários a buscar alternativas que possibilitem equilibrar suas respectivas contas e ampliar investimentos.**

Por todo exposto, e pela IRRESPONSABILIDADE E INGERÊNCIA com que o Governo de Brasília trata o servidor público e seu patrimônio, votamos **CONTRÁRIO** ao Projeto de Lei Complementar nº 122/17, na forma da Emenda Substitutiva nº 18.

Plenário, em...

  
**Deputado WASNY DE ROURE**

**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

---



# DOC. 1

**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 SEGUINTES 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.

SECRETARIA LEGISLATIVA

PL N.º 122 / 2017

Folha nº \_\_\_\_\_

**CRPs emitidos para: Governo do Distrito Federal**  
 Regime: Próprio

Emissão	Validade	Cancelamento	Observação	Decisão Judicial	Visualizar
29/05/2017 14:23:16	25/11/2017			Sim	
24/11/2016 10:13:11	23/05/2017			Não	
28/05/2016 00:00:00	24/11/2016			Não	
30/11/2015 12:40:50	28/05/2016			Não	
03/06/2015 12:05:14	30/11/2015			Não	
04/12/2014 08:01:55	02/06/2015			Não	
06/06/2014 10:19:00	03/12/2014			Não	
07/12/2013 00:17:31	05/06/2014			Não	
09/06/2013 10:35:46	06/12/2013			Não	
10/12/2012 10:18:16	08/06/2013			Não	
12/06/2012 09:38:39	09/12/2012			Não	
14/12/2011 00:52:51	11/06/2012			Não	
16/06/2011 00:36:55	13/12/2011			Não	
17/12/2010 08:21:01	15/06/2011			Não	
19/06/2010 08:32:12	16/12/2010			Não	
20/12/2009 20:13:58	18/06/2010			Não	
22/06/2009 08:53:11	19/12/2009			Não	
22/12/2008 08:20:39	20/06/2009			Não	
22/09/2008 08:08:58	21/12/2008			Não	
23/06/2008 09:14:48	21/09/2008			Não	
18/03/2008 08:07:10	16/06/2008			Não	
18/12/2007 08:16:46	17/03/2008			Não	
18/09/2007 11:58:48	17/12/2007			Não	
27/03/2007 08:44:48	25/06/2007			Não	
26/12/2006 08:46:29	26/03/2007			Não	
26/09/2006 17:00:07	25/12/2006			Não	
20/05/2006 08:27:04	18/08/2006			Não	
20/03/2006 10:43:07	19/05/2006			Não	
18/01/2006 08:18:22	19/03/2006			Não	
18/11/2005 11:29:55	17/01/2006			Não	
30/08/2005 12:26:16	29/10/2005			Não	
09/06/2005 11:49:02	08/08/2005			Não	
28/02/2005 14:56:37	29/04/2005			Não	
27/12/2004 10:06:22	25/02/2005			Não	

<http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/crp/crplista.asp>

1/2

25/10/2004 15:34:53	24/12/2004			Não	
10/07/2004 10:22:03	08/09/2004			Não	
10/05/2004 09:06:24	09/07/2004			Não	
11/11/2003 00:00:00	09/05/2004			Não	
28/05/2003 00:00:00	24/11/2003			Não	
11/12/2002 00:00:00	09/06/2003			Não	
29/06/2002 00:00:00	26/12/2002			Não	
15/03/2002 00:00:00	11/09/2002			Não	
12/09/2001 00:00:00	11/03/2002			Não	

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLE Nº 122 / 2017

Folha nº

Extrato previdenciário

Extrato de irregularidade

Emitir novo CRP

Pesquisar outro ente

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC Nº 122 / 2017

Folha nº \_\_\_\_\_



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

---



**DOC. 2**

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC Nº 122 / 2017

Folha nº \_\_\_\_\_



PREVIDÊNCIA SOCIAL

NOTA TÉCNICA Nº 15/2016/DRPSP/SPPS/MF

Brasília, 16 de dezembro de 2016.

**ANÁLISE DA LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL Nº 920, DE 2016, EM FACE DAS NORMAS GERAIS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL. NORMAS DE ATUÁRIA EXPEDIDAS PELO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. APLICAÇÃO DE RECURSOS EM DESACORDO COM RESOLUÇÃO DO CMN.**

1. O Governo do Distrito Federal (GDF) editou a Lei Complementar 920/2016, que, dentre outras providências, autoriza a reversão, para o Fundo Financeiro de Previdência, de valores relativos ao superávit apresentado pelo Fundo Previdenciário apurado na avaliação atuarial de 2016.
2. O ato legislativo estabelece, ainda, que a recomposição ao DFPREV dos valores revertidos seja realizada por meio da cessão proporcional da participação acionária do Distrito Federal no Banco de Brasília S.A. – BRB.
3. A norma, publicada em Edição do Diário Oficial do Distrito Federal de 2 de dezembro passado, apresenta a seguinte redação:

**LEI COMPLEMENTAR Nº 920, DE 1º DE DEZEMBRO DE 2016**

*(Autoria do Projeto: Poder Executivo)*

*Autoriza a reversão de parte do superávit técnico atuarial do Fundo Previdenciário do Distrito Federal e dá outras providências.*

**O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL,**

*Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte lei Complementar:*

*Art. 1º Fica o Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal IPREV/DF autorizado a reverter do Fundo Previdenciário do Distrito Federal – DFPREV para o Fundo Financeiro de Previdência, previstos no art. 73 da Lei Complementar nº 769, de 30 de junho de 2008, até 75% do valor correspondente ao superávit técnico atuarial relativo ao DFPREV, conforme avaliação atuarial de 2016 realizada pela Caixa, observado o seguinte:*

*I – o valor revertido é considerado superávit financeiro e atuarial, ou seja, o volume dos ativos pertencentes ao plano de benefícios supera os compromissos de benefícios concedidos e a conceder dos segurados abrangidos pelo DFPREV;*

*II – o valor revertido somente pode ser usado para pagamento de despesas (folha e encargos) com inativos e pensionistas do Fundo Financeiro de Previdência ocorridas a partir da data da reversão;*

*III – as receitas provenientes da contribuição previdenciária do segurado incidente sobre seus proventos ou pensões pertencem ao Fundo Financeiro de Previdência;*

SECRETARIA LEGISLATIVA

PL Nº 62 12017

Folha nº \_\_\_\_\_

*IV – as despesas pagas com os valores revertidos na forma desta Lei Complementar não são computadas para os efeitos dos limites fixados na Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal;*

*V – os valores revertidos devem ser objeto de recomposição ao DFPREV por intermédio da cessão de proporcional participação acionária do Distrito Federal no Banco de Brasília S.A. BRB, sociedade de economia mista.*

*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, bancas de investimento, auditorias, agências de rating ou consultorias com notório conhecimento e experiência na prestação desses serviços.*

*Art. 3º A Secretaria de Estado de Fazenda, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão e o IPREV/DF devem adotar as medidas necessárias à implementação desta Lei Complementar.*

*Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.*

*Brasília, 1º de dezembro de 2016  
129º da República e 57º de Brasília*

*RODRIGO ROLLEMBERG*

4. Por se tratar de iniciativa que descumpre normas gerais editadas pela União em matéria de organização e funcionamento dos regimes de previdência no serviço público, implicando, assim, vulnerabilização da previdência social dos servidores titulares de cargo efetivo do Distrito Federal vinculados ao Fundo Previdenciário do Distrito Federal – DFPREV, alguns de seus aspectos serão objeto de análise no presente Parecer.

5. Observe-se que, no final de 2015, havia sido adotada pelo Distrito Federal uma medida de redução do plano de custeio conjugada com a reversão de parte do superávit atuarial apresentado pelo Fundo Previdenciário para pagamento de benefícios do Fundo Financeiro, por meio da Lei Complementar 899/2015, ocasião em que, manifestando-se sobre o tema por meio da NOTA TÉCNICA Nº 5/DRPSP/SPPS/MPS, de 3 de outubro de 2015, esta Secretaria manifestou-se, inicialmente, contrária à iniciativa pelas razões e motivos ali consignados, tendo-a, posteriormente, aceitado por haver o ente federativo demonstrado, por meio de justificativa técnica acompanhada dos fluxos de receitas e despesas dos Planos Financeiro e Previdenciário, que as alterações efetivadas por meio da Lei Complementar 899, de 2015, tiveram o mesmo impacto de revisão dos parâmetros da segregação da massa e que os recursos

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC Nº 112

Folha nº

foram recompostos por ativos de segmento previsto em Resolução do Conselho Monetário Nacional – CMN, carteira que, atualmente, encontrando-se sob o monitoramento deste órgão.

6. Contudo, a operação realizada em 2015 difere bastante desta nova autorização para utilização de recursos do plano previdenciário para pagamento de benefícios do plano financeiro, mormente no que se refere à recomposição prevista que, agora, será feita mediante a transferência ao DFPREV de ações de instituição financeira estadual, transação que equivale à aplicação direta de recursos do plano nestes ativos, aspecto que, dentre outros, será abordado neste parecer.

## **I - DA COMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL EM MATÉRIA DE REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.**

7. A Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que dispôs sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS dos servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos militares dos Estados e do Distrito Federal, indica, em seu art. 9º, a competência conferida ao Ministério da Previdência Social para, entre outras atribuições, estabelecer e publicar parâmetros e diretrizes gerais, orientar, supervisionar e acompanhar os RPPS para cumprimento fiel dos seus preceitos.

8. No parágrafo único desse dispositivo legal, está disciplinado, ainda, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem prestar as informações solicitadas pelo Ministério da Previdência Social a respeito do respectivo RPPS e de seu fundo previdenciário.

9. Na estrutura regimental deste Ministério, aprovada pelo Decreto nº 7.048, de 26 de janeiro de 2010, em seu Anexo I, e nos decretos que o antecederam, à Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS foi atribuída a competência para executar as atividades relativas aos Regimes Próprios de Previdência Social, dentre as quais a interpretação das normas previdenciárias aplicáveis aos RPPS e o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e diretrizes gerais atinentes à matéria, observada a legislação superior.

10. Com vistas a assegurar o cumprimento dos dispositivos legais e demais regramentos que tratam do tema, o art. 7º da Lei nº 9.717, de 1998, estabelece as seguintes sanções aplicáveis pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em caso de não observância dessas normas:

- 7º.....
- I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;*
  - II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;*
  - III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.*
  - V - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.*

## **II - DO CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA - CRP.**

11. Com fundamento no art. 84, inciso IV da Constituição Federal, a União editou o Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, que instituiu o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, documento destinado a atestar o cumprimento dos critérios e exigências previstos na Lei nº 9.717, de 1998, tornando viável a verificação do cumprimento efetivo das disposições normativas e a consequente aplicação das penalidades legais.

12. A emissão do CRP foi implementada, inicialmente, pela Portaria MPAS nº 2.346, de 10 de julho de 2001, passando posteriormente a matéria a ser disciplinada pela Portaria MPS nº 172, de 11 de fevereiro de 2005, e sendo, atualmente, tratada na Portaria MPS nº 204, de 10 de julho de 2008.

13. Uma vez que o CRP é emitido para os entes federativos (Estados, Distrito Federal e Municípios) que tenham observado os critérios previstos na Lei nº 9.717, de 1998, conforme o que dispõe

SECRETARIA LEGISLATIVA

Nº \_\_\_\_\_

o art. 1º do Decreto nº 3.788, de 2001, a comprovação de sua emissão é condição prévia para a liberação de recursos federais decorrentes de transferências voluntárias ou assinatura de convênios, sendo prevista punição para o servidor federal que não proceder a essa verificação no ato da liberação de valores.

14. De acordo com o art. 2º da Portaria MPS nº 204, de 2008, o CRP será fornecido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS aos órgãos ou entidades da Administração Pública direta e indireta da União, por sistema informatizado, dispensada a assinatura manual ou aposição de carimbos. Por sua vez, o art. 3º estabelece que, para acompanhamento e supervisão dos RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a SPPS desenvolverá e manterá o Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social - CADPREV.

15. É o CRP, assim, documento exigido para a realização de transferências voluntárias de recursos pela União, excetuando-se, porém, a sua exigência nas transferências relativas às ações de educação, saúde e assistência social, nos termos do § 2º do art. 4º da Portaria MPS nº 204, de 2008, e do § 3º do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Vejam-se essas regras a seguir:

**Portaria MPS nº 204, de 2008:**

*Art. 4º O CRP será exigido nos seguintes casos:*

.....  
*§ 2º Para fins de aplicação do inciso I, excetuam-se as transferências relativas às ações de educação, saúde e assistência social.*  
.....

**Lei Complementar nº 101, de 2000:**

*Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.*

.....  
*§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.*

### **III – DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL.**

16. Revogando a Lei nº 260, de 5 de maio de 1992, que anteriormente regulava a previdência social no serviço público distrital, a Lei Complementar nº 769, de 30 de junho de 2008, reestruturou o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores titulares de cargo efetivo do Distrito Federal.

17. Nessa ocasião, atendendo-se à necessidade de sanear a grave situação de desequilíbrio por que passava o sistema, para o qual não mais se mostrava viável plano de amortização por meio de custeio suplementar, cujo plano de equacionamento é limitado ao período de 35 (trinta e cinco) anos, o RPPS distrital foi objeto de procedimento de segregação da massa de seus segurados, criando-se um fundo de natureza financeira, sob regime de repartição simples, para pagamento de benefícios dos servidores admitidos até 31 de dezembro de 2006 e para os que já recebiam benefícios nessa data e respectivos dependentes, e um fundo de natureza previdenciária, sob regime de capitalização, destinado ao pagamento de benefícios dos servidores admitidos a partir de 1º de janeiro de 2007 e seus dependentes.

18. Com a medida, o fundo financeiro, denominado Fundo Financeiro de Previdência - Seguridade Social, passou a ser financiado com a contribuição normal do ente e a dos segurados e pensionistas, além do aporte de recursos do Tesouro do Distrito Federal para cobertura dos eventuais déficits financeiros.

19. Por constituir-se em plano estruturado sob o regime de repartição simples, não havendo, assim, o propósito de acumulação de recursos, as contribuições do ente e as dos segurados e pensionistas são integralmente alocadas, em cada competência, para o pagamento dos benefícios em manutenção

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC Nº 122 / 2017

Faltou

verificando-se o equilíbrio do plano na medida em que há equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do sistema em cada exercício financeiro.

20. Por sua vez, o fundo previdenciário, denominado de Fundo Previdenciário do Distrito Federal – DFPREV, teve seu custeio estruturado a partir da contribuição normal do ente e dos segurados e pensionistas. Tendo sido instituído para futuros servidores, esse plano surge equilibrado sob os aspectos financeiro e atuarial.

21. Adotado o regime financeiro de capitalização para o DFPREV, as contribuições do ente e dos segurados e pensionistas e os aportes para ele vertidos, acrescidos do patrimônio existente e das receitas por ele geradas destinam-se à formação dos recursos garantidores da cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios e da taxa de administração.

22. Os Demonstrativos do Resultado da Avaliação Atuarial – DRAA relativo ao DFPREV, encaminhados no período de 2008 a 2014, evidenciavam que o Distrito Federal estava obtendo êxito na manutenção da sustentabilidade desse plano, acumulando-se os recursos necessários a cobrir suas obrigações previdenciárias presentes e futuras.

23. No final de 2015, o GDF, com fundamento na Lei Complementar nº 899, desse ano, promoveu a alteração do plano de custeio do RPPS e a reversão de parte do superávit atuarial apresentado na avaliação atuarial de 2014 do Fundo Previdenciário para pagamento de benefícios do Fundo Financeiro, tendo sido realizada a recomposição desses recursos por meio da transferência de imóveis de propriedade distrital para o DFPREV.

24. Nesse caso, o conjunto dessas medidas promoveu uma reconfiguração do plano de equacionamento do déficit atuarial do RPPS, considerando-se o RPPS como um todo: uma vez que havia superávit financeiro e atuarial em um plano (Fundo Previdenciário), demonstrado pelos estudos atuariais apresentados, e um déficit financeiro crescente no outro (Fundo Financeiro), os direitos e patrimônio de ambos esses fundos foram reorganizados objetivando a manutenção do equilíbrio atuarial do sistema, conforme análise registrada no Despacho de Atuação MIPSP/SPPS/DRPSP/CGACI Nº 229/2016, de 1º de abril de 2016, tendo sido aceita essa operação uma vez que a revisão da segregação da massa e do plano de custeio encontram fundamento na Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008, que dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliação atuariais do RPPS.

25. Contudo, a Lei Complementar nº 920, de 2016, não promoveu diretamente alterações na modelagem atuarial do RPPS, mas possibilitou, sob o argumento de que o Fundo Previdenciário possui superávit atuarial, que recursos a ele vinculados fossem utilizados para pagamento de benefícios do Fundo Financeiro e que esses fossem recompostos por meio de recebimento de ações de instituição financeira controlada pelo Distrito Federal.

26. Mesmo tratando-se de uma troca de ativos, no caso, troca de aplicações financeiras mantidas pelo DFPREV em fundos de investimento pela aquisição direta de valores mobiliários, esta operação, além de não figurar dentre as autorizadas na Resolução do CMN, repercute na situação atuarial do RPPS, pois destina recursos de um fundo para o outro, quando seus patrimônios deveriam permanecer segregados como medida fundamental para garantir a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

### III – DAS IRREGULARIDADES DECORRENTES DAS MEDIDAS ADOTADAS PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 920, DE 2016.

#### A) Critério de análise para notificação: Transferência indevida de recursos entre fundos.

27. A transferência de recursos do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro, autorizada no art. 1º da Lei Complementar nº 920, de 2016, é expressamente vedada pela legislação previdenciária.

28. Conforme já se sublinhou, a segregação da massa, modelo adotado pelo Governo do Distrito Federal por meio da Lei Complementar nº 769, de 2008, constitui opção de equacionamento do

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC Nº 122 / 2017

déficit atuarial na inviabilidade do plano de amortização previsto nos arts. 18 e 19 da Portaria MPS nº 403, de 2008, ou seja, quando os valores envolvidos na operação alcançam patamares tão elevados, que tornam por demais oneroso sua amortização no prazo regular de até 35 anos.

29. Em sua faceta operacional, a segregação da massa consiste, em essência, na separação do conjunto de participantes do regime próprio em dois grupos distintos, um abrangido por Plano Previdenciário e o outro por Plano Financeiro, sendo que o grupo portador de serviço passado integrará este último plano, em face da impossibilidade de se elevarem as alíquotas para cobrir o período não contributivo, ou do excessivo custo envolvido nessa operação.

30. Implementado o procedimento, o Plano Financeiro fica estruturado sob regime de repartição simples e apresenta insuficiência estrutural de recursos, cuja cobertura é realizada, mensalmente, pelo Tesouro do ente federativo. Compreende, assim, exceção a vários dos princípios norteadores dos RPPS em favor da possibilidade de, mediante a constituição de Plano Previdenciário, estruturado sob regime de capitalização mutualista, assegurar-se a higidez e sustentabilidade da previdência social dos servidores a ele vinculados.

31. Essa técnica promove, então, uma separação dos riscos envolvidos na gestão de cada massa, possibilitando, em relação ao Plano Financeiro, equacionar com segurança e transparência o déficit e, relativamente ao Plano Previdenciário, inaugurar ou recuperar modelo de previdência social no serviço público jurídica e tecnicamente adequado, pois estruturado a partir das promissas, regras e instrumentos necessários a assegurar sua sustentabilidade no curto e no longo prazos.

32. No entanto, tal segregação de riscos deve apresentar como pressuposto a igual separação dos recursos dos respectivos grupos, sendo vedadas quaisquer transferências entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário. Os planos devem, assim, ser avaliados, contabilizados e geridos em separado.

33. Sobre o tema, importa lembrar que os planos de benefícios dos RPPS, atendidos os preceitos constitucionais e a legislação infraconstitucional, têm que ser geridos com a perspectiva de curto, médio e longo prazos na contínua busca da solvência e liquidez do regime previdenciário e, ainda, com foco nos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

34. Nesse contexto, a expressão "poderão constituir fundos", utilizada no art. 249 da Constituição Federal, inserido pela Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 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 Lei Maior por essa Emenda.

35. Tal concepção encontra fundamento no Princípio da Anualidade Orçamentária expresso no inc. III do art. 165 da Constituição Federal.

36. Constituindo documento que contém as previsões da arrecadação de receita e de gastos dos governos por determinado período de tempo, o orçamento público deve atender, nos termos do art. 2º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, 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.

37. O orçamento e o princípio da anualidade são formas de controle do Congresso Nacional sobre a Administração e atendem, também, às necessidades de previsão de arrecadação das receitas e fixação das despesas, conferindo-se-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 previsão legal.

38. É o que dispõe o art. 71 da Lei nº 4.320, de 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.
39. 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.
40. A criação de um fundo especial representa, assim, uma designação de fontes de recursos para determinado fim, devendo ser empregados conforme procedimentos definidos em lei.
41. 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.
42. 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.
43. Nessa situação se enquadram 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 9.717, de 1998, sublinhando-se que, no art. 6º dessa Lei Geral, a permissão de criação desses fundos já havia sido prevista antes mesmo da edição da Emenda Constitucional nº 20, de 1998.
44. A esse respeito, cabe destacar que o parágrafo único do art. 8º da LRF determina que os recursos legalmente vinculados a uma finalidade específica sejam destinados apenas para essa finalidade, ainda que se transfiram para exercício diverso. Nos recursos de destinação específica, incluem-se os recursos previdenciários, aplicando-se a eles a regra, segunda a qual, repita-se, a afetação inicial dos recursos deve ser mantida ao longo da existência do fundo, não se podendo, assim, alterar sua destinação.
45. Reforçando essa norma de Direito Financeiro e acrescentando-lhe outros desdobramentos, mas, agora, especificamente no que se refere aos RPPS, a Lei de Responsabilidade Fiscal trata do tema em diversos dos seus dispositivos, a exemplo do inc. I do art. 50, que determina o registro dos recursos previdenciários em contas separadas, o art. 69 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 atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial, além daqueles 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.
46. 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.
47. Nessa perspectiva, e conforme estabelece o art. 1º, *caput*, da Lei nº 9.717, de 1998, os regimes próprios devem ser organizados com base em normas de contabilidade e atuária de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, devendo ser realizada avaliação atuarial inicial e em cada

balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios. O art. 6º dessa Lei, por sua vez, prevê a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária também para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, em atendimento ao previsto no art. 249 da Constituição Federal.

48. Considerando os parâmetros das avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS, expedidos com fulcro no art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998, para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial desses sistemas, os planos deverão, assim, ser avaliados, contabilizados e geridos em separado. Veja-se o disposto no art. 21 da Portaria MPS nº 403, de 2008:

*Art. 21. A segregação da massa será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, mediante a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes.*

*§ 1º O relatório da avaliação atuarial deverá demonstrar como se dará a separação dos recursos entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, devendo ser observado que todos os recursos já acumulados pelo RPPS deverão ser destinados ao Plano Previdenciário.*

*§ 2º Uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo.*

*§ 3º A avaliação atuarial que indicar a segregação da massa e as reavaliações atuariais anuais posteriores deverão apurar separadamente, sem prejuízo de outras informações solicitadas em conformidade com o art. 15 desta Portaria:*

*I - Para o Plano Financeiro: o resultado atuarial e as projeções atuariais de receitas e despesas avaliados a taxa real de juros referencial de 0% (zero por cento).*

*II - Para o Plano Previdenciário: o resultado atuarial, o plano de custeio necessário e as projeções atuariais de receitas e despesas.*

49. A providência é inerente à lógica do próprio modelo de segregação de massas, vez que, nessa forma de estruturação do RPPS, o plano previdenciário e o plano financeiro compõem fórmulas concebidas a partir de premissas técnicas e metodológicas distintas, operando sob regimes de financiamento diversos e destinados a massas com características próprias e perfil específico. Assim, a separação orçamentária, contábil e financeira dos recursos e obrigações desses planos constitui medida decorrente e, mesmo, insita ao procedimento da segregação que se pretende implementar.

50. A despeito de todo esse regimento, de matriz constitucional, legal e infralegal, que claramente veda a transferência de recursos entre o fundo previdenciário e o financeiro, a Lei Complementar nº 920, de 2016, procedeu, no seu art. 1º, autorização para a reversão, para o Fundo Financeiro, de valores relativos ao superávit apresentado pelo Fundo Previdenciário apurado na avaliação atuarial de 2016, viabilizando procedimento que, ao desafiar e transgredir normas de Contabilidade e de Finanças Públicas e ignorar as melhores práticas preconizadas pela Ciência Atuarial, coloca em risco a sustentabilidade do RPPS.

51. De fato, a operação promove claro desvio de destinação dos recursos previdenciários, configurando providência prejudicial e estranha aos interesses da previdência social dos servidores do Distrito Federal, que retira a necessária liquidez do sistema e que tem por único objetivo aliviar temporariamente o caixa do Tesouro dessa unidade da Federação ao possibilitar-lhe utilizar, no pagamento de parte da folha dos servidores ativos, recursos de seu orçamento que deveriam ser direcionados para o pagamento das aposentadorias e pensões de beneficiários vinculados ao Fundo Financeiro.

52. Realiza, portanto, injustificável transferência, ao Fundo Previdenciário, de responsabilidade originariamente sua, desafiando toda uma concepção técnica e jurídica cuidadosamente sistematizada na legislação previdenciária com vistas a promover e assegurar transparência, segurança e sustentabilidade aos regimes de previdência no serviço público.

53. Ainda sobre o tema, importa sublinhar, também, que a estimativa das obrigações e das fontes de financiamento do Plano Previdenciário e do Plano Financeiro são criteriosamente definidas por meio de avaliação atuarial de cada plano, estudos que são processados com a utilização dos dados cadastrais dos segurados em atividade e dos aposentados e pensionistas abrangidos em cada massa e a

partir das bases técnicas, das premissas atuariais, das formulações matemáticas, das metodologias e dos critérios atuariais estabelecidos na Nota Técnica Atuarial.

54. Todo esse arcabouço visa à demonstração do montante de recursos necessários para assegurar o pagamento do plano de benefícios, do qual plano de custeio é necessário para o seu equilíbrio, dos valores das projeções das receitas e despesas com a previdência do seu servidor, da sua situação atuarial (que, em regra, é deficitária) e de quais alternativas são propostas para o seu equacionamento.

55. Por outro lado, uma vez que, para determinar o plano de custeio necessário ao financiamento dos benefícios, a avaliação atuarial calcula os valores das projeções de receitas e despesas do regime trazendo-os a valor presente mediante a utilização de determinada taxa de desconto equivalente à meta de rentabilidade prospectada a partir da carteira de investimentos do regime, há que se adotar maior cautela na busca de modelo e parâmetros que, de fato, possibilitem e promovam uma maior aproximação entre a rentabilidade estimada para as aplicações e o efetivo retorno alcançado com esses investimentos.

56. Nesse sentido, com vistas a se preservar a transparência, segurança e confiabilidade das projeções utilizadas, o retorno com investimentos, considerado na avaliação atuarial de 2016, que novamente foi estimado em 5,5%, e que responde, em boa medida, pelo superávit apontado nessa análise, precisaria ter sua viabilidade demonstrada por meio de um estudo de *Asset Liability Management (ALM)*, ferramenta que, utilizando-se de processo estocástico (que envolve, fundamentalmente, variáveis aleatórias), estabelece as melhores estratégias de aplicação dos ativos financeiros no longo prazo, compatibilizando o fluxo de entrada de recursos com o pagamento de benefícios futuros. Nesse contexto, há que se considerar eventuais alterações no cenário econômico desde a última avaliação atuarial e as recentes indicações do comportamento da taxa SFLIC e, por conseguinte, dos juros prospectados em aplicações de renda fixa.

57. No caso da medida autorizada pela Lei Complementar distrital nº 920, de 2016, o desenvolvimento de prévio estudo de ALM constituiria providência fundamental, já que essa norma estabelece que a recomposição dos recursos financeiros transferidos do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro será feita com ações e outros ativos, o que incluiria, também, imóveis, transação que, modificando a composição patrimonial do sistema, produziria inevitável redução no seu atual nível de liquidez.

58. Ademais, o plano de custeio necessário para manter o equilíbrio identificado no estudo atuarial traz, a valor presente, receitas e despesas futuras a partir de metodologias de cálculo, premissas e hipóteses aplicadas sobre uma base cadastral.

59. Isso significa que, caso o estudo atuarial aponte existência de superávit, esse resultado pressupõe que os ativos garantidores das reservas matemáticas, os investimentos e demais ativos do RPPS vão obter, durante os 75 anos, a rentabilidade real considerada no cálculo e que esse cálculo considera como certo o recebimento das receitas oriundas de parcelamentos, das contribuições futuras e da compensação previdenciária.

60. Ora, considerando-se a improbabilidade de se atuar sob cenário tão estável, eventuais resultados superavitários devem, como regra, ser traduzidos e tratados com extremo cuidado, adotando-se, em relação a eles, parâmetros prudenciais com vistas a mitigar o risco de desequilíbrio do regime previdenciário.

61. É por essa razão que eventual resultado superavitário do plano de benefícios deve ser destinado à constituição de reserva de contingência para garantia dos benefícios contratados, fazendo face de eventos futuros e incertos, pois a natureza do cálculo atuarial é lidar com o risco desses eventos.

62. Assim, qualquer alteração nos ativos e direitos que compõem o patrimônio do fundo, desde que essa alteração fosse permitida em norma do CMN, deve estar fundamentada em justificativa técnica acompanhada de estudos que indiquem a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

B) Critério de análise para notificação: aplicações de recurso em desacordo com resolução do CMN.

63. As necessidades de financiamento e a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial preconizados no *caput* do art. 40 da Constituição Federal são, em grande medida, influenciados pelo desempenho financeiro dos RPPS, cuja obrigatoriedade de estruturação sob modelo que pressupõe a formação de reservas do plano de benefícios e a necessidade de compatibilização de seus fluxos de receitas e despesas tomam fundamental que aquelas entidades sejam dotadas de meios e instrumentos que possibilitem e promovam a gestão mais adequada e eficiente dos recursos previdenciários acumulados.

64. Assim, é de grande importância que o processo de administração e gerenciamento das aplicações dos recursos desses sistemas atenda a requisitos, condições e parâmetros que possibilitem segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência àquelas operações, assegurando-se, pelo menos, a consecução da meta atuarial, dentro de níveis razoáveis de risco preestabelecidos e observados os fluxos financeiros necessários ao atendimento dos compromissos assumidos pelo regime.

65. Nesse contexto, o parágrafo único do art. 1º c/c o inc. IV do art. 6º, ambos da Lei nº 9.717, de 1998, dispõem que a aplicação dos recursos dos regimes próprios deverá ser realizada conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional. Vejam-se os dispositivos:

Art. 1º .....  
Parágrafo único. Aplicam-se, adicionalmente, aos regimes próprios de previdência social dos entes da Federação os incisos II, IV a LX do art. 6º.  
Art. 6º .....  
IV - aplicação de recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional;

66. Lissa regulamentação encontra-se veiculada, atualmente, na Resolução CMN nº 3.922, de 2010, cujo art. 2º estabelece no seguinte sentido:

Art. 2º Observadas as limitações e condições estabelecidas nesta Resolução, os recursos dos regimes próprios de previdência social devem ser alocados nos seguintes segmentos de aplicação:  
I - renda fixa;  
II - renda variável; e  
III - imóveis.

67. Assim, segundo a norma, os recursos dos regimes próprios somente podem ser aplicados nos segmentos de renda fixa, de renda variável e de imóveis, não sendo permitida outras formas de investimentos com os recursos financeiros acumulados pelos RPPS.

68. O art. 249 da Constituição Federal estabelece que o fundo previdenciário deve ser constituído por bens, direitos e ativos, em adição aos recursos das contribuições dos segurados e do ente público, devendo garantir o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS. Com amparo nessa norma constitucional, o § 3º do art. 19 da Portaria MP nº 403, de 2008, dispõe da seguinte forma:

Art. 19. O plano de amortização indicado no Parecer Atuarial somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo.  
§ 3º Poderão ser apartados ao RPPS, mediante lei do ente federativo, bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para constituição dos fundos referidos no art. 249 da Constituição Federal, para o equacionamento do déficit atuarial, desde que garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios. (Incluído pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

69. A natureza previdenciária de todos os bens, direitos e ativos vinculados ao RPPS consta da previsão veiculada no art. 3º da Resolução CMN nº 3.922, de 2010, *verbis*:

Art. 3º Para efeito desta Resolução, são considerados recursos:  
I - as disponibilidades oriundas das receitas correntes e de capital;  
II - os demais ingressos financeiros auferidos pelo regime próprio de previdência social;

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC Nº 122 / 2019

- III - as aplicações financeiras;
- IV - os títulos e os valores mobiliários;
- V - os ativos vinculados por lei ao regime próprio de previdência social; e
- VI - demais bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária do regime próprio de previdência social.

70. Contudo, as aplicações dos recursos estão previstas apenas nas modalidades de renda fixa, variável e de imóveis vinculados por lei ao RPPS. Ou seja, os recursos financeiros provenientes das disponibilidades, dos demais ingressos, das aplicações financeiras, dos rendimentos ou da negociação dos títulos e valores mobiliários e dos ativos vinculados por lei e demais bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária somente podem ser aplicados nos segmentos previstos nos arts. 7º, 8º e 9º da Resolução do CMN.

71. Ao circunscrever as possibilidades de investimento dos RPPS aos segmentos de renda fixa, variável e de imóveis, pretendeu a autoridade monetária ajustar a necessidade de acumulação financeira desses regimes com um nível ideal de segurança nas operações envolvidas, de forma a compatibilizarem-se os ganhos esperados em cada uma delas com os riscos assumidos em sua contratação, viabilizando-se, simultaneamente, a possibilidade de reforço financeiro do sistema e a preservação da sua capacidade de honrar com as obrigações previdenciárias atuais e futuras estabelecidas no seu plano de benefícios.

72. Buscou-se, pois, a partir da premissa fundamental de um sistema estruturado sob regime financeiro de capitalização, articular-se essa sua característica com a necessidade de que fosse assegurado e preservado o seu potencial protetivo, alcançando-se a melhor fórmula destinada a promover a sustentabilidade do RPPS.

73. A título de exemplo, a Resolução CMN nº 3.792, de 24 de setembro de 2009, que dispõe sobre as diretrizes de aplicação dos recursos garantidores dos planos administrados pelas entidades fechadas de previdência complementar, permite no segmento de renda variável as aplicações diretamente em ações de companhias abertas e os correspondentes bônus de subscrição, recibos de subscrição e certificados de depósitos, debêntures, títulos e valores mobiliários de emissão de sociedades de propósito específico.

74. No que se refere aos regimes próprios, as aplicações em renda variável, seus limites e os ativos permitidos estão dispostos no art. 8º da Resolução CMN nº 3.922, de 2010, *verbis*:

*Art. 8º No segmento de renda variável, as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social subordinam-se aos seguintes limites:*

*I - até 30% (trinta por cento) em cotas de fundos de investimento constituídos sob a forma de condomínio aberto e classificados como referenciados que identifiquem em sua denominação e em sua política de investimento indicador de desempenho vinculado ao Índice Ibovespa, IBrX ou IBrX-50;*

*II - até 20% (vinte por cento) em cotas de fundos de índices referenciados em ações, negociadas em bolsa de valores, admitindo-se exclusivamente os índices Ibovespa, IBrX e IBrX-50;*

*III - até 15% (quinze por cento) em cotas de fundos de investimento em ações, constituídos sob a forma de condomínio aberto, cujos regulamentos dos fundos determinem que as cotas de fundos de índices referenciados em ações que compõem suas carteiras estejam no âmbito dos índices previstos no inciso II deste artigo;*

*IV - até 5% (cinco por cento) em cotas de fundos de investimento classificados como multimercado, constituídos sob a forma de condomínio aberto, cujos regulamentos determinem tratar-se de fundos sem alavancagem;*

*V - até 5% (cinco por cento) em cotas de fundo de investimento em participações, constituídos sob a forma de condomínio fechado;*

*VI - até 5% (cinco por cento) em cotas de fundos de investimento imobiliário, com cotas negociadas em bolsa de valores.*

*Parágrafo único. As aplicações previstas neste artigo, cumulativamente, limitar-se-ão a 30% (trinta por cento) da totalidade das aplicações dos recursos do regime próprio de previdência social e aos limites de concentração por emissor conforme regulamentação editada pela Comissão de Valores Mobiliários.*

75. Do disposto acima, depreende-se que as aplicações em renda variável referem-se apenas a aplicações em fundos, não estando previstas operações, nesse segmento, em outras modalidades de investimentos.

76. A vedação a que sejam promovidos investimentos dos recursos previdenciários em outros segmentos de aplicações e, dentre estes segmentos, em outras modalidades de negócios é claramente estabelecida no inc. V do art. 23 da Resolução CMN nº 3.922, de 2010:

*Art. 23. É vedado aos regimes próprios de previdência social:*

*V - atuar em modalidades operacionais ou negociar com duplicatas, títulos de crédito ou outros ativos que não os previstos nesta Resolução.*

77. O dispositivo explicitamente exclui a possibilidade de os recursos financeiros dos RPPS serem aplicados em ativos diversos dos relacionados na Resolução, tornando irregular qualquer negócio ou operação que, direta ou indiretamente, resulte em transações dessa espécie.

78. E esse é o caso do procedimento autorizado pela Lei Complementar distrital nº 920, de 2016, que, ao impor ao DFPREV o recebimento de ações do Banco de Brasília e de outros ativos na recomposição dos valores revertidos do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro, articula operação que, claramente, resulta na aplicação dos recursos previdenciários em aquisição acionária, caracterizando investimento em renda variável não previsto no art. 8º da Resolução CMN nº 3.922, de 2010 e, portanto, expressamente proibido no inc. V do seu art. 23.

79. Mas não é só isso. Constituinte instituição financeira cuja maioria do capital é, legalmente, de propriedade do Distrito Federal, tendo esse controle societário, inclusive, sido resguardado pelas disposições do § 2º do art. 2º da Lei Complementar nº 920, de 2016, o Banco de Brasília S/A integra a Administração Indireta daquele ente federativo, configurando, pois, confusão patrimonial o negócio previsto na norma complementar distrital, situação que o Conselho Monetário Nacional buscou, explicitamente, afastar nos arts. 11 e 23, inc. II, para aquelas aplicações que são permitidas pelas regras que impôs. Vejam-se essas disposições:

*Art. 11. As aplicações dos recursos referidas no art. 7º, inciso V, ficam igualmente condicionadas a que a instituição financeira não tenha o respectivo controle societário detido, direta ou indiretamente, por Estado.*

*Art. 23. É vedado aos regimes próprios de previdência social:*

*II - aplicar recursos na aquisição de cotas de fundo de investimento cujas carteiras contenham títulos que ente federativo figure como devedor ou preste fiança, aval, aceite ou coobrigação sob qualquer outra forma;*

80. Ademais, na forma como está concebida, a reversão de dinheiro do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro e sua recomposição, previstas nos arts. 1º e 2º da Lei Complementar nº 920, de 2016, caracterizam verdadeiro empréstimo dos recursos previdenciários para o Governo do Distrito Federal, que, com esses recursos, realizará o pagamento dos aportes ao Fundo Financeiro que, por Lei, caberia ao seu Tesouro assumir.

81. A característica de empréstimo está configurada pelos ativos que estão sendo recebidos como recomposição dos recursos financeiros transferidos do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro. Afinal, se as ações do Banco de Brasília S/A constituíssem verdadeira oportunidade de investimento no mercado, não haveria motivo de se impor ao DFPREV a sua aquisição, já que, as colocando à venda em balcão, o Governo do Distrito Federal obteria uma melhor negociação desses papéis, arrecadando os recursos financeiros de que necessitava sem a necessidade de descapitalizar o Fundo Previdenciário do seu RPPS.

82. Ocorre que a utilização dos recursos previdenciários para a concessão de empréstimos de qualquer natureza, inclusive aos entes políticos, e a aplicação das disponibilidades financeiras dos RPPS em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação são expressamente vedadas pelo art. 43, § 2º, inc. II da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esses preceitos, também reproduzidos, em parte, na Lei nº 9.717, de 1998, estão vazados nos seguintes termos nesses diplomas legais:

Lei Complementar nº 101/2000:

*Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.*

*§ 1º As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.*

*§ 2º É vedada a aplicação das disponibilidades de que trata o § 1º em:*

*I - títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação;*

*II - empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas.*

Lei nº 9.717, de 1998:

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

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

83. Acrescente-se, ainda, que a Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008, que disciplina os parâmetros e diretrizes gerais para a organização e funcionamento dos RPPS, veda a utilização da dação em pagamento para quitação de obrigações perante o RPPS, admitindo tal hipótese apenas no caso de amortização do déficit atuarial. A regra figura no art. 7º dessa norma, a seguir transcrita:

*Art. 7º É vedada a dação de bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para o pagamento de débitos com o RPPS, excetuada a amortização do déficit atuarial, devendo, neste caso, serem observados os seguintes parâmetros, além daqueles estabelecidos nas Normas de Atuária aplicáveis aos RPPS:*

*I - os bens, direitos e demais ativos objeto da dação em pagamento deverão ser vinculados por lei ao RPPS;*

*II - a dação em pagamento deverá ser precedida de criteriosa avaliação do valor de mercado dos bens, direitos e demais ativos, bem como da sua liquidez em prazo compatível com as obrigações do plano de benefícios.*

84. Em desatenção a esse comando, o § 3º do art. 2º da Lei Complementar nº 920, de 2016, prevê que a recomposição dos valores revertidos poderá ser realizada com a transferência de outros ativos (o que inclui bens móveis ou imóveis) na hipótese que menciona. Veja-se:

*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.*

*§ 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.*

85. O Ministério da Previdência Social não se opõe, mas, ao contrário, incentiva revisões ou alterações nas normas locais de organização dos regimes próprios sempre que sejam necessárias a ajustar situações específicas ensejadoras de desequilíbrios previdenciários, mas desde que demonstrado que são

SECRETARIA LEGISLATIVA

PL Nº 122 / 2017

Folha nº

garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios e respeitada a legislação previdenciária aplicável.

#### IV - CONCLUSÕES.

86. De todo o exposto nesta Nota Técnica, conclui-se que:

- i. 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);
- ii. para determinar o plano de custeio necessário ao financiamento dos benefícios, a avaliação atuarial calcula os valores das projeções de receitas e despesas do regime trazendo-os a valor presente mediante a utilização de determinada taxa de desconto equivalente à meta de rentabilidade prospectada a partir da carteira de investimentos do regime, razão pela qual deve-se adotar maior cautela na busca de modelo e parâmetros que, de fato, possibilitem e promovam uma maior aproximação entre a rentabilidade estimada para as aplicações e o efetivo retorno alcançado com esses investimentos;
- iii. O retorno com investimentos, considerado na avaliação atuarial de 2016, que novamente foi estimado em 5,5%, e que responde, em boa medida, pelo superávit apontado nessa análise, precisaria ter sua viabilidade demonstrada por meio de um estudo de *Asset Liability Management* (ALM), ferramenta que, utilizando-se de processo estocástico (que envolve, fundamentalmente, variáveis aleatórias), estabelece as melhores estratégias de aplicação dos ativos financeiros no longo prazo, compatibilizando o fluxo de entrada de recursos com o pagamento de benefícios futuros. Nesse contexto, há que se considerar eventuais alterações no cenário econômico desde a última avaliação atuarial e as recentes indicações do comportamento da taxa SELIC e, por conseguinte, dos juros prospectados em aplicações de renda fixa;
- iv. No caso da medida autorizada pela Lei Complementar distrital nº 920, de 2016, o desenvolvimento de prévio estudo de ALM constituiria providência fundamental, já que essa norma estabelece que a recomposição dos recursos financeiros transferidos do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro será feita com ações e outros ativos, o que incluiria, também, imóveis, transação que, modificando a composição patrimonial do sistema, produziria inevitável redução no seu atual nível de liquidez;
- v. O plano de custeio necessário para manter o equilíbrio identificado no estudo atuarial traz, a valor presente, receitas e despesas futuras a partir de metodologias de cálculo, premissas e hipóteses aplicadas sobre uma base cadastral. Isso significa que, caso o estudo atuarial aponte existência de superávit, esse resultado pressupõe que os ativos garantidores das reservas matemáticas, os investimentos e demais ativos do RPPS vão obter, durante os 75 anos, a rentabilidade real considerada no cálculo e que esse cálculo considera como certo o recebimento das receitas oriundas de parcelamentos, das contribuições futuras e da compensação previdenciária. Haja vista a improbabilidade de se atuar sob cenário tão estável, eventuais resultados superavitários devem, como regra, ser traduzidos e tratados com extremo cuidado, adotando-se, em relação a eles, parâmetros prudenciais com vistas a mitigar o risco de desequilíbrio do regime previdenciário;
- vi. Os recursos dos regimes próprios somente podem ser aplicados nos segmentos de renda fixa, de renda variável e de imóveis, conforme o art. 2º da Resolução CMN nº 3.922, de 2010;
- vii. Ao circunscrever as possibilidades de investimento dos RPPS aos segmentos de renda fixa, variável e de imóveis, pretendeu a autoridade monetária ajustar a necessidade de

SECRETARIA LEGISLATIVA

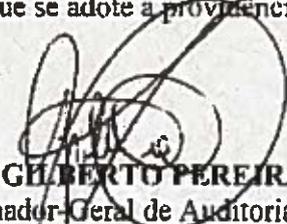
PLC Nº 122 12/17

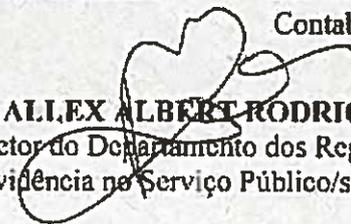
- acumulação financeira desses regimes com um nível ideal de segurança nas operações envolvidas, de forma a compatibilizarem-se os ganhos esperados em cada uma delas com os riscos assumidos em sua contratação, viabilizando-se, simultaneamente, a possibilidade de reforço financeiro do sistema e a preservação da sua capacidade de honrar com as obrigações previdenciárias atuais e futuras estabelecidas no seu plano de benefícios;
- viii. As aplicações em renda variável referem-se apenas a aplicações em fundos, nos termos do art. 8º da Resolução CMN nº 3.922, de 2010, não estando previstas operações nesse segmento em outras modalidades de investimentos;
  - ix. O inc. V do art. 23 da Resolução CMN nº 3.922, de 2010, explicitamente exclui a possibilidade de os recursos dos RPPS serem aplicados em ativos diversos dos relacionados nessa norma;
  - x. O procedimento autorizado pela Lei Complementar distrital nº 920, de 2016, ao impor ao DFPREV o recebimento de ações do Banco de Brasília e de outros ativos na recomposição dos valores revertidos do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro, articula operação que claramente resulta na aplicação dos recursos previdenciários em aquisição acionária, caracterizando investimento em renda variável não previsto no art. 8º da Resolução CMN nº 3.922, de 2010 e, portanto, expressamente proibido no inc. V do seu art. 23;
  - xi. Constituindo instituição financeira cuja maioria do capital é, legalmente, de propriedade do Distrito Federal, tendo esse controle societário, inclusive, sido resguardado pelas disposições do § 2º do art. 2º da Lei Complementar nº 920, de 2016, o Banco de Brasília S/A integra a Administração Indireta daquele ente federativo, configurando, pois, confusão patrimonial o negócio previsto na norma complementar distrital, situação que o Conselho Monetário Nacional buscou expressamente afastar, em relação às aplicações por ele autorizadas, pelas regras que impôs nos arts. 11 e 23 da Resolução CMN nº 3.922, de 2010;
  - xii. 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
  - xiii. 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.

87. Diante do exposto e considerando as disposições do § 1º do art. 10 da Portaria MPS nº 204, de 2008, sugerimos que o ente federativo seja NOTIFICADO, em relação às irregularidades apontadas nesta Nota Técnica, para que, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, adote as providências necessárias ao seu saneamento.

88. Sendo o que se tem a tratar sobre o tema, submetemos esta Nota Técnica à aprovação do Senhor Secretário de Políticas de Previdência Social, sugerindo que se adote a providência aqui indicada e que seja essa medida comunicada ao ente federativo.

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

  
**GILBERTO PEREIRA**  
Coordenador-Geral de Auditoria, Atuária,  
Contabilidade e Investimentos/substituto

  
**ALEX ALBERT RODRIGUES**  
Diretor do Departamento dos Regimes de  
Previdência no Serviço Público/substituto

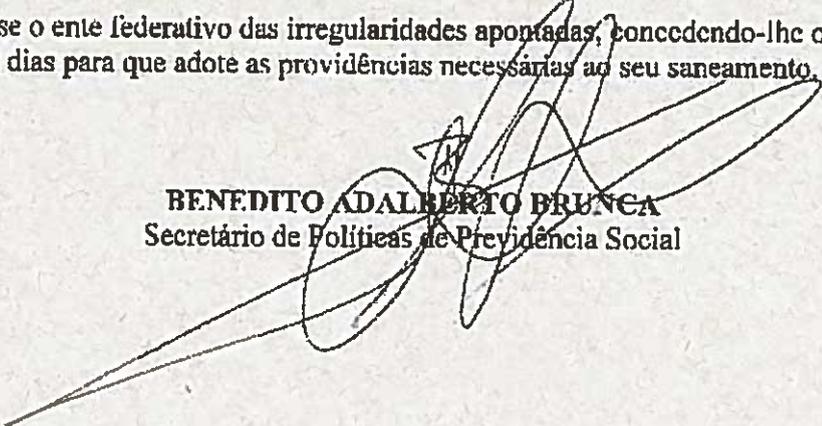
  
**SECRETARIA LEGISLATIVA**  
RLC Nº 122 / 2017  
Folha nº

---

**SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, em** de dezembro de 2016.

1. Ciente e de acordo com os termos da Nota Técnica nº 15/2016/DRPSP/SPPS/MF.
2. Notifique-se o ente federativo das irregularidades apontadas, concedendo-lhe o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para que adote as providências necessárias ao seu saneamento.

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





# DOC. 3



OFÍCIO Nº 78 /2017 – PRES/IPREV

Brasília, 03 de abril de 2017.

Ref. Parecer nº 37/2017/CGACI/DRPSP/SPPS/MF (Ofício 10/2017-GAG) e Nota Técnica 15/2016/CGACI/DRPSP/SPPS/MF.

Assunto: Utilização do superávit técnico atuarial do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro, nos termos da Lei Complementar nº 920/2016 do Distrito Federal.

Ilmo. Sr. Subsecretário,

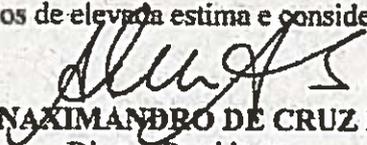
Acuso recebimento de mensagem eletrônica encaminhada no dia 22 de março de 2017, por meio da qual a SPPS/SP/MF dava conhecimento ao Iprev/DF da sua situação irregular perante o CADPREV, não acolhendo os argumentos anteriormente apresentados pela entidade previdenciária relacionados à aplicação da Lei Complementar nº 920/2016, que autorizou a reversão de parte do superávit técnico atuarial do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro do Distrito Federal. A comunicação formal ocorreu em 28.03.2017, data do recebimento do Ofício SPPS/MF nº 144 na Governadoria do Distrito Federal.

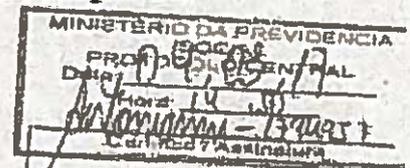
Considerando o teor do entendimento administrativo, encaminhamos para a apreciação desse respeitável órgão de fiscalização pedido de reconsideração da decisão administrativa, com base nos novos argumentos apresentados nesta oportunidade, nos termos do §1º, art. 56 da Lei nº 9.784/99.

Em caso de eventual não acolhida do pedido de reconsideração, requeremos que seja o presente recurso administrativo recebido e encaminhado para apreciação do Exmo. Sr. Ministro da Fazenda, com a oitiva prévia da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Requeremos, ainda, que o presente recurso seja recebido sob o efeito suspensivo, enquanto não apreciado o recurso em grau definitivo, nos termos do parágrafo único, art. 61 da Lei nº 9.784/99, considerando o fundado receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação em razão das limitações decorrentes da não emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária para o Regime Próprio dos Servidores do Distrito Federal.

Reitero protestos de elevada estima e consideração.

  
ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES  
Diretor Presidente



ILMO. SR.  
NARLON GUTIERRE NOGUEIRA

CÓPIA



**SUBSECRETÁRIO DE REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL  
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DA FAZENDA**

**HENRIQUE MEIRELLES**

**Referência: Parecer nº 37/2017/CGACI/DRPSP/SPPS/MF (Ofício 10/2017-GAG) e  
Nota Técnica 15/2016/CGACI/DRPSP/SPPS/MF.**

**O INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO DISTRITO  
FEDERAL - IPREV/DF, neste ato representado por seu Diretor-Presidente, com sede  
no SCS Quadra 09, Bloco B, 1º Subsolo, Edifício Parque Cidade Corporate - Brasília-  
DF, nos termos dos artigos 56 a 65 da Lei Federal nº 9.784/99, vem apresentar**

**RECURSO ADMINISTRATIVO  
(c/ pedido de efeito suspensivo)**

**em face do entendimento firmado no Parecer nº 37/2017/CGACI/DRPSP/SPPS/MF, da  
lavra do Secretário de Políticas de Previdência Social, expondo para ao final requerer o  
que segue:**

---

Instituto de Previdência dos Servidores - IPREV/DF  
SCS Quadra 09, Bloco B, 1º Subsolo, Edifício Parque Cidade Corporate - Brasília-DF  
Fone (61) 3224-7651

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC Nº 122 / 2017

Folha nº \_\_\_\_\_



## DA TEMPESTIVIDADE RECURSAL

1. O presente recurso administrativo busca a reforma de entendimento firmado no âmbito da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda - SP/ME, de conteúdo decisório, nos termos do Parecer nº 37/2017/CGACI/DRPSP/SPPS/MF, de 20 de março de 2017.
2. A pretensão recursal funda-se no art. 59 da Lei Federal nº 9.784/99 que assegura o direito de análise da decisão administrativa pela autoridade hierarquicamente superior no prazo de 10 (dez) dias.

### Lei nº 9.784/99:

Art. 59. Salvo disposição legal específica, é de dez dias o prazo para interposição de recurso administrativo, contado a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida.

3. No caso em análise, mostra-se evidente o conteúdo decisório da decisão contra a qual se recorre nesta oportunidade, considerando que a mesma possui o efeito jurídico imediato na seara administrativa da negativa da renovação do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, o que importará em severas restrições para o Governo do Distrito Federal, prejudicando o funcionamento de serviços públicos essenciais a toda a população do Distrito Federal, por privar o ente federativo da eventual captação de recursos para o financiamento de suas atividades.
4. O Iprev/DF teve conhecimento do conteúdo da decisão através de notificação do sistema eletrônico da SP/MF (CADPREV), no dia 22 de março de 2017 (quarta-feira), poucos minutos antes de reunião agendada com a SPPS/MF para oportunizar ao Iprev/DF apresentar esclarecimentos adicionais quanto aos fatos jurídicos que motivaram a alegada declaração de desconformidade do RPPS/DF.
5. Assim, o prazo de 10 (dez) dias esgotar-se-ia no dia 01/04/2017 (sábado), prorrogando-se para o dia útil imediatamente posterior (03/04/2017), restando, pois, tempestivo o presente recurso protocolizado na presente data.
6. De toda sorte, a comunicação ao Governador do Distrito Federal somente ocorreu em 28.03.2017, data do recebimento do Ofício SPPS/MF nº 144/2017.

### I. DA DECISÃO RECORRIDA:

7. A decisão administrativa ora questionada considerou indevida a utilização de recursos do Fundo Previdenciário do RPPS/DF (capitalizado e superavitário) para pagamento de benefícios previdenciários de aposentados e pensionistas vinculados ao Fundo Financeiro do RPPS/DF (repartição simples e deficitário), nos termos estabelecidos pela Lei Complementar do Distrito Federal nº 920/2016, declarando a



situação de irregularidade do RPPS/DF sob o argumento da desconformidade do "equilíbrio financeiro e atuarial", embora tenha demonstrado o Iprev/DF que a operação não causou qualquer prejuízo financeiro e atuarial ao RPPS/DF, seja no curto ou no longo prazo.

8. Na prática, o entendimento administrativo ora sob testilha impedirá que o Distrito Federal renove administrativamente o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, impedindo o ente federativo de receber recursos e celebrar negócios jurídicos com o Governo Federal e terceiros, nos termos das restrições estabelecidas pelo art. 7º da Lei Federal nº 9.717/98, a saber:

Art. 7º O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:

I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;

II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;

III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

9. A decisão administrativa recorrida baseia-se nos seguintes argumentos:

- a) Que seria obrigatória a criação nos RPPS de fundos previdenciários capitalizados, nos termos do art. 249 da CF/88, com o objetivo de se promover o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, separando os recursos do tesouro dos recursos destinados ao custeio previdenciário (itens 5, 12);
- b) Que no RPPS não se apresentaria a dimensão externa do princípio da solidariedade, correspondente ao auxílio mútuo entre grupos diversos de servidores, mas apenas a solidariedade interna entre os segurados de um mesmo grupo, bem como a solidariedade temporal quanto ao mutualismo no financiamento entre as gerações atual e futura de segurados e beneficiários, afirmando que não seria possível a transferência de recursos entre fundos vinculados a grupos distintos de segurados, com direitos e obrigações próprias, que não se confundem com os do outro grupo, sendo incommunicáveis as obrigações previdenciárias de cada grupo (itens 41 e 42);
- c) Que a compartimentação definitiva do patrimônio e das submassas de fundos segregados é medida imprescindível para o equilíbrio financeiro e atuarial do plano de benefícios. Assim, instituída a segregação de massa não se pode destinar 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, não saneando o caráter irregular da medida a recomposição patrimonial empreendida pela LC 920/2016 do Distrito Federal (itens 54-56);
- d) Que, ao contrário do afirmado pelo representante do GDF, haveria parâmetros para o tratamento do superávit no art. 25 da Portaria MPS nº 403/2008, quando



estabelece como uma das condições para a revisão do plano de custeio que implique redução de alíquotas ou aportes, índice de cobertura igual ou superior a 1,25 em, no mínimo, cinco exercícios consecutivos para os planos superavitários, índice também aplicável nos casos de segregação de massas, nos termos do art. 22 da Portaria MPS 403/2008 (itens 68 e seguintes; e itens 78-80);

- e) Que em relação à Lei Complementar nº 899/2015 que previu a retirada de recursos do Fundo Previdenciário para pagamento de benefícios de segurados do Fundo Financeiro, embora o GDF não tenha apresentado estudos e projeções atuariais prévios à edição da norma, posteriormente, ao ser notificado, o GDF os submeteu a SPS/MF, demonstrando que o resultado promovido por aquela lei equivaleria àquela 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 (item 81 e 82);
- f) Que a operação prevista na LC 920/2016 difere daquela aprovada pela Secretaria de Previdência quando da análise da LC 899/2015, pois nesta a recomposição dos valores revertidos foram recompostos pelo Distrito Federal ao Iprev/DF mediante imóveis, ativo previsto na Resolução 3922/2010 do CMN e na LC 920/2016 a recomposição se realizou mediante a 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 pelo art. 43, §2º, inc. II da LRF (itens 83, 84);
- g) A operação realizada pela LC 920/2016 traduz ao legal *in genere*, com características próprias, mas que, em essência, caracteriza empréstimo com dação em pagamento, quando permite a entrega de dinheiro pelo RPPS ao ente federativo e posterior recebimento, pelo Iprev/DF, de ações do BRB com pagamento dos recursos transferidos ao Distrito Federal (itens 89 e seguintes);
- h) Que, ao contrário do afirmado pelo Iprev/DF, a SP/MF reconhece que os três segmentos de aplicação dos recursos financeiros dos fundos do RPPS previstos na Resolução CMN nº 3922/2010 não configura rol taxativo (*numerus clausus*), mas que a aplicação dos recursos somente podem ser realizadas nesses três ativos, sendo possível a destinação de outros ativos aos fundos previdenciários (itens 93 e 94).

10. Sendo o que há de relevante para a análise da decisão recorrida, vimos apresentar as justificativas necessárias para a reforma da decisão.

## II. DAS RAZÕES DA PRETENSÃO RECURSAL

### SITUAÇÃO ATUAL DO RPPS DO DISTRITO FEDERAL E A EDIÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 920/2016

11. A Lei Complementar nº 769/2008 disciplina o regime próprio de previdência dos servidores efetivos do Distrito Federal. O referido diploma normativo, além de criar um



ente gestor único (Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – Iprev/DF) para administrar os recursos patrimoniais e gerenciar os pedidos de concessão e a manutenção dos benefícios previdenciários, também promoveu a segregação da massa de segurados entre dois fundos previdenciários de natureza contábil, cujos recursos financeiros aportados sempre se mantiveram separados e afetados ao pagamento de benefícios previdenciários.

LC 769/2008 do Distrito Federal:

Seção II  
Do Plano de Custeio

Art. 73. O RPPS/DF será financiado mediante o regime financeiro de repartição simples de reservas matemáticas e regime capitalizado, com a gestão de um fundo de natureza financeira e um fundo de natureza previdenciária, para cobertura de benefícios previdenciários.

§ 1º Fica instituído o Fundo Financeiro de Previdência – SEGURIDADE SOCIAL, com a seguinte destinação e características:

I – destinado ao pagamento de benefícios previdenciários aos segurados que tenham ingressado no serviço público até 31 de dezembro de 2006, bem como aos que já recebiam benefícios nessa data e os respectivos dependentes;

II – baseado no regime de repartição simples, em que toda a arrecadação é utilizada para o pagamento dos benefícios em manutenção no mesmo exercício;

III – financiado pelas contribuições previdenciárias dos servidores ativos, inativos e pensionistas, contribuição patronal, por aportes financeiros do Distrito Federal, por recursos da alienação de bens, por outros recursos e direitos que lhe forem destinados e incorporados, desde que aceitos pelo Conselho de Administração do Iprev/DF, pelo produto de aplicações financeiras e de investimentos, pelos valores decorrentes da Compensação Previdenciária entre regimes e pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras mensais do RPPS/DF pelo Tesouro do Distrito Federal.

§ 2º Fica instituído o Fundo Previdenciário do Distrito Federal – DFPREV, com a seguinte destinação e características:

I – destinado aos servidores que tenham ingressado no serviço público a partir de 1º de janeiro de 2007 e aos seus dependentes;

II – baseado no sistema de capitalização, que implique a formação de reservas, as quais serão devidamente aplicadas nas condições de mercado, com observância de regras de segurança, solvência, liquidez, rentabilidade, proteção e prudência financeira, conforme diretrizes previstas em norma específica do Conselho Monetário Nacional e legislação aplicável, e destinado a assegurar o custeio dos benefícios previdenciários;

III – formado por contribuições previdenciárias dos servidores do Distrito Federal e pela contribuição patronal, arrecadadas ao longo do período laborativo para assegurar o custeio dos benefícios previdenciários, sendo de responsabilidade do Tesouro do Distrito Federal a cobertura de eventuais insuficiências financeiras.

Art. 74. Os benefícios do Plano Capitalizado poderão ser financiados por Repartição com Capitais de Cobertura, Repartição Simples ou Capitalização, conforme o tipo de prestação definido pelo Iprev/DF, anualmente, por ocasião da reavaliação atuarial, de forma a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial.



12. O **Fundo Financeiro - SEGURIDADE SOCIAL** composto por servidores que ingressaram no serviço público até 31/12/2006, que se utiliza do regime de financiamento de repartição simples ou de caixa, sem acumulação prévia de reservas financeiras, em que a atual geração de segurados e o GDF financiam o pagamento dos benefícios concedidos aos atuais aposentados e pensionistas, com a eventual complementação financeira do Governo do Distrito Federal; e o **Fundo Previdenciário - DFPREV** para os servidores ingressos no serviço público a partir de 01/01/2007, cujos recursos são capitalizados previamente para a formação de recursos garantidores suficientes no pagamento dos benefícios a serem concedidos pelo Iprev/DF.

13. É importante o registro que, embora existam duas massas de segurados vinculadas a dois fundos contábeis, é inquestionável que ambos os grupos estão submetidos a um mesmo regime jurídico previdenciário, com idênticos direitos e obrigações na órbita previdenciária, regidos por um mesmo diploma normativo que é a Lei Complementar nº 769/2008 do Distrito Federal.

14. Assim, não é juridicamente adequada a defesa da tese de que cada grupo de servidores vinculado a cada um dos fundos previdenciários estaria submetido a direitos e obrigações diversos como afirma a decisão recorrida.

15. Pode-se até afirmar que cada grupo está submetido a um regime de financiamento dos benefícios previdenciários (relação jurídica de custeio), mas a relação jurídica previdenciária é a mesma.

16. O **Fundo Financeiro - SEGURIDADE SOCIAL** historicamente tem apresentado um resultado financeiro deficitário, exigindo aportes mensais suplementares do Governo do Distrito Federal em valor aproximado de R\$ 170.000.000,00 (cento e sessenta milhões de reais); já o **Fundo Previdenciário - DFPREV**, que recebe as contribuições previdenciárias de uma massa mais jovem de servidores, tem produzido resultado superavitário que até o momento resultou em um patrimônio previdenciário mais de duas vezes superior daquele necessário para o cumprimento de todas as obrigações do plano de benefícios, benefícios concedidos e a conceder<sup>1</sup>, quando considerada a soma de todas as reservas financeiras aplicadas no mercado, imóveis e participação societária no BRB.

17. Considerando a análise atuarial recentemente produzida pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL relativa ao fechamento do ano de 2016, mesmo após as duas reversões empreendidas pelas Leis Complementares nº 899/2015 e 920/2016, o Fundo Previdenciário do Distrito Federal conta com um patrimônio de R\$ 2.997.095.731,68 (dois bilhões, novecentos e noventa e sete milhões, noventa e cinco mil, sessenta e oito centavos) de recursos aplicados no mercado financeiro, de R\$ 1.201.043.817,00 (um bilhão, duzentos e um milhões, quarenta e três mil, oitocentos e

<sup>1</sup> Tal afirmação poderá ser construída mediante consulta à Avaliação Atuarial da CAIXA publicada pelo Iprev/DF no endereço eletrônico <http://www.iprev.df.gov.br/ eventos/avaliacao-atuarial.html>



dezessete reais) em patrimônio imobiliário e de cerca de R\$ 490.000.000 (quatrocentos e noventa milhões de reais) em participação societária no Banco de Brasília S.A. totalizando um patrimônio de R\$ 4.688.139.548,68 (quatro bilhões, seiscentos e oitenta e oito milhões, cento e trinta e nove mil, sessenta e oito centavos), enquanto que as reservas matemáticas necessárias ao cumprimento de todas as obrigações atuais e futuras do plano para os segurados vinculados ao Fundo Previdenciário perfazem o importe de R\$ 1.407.950.984,69 (um bilhão, quatrocentos e sete milhões, novecentos e cinquenta mil, novecentos e oitenta e quatro reais, sessenta e nove centavos)<sup>7</sup>.

IPREVD/DF

2.4. 4ª ETAPA DA AVALIAÇÃO ATUARIAL - CÁLCULO ATUARIAL - Fundo Capitalizado

Quadro 12: Variações dos Valores de Reservas e Ativo do Plano

Reservas Matemáticas (RMBaC + RMB)	Avaliação Atuarial 2015	Avaliação Atuarial 2016	Avaliação Atuarial 2017
(-) Reserva Matemática de Benefícios Concedidos (RMB)	R\$ 48.642.466,14	R\$ 65.058.466,97	R\$ 136.872.897,81
(-) Reserva Matemática de Benefícios a Conceder (RMBaC)	R\$ 658.319.277,24	R\$ 1.732.175.433,55	R\$ 1.271.078.097,84
Reservas Matemáticas (RMBaC + RMB)	R\$ 743.962.242,42	R\$ 1.787.231.802,93	R\$ 1.407.950.995,65
(+) Ativo Líquido do Plano	R\$ 2.531.244.157,63	R\$ 2.445.318.008,36	R\$ 2.997.065.731,68
Resultado Superavitário Atuarial	R\$ 1.787.281.915,48	R\$ 658.086.105,43	R\$ 1.589.114.746,03

R\$ 2.780.188.863,99 (\*\*\*) (mil reais)  
\*\*\*Sem ações do BRB, contabilizadas em 2017

18. Ou seja, considerando a taxa de meta atuarial de 5,5% prevista no momento da 2ª reversão de parte do superávit, ainda assim o Fundo Previdenciário apresentaria um excesso de recursos financeiros na ordem de R\$ 3.280.188.863,99 (três bilhões, duzentos e oitenta milhões, cento e oitenta e oito mil, quinhentos e sessenta e três reais, noventa e nove centavos).

19. Com a revisão da meta atuarial aprovada em março de 2017 para 5% o resultado superavitário do Fundo Previdenciário foi reduzido para cerca de R\$

<sup>7</sup> Valores considerando uma taxa de meta atuarial de 5,5% como estava previsto na Política de Investimentos para 2017, aprovada em dezembro de 2016, mais revisada em março de 2017 para se fixar a meta atuarial de 5%, considerando a alteração do panorama político, do mercado financeiro e econômico nacional (mudanças na SELIC, incertezas no cenário político, etc.).



1.900.000.000,00 (um bilhão e novecentos milhões de reais), incluindo ativos investidos no mercado, imóveis e participação societária no BRB.

20. Somente de ativos financeiros, com as duas retiradas, ainda restam como resultado superavitário cerca de R\$ 260.000.000,00 (duzentos e sessenta milhões de reais), sem considerar os imóveis e a participação societária do Fundo Previdenciário no BRB.

21. Já o Fundo Financeiro está com a seguinte situação financeira e atuarial:

IPREVDF

2.1. 4ª ETAPA DA AVALIAÇÃO ATUARIAL - CÁLCULO ATUARIAL - Fundo Financeiro

Descrição	Ativos	Aposentados	Pensionistas
Avaliação Atuarial 2015	61.149	40.490	9.118
Avaliação Atuarial 2016	61.518	40.976	9.391
Avaliação Atuarial 2017	65.955	44.938	9.903

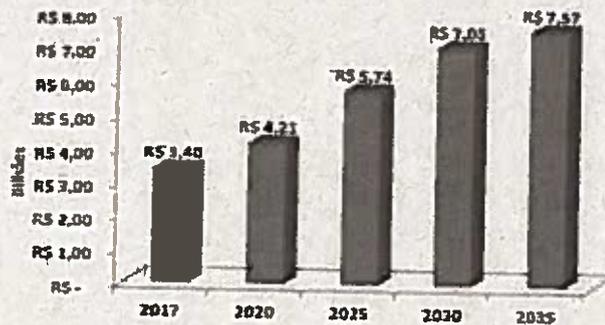
Déficit Técnico Atuarial (R\$ 256.901.622.685,87)



IPREV/DF

2.4. 4ª ETAPA DA AVALIAÇÃO ATUARIAL - CÁLCULO ATUARIAL - Fundo Financeiro

Déficit Financeiro Anual Projetado



22. Ou seja, segundo análise da Assessoria Especial de Atuária do Iprev/DF o déficit financeiro do Fundo Financeiro está projetado para o ano de 2017 no patamar de 3,4 bilhões, chegando ao final do ano de 2035 no montante de 7,57 bilhões, se nenhuma alteração estrutural ou paramétrica seja realizada no RPPS/DF. Já o déficit atuarial do Fundo Financeiro é de cerca de 257 bilhões de reais, o que significa que o RPPS/DF terá que adotar medidas gerenciais e normativas para cobrir no longo prazo todas as obrigações geradas pelo plano de benefícios, apenas em relação à massa de segurados que compõe o Fundo Financeiro.

23. Está evidente que em relação a ambos os fundos existe um desequilíbrio financeiro no plano de benefícios, desequilíbrio positivo no Fundo Previdenciário superavitário e desequilíbrio negativo no Fundo Financeiro deficitário, cabendo ao Distrito Federal, como ente mantenedor e garantidor do regime previdenciário, criar mecanismos gerenciais que possibilitem reduzir o déficit do Fundo Financeiro e tratar o superávit do Fundo Previdenciário, pois ambas as situações são incongruentes sob o aspecto de um adequado planejamento previdenciário.

24. O Governo do Distrito Federal tem empreendido medidas gerenciais concretas e estudos para equacionar o déficit do RPPS/DF, dentre as quais podemos citar:

- Aprovação da Lei Complementar nº 790/2008, para que a cobertura do risco social da maternidade das servidoras seja realizado através da concessão de licença maternidade, de natureza estatutária, com a extinção da previsão de



concessão do salário-maternidade, desonerando os fundos previdenciários da concessão dessa espécie previdenciária;

- O encaminhamento do PLC 19/2015 que trata da instituição da previdência complementar do servidor público do Distrito Federal, que tramita na Câmara Legislativa do Distrito Federal, tendo sido aprovado em duas comissões da casa legislativa no final de 2016 e aguardando deliberação final, que se espera ainda no ano de 2017;
- Redução temporária do custeio da cota patronal em relação aos segurados vinculados ao Fundo Previdenciário pela Lei Complementar nº 899/2015, nos exercícios de 2015 a 2018, passando o Distrito Federal a contribuir com 16,55% (dezesseis vírgula cinquenta e cinco por cento), ao invés de 22% como ocorre em relação à cota patronal dos segurados vinculados ao Fundo Financeiro<sup>3</sup>;
- Aprovação da Lei Complementar nº 922/2016, para que a cobertura do risco social da incapacidade temporária para o trabalho seja realizada através da concessão de licença para tratamento de saúde do servidor, de natureza estatutária, com a extinção da previsão de concessão do auxílio-doença, desonerando os fundos previdenciários da concessão dessa espécie previdenciária;
- Redução gradual nos últimos anos da meta atuarial do Fundo Previdenciário superavitário, sendo a última aprovada pelo Conselho de Administração do Iprev/DF no dia 28/03/2017 para 5% (cinco por cento) aplicável à Política de Investimentos do ano de 2017;
- Realização de estudos para iniciar a discussão sobre a alteração da Lei Complementar nº 769/2008, alinhando os critérios de elegibilidade do RPPS/DF com as regras estabelecidas pela União na Reforma da Previdência sob apreciação do Congresso Nacional na PEC 246;
- Realização de ajustes finais do processo licitatório para a contratação de empresa para a realização do censo previdenciário 2017.

25. O RPPS do Distrito Federal, atento às variáveis do mercado de capitais e ciente de que volume expressivo de seus recursos estão alocados em títulos da dívida pública, como determina a Lei e a Resolução nº 3.922/2010 do Conselho Monetário Nacional, vem, cautelosamente, efetuando a redução gradativa de sua meta atuarial com vistas a compatibilizar o volume de recursos do plano de benefícios com os cenários econômicos projetados para os exercícios seguintes.

<sup>3</sup> Os servidores contribuem com 11% da base de remuneração em ambos os fundos, nos termos do art. 60 da LC 769/2008.



26. Vejamos a evolução das metas atuariais fixadas pelo Iprev/DF para a sua política de investimentos:

Ano	Meta Atuarial
2009	6,0%
2010	6,0%
2011	6,0%
2012	6,0%
2013	6,0%
2014	5,75%
2015	5,5%
2016	5,5%
2017	5%

27. A partir de 2014 o Iprev/DF iniciou uma escalada de redução da meta atuarial do patamar máximo de 6% fixado pelo extinto Ministério da Previdência Social para 5% em 2017.

28. A recente redução da meta atuarial dos investimentos realizados pelo Iprev/DF no mercado financeiro para 5%, revisando a meta atuarial anterior de 5,5%, foi motivada pelas seguintes razões:

- ✓ Em novembro/2016 o COPOM cortou a taxa SELIC em 0,25%, para 13,75%, com alteração expressiva na política de juros do Governo nos meses seguintes;
- ✓ *Dez/2016*: Divulgação do IPCA de novembro 2016 abaixo das expectativas: 0,18% (mediana do mercado 0,27%);
- ✓ *Jan/2017*: O forte recuo da inflação levou o COPOM a intensificar o ritmo do corte da SELIC para 0,75% na sua reunião de janeiro, levando a taxa de juros para 13%;
- ✓ *Fev/2017*: Divulgação do IPCA de janeiro de 2017 abaixo das expectativas: 0,38% (mediana do mercado 0,42%), menor resultado para o mês de janeiro desde 1994, quando foi criado o Plano Real; COPOM realiza novo corte de 0,75%, levando a taxa SELIC para 12,25%;
- ✓ *Mar/2017*: IPCA de fevereiro de 0,33% (mediana do mercado previa 0,43%). Ata do COPOM sinalizou possível intensificação no ritmo dos cortes, e maioria do mercado já prevê corte de 1% na reunião de abril; Boletim Focus de 17 de março prevê SELIC de 8,86% ao final de 2017, o que repercutirá nos títulos investidos no mercado pelo Iprev/DF.

29. A redução da meta atuarial para 5%, embora reduza a reserva do superávit para abaixo dos 1,25 desejáveis em planos previdenciários, mediante a formação da reserva de contingência, certamente confere uma maior segurança gerencial do Iprev/DF na sua Política de Investimentos, por ser essa taxa atuarial mais factível com o cenário do mercado.

30. Assim, não se mostra adequada a afirmação de que o Distrito Federal tem se utilizado de medidas paliativas para a solução dos problemas financeiros do



RPPS/DF, sendo a reversão de recursos do fundo superavitário para o fundo deficitário uma das medidas gerenciais que, embora possa não ser considerada a ideal, viabilizaram o pagamento tempestivo dos benefícios devidos aos seus aposentados e pensionistas, considerando a real possibilidade de ocorrer uma situação esdrúxula do ponto de vista da governança pública, de realizar o pagamento tempestivo dos benefícios dos segurados vinculados ao Fundo Previdenciário, e o parcelamento ou atraso do pagamento de 54.861 aposentados e pensionistas vinculados ao Fundo Financeiro deficitário.

31. A utilização de parcela do superávit não é uma técnica inventada pelo GDF para solucionar seus problemas financeiros conjunturais, sendo bastante comum em regimes de previdência privada sua utilização, embora não haja regulamentação específica no âmbito dos Regimes Próprios dos servidores públicos.

32. Importante o registro de que a primeira operação de reversão de parcela do superávit financeiro do Fundo Previdenciário realizada pela Lei Complementar nº 899/2015 do Distrito Federal foi devidamente apreciada e aprovada pela SPPS/MF, sendo reconhecida sua legalidade que culminou com a prorrogação do Certificado de Regularidade Previdenciária no mês de novembro de 2016.

33. Não se compreende, neste momento, o motivo pelo qual levou a SP/MF a rever seu entendimento administrativo anterior e aplicá-lo para fatos ocorridos antes da mudança da interpretação administrativa, o que é vedado pela Lei 9.784/99 que disciplina o processo administrativo federal, como veremos mais adiante.

34. Já em relação à segunda operação empreendida pela LC 920/2016 do DF a SPPS/MF vem questionando sua legalidade sob o argumento de que causa prejuízo ao equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS/DF, afirmação essa que não se sustenta quando analisados os dados financeiros e atuariais do Fundo Previdenciário (vide análise atuarial de 2016 anexa elaborada pela CAIXA, utilizada como base técnica para a operação).

35. O Iprev/DF tem apresentado dados técnicos que afirmam a ausência de prejuízo do RPPS/DF em razão da aplicação das duas leis complementares que autorizaram a utilização de parcela do superávit de um de seus fundos para o custeio de benefícios concedidos pelo outro fundo (Fundo Financeiro).

36. O Fundo Previdenciário, mesmo com as duas reversões parciais do superávit, ainda permanece superavitário com um patrimônio global de R\$ 1.900.000.000,00 (um bilhão e novecentos milhões de reais)<sup>4</sup>, incluindo ativos investidos no mercado, imóveis e participação societária no BRB, com reservas financeiras de R\$

<sup>4</sup> Considerando a nova meta atuarial de 5%.



260.000.000,00 (duzentos e sessenta milhões de reais), sem considerar os imóveis e a participação societária do Fundo Previdenciário no BRB.

37. Onde estariam os dados técnicos que comprovam a existência de um desequilíbrio financeiro e atuarial do Fundo Previdenciário administrado pelo Iprev/DF como alegado pela Subsecretaria de Regimes Próprios?

38. Seria adequado ao órgão fiscalizador punir com a negativa da emissão do CRP em casos que as operações realizadas não causaram qualquer prejuízo à reserva de poupança e aos direitos previdenciários dos servidores do Distrito Federal?

39. Qual a lesão a direito ou perigo de dano que pode ser atribuível ao Distrito Federal na gestão dos seus dois fundos previdenciários?

40. Penalizar o RPPS/DF negando a futura renovação emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária em razão da utilização de parcela do superávit de um dos fundos contábeis, sem existir qualquer previsão em lei vedando essa operação, constando apenas regras de utilização do superávit para a redução do custeio do plano em ato infralegal (Portaria), viola o princípio constitucional da vedação da aplicação de sanções administrativas sem prévia cominação legal.

CF/88:

Art. 5º. (...) XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;

41. O STF tem entendimento unânime ao reconhecer a abusividade de restrições emanadas da União na qualidade de ente regulador quando as sanções administrativas não estiverem lastreadas em lei em sentido estrito, como se observa das seguintes decisões:

CADASTRO ÚNICO DE CONVÊNIO (CAUC) - SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL - (INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 01/2003) - INCLUSÃO, NESSE CADASTRO FEDERAL, DE ENTIDADES ESTADUAIS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, POR EFEITO DE INADIMPLEMENTO OBRIGACIONAL EM QUE TERIAM ELAS INCIDIDO - CONSEQÜENTE IMPOSIÇÃO, AO ESTADO-MEMBRO, EM VIRTUDE DE ALEGADO DESCUMPRIMENTO, POR SEUS ENTES MENORES, DAS RESPECTIVAS OBRIGAÇÕES, DE LIMITAÇÕES DE ORDEM JURÍDICA, EM DECORRÊNCIA DA MERA VINCULAÇÃO ADMINISTRATIVA, A ELE, ENQUANTO ENTE POLÍTICO MAIOR, DAS EMPRESAS ESTATAIS INADIMPLENTES - NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL COMO REQUISITO LEGITIMADOR DA INCLUSÃO, NO CAUC, DE QUALQUER ENTE ESTATAL OU DE ÓRGÃOS OU ENTIDADES A ELE VINCULADOS - PRETENSÃO CAUTELAR FUNDADA NAS ALEGAÇÕES DE TRANSGRESSÃO À GARANTIA DO "DUE PROCESS OF LAW", DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA



INTRASCENDÊNCIA DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE DIREITOS E DE DESRESPEITO AO POSTULADO DA RESERVA DE LEI FORMAL - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA - DECISÃO DO RELATOR REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INSCRIÇÃO NO CADASTRO ÚNICO DE CONVÊNIO (CAUC) E ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA INTRASCENDÊNCIA DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE DIREITOS. - O postulado da intrascendência impede que sanções e restrições de ordem jurídica superem a dimensão estritamente pessoal do infrator. Em virtude desse princípio, as limitações jurídicas que derivam da inscrição, no CAUC, das autarquias, das empresas governamentais ou das entidades parastatais não podem atingir os Estados-membros ou o Distrito Federal, projetando, sobre estes, consequências jurídicas desfavoráveis e gravesas, pois o inadimplemento obrigacional - por revelar-se unicamente imputável aos entes menores integrantes da administração descentralizada - só a estes pode afetar. - Os Estados-membros e o Distrito Federal, em consequência, não podem sofrer limitações em sua esfera jurídica motivadas pelo só fato de se acharem administrativamente vinculadas, a eles, as autarquias, as entidades parastatais, as sociedades sujeitas a seu poder de controle e as empresas governamentais alegadamente inadimplentes e que, por tal motivo, hajam sido incluídas em cadastros federais (CAUC, SIAFI, CADIN, v.g.). LIMITAÇÃO DE DIREITOS E NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA, PARA EFEITO DE SUA IMPOSIÇÃO, DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. - A imposição estatal de restrições de ordem jurídica, quer se concretize na esfera judicial, quer se realize no âmbito estritamente administrativo (como sucede com a inclusão de supostos devedores em cadastros públicos de inadimplentes), supõe, para legitimar-se constitucionalmente, o efetivo respeito, pelo Poder Público, da garantia indisponível do "due process of law", assegurada, pela Constituição da República (art. 5º, LIV), à generalidade das pessoas, inclusive às próprias pessoas jurídicas do direito público, eis que o Estado, em tema de limitação ou supressão de direitos, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva e arbitrária. Doutrina. Precedentes. A RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL QUALIFICA-SE COMO INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS. - O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal. - O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua "contra legem" ou "praeter legem", não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, inciso V, da Constituição da República e que lhe permite "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)". Doutrina. Precedentes (RE 318.873-Agr/SC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.). Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN nº 01/2005.

(STF AC-Agr-QO 1033. Relator: Ministro CELSO DE MELLO)

42. A mesma Corte Constitucional também é unânime ao declarar que as restrições impostas pela Lei 9.717/98 para suspender a emissão da Certidão de Regularidade Previdenciária aos entes federativos decorrem do exercício pela



**União de um extravasamento do seu poder regulatório em matéria previdenciária, a saber:**

**AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. FINANCEIRO E ADMINISTRATIVO. NEGATIVA DE EXPEDIÇÃO DO CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA - CRP. LEI 9.717/1998. EXTRAVASAMENTO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO RELATIVA ÀS NORMAS GERAIS SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL. PRECEDENTES. RECURSO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. APLICAÇÃO DE NOVA SUCUMBÊNCIA. AGRAVO DESPROVIDO. (STF, RE 795923 AgR / PB - PARAÍBA. Relator(a): MIn, LUIZ FUX. Julgamento: 17/02/2017. Órgão Julgador: Primeira Turma)**

**CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. EXPEDIÇÃO DO CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA - CRP. LEI 9.717/1998. EXTRAVASAMENTO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO RELATIVA ÀS NORMAS GERAIS SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL. PRECEDENTES. 1. Nos termos da jurisprudência da Corte, a União, ao editar a Lei 9.717/1998 e o Decreto 3.788/2001, extrapolou os limites de sua competência constitucional. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, RE R27541 AgR / PE - PERNAMBUCO. Relator(a): MIn. TEORI ZAVASCKI. Julgamento: 07/10/2016. Órgão Julgador: Segunda Turma)**

43. Previamente à edição da LC 920/2016, a Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, por intermédio do ofício nº 931/2016 GAB/SEF, informou expressamente ao Iprev/DF que, diante do déficit financeiro de mais de 400 milhões de reais até o fim do exercício, não seria possível garantir que o Tesouro Distrital conseguiria efetuar repasses para suprir a insuficiência financeira para o pagamento das folhas de aposentados e pensionistas de dezembro/2016, janeiro/2017 e fevereiro/2017, decorrente do fato de as despesas do Fundo Financeiro serem maiores que suas receitas arrecadadas.

44. Diante desse cenário fiscal, o GDF propôs a edição de nova Lei Complementar permitindo a excepcional utilização do superávit do fundo capitalizado do Iprev/DF para arcar, momentaneamente, com despesas do Fundo Financeiro, mediante a pronta recomposição deste referido superávit por intermédio da cessão de ações do Banco de Brasília/BRB.

45. A Câmara Legislativa do Distrito Federal, compreendendo a urgência e relevância da matéria, exercendo sua autonomia institucional por meio dos Deputados Distritais que representam a população do Distrito Federal, aprovou por larga maioria a autorização legal que permitiu que o Fundo Previdenciário DFPREV - de natureza capitalizada, auxiliasse o Fundo Financeiro no pagamento dos aposentados e pensionistas, sem que tal operação representasse qualquer risco à saúde financeira do Fundo Previdenciário.



46. É importante destacar, ainda, que a operação aprovada na CLDF, repita-se, Lei Complementar soberana, editada pela Casa Legislativa competente, observado o devido processo legislativo e dentro da noção de que aos Estados podem legislar concorrentemente sobre matéria previdenciária (art. 24, XII da CF/88<sup>5</sup>), em síntese, importa apenas na utilização de parcela do superávit atuarial do Fundo Previdenciário, acrescida da destinação de um reforço patrimonial consistente na participação societária do Iprev/DF no Banco de Brasília, em absoluta harmonia com o que dispõe o artigo 249 da CF/88, não comprometendo o equilíbrio financeiro e atuarial do Fundo Previdenciário no longo prazo.

47. É importante sublinhar: o Fundo Previdenciário continuará superavitário. Tal afirmação decorre de análises atuariais realizadas pelo Iprev/DF e pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL que juntamos nesta oportunidade.

48. Por inexistir um tratamento normativo do órgão regulador federal para as situações de superávit financeiro e atuarial dos fundos previdenciários administrados pelos RPPS's, embora essa prática já seja adotada com regularidade pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (previdência privada), o Distrito Federal tem apresentado Projetos de Lei Complementar para que o Poder Legislativo do Distrito Federal construa uma solução conjunta com o Poder Executivo, a fim de evitar que parcela dos aposentados e pensionistas recebam seus benefícios em dia e outra parcela seja prejudicada com o atraso ou o não pagamento das suas prestações previdenciárias.

49. Vejamos o teor da LC 920/2016 ora questionada pela SPPS/MF:

Lei Complementar nº 920/2016:

Art. 1º Fica o Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal - IPREV/DF autorizado a reverter do Fundo Previdenciário do Distrito Federal - DFPREV para o Fundo Financeiro de Previdência, previstos no art. 73 da Lei Complementar nº 769, de 30 de junho de 2008, até 75% do valor correspondente ao superávit técnico atuarial relativo ao DFPREV, conforme avaliação atuarial de 2016 realizada pela Caixa, observado o seguinte:

I - o valor revertido é considerado superávit financeiro e atuarial, ou seja, o volume dos ativos pertencentes ao plano de benefícios supera os compromissos de benefícios concedidos e a conceder dos segurados abrangidos pelo DFPREV;

II - o valor revertido somente pode ser usado para pagamento de despesas (folha e encargos) com inativos e pensionistas do Fundo Financeiro de Previdência ocorridas a partir da data da reversão;

III - as receitas provenientes da contribuição previdenciária do segurado incidente sobre seus proventos ou pensões pertencem ao Fundo Financeiro de Previdência;

IV - as despesas pagas com os valores revertidos na forma desta Lei Complementar não são computadas para os efeitos dos limites fixados na Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal;

<sup>5</sup> CF/88: Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (... ) XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;



V - os valores revertidos devem ser objeto de recomposição ao DFPREV por intermédio da cessão de proporcional participação acionária do Distrito Federal no Banco de Brasília S.A. - BRB, sociedade de economia mista.

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.

Art. 3º A Secretaria de Estado de Fazenda, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão e o IPREV/DF devem adotar as medidas necessárias à implementação desta Lei Complementar.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 1º de dezembro de 2016  
129ª da República e 57ª de Brasília  
RODRIGO ROLLEMBERG

50. A LC 920/2016 previu a retirada de 75% do superávit atuarial do Fundo Previdenciário do Distrito Federal – DFPREV para pagamento de benefícios previdenciários aos segurados vinculados ao Fundo Financeiro de Previdência – SEGURIDADE SOCIAL, ambos disciplinados pela Lei Complementar nº 769/2008.

51. Um primeiro aspecto que deve ser considerado em relação à LC 920/2016 é que os recursos pertencentes ao Fundo Previdenciário transferidos ao Fundo Financeiro mantiveram-se afetados exclusivamente ao pagamento de benefícios previdenciários, sendo que de aposentados e pensionistas vinculados a outro fundo contábil do Distrito Federal (Fundo Financeiro).

52. Os valores do superávit do Fundo Previdenciário não tiveram desvirtuada sua natureza jurídica, nem foram utilizados para a cobertura de despesas outras do Distrito Federal. Os valores foram retirados para pagamento de benefícios previdenciários de aposentados e pensionistas dada a impossibilidade momentânea do ente em arcar com o aporte por insuficiência.



53. Outro ponto a ser considerado, é que, não obstante a utilização do superávit seja uma decorrência natural para fundos contábeis que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro positivo, ou seja, existem mais recursos que o necessário para o pagamento dos benefícios concedidos e a conceder, a LC 920/2016 foi além do que normalmente é exigido pela legislação congênere nessas situações quando determinou a recomposição dos valores transferidos entres os fundos previdenciários, transferindo parte da participação societária do Distrito Federal no Banco de Brasília S.A (BRB) ao Iprev/DF, com escrituração contábil desse ativo no Fundo Previdenciário de onde foram retirados os recursos financeiros, o que bem demonstra a preocupação do Governo do Distrito Federal com a saúde financeira dos fundos previdenciários do RPPS/DF.

54. Ademais, quanto à natureza jurídica da operação questionada pela SP/MF nesta oportunidade, é indubitosa que a solução encontrada pelo Poder Legislativo do Distrito Federal trata da utilização de superávit financeiro e atuarial com o reforço patrimonial do Fundo Previdenciário, sendo juridicamente inadequada e temerária a afirmação da SPPS/MF de que a operação se caracterizaria como um "empréstimo"<sup>6</sup> ou uma "doação em pagamento", institutos estes do direito civil que possuem natureza jurídica e requisitos complementemente distintos da operação ora analisada.

55. É importante ressaltar, fazendo-se um paralelo com a utilização do superávit nas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (LC 109/2001 e Resolução CGPC nº 26/2008), operação também regulada e fiscalizada pelo Ministério da Fazenda através do Conselho Nacional de Previdência Complementar - CNPC, que o art. 20 da Lei Complementar nº 109/2001 (lei geral da previdência privada) exige nos planos privados superavitários a criação de uma reserva de contingência de 25%, com o objetivo de garantir o pagamento dos benefícios previdenciários, e os recursos financeiros que excedem esse patamar formam outra rubrica contábil denominada de reserva especial, a qual tem como objetivo a revisão do plano de benefícios.

56. Na formação da reserva especial o órgão regulador do regime de previdência complementar permite a utilização do superávit da reserva especial para:

- a) a redução de alíquotas das contribuições;
- b) o aumento do valor da renda mensal;
- c) a reversão dos valores em favor dos participantes e do patrocinador do plano de benefícios, na proporção da sua participação contributiva.

<sup>6</sup> Empréstimo é, por definição legal, uma espécie de contrato. Poderia a edição de uma lei ser considerada um contrato? Contrato é acordo de vontade.



57. Vejamos o que dizem a LC 109/2001 (federal) e a Resolução CGPC nº 26/2008 sobre a matéria da utilização do superávit dos planos de previdência privada:

LC 109/2001:

Art. 20. O resultado superavitário dos planos de benefícios das entidades fechadas, ao final do exercício, satisfeitas as exigências regulamentares relativas aos mencionados planos, será destinado à constituição de reserva de contingência, para garantia de benefícios, até o limite de vinte e cinco por cento do valor das reservas matemáticas.

§ 1º Constituída a reserva de contingência, com os valores excedentes será constituída reserva especial para revisão do plano de benefícios.

§ 2º A não utilização da reserva especial por três exercícios consecutivos determinará a revisão obrigatória do plano de benefícios da entidade.

§ 3º Se a revisão do plano de benefícios implicar redução de contribuições, deverá ser levada em consideração a proporção existente entre as contribuições dos patrocinadores e dos participantes, inclusive dos assistidos.

Resolução CGPC nº 26/2008

SEÇÃO IV

Das Formas de Revisão do Plano de Benefícios

Art. 19. A EFPC, na determinação das formas e dos prazos para a utilização da reserva especial, observado o disposto no art. 9º, deverá levar em consideração a perenidade das causas que deram origem ao superávit que ensejou a constituição da reserva especial, bem como a necessidade de liquidez para fazer frente aos compromissos do plano de benefícios.

Art. 20. Cabe ao Conselho Deliberativo ou a outra instância competente para a decisão, como estabelecido no estatuto da EFPC, deliberar, por maioria absoluta de seus membros, acerca das medidas, prazos, valores e condições para a utilização da reserva especial, admitindo-se, em relação aos participantes e assistidos e ao patrocinador, observados os arts. 15 e 16, as seguintes formas, a serem sucessivamente adotadas:

I - redução parcial de contribuições;

II - redução integral ou suspensão da cobrança de contribuições no montante equivalente à, pelo menos, três exercícios;

ou III - melhoria dos benefícios e/ou reversão de valores de forma parcelada aos participantes, aos assistidos e/ou ao patrocinador.

Parágrafo único. Caso as formas previstas nos incisos I e II não alcancem os assistidos, a EFPC poderá promover a melhoria dos benefícios dos assistidos prevista no inciso III simultaneamente com aquelas formas.

Art. 21. A destinação da reserva especial será precedida de comunicação ao patrocinador do plano de benefícios. Parágrafo único. Em relação aos planos de benefícios patrocinados pelos entes de que trata o art. 1º da Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001, a destinação da reserva especial, quando ocorrer nos termos do disposto no inciso III do art. 20, deverá ser precedida da manifestação favorável do patrocinador e do órgão responsável pela sua supervisão, coordenação e controle.

CAPÍTULO I

Da Reserva de Contingência e da Reserva Especial



Art. 7º O resultado superavitário do plano de benefícios será destinado à constituição de reserva de contingência, até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor das reservas matemáticas, para garantia dos benefícios contratados, em face de eventos futuros e incertos. Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput, serão consideradas as reservas matemáticas atribuíveis aos benefícios cujo valor ou nível seja previamente estabelecido e cujo custeio seja determinado atuarialmente, de forma a assegurar sua concessão e manutenção, bem como àqueles que adquirem característica de benefício definido na fase de concessão.

Art. 8º Após a constituição da reserva de contingência, no montante integral de 25% (vinte e cinco por cento) do valor das reservas matemáticas, os recursos excedentes serão empregados na constituição da reserva especial para a revisão do plano de benefícios.

58. Ou seja, na previdência privada se os planos de benefícios são superavitários, após resguardada uma reserva de contingência de 25% (colchão de solvência financeiro adicional para utilização em momentos de aumento do custeio do plano), poderão os entes gestores realizar a revisão do plano, utilizando os recursos excedentes até mesmo para realizar a devolução das reservas aos segurados e ao ente patrocinador (empregador).

59. Já para os RPPS não existe disciplina normativa para as situações em que o ente federativo possua dois fundos contábeis, um em situação de déficit e o outro de superávit financeiro e atuarial.

60. Na própria Portaria nº 403/2008 do MPS, embora não esteja taxativamente prevista a possibilidade da utilização do superávit atuarial do plano para situações outras que não para a redução do custeio do plano de benefícios deve ser garantido um nível de cobertura igual ou superior a 1,25 nos cinco exercícios consecutivos para os planos superavitários. Vejamos:

**Portaria nº 403/2008:**

**Seção VIII - Das Disposições Gerais e Finais**

Art. 25. A revisão do plano de custeio que implique em redução das alíquotas ou aportes destinados ao RPPS deverá ser submetida previamente à aprovação da SPPS e deverá atender, cumulativamente, os seguintes parâmetros: (Nova redação dada pela PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013)

I - Índice de Cobertura igual ou superior a 1,25 em, no mínimo, cinco exercícios consecutivos, para os planos superavitários; (Incluído pela PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013)

II - a avaliação atuarial indicativa da revisão tenha sido fundamentada em base cadastral atualizada, completa e consistente, inclusive no que se refere ao tempo de serviço e de contribuição anterior dos segurados; (Incluído pela PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013)

III - os bens, direitos e demais ativos considerados na apuração do resultado atuarial estejam avaliados a valor de mercado e apresentem liquidez compatível com as obrigações do plano de benefícios; (Incluído pela PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013)



IV - o histórico da rentabilidade das aplicações e investimentos dos recursos do RPPS não tenha apresentado performance inferior à meta estabelecida na política anual de investimentos dos três últimos exercícios; (Incluído pela PORTARIA MPS N° 21, DE 16/01/2013)

V - a taxa de juros utilizada na avaliação atuarial seja condizente com a meta estabelecida na política de investimentos dos recursos do RPPS, em perspectiva de longo prazo. (Incluído pela PORTARIA MPS N° 21, DE 16/01/2013)

61. Isto posto, a solução encontrada pelo Distrito Federal para o pagamento dos benefícios previdenciários devidos aos servidores vinculados ao Fundo Financeiro, com a utilização do superávit atuarial do Fundo Previdenciário, não se apresenta estranha às normas previdenciárias, especialmente se considerarmos que o caso da Lei Complementar n° 920/2016 do Distrito Federal previu a recomposição do valor retirado do Fundo Previdenciário por outro ativo de considerável valor mercadológico (participação societária no Banco de Brasília), a qual também renderá dividendos ao Fundo Previdenciário com a distribuição dos resultados e lucros advindos da atividade da instituição financeira.

62. Em nenhum momento a legislação exige a recomposição dos valores utilizados a título de superávit, o que evidencia ser o instituto da utilização do superávit em planos superavitários uma realidade em matéria de gestão de planos previdenciários.

63. A LC 920/2016, mesmo ausente marco regulatório, além de preservar o volume de recursos necessários ao pagamento dos benefícios concedidos e a conceder do Fundo Previdenciário - DFPREV, manteve uma reserva de contingência no percentual de 25%, idêntica aquela adotada nos planos de previdência privada, autorizando a utilização de apenas 75% do superávit atuarial, tudo com base na Avaliação Atuarial de 2016 (exercício financeiro de 2015) elaborada pela Caixa Econômica Federal<sup>8</sup>.

64. Desse modo, a operação realizada pela LC 920/2016 preservou todo o patrimônio previdenciário necessário ao pagamento dos benefícios concedidos e a conceder do Fundo Previdenciário DFPREV, além de recompor a parcela do superávit por meio de ativo vinculado por lei (participação societária no BRB). Como proposta de *lege ferenda*, considerando que a Lei n° 9.717/98 criou a possibilidade dos RPPS's administrarem fundos capitalizados, o órgão regulador deveria propor ao Congresso Nacional um aprimoramento da legislação previdenciária, para também contemplar um regramento para a utilização do superávit nos planos de benefícios dos servidores públicos, considerando que atenta contra a lógica do sistema a formação de volumoso excedente patrimonial sem qualquer perspectiva de sua utilização.

<sup>7</sup> No ano de 2016, o lucro do BRB ficou no patamar de R\$ 200,5 milhões, como divulgado em entrevista do seu Presidente no ao Correio Braziliense em 29/03/2017 ([http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2017/03/29/interna\\_cidadesdf.584374/momento-e-de-investir-em-tecnologia-avalia-presidente-do-brb.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2017/03/29/interna_cidadesdf.584374/momento-e-de-investir-em-tecnologia-avalia-presidente-do-brb.shtml)).

<sup>8</sup> <http://www.iprev.df.gov.br/avaliacao-atuarial.html>



65. Vedar peremptoriamente a utilização do superávit financeiro e atuarial dos fundos previdenciários dos RPPS's, sem uma justificativa legal e técnica razoável, não contribui para a adequada supervisão esperada dos órgãos reguladores e fiscalizadores do sistema previdenciário.

66. Ressalte-se, por fim, que o próprio parecer proferido pela SPPS sustenta que, a partir da feição superavitária do plano capitalizado, deveria o Distrito Federal trilhar o caminho da redução de alíquotas para o referido plano.

67. Na prática, isto é um reconhecimento de que a construção do superávit se deu pela excessiva acumulação de reservas a partir de uma excedente taxaço do Distrito Federal, por intermédio de uma alíquota patronal excessiva. As alíquotas a maior cobradas no passado geraram um superávit que poderiam ser compensados com uma alíquota menor no futuro.

68. A afirmação de que o superávit decorre do excesso de cota patronal, sustenta-se no fato de que o RPSS do DF não poderia cobrar menos de 11% dos servidores, conforme determina a Lei 9.717/98.

69. No caso do DF, entretanto, a LC 899/2015 já sinaliza que as alíquotas voltaram ao teto de 22% a partir de 2019, o que não faz frear o crescimento do superávit.

70. Sendo assim, como lei específica não permitirá esse "encontro" no futuro, não é desarrazoado imaginar que a utilização desse superávit (criado majoritariamente por excesso de cota patronal), pode ser de alguma forma revertido em favor do próprio sistema, ao invés de simplesmente ser devolvido ao Distrito Federal, que custou um plano em patamar superior ao custo normal dele<sup>9</sup>.

71. Esses valores pagos a maior no Plano Capitalizado, muita falta fizeram no custeio do Plano Financeiro.

#### DO ENFRENTAMENTO DE TODOS OS QUESTIONAMENTOS CONSTANTES NO PARECER Nº 37/2017/CGACT/DRPSP/SPPS/MF

*a) Que seria obrigatória a criação nos RPPS de fundos previdenciários capitalizados, nos termos do art. 249 da CF/88, com o objetivo de se promover o equilíbrio financeiro e atuarial do*

<sup>9</sup> O custo efetivo do plano capitalizado sempre gravitou em torno de 24,8%, ao passo que entre 2008/2018 o custeio médio do plano ficou na casa de 31,36% (07 anos em 33% e 03 anos em 27,55%). O custeio a maior foi o fator preponderante na formação do superávit.



*sistema previdenciário, separando os recursos do tesouro dos recursos destinados ao custeio previdenciário (itens 5, 12);*

72. Com a devida vênia, contrariamente ao defendido na decisão recorrida, a Constituição quando tratou dos RPPS's no art. 249 não exigiu a criação de fundos contábeis de natureza previdenciária, nem impôs a segregação de massas, nem tampouco exigiu a consequente vinculação de recursos de um fundo previdenciário aos seus respectivos servidores como um princípio informador do sistema.

73. Ao contrário, o texto constitucional no seu art. 249 deixou a criação de um fundo de caráter previdenciário como uma opção para cada ente, senão vejamos:

Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.

74. O texto constitucional previu a criação de fundos contábeis que buscavam tornar mais transparente tanto o ingresso das receitas, quanto as despesas de natureza previdenciária realizadas pelos entes federativos, separando os recursos arrecadados para o custeio das despesas previdenciárias em relação às receitas e despesas do ente federativo relacionadas aos gastos gerais realizados pelo Estado.

75. A Lei Federal nº 9.717/98 reproduziu o texto constitucional quando "facultou à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária" (Art. 6º), estabelecendo algumas condições para que esses fundos contábeis fossem criados como: *existência de conta do fundo distinta da conta do Tesouro da unidade federativa; aplicação de recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional; vedação da utilização de recursos do fundo de bens, direitos e ativos para empréstimos de qualquer natureza, inclusive à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a entidades da administração indireta e aos respectivos segurados; vedação à aplicação de recursos em títulos públicos, com exceção de títulos do Governo Federal; avaliação de bens, direitos e ativos de qualquer natureza integrados ao fundo; estabelecimento de limites para a taxa de administração, conforme parâmetros gerais; constituição e extinção do fundo mediante lei.*

76. A própria Portaria nº 403/2008 editada pelo extinto Ministério da Previdência Social não impôs a criação de fundos contábeis previdenciários, nem tampouco a segregação de massas. Tal ato normativo prevê apenas a exigência de o ente federativo com RPPS deficitário promover um plano de amortização do déficit atuarial, no prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos, com a instituição de alíquotas suplementares, e, na



inviabilidade técnica da superação do déficit, sugere a mesma norma a segregação de massas dos segurados.

**Portaria nº 403/2008**

Art. 18. No caso da avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento.

§ 1º O plano de amortização deverá estabelecer um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit atuarial.

§ 2º O plano de amortização poderá ser revisto nas reavaliações atuariais anuais, respeitando sempre o período remanescente para o equacionamento, contado a partir do marco inicial estabelecido pela implementação do plano de amortização inicial.

Art. 19. O plano de amortização indicado no Parecer Atuarial somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo.

§ 1º O plano de amortização poderá consistir no estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar ou em aportes periódicos cujos valores sejam preestabelecidos.

§ 2º A definição do plano de amortização deverá ser acompanhada de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (Nova redação dada pela PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013)

§ 3º Poderão ser aportados ao RPPS, mediante lei do ente federativo, bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para constituição dos fundos referidos no art. 249 da Constituição Federal, para o equacionamento do déficit atuarial, desde que garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios. (Incluído pela PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013)

**Seção VI - Da Segregação da Massa**

Art. 20. Na hipótese de inviabilidade do plano de amortização previsto nos art. 18 e 19 para o equacionamento do déficit atuarial do RPPS, será admitida a segregação da massa de seus segurados, observados os princípios da eficiência e economicidade na realocação dos recursos financeiros do RPPS e na composição das submassas, e os demais parâmetros estabelecidos nesta Portaria. (Nova redação dada pela PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013)

(...)

77. Não negamos que é acertada a criação de fundos contábeis de natureza previdenciária para a boa gestão dos recursos previdenciários em RPPS com situação de déficit atuarial, tanto que o Distrito Federal criou dois fundos previdenciários no ano de 2008, com massas segregadas, prevendo que essa seria a melhor medida para equacionar o déficit financeiro e atuarial no longo prazo.

78. Como uma primeira conclusão, podemos afirmar que, considerando a literalidade dos textos da Constituição Federal e da Lei nº 9.717/98 e da Portaria MPS 403/2008, a segregação de massas e a criação de fundos capitalizados pelos entes federativos não estão sustentadas na literalidade da lei, sem sequer em ato normativo



infralegal do órgão fiscalizador, sendo uma interpretação que emana do órgão fiscalizador, ao nosso entender de forma equivocada.

79. A tese adotada pela SP/MF inova juridicamente, criando obrigação inexistente nas leis previdenciárias.

80. Se a criação do fundo é obrigatória, bem como a utilização do regime de capitalização em massas segregadas, porque a União não adotou até o momento essas regras constitucionais?

81. Por que a União não segregou sua massa de segurados para viabilizar a sustentabilidade do seu RPPS (que é deficitário), se é obrigatória tal medida?

82. Seria legítimo ao órgão fiscalizador impor a segregação absoluta do custeio, vedando a utilização de parcela do superávit apenas em relação aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal, enquanto o ente central (União), em situação deverás deficitária, não observa o comando constitucional que afirma a SP/MF estar o DF violando?

*b) Que no RPPS não se apresentaria a dimensão externa do princípio da solidariedade, correspondente ao auxílio mútuo entre grupos diversos de servidores, mas apenas a solidariedade interna entre os segurados de um mesmo grupo, bem como a solidariedade temporal quanto ao mutualismo no financiamento entre as gerações atual e futura de segurados e beneficiários, afirmando que não seria possível a transferência de recursos entre fundos vinculados a grupos distintos de segurados, com direitos e obrigações próprias, que não se confundem com os do outro grupo, sendo incomunicáveis as obrigações previdenciárias de cada grupo (itens 41 e 42);*

*c) Que a compartimentação definitiva do patrimônio e das submassas de fundos segregados é medida imprescindível para o equilíbrio financeiro e atuarial do plano de benefícios. Assim, instituída a segregação de massa não se pode destinar 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, não saneando o caráter irregular da medida a recomposição patrimonial empreendida pela LC 920/2016 do Distrito Federal (itens 54-56);*

83. Concordamos com a SP/MF quando afirma que o princípio da solidariedade se apresenta de forma diversa quando analisado o RGPS e o RPPS, discordando apenas em relação à não aplicação desse princípio constitucional quando um mesmo RPPS tem mais de um fundo contábil previdenciário.



84. De fato, o princípio da solidariedade se apresenta em sua plenitude em relação ao custeio do RGPS, quando não apenas os beneficiários do regime (trabalhadores da iniciativa privada, na sua grande maioria) participam do custeio através do aporte de contribuições previdenciárias, mas toda a sociedade através do pagamento de tributos.

85. Vejamos que o art. 195 da CF/88 elenca grande variedade de fonte de custeio da seguridade social, onde está incluída a previdência social dos trabalhadores da iniciativa privada:

CF/88: Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 1º - As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

§ 2º A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

§ 3º A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

§ 4º A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.

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

§ 6º As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b".

§ 7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção



e farão jus aos benefícios nos termos da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

§ 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 11. É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais de que tratam os incisos I, a, e II deste artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 12. A lei definirá os setores de atividade econômica para os quais as contribuições incidentes na forma dos incisos I, b, e IV do caput, serão não-cumulativas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 13. Aplica-se o disposto no § 12 inclusive na hipótese de substituição gradual, total ou parcial, da contribuição incidente na forma do inciso I, a, pela incidente sobre a receita ou o faturamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

86. Já no RPPS, o custeio dos planos de benefícios dos servidores possui uma característica que mais se aproxima ao seguro social contributivo, quando as reservas financeiras são aportadas pelos beneficiários diretos da relação jurídica (servidor, aposentado, pensionista e ente público), não se estabelecendo uma relação direta do custeio para toda a sociedade<sup>10</sup>.

CF/88: Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)

87. Essa é uma diferença marcante entre o RGPS e o RPPS, pois no primeiro, por estar incluída a Previdência Social na Seguridade Social, que também abrange os serviços públicos da área de Assistência Social e Saúde, propôs o Poder Constituinte que toda a sociedade deveria contribuir para o custeio do regime geral previdenciário, enquanto que no RPPS a relação jurídica de custeio deveria ser composta apenas entre o "prestador" e o "tomador dos serviços".

88. Ocorre que no RPPS, quando a legislação admite a segregação de massas de segurados para uma melhor gestão financeira do plano, em especial em planos deficitários, surge o questionamento sobre o caráter absoluto ou não da comunicação de recursos entre os fundos contábeis criados para gerenciar os recursos financeiros.

<sup>10</sup> A sociedade participa apenas indiretamente com o custeio do plano, considerando que o ente público patrocinador do plano de benefícios recebe os tributos e, através deles, faz o repasse das contribuições previdenciárias.



89. Segundo a decisão do órgão fiscalizador ora apreciada, não haveria qualquer possibilidade da comunicação de recursos financeiros quando o RPPS possuir dois fundos contábeis com massas de segurados segregadas, fazendo apenas uma ressalva: a possibilidade de nova segregação de massas.

90. A defesa por parte do órgão fiscalizador da possibilidade da realização de nova segregação da massa de segurados do Fundo Previdenciário capitalizado, transferindo outra parcela da massa de segurados que compõe o Fundo Financeiro deficitário, vai na contramão da própria tese defendida pela Secretaria de Previdência da impossibilidade absoluta da utilização de recursos de um fundo para custear benefícios de outro fundo, pois nesses casos haveria a migração de massas de segurados, bem como a utilização de recursos do Fundo Previdenciário para pagamento de benefícios de segurados que estavam vinculados ao Fundo Financeiro.

91. O Iprev/DF defende a possibilidade da utilização de recursos financeiros decorrentes da parcela do superávit financeiro e atuarial produzido por um dos fundos, para auxílio no pagamento de benefícios devidos pelo outro fundo, não havendo na legislação vedação expressa a tal operação.

92. A segregação de massas de segurados somente se realiza para fins contábeis e de custeio, não se eliminando integralmente esse dever de cooperação financeira quando em situações conjunturais um dos fundos contábeis estiver com dificuldades financeiras.

93. Mas, decerto, esse auxílio financeiro temporário e conjuntural não deve se realizar em qualquer situação. É necessário que esteja demonstrado tecnicamente que o fundo do qual serão retirados recursos financeiros não terá comprometida sua sustentabilidade no longo prazo.

94. Nesses casos, em que a situação superavitária de um dos fundos previdenciários estiver tecnicamente demonstrada, não se mostra razoável se aplicar penalidades ao ente federativo pelo fato de se realizar o pagamento de benefícios contabilizados no outro fundo, desde que garantida a segurança jurídica, financeira e atuarial do RPPS como um todo.

95. Em matéria de gestão previdenciária não deve existir o mantra ou o dogma intransponível da impossibilidade da utilização de parte do superávit para o custeio de benefícios de outro fundo, pois o RPPS é uma realidade jurídica única para o ente federativo, e deve ser analisado considerando a realidade financeira e atuarial de ambos os fundos, quando segregadas as massas de segurados.

96. Qual seria a razão para se vedar peremptoriamente a utilização de parcela do superávit atuarial se ao fim e ao cabo caberá ao ente federativo assumir todas as obrigações financeiras do plano de benefícios, quando necessário?



97. Nos planos de benefícios da previdência privada admite-se a utilização do superávit, com elevados riscos jurídicos e financeiros se comparáveis ao RPPS, já que neste existe a garantia financeira quanto ao cumprimento das obrigações previdenciárias pela entidade pública, considerando toda a sua capacidade de se autofinanciar através da arrecadação tributária.

98. Qual o sentido da negativa pura e simples da utilização de parte do superávit em RPPS?

99. No RPPS, mesmo com a segregação de massas e a criação de dois fundos previdenciários, um sob o regime de repartição simples e outro de capitalização, tal fato não implica na existência de dois planos de benefícios para dois grupos de servidores públicos, mas a existência de um único plano de benefícios, com identidade de direitos e obrigações para todo o corpo de servidores do ente federativo.

100. Não é juridicamente possível nos RPPSs a criação de planos de benefícios diversos para determinado grupo de servidores, o que é conhecido na previdência privada como submassas, em razão da previsão do §20, art. 40 da Constituição Federal que veda "a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal", redação criada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003.

101. Seria desarrazoado, e demandaria contra a lógica jurídica do sistema previdenciário, realizar-se a defesa de que estaria impossibilitada a utilização de parcela do superávit para pagamento de benefícios de aposentados e pensionistas pertencentes a outro fundo previdenciário do mesmo ente federativo.

102. O superávit representa excesso de recursos financeiros no fundo previdenciário, razão pela qual manter a situação superavitária em fundos de previdência de forma indefinida, sem promover mecanismos de equalização financeira do resultado positivo do plano, representa desnecessária destinação de recursos financeiros ao RPPS, em prejuízo de toda a sociedade e não apenas aos servidores públicos envolvidos.

*d) Que, ao contrário do afirmado pelo representante do GDF, haveria parâmetros para o tratamento do superávit no art. 25 da Portaria MPS nº 403/2008, quando estabelece como uma das condições para a revisão do plano de custeio que implique redução de alíquotas, ou aportes, Índice de cobertura igual ou superior a 1,25 em, no mínimo, cinco exercícios consecutivos para os planos superavitários, Índice também aplicável nos casos de segregação de massas, nos termos do art. 22 da Portaria MPS 403/2008 (itens 68 e seguintes; e itens 78-80);*



103. Contrariamente do afirmado na decisão recorrida, a Portaria MPS 403/2008 não regulamenta a utilização de parcela do superávit de um fundo capitalizado para o outro fundo financeiro do ente federativo, como disciplinou o extinto Ministério da Previdência Social na Resolução CGPC nº 26, de 29 de setembro de 2008 e a Instrução Previc nº 26/2016 aplicáveis aos fundos de pensão da previdência privada.

104. Reitere-se: não é legítimo à Secretaria de Previdência impor penalidades (não emissão do CRP) quando não há lei em sentido estrito vedando a operação de utilização de parte do superávit para pagamento de benefícios de segurados vinculados a outro fundo contábil.

105. A criação de dois fundos contábeis previdenciários, mediante a segregação da massa de segurados, é medida estabelecida por ato infralegal, vale frisar, a Portaria MPS 403/2008:

**Portaria MPS 403/2008:**

Art. 18. No caso da avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento.

§ 1º O plano de amortização deverá estabelecer um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit atuarial.

§ 2º O plano de amortização poderá ser revisto nas reavaliações atuariais anuais, respeitando sempre o período remanescente para o equacionamento, contado a partir do marco inicial estabelecido pela implementação do plano de amortização inicial.

Art. 19. O plano de amortização indicado no Parecer Atuarial somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo.

§ 1º O plano de amortização poderá consistir no estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar ou em aportes periódicos cujos valores sejam preestabelecidos.

§ 2º A definição do plano de amortização deverá ser acompanhada de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

§ 3º Poderão ser aportados ao RPPS, mediante lei do ente federativo, bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para constituição dos fundos referidos no art. 249 da Constituição Federal, para o equacionamento do déficit atuarial, desde que garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios. (Incluído pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

**Da Segregação da Massa**

Art. 20. Na hipótese da inviabilidade do plano de amortização previsto nos art. 18 e 19 para o equacionamento do déficit atuarial do RPPS, será admitida a segregação da massa de seus segurados, observados os princípios da eficiência e economicidade na realocação dos recursos financeiros do RPPS e na composição das submassas, e os demais parâmetros estabelecidos nesta Portaria. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

§ 1º A segregação da massa existente na data de publicação da lei que a instituir poderá tomar por base a data de ingresso do segurado no ente federativo na condição de



servidor titular de cargo efetivo vinculado ao RPPS, a idade do segurado ou a sua condição de servidor em atividade, aposentado ou pensionista, admitindo-se a conjugação desses parâmetros, para fins de alocação dos segurados no Plano Financeiro e no Plano Previdenciário. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

§ 2º O Plano Financeiro deve ser constituído por um grupo fechado em extinção sendo vedado o ingresso de novos segurados, os quais serão alocados no Plano Previdenciário. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

§ 4º A proposta de segregação da massa dos segurados do RPPS deverá ser submetida à aprovação da SPPS, acompanhada da avaliação atuarial e justificativa técnica apresentada pelo ente federativo. (Incluído pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

§ 5º A justificativa técnica de que trata o parágrafo anterior deverá demonstrar a viabilidade orçamentária e financeira da segregação para o ente federativo, por meio dos fluxos das receitas e despesas do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário, inclusive os impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. (Incluído pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

§ 6º Não serão admitidos como forma de equacionamento do déficit atuarial quaisquer outros modelos de agrupamentos ou desmembramentos de massas ou submassas de segurados ou a adoção de datas futuras, que contrariem o disposto neste artigo. (Incluído pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

106. A mesma Portaria MPS nº 403/2008 determinou que, uma vez implementada a segregação de massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo.

**Portaria MPS nº 403/2008:**

Art. 21. A segregação da massa será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, mediante a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

§ 1º O relatório da avaliação atuarial deverá demonstrar como se dará a separação dos recursos entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, devendo ser observado que todos os recursos já acumulados pelo RPPS deverão ser destinados ao Plano Previdenciário. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

§ 2º Uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo.

§ 3º A avaliação atuarial que indicar a segregação da massa e as reavaliações atuariais anuais posteriores deverão apurar separadamente, sem prejuízo de outras informações solicitadas em conformidade com o art. 15 desta Portaria. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

I - Para o Plano Financeiro: o resultado atuarial e as projeções atuariais de receitas e despesas avaliados à taxa real de juros referencial de 0% (zero por cento). (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

II - Para o Plano Previdenciário: o resultado atuarial, o plano de custeio necessário e as projeções atuariais de receitas e despesas.

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



107. Entendemos que simplesmente interpretar o ato normativo para vedar, em todas as situações, a possibilidade da transferência de recursos financeiros entre os fundos que compõem o RPPS não atenderia ao princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 40 da CF e, principalmente, pode se apresentar como uma grave lesão ao princípio da solidariedade.

108. A Portaria nº 403/2008 não previu a situação de um RPPS com dois fundos contábeis, estando um em estado superavitário e o outro em situação deficitária, e como seria equacionada essa situação conjuntural.

109. Prevê apenas (art. 25) como solução para um eventual quadro de superávit a possibilidade da redução de alíquotas, o que não se amolda à situação do RPPS/DF em que, além de já estar exigindo a alíquota mínima de 11% de seus servidores, aposentados e pensionistas prevista na legislação federal, não poderia reduzir o custeio, considerando que a grande massa de segurados está vinculada a fundo deficitário.

**Portaria nº 403/2008:**

Art. 25. A revisão do plano de custeio que implique em redução das alíquotas ou aportes destinados ao RPPS deverá ser submetida previamente à aprovação da SPPS e deverá atender, cumulativamente, os seguintes parâmetros: (Nova redução dada pela PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013)

I - Índice de Cobertura igual ou superior a 1,25 em, no mínimo, cinco exercícios consecutivos, para os planos superavitários; (Incluído pela PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013)

II - a avaliação atuarial indicativa da revisão tenha sido fundamentada em base cadastral atualizada, completa e consistente, inclusive no que se refere ao tempo de serviço e de contribuição anterior dos segurados; (Incluído pela PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013)

III - os bens, direitos e demais ativos considerados na apuração do resultado atuarial estejam avaliados a valor de mercado e apresentem liquidez compatível com as obrigações do plano de benefícios; (Incluído pela PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013)

IV - o histórico da rentabilidade das aplicações e investimentos dos recursos do RPPS não tenha apresentado performance inferior à meta estabelecida na política anual de investimentos dos três últimos exercícios; (Incluído pela PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013)

V - a taxa de juros utilizada na avaliação atuarial seja condizente com a meta estabelecida na política de investimentos dos recursos do RPPS, em perspectiva de longo prazo. (Incluído pela PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013)

110. Trata-se a destinação de superávit, entres fundos com resultados atuariais diversos, de uma lacuna normativa que o órgão regulador/fiscalizador deve preencher, para permitir que o ente federativo promova a utilização da parcela do superávit, desde que sem comprometimento da saúde financeira do RPPS no longo prazo, de modo a equilibrar o custeio dos fundos previdenciários.



111. A LC 920/2016 utilizou-se dos critérios técnicos de utilização de parcela do superávit adotados pelo regime de previdência complementar, também regulado pela Secretaria de Previdência através do Conselho Nacional de Previdência Complementar - CNPC, preservando 25% dos recursos como reserva de contingência e reforçando o patrimônio previdenciário dos servidores com um plus, mediante a transferência de participação societária do BRB.

112. A utilização do superávit pelo RPPS/DF já foi anteriormente considerada legítima por essa SPPS/MF quando da edição da LC 899/2015, não havendo justificativa jurídica ou técnica para considerar como irregular a atual operação analisada, simplesmente em razão da recomposição ser realizada por meio de participação societária em Banco estatal e não em imóveis.

113. Reitere-se, a Resolução CMN nº 3922/2010 não se aplica ao caso concreto, pois se trata de utilização de superávit e não de política de investimentos do RPPS.

114. Os requisitos formais e estáticos da Portaria nº 403/98 não podem se sobrepor à Constituição Federal, à realidade social e à necessidade imediata do pagamento dos benefícios da massa que compõe o Fundo Financeiro do Distrito Federal.

115. Mais uma vez, demandaria contra a lógica do sistema previdenciário a vedação da utilização do resultado superavitário de um fundo previdenciário, quando os cálculos atuariais demonstram excesso de recursos que se prolongarão indefinidamente, formando uma imensa "gordura financeira" sem qualquer destinação finalística, enquanto servidores vinculados ao outro fundo previdenciário correm o risco de sequer receber suas prestações previdenciárias, como ocorre no Distrito Federal em razão da atual crise econômica e fiscal por que passa o ente federativo.

*e) Que em relação à Lei Complementar nº 899/2015 que previu a retirada de recursos do Fundo Previdenciário para pagamento de benefícios de segurados do Fundo Financeiro, embora o GDF não tenha apresentado estudos e projeções atuariais prévios à edição da norma, posteriormente, ao ser notificado, o GDF os submeteu a SPS/MF, 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 (item 81 e 82);*

116. Não está correto o posicionamento do Parecer nº 37/2017 da SPPS/SP/MF quando afirma serem divergentes as decisões emitidas pelo órgão fiscalizador quando



analisaram a operação de retirada do superávit, com recomposição patrimonial, realizada pelas Leis Complementares nº 899/2015 e 920/2016.

117. Não há qualquer distinção ontológica das operações realizadas pelas referidas leis, apenas com o traço diferencial que o reforço patrimonial correspondente ao valor do superávit revertido ao Fundo Financeiro, no primeiro caso, foi realizado através de imóveis e, no segundo caso, por meio da participação societária no Banco de Brasília.

118. No caso concreto, como bem reconhece a autoridade recorrida, a SPPS/SP/MF reconheceu a legalidade da 1ª operação de utilização do superávit realizada pelo Distrito Federal através da Lei Complementar nº 899/2015 que permitiu a reversão de 75% do superávit atuarial do Fundo Previdenciário para pagamento de benefícios a aposentados e pensionistas que integram o Fundo Financeiro.

119. Ao RPPS/DF foi emitido o Certificado de Regularidade Previdenciária após a operação de reversão do superávit estabelecida pela Lei Complementar nº 899/2015.

120. O que de fato ocorreu foi a alteração do entendimento administrativo da SPPS/SP/MF, quando considerou irregular a 2ª operação de retirada de parte do superávit empreendida pela Lei Complementar nº 920/2016, quando, na verdade, a natureza jurídica de ambas as operações não se distingue.

121. Assim, em se tratando de operações idênticas, não poderia a SPPS/SP/MF retroagir os efeitos do novo entendimento administrativo para aplicar a fatos ocorridos no passado, considerando a vedação existente na lei do processo administrativo federal, constante no inciso XIII, art. 2º da Lei nº 9.784/99, a saber:

Lei nº 9.784/99:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(-)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

122. A vedação da retroatividade do novo entendimento administrativo busca conferir maior segurança jurídica na relação estabelecida entre a Administração e seus administrados, vedando que a eventual alteração da interpretação da legislação pela Administração venha atingir a esfera de interesse dos administrados.

123. Nesse sentido, o entendimento de Maria Sylvania Zanella Di Pietro sobre a matéria:



Conforme realizado no item 3, o princípio da segurança jurídica foi mencionado em dispositivos do direito positivo. No que diz respeito especificamente ao tema tratado neste item, interessa o artigo 2º, parágrafo único, inciso XIII, que, na parte final, veda a aplicação retroativa de nova interpretação. Abrange hipóteses em que haja alteração, na esfera administrativa, de interpretação de dispositivo legal. Aplicando-se a idéia de que os atos nulos não geram efeitos jurídicos, a Administração Pública teria o poder de invalidar o ato com efeito retroativo à data em que o mesmo foi praticado, para isso, encontraria apoio na Súmula nº 473, do Supremo Tribunal Federal. No entanto, se a Administração Pública havia, anteriormente, adotado interpretação diversa da lei e com base nessa interpretação havia reconhecido direitos, a mudança de orientação não pode retroagir, porque a referida lei prestigia o princípio da segurança jurídica em detrimento do princípio da legalidade. É o princípio da segurança jurídica em seu aspecto subjetivo (que designa a proteção à confiança) e em seu aspecto objetivo (que protege a estabilidade das relações jurídicas). É a mesma idéia que inspirou a norma constitucional que protege os direitos adquiridos, os atos jurídicos e a coisa julgada, diante de alterações legislativas<sup>11</sup>.

124. Se a SPPS/SP/MF reviu o entendimento anterior e definiu que não seria possível a utilização de parcela do superávit do Fundo Previdenciário capitalizado para o pagamento de benefícios do Fundo Financeiro, os efeitos jurídicos desse novo entendimento somente podem ser aplicados para o futuro, de forma prospectiva, não atingindo os fatos jurídicos ocorridos no momento anterior à nova tese administrativa.

125. Somente a interpretação mais benéfica para o administrado retroagiria seus efeitos para o passado.

126. A vedação da retroatividade de novo entendimento administrativo mais gravoso prestigia o princípio da segurança jurídica que deve nortear as relações entre a Administração e seus administrados.

127. A utilização do superávit pelo RPPS/DF já foi anteriormente considerada legítima por essa SPPS/MF quando da edição da LC 899/2015, não havendo justificativa jurídica ou técnica para considerar como irregular a atual operação analisada, simplesmente em razão da recomposição ser realizada por meio de participação societária em Banco estatal e não em imóveis.

*f) Que a operação prevista na LC 920/2016 difere daquela aprovada pela Secretaria de Previdência quando da análise da LC 899/2015, pois nesta a recomposição dos valores revertidos foram realizadas pelo Distrito Federal ao Iprev/DF mediante imóveis, ativo previsto na Resolução 3922/2010 do CMN e na LC 920/2016 a recomposição se realizou mediante a aquisição*

<sup>11</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Os princípios da proteção à confiança, da segurança jurídica e da boa-fé na anulação do ato administrativo. *Forum Administrativo - Direito Público - FA*, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, jun. 2009.



*de ações de empresa do ente federativo, segmento que além de não estar previsto dentre aqueles autorizados na norma do CMN é expressamente vedado pelo art. 43, §2º, inc. II da LRF (itens 83, 84);*

*g) Que, ao contrário do afirmado pelo Iprev/DF, a SP/MF reconhece que os três segmentos de aplicação dos recursos financeiros dos fundos do RPPS previstos na Resolução CMN nº 3922/2010 não configura rol taxativo (numerus clausus), mas que a aplicação dos recursos somente podem ser realizadas nesses três ativos, sendo possível a destinação de outros ativos aos fundos previdenciários (itens 93 e 94).*

128. Não se sustenta juridicamente a afirmação da SPPS/MF quando afirma que, por não estar prevista pela Resolução CMN 3.922/2010 a hipótese de o RPPS investir em ações, mas apenas em fundos de investimentos (segmento renda variável), não poderia a LC 920/2016 prever a transferência da participação societária do Distrito Federal no Banco de Brasília - BRB para o Iprev/DF.

129. A operação realizada pela LC 920/2016, de fato, não está contemplada pela Resolução nº 3.922/2010 do CMN, pois a natureza jurídica da operação não é disciplinada pelo referido ato normativo do Conselho Monetário Nacional.

130. A Resolução nº 3.922/2010 do CMN dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social, instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e a LC 920/2016 do Distrito Federal trata da utilização do resultado superavitário entre os fundos previdenciários do RPPS/DF, buscando disciplinar situações jurídicas distintas.

131. A LC 920/2016 quando autoriza "a reverter do Fundo Previdenciário do Distrito Federal - DFPREV para o Fundo Financeiro de Previdência, previstos no art. 73 da Lei Complementar nº 769, de 30 de junho de 2008, até 75% do valor correspondente ao superávit técnico atuarial relativo ao DFPREV, conforme avaliação atuarial de 2016 realizada pela Caixa" e autoriza "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", não faz operação de investimentos no mercado financeiro.

132. A operação da LC 920/2016, assim como aquela aprovada anteriormente pela SPPS/MF quando analisou a LC 899/2015, não se assemelha aos casos em que o órgão gestor do RPPS realiza uma escolha livre, voluntária e consciente na aquisição de ativos no mercado financeiro, de acordo com as premissas eleitas na sua política de investimentos, buscando a maximização dos resultados financeiros que serão revertidos para o próprio fundo previdenciário.



133. A Resolução nº 3.922/2010 do CMN busca disciplinar tão somente as operações realizadas pelos entes gestores do RPPS quando estes vão ao mercado adquirir ativos de renda fixa, renda variável ou imóveis, estabelecendo regras de prudência na área de investimentos, de modo a garantir a sustentabilidade financeira do plano de benefícios no longo prazo.

134. No caso ora analisado, há a utilização do superávit como instituto jurídico autônomo. A rigor, se aplicássemos as mesmas regras da previdência privada, desnecessária seria até mesmo a recomposição do valor transferido entre os fundos do RPPS/DF com participação societária no Banco de Brasília, pois a utilização do superávit, considerando como tal o excedente de recursos necessários ao pagamento dos benefícios concedidos e a conceder de um fundo previdenciário, consiste mecanismo destinado a eliminar o desequilíbrio positivo do plano de benefícios.

135. Assim, a participação societária do Iprev/DF no Banco de Brasília, por meio do recebimento de ações que serão escrituradas e vinculadas ao Fundo Previdenciário - DEPREV, não se confunde com os ativos mencionados na Resolução nº 3.922/2010, nem com o ato do órgão gestor do RPPS de "ir a mercado" e "realizar investimentos" utilizando os recursos previdenciários.

136. Doutro modo, há um flagrante equívoco hermenêutico da SPPS/MF quando pretende reduzir os ativos que são carregados para os fundos previdenciários do RPPS àqueles previstos nos 3 (três) segmentos de investimentos previstos na Resolução nº 3.922/2010 do CMN (renda fixa, renda variável e imóveis).

137. Como a transferência de participação societária do BRB para o Fundo Previdenciário não seria medida exigível pela legislação paradigma (Lei Complementar 109/2001 e Resolução CGPC 26/2008) para a utilização do superávit do fundo previdenciário, consistindo um *plus* criado pela Lei Complementar nº 920/2016 como forma de demonstrar a preocupação do Distrito Federal com a higidez do patrimônio previdenciário dos seus servidores, não se mostra tecnicamente adequado afirmar que, não estando o ativo enquadrado entre as hipóteses de investimentos previstos na Resolução 3.922/2010, seria irregular a destinação do superávit com recomposição patrimonial realizada pela LC 920/2016.

*g) A operação realizada pela LC 920/2016 traduz ato legal sui generis, com características próprias, mas que, em essência, caracteriza empréstimo com dação em pagamento, quando permite a entrega de dinheiro pelo RPPS ao ente federativo e posterior recebimento, pelo Iprev/DF, de ações do BRB com pagamento dos recursos transferidos ao Distrito Federal (itens 89 e seguintes);*

138. Como exaustivamente demonstrado no presente recurso, a natureza jurídica da operação veiculada pela LC 899/2015 e pela LC 920/2016 é da utilização de parcela do



superávit gerado pelo Fundo Previdenciário capitalizado para pagamento de benefícios dos aposentados e pensionistas vinculados ao Fundo Financeiro que se encontra deficitário.

139. Os recursos financeiros mantiveram sua afetação previdenciária ao serem direcionados ao pagamento de benefícios.

140. O superávit é um instituto jurídico do direito previdenciário, sendo um dado da realidade contábil do fundo para o qual as reservas financeiras são alocadas, cuja legislação prevê um tratamento jurídico específico para sua utilização pelo órgão gestor desses recursos.

141. É temerária a afirmação da SPPS/MF de que a operação se caracterizaria como um "empréstimo" ou uma "dação em pagamento", institutos estes do direito civil que possuem natureza jurídica e requisitos completamente distintos da operação ora analisada.

142. Não se trata a utilização do superávit de ato contratual decorrente da vontade do Iprev/DF em realizar a distribuição dos recursos financeiros excedentes do Fundo Previdenciário, mas decorreu de lei editada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal que autorizou a sua utilização.

143. Não se trata de empréstimo, pois, como bem define o Código Civil essa espécie contratual, seja no comodato (empréstimo gratuito), seja no mútuo (empréstimo de coisas fungíveis) há um pacto sinalagmático de duas partes. No mútuo, o mutuário é obrigado a restituir ao mutuante o que dele recebeu em coisa do mesmo gênero, qualidade e quantidade (art. 586 do CC). Destinando-se o mútuo a fins econômicos, presumem-se devidos juros (Art. 591 do CC), o que não se aplica, da mesma forma, na utilização da parcela de superávit.

144. Já a dação em pagamento, mesmo sendo um instituto contratual originário do Código Civil, também não é uma figura estranha na legislação previdenciária, quando existem atos normativos em vigor que admitem a dação em pagamento de bens móveis e imóveis para pagamento de débitos do ente federativo com o RPPS, como bem demonstram os seguintes atos normativos do órgão fiscalizador do RPPS:

**Portaria MPS nº 402/2008:**

Art. 7º É vedada a dação de bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para o pagamento de débitos com o RPPS, excetuada a amortização do déficit atuarial devendo, neste caso, serem observados os seguintes parâmetros, além daqueles estabelecidos nas Normas de Atuária aplicáveis aos RPPS: *(Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)*

1 - os bens, direitos e demais ativos objeto da dação em pagamento deverão ser vinculados por lei ao RPPS; *(Incluído pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)*



II - a dação em pagamento deverá ser precedida de criteriosa avaliação do valor de mercado dos bens, direitos e demais ativos, bem como da sua liquidez em prazo compatível com as obrigações do plano de benefícios. *(Incluído pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)*

**ORIENTAÇÃO NORMATIVA SPPS Nº 02, DE 31 DE MARÇO DE 2009**

**Subseção VI**

**Da Vedação de Dação em Pagamento**

Art. 37. É vedada a dação em pagamento com bens móveis e imóveis de qualquer natureza, ações ou quaisquer outros títulos, para a amortização de débitos com o RPPS, excetuada a amortização do déficit atuarial.

145. Já o superávit é um instituto previdenciário que possui natureza jurídica específica, conceituado pela Coletânea de Fundos de Pensão de 2015 como a "*Situação em que a diferença entre os ativos e os compromissos do plano de benefícios é positiva*".

146. Os planos de benefícios com desequilíbrio financeiro positivo, ou seja, onde existem mais recursos que o necessário para o pagamento das obrigações atuais e futuras, podem readequar o seu custeio, sendo uma das possibilidades a reversão de valores para o patrocinador do plano, nos termos da disciplina normativa da matéria no campo da previdência complementar:

**Lei Complementar nº 109/2001:**

Art. 20. O resultado superavitário dos planos de benefícios das entidades fechadas, ao final do exercício, satisfeitas as exigências regulamentares relativas aos mencionados planos, será destinado à constituição de reserva de contingência, para garantia de benefícios, até o limite de vinte e cinco por cento do valor das reservas matemáticas.

**RESOLUÇÃO CGPC Nº 26, DE 29 DE SETEMBRO DE 2008**

Dispõe sobre as condições e os procedimentos a serem observados pelas entidades fechadas de previdência complementar na apuração do resultado, na destinação e utilização de superávit e no equacionamento de déficit dos planos de benefícios de caráter previdenciário que administram, e dá outras providências.

Art. 19. A EFPC, na determinação das formas e dos prazos para a utilização da reserva especial, observado o disposto no art. 9º, deverá levar em consideração a perenidade das causas que deram origem ao superávit que ensejou a constituição da reserva especial, bem como a necessidade de liquidez para fazer frente aos compromissos do plano de benefícios.

Art. 20. Cabe ao Conselho Deliberativo ou a outra instância competente para a decisão, como estabelecido no estatuto da EFPC, deliberar, por maioria absoluta de seus membros, acerca das medidas, prazos, valores e condições para a utilização da reserva especial, admitindo-se, em relação aos



participantes e assistidos e ao patrocinador, observados os arts. 15 e 16, as seguintes formas, a serem sucessivamente adotadas:

- I - redução parcial de contribuições;
- II - redução integral ou suspensão da cobrança de contribuições no montante equivalente a, pelo menos, três exercícios; ou
- III - melhoria dos benefícios e/ou reversão de valores de forma parcelada aos participantes, aos assistidos e/ou ao patrocinador. Parágrafo único. Caso as formas previstas nos incisos I e II não alcancem os assistidos, a EP/PC poderá promover a melhoria dos benefícios dos assistidos prevista no inciso III simultaneamente com aquelas formas.

147. Ademais, a alegação da SP/MF acerca da adequação ou não da LC 920/2016 em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal foge da competência institucional do órgão fiscalizador, que não tem atribuição na seara financeira e tributária da União.

148. Os valores do superávit não perderam sua natureza previdenciária por terem transitado do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro, ambos administrados pelo Iprev/DF.

149. Dispõe a LC 101/2001 (lei de responsabilidade fiscal):

CAPÍTULO VIII  
DA GESTÃO PATRIMONIAL

Seção I

Das Disponibilidades de Caixa

Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.

§ 1º As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

§ 2º É vedada a aplicação das disponibilidades de que trata o § 1º em:

I - títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação;

II - empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas.

150. O inciso II, §2º, art. 43 da LC 101/2001 veda a aplicação de recursos dos fundos previdenciários para empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público.

151. Do mesmo modo, veda no inciso I, §2º, art. 43 da LC 101/2001 a aplicação dos recursos previdenciários em ações e outros papéis de empresas controladas pelo ente da Federação.



152. O que propõe a redação do art. 43 da LC 101/2001 é evitar que recursos previdenciários do ente federativo sejam utilizados para pagamento de outras despesas que não àquelas previdenciárias dos servidores vinculados ao RPPS.

153. Nesse sentido, o referido dispositivo exige que os recursos do Tesouro sejam separados dos recursos com destinação previdenciária, bem como que estes recursos previdenciários não sejam utilizados para investimento em ativos pertencentes ao ente federativo ao qual esteja vinculado.

154. Ocorre que a utilização do superávit previsto na LC 920/2016 não se amolda ao núcleo essencial das vedações previstas no art. 43 da LC 101/2001, haja vista que não se tratou de uma "aplicação" ou um "ato de investimento" em determinado ativo pertencente ao ente federativo, pois o ato de "aplicar" pressupõe uma escolha ou uma tomada de decisão por parte do Iprev/DF, o que não ocorreu no caso concreto, pois derivou do cumprimento de uma lei complementar regularmente aprovada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal.

155. A transferência dos recursos do superávit entre os fundos previdenciários é uma técnica contábil autônoma que, a rigor, independe da recomposição realizada pelo Distrito Federal quando transferiu parte de sua participação societária no BRB.

156. A recomposição patrimonial apenas reforçou o patrimônio previdenciário do fundo capitalizado administrado pelo Iprev/DF.

157. Assim, não haveria qualquer irregularidade na transferência de recursos entre os fundos previdenciários, pois decorre da própria necessidade do órgão gestor do regime previdenciário de equilibrar financeiramente o custeio do plano de benefícios, evitando a formação desnecessária de grande massa de recursos financeiros, capitalizadas com o passar do tempo, sem que esses excessos possam ser utilizados para o pagamento de benefícios, já que atuarialmente esses recursos são desnecessários, pois correspondem a sobras financeiras.

158. Assim, na ausência de norma jurídica que vede a utilização de parcela do superávit, não poderia o Distrito Federal ser penalizado por ter se utilizado dos valores para pagamento de aposentadorias e pensões de segurados que integram o mesmo plano de benefícios do RPPS/DF.

159. Como dito anteriormente, a utilização do superávit no caso analisado consistiu mera expressão do princípio da solidariedade no custeio do plano de benefícios do RPPS/DF, não sendo adequado ao órgão fiscalizador, com a devida vênia, impingir de ilegal a operação veiculada pela Lei Complementar nº 920/2016, mudando o entendimento administrativo anterior do órgão fiscalizador, nos termos das razões exaustivamente apresentadas nesta oportunidade.



### III. CONCLUSÕES:

160. Diante do exposto, vem o Iprev/DF requerer:
- a) Que o presente recursos hierárquico seja recebido no seu efeito suspensivo, considerando os efeitos nocivos ao Distrito Federal que a decisão recorrida pode acarretar aos interesses do ente federativo e de toda a população, com a eventual negativa da Secretaria de Previdência quanto a não renovação do Certificado de Regularidade Previdenciária;
  - b) Que o presente recurso administrativo seja recebido e encaminhado à Subsecretaria de Regimes Próprios dessa Secretaria de Previdência para, ao reanalisar o caso concreto, reconsiderar a decisão anterior e autorizar a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária;
  - c) Caso a SP/MF não reconsidere a decisão anterior, requer o Iprev/DF que sejam os autos encaminhados para análise do Exmo. Sr. Ministro da Fazenda, com passagem prévia pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para a emissão de Parecer Jurídico, para que ao final seja reformada a decisão da SPPS/SP/MF, reconhecendo-se a situação regular das atividades desenvolvidas no RPPS/DF;
  - d) Que acaso não acatadas no mérito as alegações recursais ora apresentadas, que seja reconhecido que houve efetiva mudança de entendimento administrativo, valido tão somente para situações fáticas futuras, haja vista que operação absolutamente idêntica (na forma e conteúdo), havia sido validada pela SPPS.
  - e) Na eventualidade de entender a Secretaria de Previdência que a autoridade competente para a apreciação do presente recurso não seja o Ministro da Fazenda, requer o Iprev/DF, em respeito ao princípio da instrumentalidade das formas e da fungibilidade, que seja encaminhado o recurso administrativo a quem de direito, procedendo-se ao seu julgamento.

Nestes Termos,  
Pede Deferimento.

Brasília, 03 de abril de 2017.

  
Adler Maximando de Cruz e Alves  
Diretor-Presidente do Iprev/DF



**DOC. 4**



PREVIDÊNCIA SOCIAL

MPS/SPPS/DRPSP  
Fls. 01  
Rub. M

DESPACHO Nº 220/2017/SRPPS/SPREV/MF

Brasília, 13 de abril de 2017.

**REFERÊNCIA:** Ofício nº 78/2017- PRES/IPREV, de 3 de abril de 2017.  
**INTERESSADO:** Governo do Distrito Federal.  
**ASSUNTO:** Apresenta pedido de reconsideração da decisão exarada no PARECER nº 37/2017/CGACI/DRPSP/SPPS/MF, que, corroborando entendimento registrado na Nota Técnica 15/2016/CGACI/DRPSP/SPPS/MF, reconheceu irregularidade no critério "Equilíbrio Financeiro e Atuarial" em razão dos procedimentos adotados pelo Governo do Distrito Federal (GDF) autorizados na Lei Complementar distrital nº 920, de 1º de dezembro de 2016.

1. Em dezembro de 2016, o GDF editou a Lei Complementar 920, por meio da qual autorizou, dentre outras providências, a reversão, para o Fundo Financeiro de Previdência, de valores relativos ao superávit apresentado pelo Fundo Previdenciário apurado na avaliação atuarial de 2016.
2. A norma determinou, também, que a recomposição ao fundo Previdenciário dos valores revertidos fosse realizada por meio da cessão proporcional da participação acionária do Distrito Federal no Banco de Brasília S.A. – BRB.
3. Eis o texto dessa Lei publicado na edição do Diário Oficial do Distrito Federal de 2 de dezembro passado:

**LEI COMPLEMENTAR Nº 920, DE 1º DE DEZEMBRO DE 2016**  
(Aurora do Projeto: Poder Executivo)

*Autoriza a reversão de parte do superávit técnico atuarial do Fundo Previdenciário do Distrito Federal e dá outras providências.*

**O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL,**

*Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte lei Complementar:*

*Art. 1º Fica o Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – IPREV/DF autorizado a reverter do Fundo Previdenciário do Distrito Federal – DFPREV para o Fundo Financeiro de Previdência, previstas no art. 73 da Lei Complementar nº 769, de 30 de junho de 2008, até 75% do valor correspondente ao superávit técnico atuarial relativo ao DFPREV, conforme avaliação atuarial de 2016 realizada pela Caixa, observada o seguinte:*

*I – o valor revertido é considerado superávit financeiro e atuarial, ou seja, o volume dos ativos pertencentes ao plano de benefícios supera os compromissos de benefícios concedidos e a conceder dos segurados abrangidos pelo DFPREV;*

*II – o valor revertido somente pode ser usado para pagamento de despesas (folha e encargos) com inativos e pensionistas do Fundo Financeiro de Previdência ocorridas a partir da data da reversão;*

*III – as receitas provenientes da contribuição previdenciária do segurado incidente sobre seus proventos ou pensões pertencem ao Fundo Financeiro de Previdência;*

SECRETARIA LEGISLATIVA  
RLC Nº 122/2017  
Folha nº \_\_\_\_\_

IV – as despesas pagas com os valores revertidos na forma desta Lei Complementar não são computadas para os efeitos dos limites fixados na Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal;

V – os valores revertidos devem ser objeto de recomposição ao DFPREV por intermédio da cessão de proporcional participação acionária do Distrito Federal no Banco de Brasília S A – BRB, sociedade de economia mista.

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.

Art. 3º A Secretaria de Estado de Fazenda, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão e o IPREV/DF devem adotar as medidas necessárias à implementação desta Lei Complementar.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 1º de dezembro de 2016  
129º da República e 57º de Brasília

RODRIGO ROLLEMBERG

4 O procedimento foi analisado na Nota Técnica nº 15/2016/CGACI/DRPSP/SPPS/MF, de 7 de dezembro de 2016, em que se concluiu o seguinte:

- 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 financiarão as obrigações do plano.
- III. A revisão ou desfuzimento 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 das servidores públicas e resulta em agravamento no desajuste das finanças públicas, motivo pelo qual este Ministério posiciona-se contrariamente a iniciativas dessa natureza;

SECRETARIA LEGISLATIVA

RIC Nº 122/2017

Folha nº

- 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);*
- 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 admita para a hipótese de amortização do déficit atuarial.*

5. Com base nesse entendimento, este órgão emitiu a Notificação nº 20.531/2016, concedendo o prazo de 45 dias para que o GDF adotasse as providências necessárias ao saneamento das pendências apontadas.

6. Ciente da irregularidade e dos termos da Nota Técnica nº 15/2016, o representante do ente federativo encaminhou resposta a este Ministério por meio do Ofício nº 10/2017-GAG, de 31 de janeiro de 2017, oferecendo defesa nos seguintes termos:

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 superávit, sem comprometimento do resultado atuarial do plano de benefícios como um todo, é a mais legítima expressão do princípio da solidariedade;

SECRETARIA LEGISLATIVA

Plc Nº 122 / 2017

Folha nº \_\_\_\_\_

- 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 carreados 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 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 na Resolução CMN nº 3.922, de 2010, seria irregular essa destinação.

7. Os argumentos foram refutados pela Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS) por meio do Parecer n° 37/2017/CGACI/DRPSP/SPPS/MF, de 19 de março de 2017, tendo-se registrado em suas conclusões o que segue:

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 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;

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 déficit 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 n° 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 n° 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 receptor 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;

f) As disposições do caput do art. 40 da Constituição Federal, com a redação que lhe foi conferida pela EC n° 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, pode manifestar-se sob

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLE N° 122 12017

Folha n°

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 do 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

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC Nº 122 / 2017

Folha nº \_\_\_\_\_

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, 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. 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, o preservando-se o núcleo normativo-axiológico de cada um daqueles

SECRETARIA LEGISLATIVA

RLC Nº 122 / 2017

Folha nº

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 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 superávit 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 à 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 superávits está veiculado no art. 25 da Portaria nº 403, de 2008. Essa norma estabelece que, no caso de superávits, 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 equilíbrio 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 superávit (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

SECRETARIA LEGISLATIVA

RLC Nº 122, 12017

Folha nº \_\_\_\_\_

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 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) 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 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, aponte-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 lhe 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 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 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.

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 IPREV 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

SECRETARIA LEGISLATIVA

MLC Nº 122 / 2017

Folha nº \_\_\_\_\_

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.

8. Não tendo sido acolhidas as alegações apresentadas pelo GDF e transcorrido o prazo fixado na Notificação nº 20.531/2016 sem que o ente tenha adotado as providências para sanear as pendências ali apontadas, este órgão alterou, em 22/3/2017, para irregular, a situação do critério "Equilíbrio Financeiro e Atuarial" do RPPS distrital, conforme Notificação nº 21.717/2017, situação que impede nova emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, cuja validade atual tem sua vigência assegurada até o dia 23/5/2017.

9. Inconformado, o Governo do Distrito Federal apresentou o Ofício nº 78/2017 – PRES/IPREV, de 3 de abril de 2017, em que submete a esta Secretaria pedido de reconsideração da decisão com base nos argumentos que apresenta e no § 1º do art. 56 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, solicitando que, alternativamente, caso não acolhido o pedido de reconsideração, seja a manifestação recebida como recurso, que, após oitiva da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), seja levada à apreciação do excelentíssimo senhor Ministro da Fazenda, com efeito suspensivo, conforme dispõe o parágrafo único do art. 61 da Lei nº 9.784, de 1999.

10. No mérito, apresenta, em resumo, como fundamento para a sua pretensão, os argumentos abaixo:

a) A Secretaria de Previdência declarou situação de irregularidade do RPPS/DF sob o argumento da desconformidade do "equilíbrio financeiro e atuarial", embora o Iprev/DF tenha demonstrado que a operação não causou qualquer prejuízo financeiro e atuarial ao regime próprio, seja no curto ou no longo prazos, não procedendo, assim, a alegação da SPREV de que o procedimento autorizado pela Lei Complementar nº 920, de 2016, causa prejuízo ao equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio do Distrito Federal;

b) Conquanto haja duas massas de segurados vinculados a dois fundos contábeis, é inquestionável que ambos os grupos estão submetidos a um mesmo regime jurídico previdenciário, com idênticos direitos e obrigações, regidos por um mesmo diploma normativo. Assim, ainda que se tenha segregado a massa dos segurados e se tenha instituído dois fundos, isso não implica a existência de dois planos de benefícios para dois grupos de segurados distintos o que violaria o princípio da unidade gestora e regime próprios únicos previsto no § 20 do art. 40 da Constituição Federal;

c) Mesmo considerando as reversões promovidas pela Lei Complementar distrital nº 899, de 2015, e pela Lei Complementar nº 920, de 2016, o Fundo Previdenciário apresenta um excesso de recursos financeiros de cerca de R\$ 1,9 bilhão, enquanto que o

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC Nº 122, 2017

Folha nº \_\_\_\_\_

Fundo Financeiro registra um *deficit financeiro*, para 2017, da ordem de R\$ 3,4 bilhões, cifra que deve alcançar R\$ 7,57 bilhões em 2035 se nenhuma alteração estrutural ou paramétrica for realizada no RPPS;

- e) 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 se compreendendo o motivo que levou a SPREV a rever seu entendimento administrativo no que se refere ao procedimento autorizado pela Lei Complementar nº 920, de 2016, e aplicá-lo para fatos ocorridos antes da mudança da interpretação administrativa, procedimento que é vedado pela Lei nº 9.784, de 1999;
- g) Não há vedação, em lei, à utilização de parcela do *superavit* de um dos fundos contábeis pelo outro, sendo, assim, a pena aplicada ao procedimento (não renovação do CRP) violação ao princípio constitucional que veda a aplicação de sanções administrativas sem prévia cominação legal;
- h) O Supremo Tribunal Federal (STF) tem-se posicionado no sentido de as restrições impostas pela Lei nº 9.717, de 1998, para suspender a emissão do CRP, extravasarem o poder regulatório conferido à União em matéria previdenciária;
- i) Por inexistir tratamento normativo do órgão regulador federal para as situações de *superavit* financeiro e atuarial e para as situações em que, segregada a massa, um fundo apresenta *superavit* e outro *deficit*, o Distrito Federal tem suprido essa lacuna com as normas veiculadas na Lei Complementar nº 899, de 2015, e Lei Complementar nº 920, de 2016, não se aplicando ao ente federativo a redução de alíquotas, prevista no art. 25 da Portaria nº 403, de 2008, como forma de conter o *superavit*, vez que o RPPS distrital já está exigindo a alíquota mínima dos segurados e pensionistas;
- j) Os recursos previdenciários transferidos do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro mantiveram-se afetados ao pagamento de benefícios previdenciários;
- l) Embora a utilização do *superavit* seja uma decorrência natural para fundos contábeis que se encontrem em desequilíbrio financeiro positivo, a Lei Complementar nº 920, de 2016, foi além do que é exigido ao determinar a recomposição dos valores sacados por meio da transferência, para o Iprev/DF, da participação societário do DF no BRB;
- m) A operação de reversão e recomposição prevista na Lei Complementar nº 920, de 2016, possui natureza jurídica de utilização de *superavit* financeiro e atuarial com reforço patrimonial do Fundo Previdenciário, sendo juridicamente inadequada e temerária a afirmação da SPPS/MF de que o procedimento caracterizaria um empréstimo ou dação em pagamento, cujas respectivas naturezas jurídicas e requisitos são completamente distintos daquela operação;
- o) A Constituição quando tratou dos RPPS no art. 249 não exigiu a criação de fundos contábeis de natureza previdenciária, nem impôs a segregação da massa, nem, tampouco, exigiu a consequente vinculação de recursos de um fundo previdenciário aos seus respectivos servidores como um princípio informador do sistema, estando, ao contrário, claramente expresso ali tratar-se de opção de cada ente federativo;
- p) O argumento da SPPS de que é possível a realização de nova segregação da massa de segurados do Fundo Previdenciário transferindo-se para esse fundo parcela da massa de segurados do Plano Financeiro vai de encontro à tese defendida por aquele órgão da impossibilidade absoluta de utilização de recursos de um fundo para custear benefícios do outro;

s) Os procedimentos previstos na Lei Complementar n° 920, de 2016, não estão, de fato, contemplados na Resolução CMN n° 3.922, de 2010, porque a natureza jurídica da operação é utilização do resultado superavitário e não aplicação dos recursos previdenciários; e

l) Há flagrante 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.

11. É o relatório.

### **1. DA ANÁLISE DAS PRELIMINARES**

12. O procedimento de que resultou a Notificação n° 20.531/2016 e posterior alteração para irregular da situação relativa ao critério "Equilíbrio Financeiro e Atuarial" do RPPS distrital está regulado nos §§ 3° e 4° do art. 10 da Portaria MPS n° 204, de 2008, abaixo transcritos:

*Art. 10. O cumprimento dos critérios previstos nesta Portaria será supervisionado pela SPS mediante auditoria direta e indireta.*

*§ 3° O descumprimento do critério previsto no inciso II do art. 5°, quando observado por meio da auditoria direta ou indireta e dos critérios previstos nos incisos III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIII e XV do art. 5°, quando observados por meio da auditoria indireta, serão objeto de Notificação de Irregularidade encaminhada ao ente federativo por meio eletrônico.*

*§ 4° A situação dos critérios de que trata o § 3° será registrada no CADPREV com a atribuição dos seguintes conceitos:*

*I - "em análise", sem causar impedimento para a emissão do CRF, durante o prazo máximo de cento e oitenta dias, conforme definido em Notificação de Irregularidade quanto aos critérios previstos nos incisos II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIII e XV do art. 5°;*

*II - "irregular", depois de decorrido o prazo definido na notificação, acaso mantida a situação de descumprimento; e*

*III - "regular", quando da comprovação da regularização, a qualquer tempo.*

13. A pendência relativa ao critério "Equilíbrio Financeiro e Atuarial" verificada em razão da transferência e uso indevidos dos recursos previdenciários realizados com base na Lei Complementar n° 920, de 2016, foi comunicada ao ente federativo por meio da Notificação n° 20.531/2016 em 19/12/2016, tendo-lhe sido concedidos 45 dias para manifestação, prazo que se venceu em 2/2/2017, segundo dado verificado nesta data no sistema CADPREV-Web.

14. Ainda segundo registro efetuado nesse sistema, a manifestação do GDF foi apresentada em 6/2/2017 (Ofício n° 10/2017-GAG), cuja análise, realizada por meio do Parecer n° 37/2017/CGAC/DRPSP/SPPS/MF, resultou na confirmação da irregularidade apontada, o que foi comunicado ao ente federativo na Notificação n° 21.717/2017, emitida em 22/3/2017.

15. Inconformado, o representante do Iprev/DF, no Ofício n° 78/2017-PRESI-IPREV, apresentou pedido de reconsideração da decisão administrativa, requerendo ainda que, alternativamente, em caso de não acolhimento, o pedido fosse recebido como recurso administrativo a ser submetido à apreciação do Ministro de Estado da Fazenda, após manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, conferindo-se, ao recurso, efeito suspensivo.

16. O interessado fundamentou o pedido de reconsideração à autoridade decisora e o de recurso à autoridade superior no § 1° do art. 56 da Lei n° 9.784, de 29 de janeiro de 1999:

*Art. 56. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.  
§ 1° O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.*

SECRETARIA LEGISLATIVA  
PC n° 122 24  
Folha n°

17. Os dispositivos dessa Lei que tratam dos requisitos e demais condições do pedido de reconsideração ou recurso são os seguintes:

*Art. 58. Têm legitimidade para interpor recurso administrativo:*

*I - os titulares de direitos e interesses que forem parte no processo;*

*II - aqueles cujos direitos ou interesses forem indiretamente afetados pela decisão recorrida;*

*III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;*

*IV - os cidadãos ou associações, quanto a direitos ou interesses difusos.*

*Art. 59. Salvo disposição legal específica, é de dez dias o prazo para interposição de recurso administrativo, contado a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida.*

*§ 1º Quando a lei não fixar prazo diferente, o recurso administrativo deverá ser decidido no prazo máximo de trinta dias, a partir do recebimento dos autos pelo órgão competente.*

*§ 2º O prazo mencionado no parágrafo anterior poderá ser prorrogado por igual período, ante justificativa explícita.*

*Art. 60. O recurso interpõe-se por meio de requerimento no qual o recorrente deverá expor os fundamentos do pedido de reexame, podendo juntar os documentos que julgar convenientes.*

*Art. 63. O recurso não será conhecido quando interposto:*

*I - fora do prazo;*

*II - perante órgão incompetente;*

*III - por quem não seja legitimado;*

*IV - após exaurida a esfera administrativa.*

*§ 1º Na hipótese do inciso II, será indicada ao recorrente a autoridade competente, sendo-lhe devolvido o prazo para recurso.*

*§ 2º O não conhecimento do recurso não impede a Administração de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida preclusão administrativa.*

18. Compõem, fundamentalmente, portanto, aspectos relacionados à legitimidade, tempestividade e instrumento, estando todos presentes no que se refere ao pedido formulado pelo Distrito Federal.

19. De fato, o requerimento de reconsideração e recurso foi devidamente formalizado em peça autônoma subscrita pelo Diretor-Presidente do Iprev/DF e apresentado ao Protocolo Central deste órgão em 3/4/2017, atendendo aos requisitos formais de admissibilidade acima apontados.

20. No que se refere ao pedido de reconhecimento do efeito suspensivo ao recurso impetrado, veja-se o que estabelece o art. 61 da Lei nº 9.784, de 1999:

*Art. 61. Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo.*

*Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso.*

21. A natureza meramente devolutiva do recurso é, assim, a regra, somente se admitindo que lhe seja conferido efeito suspensivo na hipótese de receio justificado de ocorrer prejuízo de reparação difícil ou incerta resultante da execução da medida, sendo, ainda assim, sua concessão decidida pela autoridade administrativa a partir de seu livre juízo acerca das alegações apresentadas, daí a expressão "poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso" contida na parte final do dispositivo acima transcrito.

22. Em sua missiva, o representante do Iprev/DF pleiteia o efeito suspensivo "considerando o fundado receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação em razão das limitações decorrentes da não emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária para o Regime Próprios dos Servidores do Distrito Federal."

23. Ora, a alegação apenas repete, literalmente, o paradigma normativo para inferir sua ocorrência no caso da não emissão do CRP. Ou seja, fundamenta a existência de justo receio de prejuízo de reparação difícil ou incerta no próprio conteúdo das sanções previstas no art. 7º da Lei nº 9.717, de 1998, deixando, pois: (i) de esclarecer a justiça ou procedência do seu receio de que ocorra algum

SECRETARIA LEGISLATIVA

MLC Nº 122 1307

Folha nº

prejuízo; (ii) de identificar, concretamente, esse prejuízo, apontando sua natureza e relevância; e (iii) de demonstrar a incerteza e dificuldade de sua reparação com a execução da medida.

24. Mas a verdade é que não há como se justificar qualquer receio de ocorrer prejuízo de difícil ou incerta reparação com a execução da medida, visto que o CRP do Distrito Federal tem sua vigência assegurada até 23/5/2017, não se aplicando ao ente distrital, até essa data, as sanções legais.

25. Do exposto, opina-se pelo conhecimento do pedido de reconsideração e recurso, denegando-se, porém, o efeito suspensivo pleiteado.

26. Quanto ao argumento de ter havido mudança no entendimento administrativo quando se decidiu diferentemente acerca da regularidade das operações autorizadas na Lei Complementar nº 899, de 2015, e na Lei Complementar nº 920, de 2016, a alegação não procede.

27. Sobre o tema, a Lei nº 9.784, de 1999, estabelece o seguinte:

*Art. 2º*.....  
*Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observadas, entre outros, os critérios de:*

*XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.*

28. No âmbito do Direito, o processo interpretativo compreende a verificação, através de métodos diversos, do sentido e alcance da norma, com vistas à sua aplicação a determinado fato, que se supõe subsumido pelo princípio ou regra jurídica, realizando-se o que se denomina de silogismo jurídico (em que a norma é a premissa maior, a descrição dos fatos a premissa menor e a aplicação da norma, a conclusão).

29. O exercício hermenêutico é vivo, atendendo não apenas à evolução dos valores e institutos encerrados nos preceitos, mas, também, à dinâmica dos próprios fatos, podendo, assim, ocorrer mudança de entendimento no que se refere à aplicação de determinada norma.

30. Dessa forma, o surgimento de nova interpretação jurídica pode ocorrer tanto em face de alteração no sentido antes atribuído à norma, como no que se refere aos limites de seu alcance, abrangendo-se, nesta última hipótese, a inclusão de situações antes tidas como não subsumidas ou a exclusão daquelas a que o comando normativo anteriormente se aplicava.

31. Analisando o teor e fundamento dos entendimentos desta Secretaria manifestados em relação à regularidade das operações de reversão e recomposição aprovadas pelas Leis Complementares nº 899, de 2015, e nº 920, de 2016, constata-se que a hipótese não caracteriza mudança de entendimento administrativo, como quer fazer parecer o recorrente, já que não ocorre, na espécie, alteração de interpretação do texto das normas aplicáveis e nem inclusão ou exclusão de situação de fato anteriormente considerada para fins de sua aplicação.

32. Com efeito, embora os procedimentos em uma e outra lei complementar se assemelhem, as situações de fato que seus respectivos preceitos concretizam não se confundem, impondo-se-lhes, nessa condição, a aplicação de regramentos próprios.

33. A diversidade fática existente em cada uma daquelas circunstâncias está bem destacada nos itens 83 e 84 do Parecer nº 37/2017/CGACI/DRPSP/SPPS/MF, compondo argumentos que integram o próprio fundamento que justifica tratamento diverso para as situações impostas por uma e outra norma, argumentos que serão reiterados mais adiante, quando se discorrer sobre o mérito das questões que compõem o recurso formulado pelo Distrito Federal.

34. Conclui-se, assim, que haveria, certamente, nova interpretação deste órgão se fizesse subsumir, no regramento que fundamentou o reconhecimento da regularidade da operação aprovada pela Lei Complementar nº 899, de 2015, os eventos produzidos pela Lei Complementar nº 920, de 2016.

que, como já se destacou, encontram normatização própria na legislação previdenciária por se tratar de situações diversas daquelas estabelecidas por aquela primeira norma complementar.

35. Apreciadas as questões preliminares, passa-se à análise do mérito do recurso, repetindo-se, no todo ou em parte, quando cabível, os argumentos arrolados por esta Secretaria em suas manifestações anteriores.

## II - ANÁLISE DO MÉRITO

### A) DAS COMPETÊNCIAS DA SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA E DO CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA.

36. A Lei nº 9.717, de 1998, dispõe sobre regras gerais para organização e funcionamento dos RPPS dos servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos militares dos Estados e do Distrito Federal, e estabelece, em seu art. 9º, a competência do Ministério da Previdência Social (MPS) para orientar, supervisionar e acompanhar, definir parâmetros e diretrizes gerais e receber informações sobre os regimes próprios.

37. Conforme o que estabelece o Decreto nº 7.078, de 26 de janeiro de 2010, revogado pelo Decreto nº 8.894, de 3 de novembro de 2016, tais atribuições pertenciam à esfera de atuação da Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS), tendo sido aquelas competências incorporadas pela Secretaria de Previdência (SPREV) do Ministério da Fazenda (MF) quando da extinção do MPS promovida pela Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Na forma do disposto no Decreto nº 9.003, de 13 de março de 2017, que aprovou a estrutura regimental do MF, compõe a estrutura da SPREV a Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social (SRPPS), órgão que sucedeu o Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público (DRPSP), anteriormente integrante da SPPS.

38. Com fundamento no art. 84, inciso IV da Constituição Federal, a União editou o Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, que instituiu o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, documento destinado a atestar o cumprimento dos critérios e exigências previstos na Lei nº 9.717, de 1998, tomando viável a verificação do cumprimento efetivo das disposições normativas e a consequente aplicação das penalidades legais.

39. A emissão do CRP foi implementada, inicialmente, pela Portaria MPAS nº 2.346, de 10 de julho de 2001, passando posteriormente a matéria a ser disciplinada pela Portaria MPS nº 172, de 11 de fevereiro de 2005, e sendo, atualmente, tratada na Portaria MPS nº 204, de 10 de julho de 2008.

40. Uma vez que o CRP é emitido para os entes federativos (Estados, Distrito Federal e Municípios) que tenham observado os critérios previstos na Lei nº 9.717, de 1998, conforme o que dispõe o art. 1º do Decreto nº 3.788, de 2001, a comprovação de sua emissão é condição prévia para a liberação de recursos federais decorrentes de transferências voluntárias ou assinatura de convênios, sendo prevista punição para o servidor federal que não proceder a essa verificação no ato da liberação de valores.

41. De acordo com o art. 2º da Portaria MPS nº 204, de 2008, o CRP será fornecido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS aos órgãos ou entidades da Administração Pública direta e indireta da União, por sistema informatizado, dispensada a assinatura manual ou aposição de carimbos. Por sua vez, o art. 3º estabelece que, para acompanhamento e supervisão dos RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a SPPS desenvolverá e manterá o Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV.

42. É o CRP, assim, documento exigido para a realização de transferências voluntárias de recursos pela União, excetuando-se, porém, a sua exigência nas transferências relativas às ações de educação, saúde e assistência social, nos termos do § 2º do art. 4º da Portaria MPS nº 204, de 2008, e do

SECRETARIA LEGISLATIVA

111 Nº 122 / 2017

Folha nº

§ 3º do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Vejam-se essas regras a seguir:

Portaria MPS nº 204, de 2008:

Art. 4º O CRP será exigido nos seguintes casos:

§ 2º Para fins de aplicação do inciso I, excetuam-se as transferências relativas às ações de educação, saúde e assistência social.

Lei Complementar nº 101, de 2000:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou as destinadas ao Sistema Único de Saúde.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

#### B) DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL.

43. Revogando a Lei nº 260, de 5 de maio de 1992, que anteriormente regulava a previdência social no serviço público distrital, a Lei Complementar nº 769, de 30 de junho de 2008, reestruturou o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores titulares de cargo efetivo do Distrito Federal.

44. Nessa ocasião, atendendo-se à necessidade de sanear a grave situação de desequilíbrio por que passava o sistema, para o qual não mais se mostrava viável plano de amortização por meio de custeio suplementar, cujo plano de equacionamento é limitado ao período de 35 (trinta e cinco) anos, o RPPS distrital foi objeto de procedimento de segregação da massa de seus segurados, criando-se um fundo de natureza financeira, sob regime de repartição simples, para pagamento de benefícios dos servidores admitidos até 31 de dezembro de 2006 e para os que já recebiam benefícios nessa data e respectivos dependentes, e um fundo de natureza previdenciária, sob regime de capitalização, destinado ao pagamento de benefícios dos servidores admitidos a partir de 1º de janeiro de 2007 e seus dependentes.

45. Com a medida, o fundo financeiro, denominado Fundo Financeiro de Previdência - Seguridade Social, passou a ser financiado com a contribuição normal do ente e a dos segurados e pensionistas, além do aporte de recursos do Tesouro do Distrito Federal para cobertura dos eventuais déficits financeiros.

46. Por constituir-se em plano estruturado sob o regime de repartição simples, não havendo, assim, o propósito de acumulação de recursos, as contribuições do ente e as dos segurados e pensionistas são integralmente alocadas, em cada competência, para o pagamento dos benefícios em manutenção, verificando-se o equilíbrio do plano na medida em que há equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do sistema em cada exercício financeiro.

47. Por sua vez, o fundo previdenciário, denominado de Fundo Previdenciário do Distrito Federal - DFPREV, teve seu custeio estruturado a partir da contribuição normal do ente e dos segurados e pensionistas. Tendo sido instituído para futuros servidores, esse plano surge equilibrado sob os aspectos financeiro e atuarial.

48. Adotado o regime financeiro de capitalização para o DFPREV, as contribuições do ente e dos segurados e pensionistas e os aportes para ele vertidos, acrescidos do patrimônio existente e das receitas por ele geradas destinam-se à formação dos recursos garantidores da cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios e da taxa de administração.

49. Os Demonstrativos do Resultado da Avaliação Atuarial – DRAA relativo ao DFPREV, encaminhados no período de 2008 a 2014, evidenciavam que o Distrito Federal estava obtendo êxito na manutenção da sustentabilidade desse plano, acumulando-se os recursos necessários a cobrir suas obrigações previdenciárias presentes e futuras.

50. No final de 2015, o GDF, com fundamento na Lei Complementar nº 899, desse ano, promoveu a alteração do plano de custeio do RPPS e a reversão de parte do superávit atuarial apresentado na avaliação atuarial de 2014 do Fundo Previdenciário para pagamento de benefícios do Fundo Financeiro, tendo sido realizada a recomposição desses recursos por meio da transferência de imóveis de propriedade distrital para o DFPREV.

51. Nesse caso, o conjunto dessas medidas promoveu uma reconfiguração do plano de equacionamento do déficit atuarial do RPPS, considerando-se o RPPS como um todo: uma vez que havia superávit financeiro e atuarial em um plano (Fundo Previdenciário), demonstrado pelos estudos atuariais apresentados, e um déficit financeiro crescente no outro (Fundo Financeiro), os direitos e patrimônio de ambos esses fundos foram reorganizados objetivando a manutenção do equilíbrio atuarial do sistema, conforme análise registrada no Despacho de Atuarial MTPS/SPPS/DRPS/CGACI Nº 229/2016, de 1º de abril de 2016, tendo sido aceita essa operação uma vez que a revisão da segregação da massa e do plano de custeio encontram fundamento na Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008, que dispõe sobre as normas aplicáveis as avaliações e reavaliação atuariais do RPPS.

52. Contudo, a Lei Complementar nº 920, de 2016, não promoveu diretamente alterações na modelagem atuarial do RPPS, mas possibilitou, sob o argumento de que o Fundo Previdenciário possui superávit atuarial, que recursos a ele vinculados fossem utilizados para pagamento de benefícios do Fundo Financeiro e que esses fossem recompostos por meio de recebimento de ações de instituição financeira controlada pelo Distrito Federal.

53. Mesmo tratando-se de uma troca de ativos, no caso, troca de aplicações financeiras mantidas pelo DFPREV em fundos de investimento pela aquisição direta de valores mobiliários, esta operação, além de não figurar dentre as autorizadas na Resolução do CMN, repercute na situação atuarial do RPPS, pois destina recursos de um fundo para o outro, quando seus patrimônios deveriam permanecer segregados como medida fundamental para garantir a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

#### C) DA ANÁLISE DAS QUESTÕES DE MÉRITO FORMULADAS PELO GDF.

54. No que se refere ao argumento de que este órgão declarou irregularidade relativo ao critério “Equilíbrio Financeiro e Atuarial” mesmo tendo o Iprev/DF demonstrado que a operação não causou qualquer prejuízo ao regime próprio, importa esclarecer, inicialmente, que o reconhecimento de regularidade naquele critério não está necessariamente atrelado ao fato de existir ou não prejuízo, mas de haver sido cumpridos todos os aspectos a ele relacionados, dentre os quais a observância da separação patrimonial entre o fundo previdenciário e o fundo financeiro no caso de RPPS em que tenha sido procedida a segregação da massa dos segurados.

55. Ora, a transferência de recursos do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro, promovida com fundamento no art. 1º da Lei Complementar nº 920, de 2016, é expressamente vedada no § 2º do art. 21 da Portaria MPS nº 403, de 2008.

56. Acrescente-se, ainda, que, contrariamente ao que parece afirmar o Diretor-Presidente do RPPS distrital, não foram apresentados pelo GDF, para aprovação prévia desta Secretaria, quaisquer estudos ou justificativa técnica que fundamentassem o procedimento, restando, assim, sem cumprimento o comando do art. 22 da Portaria MPS nº 403, de 2008, circunstância que, ademais, retira deste órgão a possibilidade de aferir a existência ou não de prejuízo para o regime próprio, ou de quantificá-lo adequadamente.

57. Tampouco pode ser acolhida, como fundamento para o reconhecimento da regularidade na transferência de recursos do Plano Previdenciário para o Plano Financeiro, a alegação do recorrente de que, embora existam duas massas de segurados vinculados a dois fundos contábeis, ambos os grupos estão submetidos a um mesmo regime jurídico previdenciário, com idênticos direitos e obrigações na órbita previdenciária, regidos por um mesmo diploma normativo, sob pena de ter-se que reconhecer a existência de dois planos de benefícios para dois grupos de segurados distintos, o que violaria o princípio da unidade gestora e regime próprios únicos previsto no § 20 do art. 40 da Constituição Federal.
58. Opostamente ao que pretende sugerir o interessado, quando se promove a segregação da massa, não se está simplesmente criando fundos contábeis distintos para cada grupo de segurados, procedendo-se a burocrática atividade escritural, mas instituindo-se, a partir de procedimentos tecnicamente consagrados pelas Ciências Atuariais, modelos previdenciários que, embora operem lado a lado no contexto de um mesmo RPPS, apresentam lógica, estrutura, funcionamento e regulação próprios, já que concebidos a partir de pressupostos diversos e com propósitos também distintos.
59. De fato, para além da operação meramente escritural que promove a separação contábil, financeira e orçamentária dos fundos, existem diversos outros aspectos e providências tão ou mais importantes na constituição do modelo consubstanciado na segregação, dentre os quais a atribuição de diferentes regimes de financiamento para cada um dos planos constituídos e a possibilidade ou não de ampliação das respectivas massas (o plano previdenciário é estruturado sob regime de capitalização e aberto a novos entrantes e, o financeiro, sob regime de repartição simples e fechado ao ingresso de novos segurados).
60. Observe-se que cada aspecto ou detalhe que integra o modo de existir e funcionar de cada um desses planos têm fundamento na própria concepção do figurino de previdência que encerram, sendo, assim, sua organização e operação vinculadas e delimitadas pelos pressupostos, requisitos, condições e regras que lhes são tecnicamente aplicáveis.
61. Nesse contexto, importante relembrar que o procedimento da segregação da massa é adotado a partir da conclusão, baseada em minucioso estudo atuarial, de que o déficit apresentado pelo sistema, relativamente ao grupo de servidores que deverão compor o plano financeiro, teria alcançado tal cifra que já não seria possível sua amortização, por meio de custeio suplementar, em tempo hábil a assegurar o pagamento das obrigações previstas no plano de benefícios, situação em que se encontrava o RPPS do Distrito Federal, conforme antes mencionado.
62. Ora, não sendo mais possível equacionar-se esse desequilíbrio, o sistema começa a apresentar déficit financeiro ou aprofunda-se o já existente, o que impõe, ao ente federativo, um crescente esforço de caixa destinado à sua cobertura. Nesse cenário, ainda que em relação aos novos servidores, cujos direitos previdenciários somente deverão ser atendidos em futuro mais remoto, não há possibilidade de acumulação de reservas ou capitalização de recursos, pois tudo o que é arrecadado de segurados, pensionistas e do próprio ente é imediatamente consumido no pagamento dos benefícios em manutenção, vertendo, ainda, o Estado ou Município, quantias cada vez mais elevadas, em detrimento de outras políticas públicas, para complementar os recursos necessários ao cumprimento das crescentes obrigações previdenciárias.
63. A implementação da segregação da massa realiza uma ruptura nesse processo, apartando os segurados do RPPS em dois grupos diferentes, de forma a que, separado o segmento em relação ao qual a amortização do déficit se tornou inviável, inaugura-se, relativamente ao conjunto dos outros segurados, uma previdência fundada no princípio do equilíbrio financeiro e atuarial estabelecido no art. 40 da Constituição.
64. A descrição desse processo demonstra como as diferenças que marcam o plano previdenciário e o plano financeiro já se revelam nas condições que determinam os seus respectivos surgimentos como técnicas previdenciárias autônomas, evidenciando, também, a importância e

fundamentalidade da separação daquelas massas e do patrimônio relativo aos respectivos fundos nesse processo.

65. Os benefícios trazidos pela segregação da massa, então, incluem a gradativa extinção do plano financeiro deficitário, após um período de maior esforço por parte do ente federativo para a cobertura da diferença entre o que o plano arrecada e o que tem de pagar a título de prestação previdenciária, e a estruturação de um plano previdenciário que surge equilibrado e sustentável.
66. Porém, essa modelagem somente produzirá os efeitos positivos que dela se esperam caso sejam observados critérios que assegurem o seu funcionamento em conformidade com as técnicas que lhe são aplicáveis.
67. Conforme já esclarecido em outra circunstância e melhor elucidado mais adiante, um dos mais importantes critérios para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio em que tenha havido a segregação da massa e que constitui premissa para sua consecução, assegurando a eficiência e economicidade dos recursos previdenciários, é o preceito da incomunicabilidade patrimonial entre o plano previdenciário e o plano financeiro.
68. Evitam-se misturar fórmulas e soluções próprias a cada plano, com vistas a que não sejam descaracterizados e, assim, ceifados de suas virtualidades técnicas na promoção do propósito a que foram idealizados.
69. Diante dessa realidade, proceder-se à transferência de segurados, bens, direitos ou obrigações entre esses planos impacta seus respectivos funcionamentos, e, conseqüentemente, o seu equilíbrio financeiro e atuarial, razão pela qual a legislação previdenciária federal exige que eventuais alterações de parâmetros ou desfazimento da segregação da massa implementada sejam precedidos de estudos e avaliações previamente submetidos à aprovação da Secretaria de Previdência.
70. Pode-se, portanto, concluir que a diversidade com que são formatados o plano previdenciário e o plano financeiro refletem suas respectivas peculiaridades e decorrem de critérios que, objetivamente, buscam promover e manter o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial e, portanto, a sustentabilidade do sistema previdenciário em que tenha sido implementada a segregação da massa dos segurados.
71. Oportuno destacar, entretanto, que as diferenças que marcam esses planos e a circunstância da incomunicabilidade de suas massas e patrimônio não produzem diferenciações ou discriminações em relação aos direitos daqueles que lhes estão vinculados, existindo um único plano de benefícios aplicável a ambos os grupos, embora, em decorrência do caráter retributivo da prestação previdenciária, possam ser estabelecidas diferentes alquotas de contribuição para cada um desses contingentes, considerando-se sua respectiva realidade e horizonte financeiro e atuarial.
72. Mas a despeito de os segurados e beneficiários daqueles planos possuírem um mesmo regime jurídico previdenciário, com idênticos direitos e obrigações e, muitas vezes, regidos por um mesmo diploma normativo, tais circunstâncias, diversamente do que inferiu o recorrente, não autorizam o entendimento ou induzem à conclusão de que, assim, seus patrimônios poderiam ser utilizados em mútuo socorro, pois além de tal assertiva não se constituir em afirmação logicamente necessária, sua implementação desafiaria o funcionamento regular do modelo instituído pela segregação da massa.
73. Prosseguindo, quanto à alegação de que, mesmo com as reversões promovidas pelas normas complementares de 2015 e de 2016, o Fundo Previdenciário apresenta um excesso de recursos financeiros de cerca de R\$ 1,9 bilhão, enquanto que o Fundo Financeiro registra um *deficit financeiro*, para 2017, da ordem de R\$ 3,4 bilhões, cabe destacar que tais resultados estão veiculados em documentos que não foram formal e previamente submetidos a este órgão para avaliação de sua consistência técnica e aprovação, conforme determinado no art. 22 da Portaria MPS n° 403, de 2008, razão pela qual a procedência de tais números ainda não pode ser verificada pela Secretaria de Previdência.

74. Não obstante, sobre o tema, cabe lembrar que o plano de custeio necessário para manter o equilíbrio identificado na avaliação atuarial traz, a valor presente, receitas e despesas futuras a partir de metodologias de cálculo, premissas e hipóteses aplicadas sobre uma base cadastral, ou seja, na hipótese de o estudo atuarial indicar existência de superávit, tal resultado pressupõe que os ativos garantidores das reservas matemáticas, os investimentos e demais ativos do regime próprio vão obter, durante os 75 anos da projeção, a rentabilidade real considerada no cálculo e que esse cálculo considera como certo o recebimento das receitas oriundas de parcelamentos, das contribuições futuras e da compensação previdenciária.

75. Ocorre que tal regularidade não existe, em absoluto, no mundo real. Assim, dada a improbabilidade de se atuar sob cenário tão estável, qualquer resultado superavitário, ainda que apontado em estudo tecnicamente consistente, deve ser entendido e manuseado com grande atenção e cuidado, adotando-se, em relação a ele, parâmetros prudenciais para mitigar o risco de desequilíbrio do regime previdenciário, sendo, por essa razão, que qualquer *superavit* deve ser precipuamente destinado à constituição de reserva de contingência para assegurar o pagamento dos benefícios do sistema, antecipando-se à ocorrência de eventos futuros e incertos.

76. Tal prudência e cautela devem ser ainda mais acentuados no caso do GDF, em que o *superavit* atuarial apurado no Fundo Previdenciário resulta, em grande parte, dos juros estabelecidos a título de meta atuarial, juros cuja variação, por sua vez, produz fortes oscilações no resultado apurado.

77. Para se ter uma ideia da sensibilidade desse resultado em relação à meta atuarial fixada, análise procedida pelo Tribunal de Contas da União, constante da Tomada de Contas (TC) nº 008.368/2016-3, estimou que o *superavit* de R\$ 1,8 bilhão apurado pelo GDF como fundamento para a retirada de recursos do Fundo Previdenciário autorizada pela Lei Complementar nº 899, de 2015, na verdade, era um *deficit* de R\$ 2,4 bilhões. Esse novo resultado foi projetado por aquela Corte de Contas ao substituir, no cálculo utilizado para apurar o resultado atuarial daquele fundo, a meta atuarial, então de 5,5% a.a., considerada inconsistente, por 3,9% a.a., número apurado pelo TCU como sendo o percentual médio de retorno dos investimentos de fato obtido nos últimos exercícios pelo RPPS distrital (sobre esse modelo de cálculo, ressalva-se que a 'rentabilidade' passada, amparada nos números da flutuação do valor do ativo no mercado, não reflete necessariamente a rentabilidade do plano).

78. O próprio recorrente forneceu, em sua manifestação (itens 18 e 19), outra importante demonstração do impressionante impacto que a taxa de juros utilizada na avaliação atuarial produz sobre o resultado atuarial aí obtido, quando informou que o superávit projetado para o Fundo Previdenciário caiu 58%, passando de cerca de R\$ 3,3 bilhões para R\$ 1,9 bilhão, em decorrência da redução de juros de 0,5% na meta atuarial, antes de 5,5% a.a. c, na nova avaliação, 5% a.a..

79. Mas além de todas essas questões que, em si, já impõem ao Distrito Federal atuação mais meticulosa no que se refere ao tratamento a ser dado a supostos *superavits* que possam ser apurados em seu sistema previdenciário, acrescenta-se o quadro econômico por que passa o país hoje, francamente desfavorável para investimentos, com redução de liquidez e elevação de riscos para os agentes econômicos, apontando para um cenário de redução de ganhos e, mesmo, de perdas em negócios no mercado financeiro.

80. Finalmente, esse cuidado deveria ser adotado, também, em razão da grande imobilização do patrimônio previdenciário promovida pela Lei Complementar nº 899, de 2015, situação que sinaliza uma queda considerável nos retornos esperados dos investimentos dos recursos do Plano Previdenciário, tornando bastante improvável que o Iprev/DF consiga cumprir a meta atuarial de 5% a.a. agora vigente, fato que reforça as dúvidas, hoje existentes neste Ministério e em outros órgãos de controle, acerca da consistência do resultado superavitário para 2017 apontado pelo recorrente.

81. Relativamente ao argumento de que houve nova interpretação em relação à decisão desta Secretaria sobre a regularidade dos procedimentos adotados pela Lei Complementar nº 899, de 2015, e a Lei Complementar nº 920, de 2016, importa ratificar que não houve mudança de entendimento,

conforme esclarecido anteriormente na análise das questões preliminares, mas alterações das circunstâncias fálicas que ensejaram a decisão anterior.

82. Conforme já discutido no Parecer nº 37/2017/CGACI/DRPSP/SPPS/MF, a despeito de as operações autorizadas por aquelas normas complementares serem parecidas, na verdade elas não constituem o mesmo procedimento.

83. Realmente, em cada uma dessas operações, embora a recomposição prevista equivalha ao pagamento pelos recursos remanejados do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro, caracterizando-se, assim, como 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, já no da Lei Complementar nº 920, de 2016, a aplicação é feita pela 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).

84. Neste ponto, oportuno transcrever o trecho do Parecer nº 37/2017/CGACI/DRPSP/SPPS/MF em que o tema foi tratado:

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 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 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.

85. Não existiu, portanto, nova interpretação da norma, mas fatos diversos dos verificados anteriormente, que, assim, exigiram enquadramento normativo específico.

86. Passando-se a outro dos pontos formulados pelo recorrente, não merece acolhida a alegação de que, não havendo vedação, em lei, à utilização de parcela do *superavit* de um dos fundos contábeis pelo outro, a pena aplicada ao procedimento (não renovação do CRP) violaria o princípio constitucional que veda a aplicação de sanções administrativas sem prévia cominação legal.

87. A previsão legal de sanções a serem impostas aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios no âmbito previdenciário consta do art. 7º da Lei nº 9.717, de 1998, que estabelece o seguinte:

*Art. 7º O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:*

*I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;*

*II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;*

*III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.*

*IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei no 9.796, de 3 de maio de 1999.*

88. O *caput* do art. 7º acima transcrito prevê, então, que as sanções se aplicam no caso de os entes federativos que menciona descumprirem as disposições estabelecidas naquele diploma, ou seja, na hipótese de violarem, descumprirem, não atenderem as regras gerais ali veiculadas destinadas a regular a criação e operação dos RPPS.

89. Uma dessas determinações refere-se à forma de organização dos regimes previdenciários, preceito que consta logo no art. 1º da Lei, estando, igualmente, ali expresso, também como comando inicial disposto no inc. I daquele artigo, o seguinte:

*Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:*

*I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;*

90. De acordo com esses comandos, os RPPS deverão ser organizados com base em normas de contabilidade e atuária com vistas a que seja assegurado seu equilíbrio financeiro e atuarial, figurando já como o primeiro dos critérios destinados a orientar aquelas providências o dever de estruturar e rever o plano de custeio e o de benefícios somente a partir de estudos atuariais periódicos e com fundamento nos parâmetros gerais.

91. A partir da competência que lhe foi atribuída pelo art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998, o Ministério da Previdência Social, cujas atribuições estão, hoje, concentradas na Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, fez editar a Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008, em que a maioria desses parâmetros e diretrizes gerais foram estabelecidos.

92. No que se refere, porém, às normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS e aos parâmetros para a segregação da massa, suas disposições foram editadas por meio da

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC Nº 122 / 2017

Folha nº

Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008, cujo § 2º do art. 21 proíbe, conforme já exaustivamente mencionado, a transferência de seguros, recursos ou obrigações entre os planos previdenciário e financeiro.

93. Figurando, pois, dentre as disposições da Lei nº 9.717, de 1998, os parâmetros e diretrizes gerais para a organização e funcionamento dos regimes próprios, incluídos, aqui, os destinados à sua regulação no âmbito atuarial, embora estabelecidos em ato ministerial por força da competência atribuída a este órgão por dispositivo daquela Lei, integram o corpo normativo legal, posto que expressamente ali mencionados como regras cuja violação enseja a aplicação de sanções também ali fixadas.

94. É compreensível a opção do legislador ordinário quando entregou ao órgão técnico do Poder Executivo a atribuição de minuciar essas normas, considerando não apenas a extensão e complexidade dos aspectos que precisariam ser regulados, mas, também, a natureza da matéria a ser disciplinada, cujos aspectos, ligados à própria dinâmica de funcionamento das organizações previdenciárias, impõem frequentes ajustes em sua forma e teor, o que poderia representar sucessivas e infundáveis demandas legislativas ao Congresso Nacional, retirando, por outro lado, a possibilidade de atuação mais ágil por parte do órgão regulador, cuja supervisão ficaria constantemente atrelada ao desenrolar dos trâmites exigidos pelo processo legislativo.

95. É de lembrar-se não ser raro, mas, ao contrário, ocorrer com frequência, em temas e áreas desse jaez, de alta complexidade e especialização técnica, o cometimento, por diploma legal, de sua regulação ou parte dela para o tratamento mais detalhado e técnico pelas áreas do Poder Executivo competentes, a exemplo do que se dá em relação a alguns temas em matéria aduaneira, tributária, sanitária, financeira, previdenciária (na compensação financeira entre regimes, por exemplo) e, largamente, na legislação administrativa regulatória.

96. Quanto à alegação de inconstitucionalidade da Lei nº 9.717, de 1998, apresentada pelo Diretor-Presidente do Iprev/DF, esclareça-se que não compete a este órgão pronunciar-se acerca da constitucionalidade de lei ou ato normativo, cabendo aos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, na forma da repartição de funções estabelecida pela Constituição Federal, somente sua fiel execução.

97. No entanto, tratando-se de diploma que constitui o cerne das atribuições desenvolvidas por este órgão, impõe-se o oferecimento de alguns comentários sobre a questão, com vistas a elucidar o tema e colocá-lo no seu contexto correto e perspectiva adequada, para o que se fará, a seguir, um breve resumo de como vêm se desenvolvendo os debates e decisões sobre a matéria nos órgãos competentes para sua apreciação.

98. Embora o CRP seja incabivelmente reconhecido pelos próprios gestores de RPPS como importante instrumento para o cumprimento das normas gerais voltadas à sua organização e funcionamento e para o fortalecimento e a proteção do regime de previdência dos servidores públicos, muitos entes federativos optam por ingressar com ações judiciais (ações ordinárias, mandados de segurança, ações cíveis originárias), por meio das quais questionam a atuação deste Ministério, pretendendo ver reconhecida a inconstitucionalidade da Lei nº 9.717, de 1998, em sua totalidade ou apenas em relação aos seus art. 7º e 9º.

99. Existem, com efeito, decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal segundo as quais a Lei nº 9.717, de 1998, em especial as disposições dos seus art. 7º e 9º, teria ultrapassado o limite para estabelecimento de normas gerais sobre previdência social, previsto no art. 24, XII da Constituição Federal, caracterizando, assim, invasão do campo reservado à autonomia dos entes federativos.

100. Nesse sentido, além da ACO nº 830 (Ministro Marco Aurélio - Estado do Paraná - decisão de 21/04/2006), encontram-se a AC nº 3201 (Ministro Marco Aurélio - Estado de Pernambuco - decisão de 10/08/2012) e a AC nº 3562 (Ministra Cármen Lúcia - Estado de Minas Gerais - decisão de 28/02/2014).

101. Porém, no que se refere às AC nº 3201 e nº 3562, embora as decisões aí proferidas citem a liminar concedida na ACO nº 830/PR, elas limitam sua abrangência a critérios específicos para emissão do CRP, de forma a que os Estados de Pernambuco e Minas Gerais, respectivamente, continuam obrigados a cumprir os demais critérios, não questionados na inicial, para sua emissão.

102. Ademais, ainda no que se refere às AC nº 3201 e nº 3562, mais recentemente, a Procuradoria-Geral da República (PGR) alterou o teor de suas manifestações nessas ações, posicionando-se no sentido de que as disposições da Lei nº 9.717, de 1998, não afetam a autonomia dos entes federados e não exorbitam dos limites autorizados pela Constituição, contrariamente ao entendimento que aquele Órgão Ministerial havia apresentado na ACO nº 830/PR.

103. Essa mudança de orientação da PGR em relação à constitucionalidade da Lei nº 9.717, de 1998, já vem pontuando diversas outras demandas perante o STF, a exemplo do Parecer nº 3376/2014 - ASJCTV/SAJ/PGR, juntado aos autos da ACO nº 2.040/PE:

*Alguns Estados-membros, como faz o autor, questionam o caráter geral do previsto nos dispositivos impugnados, argumentando tratar-se de disposições que invadem a esfera de competência de Estados e do Distrito Federal, constituindo, na verdade, normas específicas sobre a matéria. Tal entendimento, aliás, foi adotado pelo Supremo Tribunal Federal ao examinar a antecipação de tutela na ACO 830/PR.*

*Essa não parece ser, contudo, a interpretação sistemática mais adequada do texto constitucional, com a ressalva de que também a Procuradoria-Geral da República já emitiu parecer nesse sentido.*

(...)

*A Lei Federal 9.717/1998, assim como aquelas posteriores que a modificaram, decorre do exercício da competência referida. Dispõe sobre as normas gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dos militares dos Estados e do Distrito Federal, com o propósito de fazer com que os entes da Federação se adaptem ao modelo referido.*

(...)

*Pois bem, na medida em que houve imposição do próprio Constituinte para a adaptação dos regimes, uma vez editado ato normativo com esse intuito, pelo ente competente, no exercício da atribuição prevista no referido art. 24, XII, os poderes de fiscalização e supervisão passam a ser inerentes àquele ente e serão exercidos, por óbvio, pelo órgão da Previdência respectivo. É certa, ainda, que o controle específico assim exercido, não exclui aquele mais genérico atribuído à Corte de Contas. Do contrário, estaríamos diante de previsão desnecessária.*

*É de se ver que, dentro do propósito harmonizador da Constituição Federal e da legislação que dela decorre, a orientação, a supervisão é o acompanhamento, bem como o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e diretrizes gerais previstos na lei, parecem pôr-se de acordo com a ideia de normas gerais preconizada pelo Constituinte. São o modo de efetivar-se o objetivo legal.*

(...)

*Nesse ponto, é relevante notar que do texto constitucional não é possível aferir a existência de autonomia absoluta dos Estados e demais entes da Federação puramente a organização do regime previdenciário dos seus servidores. A regra que prevê modelo único de regime de previdência e aquela fixadora da competência concorrente para legislar sobre a matéria evidenciam, como visto, a necessidade de legislação nacional integradora daquela norma.*

(...)

*Verificou-se, assim, que não houve, no presente caso, interferência de qualquer espécie na autonomia estadual que não tenha sido autorizada - e mesmo determinada - pela própria Constituição da República, evidenciando-se, portanto, inexistentes as inconstitucionalidades suscitadas pelo autor.*

104. Um outro exemplo dessa guinada sobre o tema da Procuradoria Geral da República é o Parecer nº 253/2014 - ASJCTV/SAJ/PGR, em que o *parquet* opina pela improcedência do pedido na ACO nº 2.268/RO, proposta pelo Estado de Rondônia, tendo o Ministro relator Roberto Barroso negado a liminar pleiteada sob o fundamento de que "a inicial baseia-se na inconstitucionalidade em tese de normas cuja validade já foi afirmada por esta Corte, e em favor das quais milita uma presunção de validade".

105. Como se vê, diferentemente do que parece sugerir o recorrente, a questão não é controversa, não sendo pacífica, inclusive nem mesmo na Corte Suprema, conforme o demonstra a diversidade de posicionamentos sobre o tema dos ministros do STJ.

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC Nº 122 / 2017

Folha nº \_\_\_\_\_

106. De fato, ao julgar a ADI nº 2024/DF, no que se refere à disciplina dos regimes previdenciários da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, o STF, pelo seu Pleno, entendeu, nos termos do art. 40, *caput* e § 13, da Constituição Federal, não haver violação ao princípio federativo, tendo-se ali consignado que:

*"A matéria da disposição discutida é previdenciária e, por sua natureza, comporta norma geral de âmbito nacional de validade, que à União se facultava editar, sem prejuízo da legislação estadual suplementar ou plena, na falta de lei federal (CF/88, art. 24, inciso XII e art. 40, § 2º): se já o podia ter feito a lei federal, com base nas preceitos recordados do texto constitucional originário, obviamente não usaria ou menos ainda tende a abolir a autonomia dos estados membros...". (STF, ADI 2024, Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 03/05/2007, DJ 22-06-2007).*

107. Esse tribunal também já se posicionou pela validade da Lei nº 9.717, de 1998, como norma geral, no julgamento do RE nº 395.666-AgR, Relator Ministro Eros Grau - Município de Belo Horizonte/MG, em que o magistrado entendeu que aquele diploma foi editado nos limites estabelecidos pela Constituição Federal, não sendo com ela incompatível:

*"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. OMISSÃO NA DECISÃO AGRAVADA. INEXISTÊNCIA. LEI Nº 9.717/1998. OFENSA AO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA DOS ENTES FEDERADOS. INOCORRÊNCIA. 1. Esta Corte já decidiu que: (i) a Constituição do Brasil não confere às entidades da federação autonomia restrita para organizar o regime previdenciário de seus servidores; (ii) por se tratar de tema tributário, a matéria discutida nestes autos pode ser disciplinada por norma geral, editada pela União, sem prejuízo da legislação estadual, suplementar ou plena, na ausência de lei federal (ADI n. 2.024, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 1º 12.00). Agravo regimental a que se nega provimento." (STF, RE 395666 AgR, Relator Min. EROS GRAU, Primeira Turma, julgado em 25/10/2005, DJ 02-12-2005 PP-00008 EMENT VOL-02216-02 PP-00392).*

108. No mesmo sentido, destaque-se a decisão proferida em dezembro de 2006 pelo Ministro Carlos Ayres Britto no bojo da ACO nº 890/SC, em andamento perante o STF, que negou pedido de concessão de tutela antecipada e rechaçou a alegação de invasão de competência e quebra de autonomia supostamente promovida pela Lei nº 9.717, de 1998. Confira-se, abaixo, alguns trechos da decisão:

*13. Muito bem. Feita esta ligeira incursão na matriz normativa, não vi, a princípio, nenhum desajustamento entre ela e o texto infraconstitucional acima transcrito. Parece-me, num primeiro exame — próprio desta fase processual —, que os termos "orientação", "supervisão" e "acompanhamento" (dos regimes de previdência social) condizem com a ideia de normas gerais. Vejo, na mesma perspectiva, o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos na citada lei.*

*14. É certo que a formulação do conceito de "normas gerais" é tarefa tormentosa, conforme anotou o Ministro Carlos Velloso no julgamento da ADI 3.098. Naquela ocasião, Sua Excelência mencionou as lições de Marçal Justen Filho e da professora Alice Gonzalez Borges. Ambas a dizerem que a expressão "norma geral", a que se refere a Magna Carta, "tem o sentido de diretriz, de princípio geral", apresentando "generalidade maior do que apresentam, de regra, as leis".*

*15. De minha parte, já tive oportunidade de exteriorizar ponto de vista sobre o conteúdo semântico da expressão "normas gerais", tanto em trabalho doutrinário ("O Perfil Constitucional da Licitação"), quanto no exercício da suprema judicatura. Neste caso, lembro-me do voto que proferi na ADI 3.059. Dele, extrai a seguinte passagem, que, apesar de se referir ao tema licitação, entendo pertinente a esta causa:*

*"Pois o certo é que norma geral, em matéria de licitação, é a lei ordinária que desdobra, debulha, desata, faz render, enfim, um comando nuclearmente constitucional, de sorte a conformar novas relações jurídicas sobre o mesmo assunto. É por esse necessário vínculo funcional com norma de lastro constitucional — seja ela um princípio, seja uma simples regra —, que a norma geral de que falo é de aplicabilidade federativamente uniforme".*

*16. Por tudo isso — volto a dizer —, não me parece que o ato combatido tenha exorbitado do seu campo normativo, mesmo sob o ângulo da autonomia das unidades federadas."*

109. Em outra situação, conforme já mencionado, o Ministro Luís Roberto Barroso negou liminar pleiteada pelo Estado de Rondônia na ACO nº 2268, registrando que "o entendimento predominante no Tribunal não se orienta no sentido da inconstitucionalidade em tese das normas impugnadas", citando como precedentes: RE nº 771.994 AgR (Ministra Cármen Lúcia - Município de

Lucena - PB - decisão de 08/04/2014); RE nº 495.684 AgR (Ministra Ellen Gracie - Município de Castanhão - PA - decisão de 15/03/2011); AC nº 2.866 (Ministro Luiz Fux - Estado do Amapá - decisão de 03/06/2011).

110. Mais recentemente, o STF vem reconhecendo a constitucionalidade da Lei nº 9.717, de 1998, também na via concreta, em decisões em recursos extraordinários impetrados por Municípios com o propósito de se eximirem da exigência de regularidade previdenciária de seus RPPS como condição para realizarem as operações previstas no art. 7º daquela norma.

111. Com efeito, o STF não admitiu o Recurso Extraordinário interposto pelo Município de Palmares (PE) contra acórdão do TRF da 5ª Região, bem como, negou provimento ao Agravo Regimental (ARE 744404), nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli, acompanhado por todos os membros da 2ª Turma, em decisão proferida em 27/10/2015, alegando que "o acórdão recorrido está conforme com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que, ao editar a Lei nº 9.717/1998, a União extrapolou os limites de sua competência legislativa para estabelecer normas gerais em matéria previdenciária".

112. Também, no julgamento, realizado em 18/12/2013, do Recurso Extraordinário 769.485/Pernambuco impetrado pelo Município de Trindade, a Suprema Corte negou provimento a esse recurso invocando como fundamento o RE 597.032-AgR/MG, de relatoria do Ministro Eros Grau, reconhecendo que "a constituição Federal não confere às entidades da federação autonomia irrestrita para organizar o regime previdenciário de seus servidores; que por se tratar de tema tributário, a matéria discutida nestes autos pode ser disciplinada por norma geral, editada pela União, sem prejuízo da legislação estadual, suplementar ou plena, na ausência da lei federal". Tal decisão confirmou o acórdão da 4ª Turma do TRF da 5ª Região que deu provimento à Apelação à Remessa Oficial interpostos pela União.

113. Em sequência, também não deve prosperar o argumento de que o Distrito Federal valcu-se das disposições da Lei Complementar distrital nº 899, de 2015, e da Lei Complementar distrital nº 920, de 2016, para suprir lacuna na legislação federal, que não confere tratamento para situações de *superavit* financeiro e atuarial e para as situações em que, segregada a massa, um fundo apresenta *superavit* e outro *deficit*.

114. Por tratar-se de questão já apresentada pelo interessado anteriormente, pode-se vênia para se transcrever, a seguir, a parte do Parecer nº 37/2017/CGACI/DRPSP/SPPS/MF que trata do tema:

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 planos apresentam *superavit*, observo-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 nº 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 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.

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 nº 899, de 2015, e o contexto de crise por que passa o país.

115. Esclareça-se, ainda, que o representante do ente federativo se equivoca ao afirmar que não se aplicaria ao DF a redução de alíquotas, prevista no art. 25 da Portaria nº 403, de 2008, como forma de conter o *superavit*, considerando o RPPS distrital já está exigindo a alíquota mínima dos segurados e pensionistas. Ora o fato de a alíquota de contribuição dos segurados e pensionistas já se encontrar no patamar mínimo de 11% não impede que o Distrito Federal reduza o percentual da contribuição a seu cargo devida ao Iprev/DF, que, atualmente, conforme acima mencionado, não se encontra no patamar mínimo de 11%, (hoje ela é de 16,55%, nos termos fixados na Lei Complementar nº 899, de 2015).

116. Da mesma forma, não se pode concordar com o Diretor-Presidente do RPPS distrital quando afirma, para fundamentar a legitimidade da destinação dos recursos previdenciários, que os recursos transferidos do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro mantiveram-se afetados ao pagamento de benefícios previdenciários e que a Lei Complementar nº 920, de 2016, foi além do que é exigido ao determinar a recomposição dos valores sacados por meio da transferência, para o Iprev/DF, da participação societário do DF no BRB.

SECRETARIA LEGISLATIVA

DLC Nº 122 / 2017

Folha nº \_\_\_\_\_

117. Compondo a controvérsia aspecto igualmente tratado no Parecer n° 37/2017/CGACI/DRPSP/SPPS/MF, transpõem-se, abaixo, os termos de sua rejeição:

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-las 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 imane 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 n° 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 GDI por meio da Lei Complementar n° 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, 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.

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.

118. Sobre a alegação do ente previdenciário de que, tendo por propósito o reforço do Fundo Previdenciário, a operação de recomposição não se destina ao pagamento pelos recursos decorrentes do superávit do Plano Previdenciário utilizados, sendo inadequada e temerária a afirmação de que se caracterizaria como um empréstimo ou dação em pagamento, este órgão já teve, igualmente, oportunidade de registrar sua posição.

119. Realmente, em um primeiro momento, fundou suas conclusões sobre a natureza do procedimento adotado pela Lei Complementar n° 920, de 2016, na Nota Técnica 15/2017/CGACI/DRPSP/SPPS/MF, conforme a seguir:

80. Ademais, na forma como está concebida, a reversão de dinheiro do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro e sua recomposição, previstas nos arts. 1° e 2° da Lei Complementar n° 920, de 2016, caracterizam verdadeiro empréstimo dos recursos previdenciários para o Governo do Distrito Federal, que, com esses recursos, realizará o pagamento dos aportes ao Fundo Financeiro que, por Lei, caberia ao seu Tesouro assumir.

81. A característica de empréstimo está configurada pelos ativos que estão sendo recebidos como recomposição dos recursos financeiros transferidos do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro. Afinal, se as ações do Banco de Brasília S/A constituíssem verdadeira oportunidade de investimento no mercado, não haveria motivo de se impor ao DFPREV a sua aquisição, já que, ao colocando à venda em balcão, o Governo do Distrito Federal obterá uma melhor negociação desses papéis, arrecadando os recursos financeiros de que necessitava sem a necessidade de descapitalizar o Fundo Previdenciário do seu RPPS.

82. Ocorre que a utilização dos recursos previdenciários para a concessão de empréstimos de qualquer natureza, inclusive aos entes políticos, e a aplicação das disponibilidades financeiras dos RPPS em

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC N° 122 / 2017

Folha n°

ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação são expressamente vedadas pelo art. 43, § 2º, inc. II da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esses preceitos, também reproduzidos, em parte, na Lei nº 9.717, de 1998, estão vazados nos seguintes termos nesses diplomas legais:

Lei Complementar nº 101/2000:

Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.

§ 1º As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, ficarão depositadas em conta separada dos demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

§ 2º É vedada a aplicação das disponibilidades de que trata o § 1º em:

I - títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação;

II - empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas.

Lei nº 9.717, de 1998:

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

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

83. Acrescente-se, ainda, que a Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008, que disciplina os parâmetros e diretrizes gerais para a organização e funcionamento dos RPPS, veda a utilização da dação em pagamento para quitação de obrigações perante o RPPS, admitindo tal hipótese apenas no caso de amortização do déficit atuarial. A regra figura no art. 7º dessa norma, a seguir transcrita:

Art. 7º É vedada a dação de bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para o pagamento de débitos com o RPPS, excetuada a amortização do déficit atuarial, devendo, neste caso, serem observados os seguintes parâmetros, além daqueles estabelecidos nas Normas de Atuação aplicáveis aos RPPS:

I - os bens, direitos e demais ativos objeto da dação em pagamento deverão ser vinculados por lei ao RPPS;

II - a dação em pagamento deverá ser precedida de criteriosa avaliação do valor de mercado dos bens, direitos e demais ativos, bem como da sua liquidez em prazo compatível com as obrigações do plano de benefícios.

84. Em desatenção a esse comando, o § 3º do art. 2º da Lei Complementar nº 920, de 2016, prevê que a recomposição dos valores revertidos poderá ser realizada com a transferência de outros ativos (o que inclui bens móveis ou imóveis) na hipótese que menciona. Veja-se:

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.

§ 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.

120. Sobre a polêmica acerca da natureza jurídica do procedimento, a manifestação desta Secretaria foi registrada no Parecer nº 37/2017/CGACI/DRPSP/SPPS/MF, com o seguinte teor:

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 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 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 dá 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.

121. De maneira semelhante, também foi longamente contraditada, no pronunciamento anterior deste Ministério, a sustentação do recorrente de que a Constituição Federal, quando tratou dos RPPS no art. 249, não exigiu a criação de fundos contábeis de natureza previdenciária, nem impôs a segregação da massa, nem, tampouco, exigiu a consequente vinculação de recursos de um fundo previdenciário aos seus respectivos servidores como um princípio informador do sistema, estando, ao contrário, claramente expresso ali tratar-se de opção de cada ente federativo. Vejam-se os argumentos apresentados por esta Subsecretaria nos itens abaixo transcritos:

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 condiz 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.

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,

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC Nº 122 / 2017

Folha nº

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.

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, inserido 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 curimbar 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 determinadas atividades 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 ultrapasasse 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 determinado 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 o 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 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 determina que os recursos legalmente vinculados a uma finalidade

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC Nº 122 / 2017

Folha nº \_\_\_\_\_

*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 daqueles 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 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 nº 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 considera-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 iniciadas 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;*

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC Nº 122 / 2017

Folha nº

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 nº 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 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. Ressalte-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.

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, compõem 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 déficit ou superávit 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 renatada 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 déficit atuarial ou de aprofundamento de déficit já existente.

22. Visto isso, compreende-se como a mecânica de "capitalização", 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, sobremaneira, 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 prévios 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, mais a cota patronal, não haviam formado ativos garantidores suficientes para fazer frente às obrigações futuras.

SECRETARIA LEGISLATIVA

DLc Nº 122 / 2017

Folha nº \_\_\_\_\_

25. A medida, portanto, baseada em conhecimentos e técnicas desenvolvidos pela Ciência Atuarial, pretendeu dividir 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 déficit, 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 rumbo nas contas previdenciárias.

26. Viabilizou-se, assim, excepcionalmente, uma regra de transição entre o modelo anterior e posterior às normas da Lei nº 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 nº 20, de 1998.

27. Dessa forma, no caso dos planos financeiros das unidades federadas que instituíram a segregação da massa, a Portaria MPS nº 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. 2º 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 nº 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 nº 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 receptor 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.

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.

122. Avançando nas questões apresentadas pelo interessado em seu recurso, não se acolhe, igualmente, o argumento de que a SPPS se contradiz ao apresentar a tese da impossibilidade absoluta de utilização de recursos de um fundo para custear benefícios do outro ao mesmo tempo em que admite ser possível a realização de nova segregação da massa de segurados transferindo-se, para o Plano Previdenciário, parcela da massa de segurados do Plano Financeiro.

123. Na verdade não há qualquer contradição aqui, visto tratar-se de situações bem distintas, em que, em uma, promove-se a indevida movimentação de recursos entre os fundos, utilizando-se dinheiro do Fundo Previdenciário para pagamento de benefícios do Fundo Financeiro, enquanto que, no outro caso, opera-se a alteração de parâmetros da segregação da massa no contexto da revisão do plano de custeio, procedimento tecnicamente fundado e adquadamente previsto na legislação, inclusive como

uma das fórmulas para se ajustar eventuais déficits ou superávits verificados alternativa, ou simultaneamente, nos planos segregados.

124. Observe-se, portanto, que a impossibilidade absoluta de trânsito de segurados, recursos, e obrigações entre o Plano Previdenciário e o Plano Financeiro se dá no contexto da segregação da massa em que esses planos estão inseridos. Em outras palavras, enquanto os parâmetros do modelo instituído não forem objeto de revisão legal, aquela incomunicabilidade deverá ser observada como parte das medidas necessárias à manutenção do equilíbrio do sistema.

125. Dessa forma, contraditório e, mesmo, logicamente incoerente seria, sim, sustentar-se a possibilidade de manutenção desse impedimento, admitindo-se, ao mesmo tempo, que a segregação pudesse ter seus parâmetros alterados num processo de revisão do plano de custeio. Afinal, as mudanças paramétricas, importando redefinições do perfil das submassas, promovem, necessariamente, a alteração da vinculação de segurados e, com ela, das receitas e obrigações anteriormente atribuídas aos planos.

126. Ademais, promovidas as mudanças de parâmetros com o seu estabelecimento em lei do ente federativo e com a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes, novo modelo de segregação da massa terá sido implementado, coemergindo, com ele, em seu pleno vigor normativo, a regra que proíbe o trânsito de segurados, recursos e obrigações entre seus planos.

127. Do exposto, conclui-se, então, que, quando novo modelo de segregação é regularmente instituído no contexto de revisão do plano de custeio, é incabível falar-se em "indevida transferência entre fundos" tomando-se por base os parâmetros que foram por ele revogados.

128. Relativamente à afirmação do representante do Iprev/DF de que os procedimentos previstos na Lei Complementar nº 920, de 2016, não estão, de fato, contemplados na Resolução CMN nº 3.922, de 2010, porque a natureza jurídica da operação é utilização do resultado superavitário e não aplicação dos recursos previdenciários, as considerações desta Secretaria sobre a questão foram também objeto do Parecer nº 37/2017/CGACI/DRPSP/SPPS/MF, em que se registrou o que segue:

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.

129. Também em relação à observação do recorrente de haver flagrante equívoco hermenêutico deste órgão ao reduzir os ativos que podem ser carregados para os fundos previdenciários dos RPPS à renda fixa, renda variável e imóveis já houve pronunciamento desta Secretaria em sua manifestação anterior, conforme abaixo:

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC nº 122 / 2017

Folha nº \_\_\_\_\_

93. Finalmente, quanto à alegação de que haveria equívoco hermenêutico desta Secretaria ao reduzir os ativos que podem ser carregados 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*.

130. Por fim, embora já discorrido neste documento, importa relembrar, em destaque, que não é a primeira vez que o ente federativo lança mão do argumento da existência de superavit atuarial no Plano Previdenciário para, utilizando-se dos recursos desse plano no pagamento de benefícios a cargo do Plano Financeiro, resolver suas dificuldades financeiras, tendo adotado procedimento semelhante, em 2015, por meio da Lei Complementar distrital nº 899, ocasião em que, pronunciando-se a respeito, este órgão, por meio da Nota Técnica nº 5/DRPSP/SPPS/MPS, de 3 de outubro daquele ano, manifestou-se, a princípio, contrária à iniciativa pelas razões e motivos ali consignados, tendo-a, posteriormente, acatado em face da demonstração, pelo ente federativo, mediante justificativa técnica acompanhada dos fluxos de receitas e despesas dos Planos Financeiro e Previdenciário, de que as alterações implementadas tiveram o mesmo impacto de revisão dos parâmetros da segregação da massa e que os recursos foram recompostos por ativos de segmento previsto em Resolução do CMN.

### III DO ENCAMINHAMENTO.

131. Tendo em vista a análise acima procedida, que elucidou questões preliminares levantadas e que rejeita, em sua totalidade, as alegações de mérito ora formuladas pelo representante do ente federativo e considerando-se que, em sua manifestação, encaminhada por meio do Ofício nº 78/2017 – PRESI/PREV, o Diretor-Presidente da unidade gestora do RPPS distrital não demonstrou terem sido saneadas as pendências apontadas na Notificação nº 20.531/2016, sugere-se o seguinte encaminhamento:

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”; e

II – Acolher a manifestação como recurso dirigido ao Senhor Ministro de Estado da Fazenda, determinando sua remessa para manifestação prévia da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), nos termos requeridos pelo interessado.

132. Sendo o que se tem a tratar sobre o tema, submetemos este Despacho à aprovação do Senhor Secretário de Previdência, sugerindo que se adotem as providências aqui indicadas e que seja essa medida comunicada ao ente federativo.

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

  
**NARLON GUTIERRE NOGUEIRA**  
Subsecretário dos Regimes Próprios de Previdência Social

---

SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA, em 18 de abril de 2017.

1. Ciente e de acordo com os termos do Despacho nº 220/2017/SRPPS/SPREV/MF.
2. Encaminhe-se ao Gabinete do Senhor Ministro de Estado da Fazenda, com trâmite pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional para prévia manifestação desse órgão. Cientifique-se o ente federativo da presente decisão.



MARCELO ABI-RAMIA CAETANO

Secretário de Previdência

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC Nº 122 / 2017

Folha nº \_\_\_\_\_



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

---



**DOC. 5**

SECRETARIA LEGISLATIVA  
PLC Nº 122 / 2017  
Folha nº \_\_\_\_\_

INSTRUÇÃO Nº 01, DE 08 DE DEZEMBRO DE 2009  
DODF de 18.12.2009

Define os procedimentos relativos ao cálculo, à retenção e ao recolhimento da contribuição previdenciária do segurado ativo e inativo, do pensionista, e da contribuição previdenciária patronal dos órgãos e das entidades integrantes do Poder Executivo e do Poder Legislativo do Distrito Federal, incluídos o Tribunal de Contas do Distrito Federal, as autarquias e as fundações, destinadas ao custeio do regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal – RPPS/DF.

O DIRETOR PRESIDENTE DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições conferidas pelo artigo 105, inciso III, da Lei Orgânica do Distrito Federal, tendo em vista as disposições contidas na Lei Complementar nº 769, de 30 de junho de 2008, resolve:

**DOS OBJETIVOS:**

Art. 1º - Ficam definidos, nos termos desta Instrução Normativa, os procedimentos relativos ao cálculo, à retenção e ao recolhimento da contribuição previdenciária do segurado ativo e inativo, do pensionista, e da contribuição previdenciária patronal dos órgãos e das entidades integrantes do Poder Executivo e do Poder Legislativo do Distrito Federal, incluídos o Tribunal de Contas do Distrito Federal, as autarquias e as fundações, destinadas ao custeio do Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal – RPPS/DF.

Parágrafo único. O disposto nesta Instrução Normativa não se aplica ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração, ao servidor ocupante de cargo temporário, ao admitido em emprego público, bem como ao militar e ao policial civil do Distrito Federal.

**DO CÁLCULO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS:**

Art. 2º - A contribuição previdenciária, devida pelo segurado ativo do RPPS/DF, será calculada mediante a aplicação da alíquota de 11% (onze por cento) sobre a remuneração-de-contribuição do segurado, assim entendida como o valor constituído pelo vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, dos adicionais de caráter individual ou outras vantagens de caráter remuneratório, excluídas:

- I – as diárias para viagens;
- II – a ajuda de custo em razão de mudança de sede;
- III – a indenização de transporte;
- IV – o salário-família;
- V – o auxílio-alimentação;
- VI – o auxílio-creche;
- VII – as parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho;
- VIII – a parcela percebida em decorrência do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança;
- IX – o abono de permanência de que trata o artigo 45, da Lei Complementar nº 769, de 30 de junho de 2008;
- X – o adicional de férias;
- XI – outras parcelas cujo caráter indenizatório esteja definido em lei.

§ 1º. O segurado ativo poderá optar, em instrumento próprio, pela inclusão ou exclusão, em sua remuneração-de-contribuição, de parcelas remuneratórias percebidas em decorrência de local de trabalho ou em razão do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança, desde que seus futuros proventos de aposentadoria devam ser calculados na forma do artigo 46, da Lei Complementar nº 769, de 30 de junho de 2008.

§ 2º. Para o segurado em regime de acumulação remunerada de cargos, considerar-se-á, para fins do RPPS/DF, o somatório da remuneração-de-contribuição referente a cada cargo.

Art. 3º - A contribuição previdenciária, devida pelos segurados inativos e pelos pensionistas do RPPS/DF, será calculada mediante a aplicação da alíquota de 11% (onze por cento) incidente sobre a parcela do provento ou da pensão que supere o valor do limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime

Geral de Previdência Social – RGPS.

§ 1º. Quando o beneficiário da aposentadoria ou da pensão for portador de doença incapacitante, conforme definido pelo Distrito Federal, a contribuição de que trata o caput incidirá apenas sobre a parcela de provento que supere o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.

§ 2º. O limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS corresponde ao seu maior salário-decontribuição, atualmente fixado em R\$3.218,90 (três mil, duzentos e dezoito reais e noventa centavos), pelo Decreto nº6.765, de 10 de fevereiro de 2009.

§ 3º. A contribuição calculada sobre o benefício de pensão por morte terá como base de cálculo o valor total desse benefício, independentemente do número de cotas, sendo o valor da contribuição rateado entre os pensionistas, na proporção de cada cota parte.

Art. 4º - A contribuição previdenciária patronal, devida pelos órgãos e pelas entidades integrantes da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal, será calculada mediante a aplicação da alíquota de 22% (vinte e dois por cento) sobre a remuneração-de-contribuição do segurado ativo.

#### DO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS:

Art. 5º - O cálculo da contribuição previdenciária devida pelo segurado ativo, inativo e pensionista é responsabilidade da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG; sua retenção e recolhimento ao IPREV são responsabilidade da Secretaria de Estado de Fazenda do DF.

§ 1º. O recolhimento da contribuição previdenciária, devida pelo segurado ativo, inativo e pelo pensionista do RPPS/DF, e da contribuição previdenciária patronal, devida pelos órgãos e entidades integrantes da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal, será efetuado, mediante depósito em conta bancária própria do IPREV/DF, com destinação ao:

I - Fundo Financeiro de Previdência – SEGURIDADE SOCIAL, na hipótese de contribuição incidente sobre a percepção ou o pagamento de remuneração-de-contribuição a segurado que tenha ingressado no serviço público do Distrito Federal até 31 de dezembro de 2006, bem como sobre a percepção ou o pagamento de remuneração-de-contribuição a segurado que já recebia benefício nessa data ou aos respectivos dependentes;

II - Fundo Previdenciário do Distrito Federal – DFPREV, na hipótese de contribuição incidente sobre a percepção ou o pagamento de remuneração-de-contribuição a segurado que tenha ingressado no serviço público do Distrito Federal a partir de 1º de janeiro de 2007 ou aos respectivos dependentes;

§ 2º. O recolhimento da contribuição previdenciária, devida pelo segurado ativo, inativo ou pensionista do RPPS/DF, e da contribuição previdenciária patronal, devida pelos órgãos e entidades do Poder Executivo e do Poder Legislativo do Distrito Federal, incluídos o Tribunal de Contas do Distrito Federal, as autarquias e as fundações do Distrito Federal, deverá ocorrer até o quinto dia subsequente à data de pagamento do último grupo que compõe as folhas de pagamentos referentes aos subsídios, à remuneração e à gratificação natalícia dos segurados, conforme calendário divulgado pelo Poder Executivo.

§ 3º. As contribuições previdenciárias e demais débitos previdenciários, não recolhidos até o prazo estabelecido no parágrafo anterior, deverão ser atualizados monetariamente pelos mesmos índices praticados em relação aos débitos para com o RGPS e sofrerão a incidência de multa de 2% (dois por cento) ao mês, além dos juros de mora de 0,10% (dez centésimos por cento) por dia de atraso.

§ 4º. A gratificação natalícia será considerada, para fins contributivos, separadamente da remuneração-de-contribuição relativa ao mês em que for paga.

#### DO RECOLHIMENTO VOLUNTÁRIO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Art. 6º - O segurado ativo do RPPS/DF, afastado ou licenciado temporariamente do exercício do cargo efetivo, sem recebimento de remuneração, inclusive para o exercício de mandato eletivo em outro ente federativo, somente contará o respectivo tempo de afastamento ou licenciamento, para fins de aposentadoria, se optar por efetuar o recolhimento mensal dos valores equivalentes às contribuições previdenciárias, relativas à parte patronal e à parte do segurado, calculadas com base na remuneração-de-contribuição do cargo efetivo do qual é titular.

§ 1º. A opção pelo recolhimento mensal dos valores equivalentes às contribuições previdenciárias, relativas à

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC nº 122 / 2017

Folha nº \_\_\_\_\_

parte patronal e à parte do segurado, deverá ser formalizada em instrumento próprio e causará a assunção voluntária de compromisso financeiro pelo segurado em favor do RPPS/DF.

§ 2º. O recolhimento mensal dos valores equivalentes às contribuições previdenciárias, relativas à parte patronal e à parte do segurado, deverá ser feito mediante pagamento de DAR – Documento Avulso de Arrecadação.

§ 3º. A inobservância, por 3 (três) meses consecutivos, do recolhimento previdenciário do segurado optante ou não pela assunção do compromisso financeiro de que trata este artigo, ocasionará a suspensão dos direitos previdenciários do segurado e de seus dependentes, só reavendo eles o direito aos benefícios após quitação do total do débito das contribuições previdenciárias referentes ao período que o segurado não contribuiu, que poderá ocorrer por meio de parcelamento ou mediante descontos incidentes sobre os benefícios, proventos de aposentadoria ou pensão por morte, conforme critérios dispostos em ato próprio da Diretoria Executiva do IPREV/DF.

§ 4º. O setorial de Recursos Humanos ao qual o servidor é vinculado deverá submetê-lo, ao retornar de licença não remunerada, à perícia médica, que atestará sua capacidade laborativa.

§ 5º. Não haverá a suspensão dos direitos previdenciários do segurado que estiver no desempenho das atribuições do cargo público do qual é titular.

§ 6º. Os valores equivalentes às contribuições previdenciárias, relativas à parte patronal e à parte do segurado, não recolhidos até o prazo estabelecido do artigo 5º, § 2º, desta Instrução Normativa, deverão ser atualizados monetariamente pelos mesmos índices praticados em relação aos débitos com o RGPS e, em sendo o caso de mora no cumprimento do compromisso financeiro de que trata este artigo, sofrerão também a incidência de multa de 2% (dois por cento) ao mês, além dos juros de mora de 0,10% (dez centésimos por cento) por dia de atraso.

§ 7º. O recolhimento dos valores equivalentes às contribuições previdenciárias, relativas à parte patronal e à parte do segurado, efetuado durante o período de licenciamento ou afastamento não remunerados do segurado, será considerado como tempo de contribuição e, somente para fins de aposentadoria.

§ 8º. O compromisso financeiro de que trata este artigo é retratável, a qualquer tempo, pelo segurado, devendo ser quitados eventuais débitos, conforme critérios dispostos em ato próprio da Diretoria Executiva do IPREV/DF.

#### DA CESSÃO DE SEGURADOS:

Art. 7º - Na cessão de segurados para outro ente federativo, em que o pagamento da remuneração seja ônus do órgão ou da entidade cessionária, será de responsabilidade desta:

I – a retenção da contribuição devida pelo segurado;

II – o cálculo da contribuição previdenciária patronal devida pelo órgão ou entidade de origem.

§ 1º. Caberá ao cessionário, ou ao órgão de origem nos casos de cessão com ressarcimento, efetuar o recolhimento, diretamente ao IPREV/DF, das contribuições previdenciárias, relativas à parte patronal e à parte do segurado, devidas ao RPPS/DF, no prazo previsto no artigo 5º, § 2º, desta Instrução Normativa.

§ 2º. Caso o cessionário não efetue o recolhimento das contribuições previdenciárias, relativas à parte patronal e à parte do segurado, devidas ao RPPS/DF, no prazo previsto no artigo 5º, § 2º, desta Instrução Normativa, caberá ao Tesouro do Distrito Federal recolher os respectivos valores, devidamente atualizados, buscando seu reembolso junto ao cessionário, acrescidos, quando for o caso, dos encargos previstos no artigo 6º, § 6º desta Instrução Normativa.

§ 3º. Na cessão de segurados para outro ente federativo, sem ônus para o cessionário, continuará sob a responsabilidade do órgão ou entidade cedente o cálculo, a retenção e o recolhimento das contribuições previdenciárias, relativas à parte patronal e à parte do segurado, devidas ao RPPS/DF.

§ 4º. Nas hipóteses de cessão, com ou sem ônus para a origem, o cálculo da contribuição previdenciária será feito de acordo com a remuneração do cargo efetivo de que o segurado é titular.

§ 5º. Não incidirão as contribuições previdenciárias para o RPPS/DF sobre as parcelas remuneratórias

complementares, não componentes da remuneração do cargo efetivo, pagas pelo ente cessionário ao segurado cedido, exceto na hipótese em que houver a opção por sua inclusão na remuneração-de-contribuição, na forma prevista no artigo 2º, § 1º, desta Instrução Normativa.

§ 6º. O termo ou ato de cessão do servidor com ônus para o cessionário deverá prever sua responsabilidade pelo cálculo, retenção e recolhimento das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS/DF, relativas à parte patronal e à parte do segurado, conforme valores que deverão ser informados mensalmente pelo órgão ou entidade cedente.

#### DAS DISPOSIÇÕES FINAIS:

Art. 8º - Fica instituído, nos termos do Anexo I, desta Instrução Normativa, o instrumento próprio de opção pela exclusão ou inclusão, na remuneração-de-contribuição do segurado, de parcelas remuneratórias percebidas em decorrência de local de trabalho ou em razão do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança.

Art. 9º - Fica instituído, nos termos do Anexo II, desta Instrução Normativa, o instrumento próprio de opção do segurado, afastado ou licenciado sem remuneração, pelo recolhimento mensal dos valores equivalentes às contribuições previdenciárias, relativas à parte patronal e à parte do segurado.

Art. 10 - Fica instituída, nos termos do Anexo III, desta Instrução Normativa, os códigos do Documento Avulso de Arrecadação, destinados ao recolhimento mensal, pelo segurado afastado ou licenciado sem remuneração, dos valores equivalentes às contribuições previdenciárias, relativas à parte patronal e à parte do segurado.

§1º. Os servidores afastados ou licenciados, admitidos até 31/12/2006, que utilizarem a guia instituída no caput deste artigo para recolhimento mensal das contribuições previdenciárias deverão utilizar duas guias, uma com o código 3753, relativo à cota do segurado, e a outra com o código 3754, relativo à cota patronal.

§2º. Os servidores afastados ou licenciados, admitidos após 01/01/2007, que utilizarem a guia instituída no caput deste artigo para recolhimento mensal das contribuições previdenciárias deverão utilizar duas guias, uma com o código 3755, relativo à cota do segurado, e a outra com o código 3756, relativo à cota patronal.

Art. 11 - Fica instituído, nos termos do Anexo IV, desta Instrução Normativa, o instrumento próprio de responsabilidade do cessionário pelo repasse, ao IPREV/DF, das contribuições previdenciárias do servidor cedido com ônus.

Art. 12 - Esta Instrução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 13 - Revogam-se todas as disposições em contrário.

Brasília/DF, 08 de dezembro de 2009.

**ODILON AIRES CAVALCANTE**

Diretor Presidente

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC Nº 122 / 2017

Folha nº \_\_\_\_\_

FORMULÁRIO DE PEDIDO DE INCLUSÃO DE PARCELAS REMUNERATÓRIAS NO VALOR DA REMUNERAÇÃO			
Anexo I da Instrução Normativa IPREV/DF nº 01/2009			
Nome do servidor:			
Matrícula:	CPF:		
RG:	Orgão Emissor:	UF:	
Telefone:	E-mail:		
Orgão de Origem:	Cargo:		
Remuneração do cargo efetivo: R\$			
Salário de contribuição: R\$			
Venho por meio desta, requerer a ( ) inclusão ( ) exclusão das seguintes parcelas remuneratórias no valor da minha remuneração de contribuição:			
Código	Descrição		
Declaro estar ciente de que minha opção somente acarretará modificação nos valores de meus futuros proventos de aposentadoria, caso estes sejam calculados na forma do artigo 46 da Lei Complementar nº 769/2008.			
Brasília, ____ de ____ de 20__			
Assinatura do Servidor			

FORMULÁRIO DE OPÇÃO PELO RECOLHIMENTO VOLUNTÁRIO DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. (Anexo II - IN nº 01/2009)			
Nome do servidor:			
Matrícula:	CPF:		
RG:	Orgão Emissor:	UF:	
Telefone:	E-mail:		
Orgão de Origem:	Cargo:		
Remuneração do cargo efetivo: R\$			
Salário de contribuição: R\$			
Valor referente à parte patrimonial: R\$	Valor referente à parte servidor: R\$	Valor total mensal da obrigação: R\$	
Opção pelo recolhimento voluntário dos valores equivalentes às contribuições previdenciárias, relativas à parte patrimonial e à parte do segurado, durante meu afastamento/licenciamento sem vencimentos do cargo acima referido.			
Declaro que esta opção constitui compromisso financeiro por mim assumido em favor do Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal (RPPS/DF), o qual será honrado mediante o pagamento mensal dos valores equivalentes às contribuições previdenciárias relativas à parte patrimonial e à parte do segurado, nos termos do artigo 69, caput e §1º da Lei Complementar nº 769/2008 e do artigo 6º, §1º da Instrução Normativa IPREV/DF nº 01/2009.			
Estou ciente de que havendo qualquer variação na remuneração da categoria automaticamente os valores equivalentes às contribuições previdenciárias também sofrerão alteração.			
Comprometo-me a adimplir a obrigação assumida até o 5º dia útil de cada mês, mediante depósito identificado na conta _____ referente ao Fundo Previdenciário - GRPC e, ainda, encaminhar cópia do comprovante ao IPREV/DF para controle e contabilização.			
Declaro estar ciente de que o não pagamento da obrigação por três meses consecutivos acarretará a suspensão dos meus direitos previdenciários e de meus dependentes, nos termos do artigo 69, §2º e artigo 70 da Lei Complementar nº 769/2008 e do artigo 6º, §3º da Instrução Normativa IPREV/DF nº 01/2009.			
Declaro, ainda, estar ciente de que o atraso no adimplemento da obrigação acarretará a atualização monetária dos valores e sofrerão incidência de multa de 2% (dois por cento) ao mês e juros de mora de 0,10% (dez centésimos por cento) por dia de atraso.			
Brasília, ____ de ____ de 20__			
Assinatura do Servidor			

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC Nº 122 / 2017

Folha nº \_\_\_\_\_

**TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO REPASSE DAS CONTRIBUIÇÕES  
PREVIDENCIÁRIAS DO SERVIDOR CEDIDO.**  
Anexo III da Instrução Normativa nº 01/2009.  
Este formulário deverá ser preenchido em duas vias.

Informações do servidor			
Nome do servidor: _____			
Matrícula: _____		CPF: _____	
RG: _____	Orgão Emissor: _____		UF: _____
Telefone: _____	E-mail: _____		
Orgão de Origem: _____	Cargo: _____		
Data do primeiro ingresso no serviço público do DF: _____			
Remuneração do cargo efetivo: R\$ _____		Salário de contribuição: R\$ _____	
Servidor optante pela inclusão de parcelas remuneratórias complementares em sua remuneração-de-contribuição - ( ) sim ( ) não Caso positivo favor anexar formulário de opção.			
Informações do órgão cessionário			
Nome do órgão: _____			
Endereço: _____			
União ( ) Estado ( ) Distrito Federal ( ) Município ( )			
Responsabilidade pelo recolhimento das contribuições previdenciárias durante o período de cessão:			
( ) Orgão de Origem (nos casos de cessão com fins para o órgão de origem)			
( ) Orgão Cessionário			
Alíquotas da contribuição Previdenciária			
Patronal: 22%	Valor Referente à Parte Patronal: R\$ _____	Segurado: 11%	Valor Referente à Parte do Servidor: R\$ _____
<p>O órgão ou entidade cessionária declara estar ciente da responsabilidade pela retenção da contribuição previdenciária devida pelo segurado e pelo cálculo e pagamento da contribuição devida pelo órgão de origem, tendo como referência o salário percebido no cargo efetivo de que o servidor é titular, conforme determinação do artigo 66 e artigo 68 da Lei Complementar nº 769/2008 e do artigo 7º, incisos I e II e §4º da Instrução Normativa IPREV/DF nº 01/2009.</p> <p>O órgão ou entidade cessionária declara, ainda, estar ciente de que não incidirão contribuições previdenciárias sobre as parcelas remuneratórias complementares, não componentes da remuneração do cargo efetivo, pagas pelo ente cessionário ao segurado cedido, exceto na hipótese em que houver a opção por sua inclusão na remuneração-de-contribuição, na forma prevista no artigo 2º, §1º da Instrução Normativa IPREV/DF nº 01/2009, conforme o disposto no artigo 68, parágrafo único da Lei Complementar nº 769/2008 e no artigo 7º, §5º da Instrução Normativa IPREV/DF.</p> <p>O órgão ou entidade cessionária compromete-se a efetuar o recolhimento, diretamente ao IPREV/DF, das contribuições previdenciárias, relativas à parte patronal e à parte do segurado, devida ao RPPS/DF, conforme o disposto no artigo 66, §§2º e 3º da Lei Complementar nº 769/2008 e do artigo 7º, §1º da Instrução Normativa IPREV/DF nº 01/2009.</p> <p>O órgão ou entidade cessionária compromete-se, ainda, a adimplir a obrigação assumida até o 5º dia subsequente à data de pagamento do último grupo que compõe as folhas de pagamento referentes aos salários, à remuneração e à gratificação natalícia dos segurados, conforme calendário divulgado pelo Poder Executivo, mediante depósito identificado na conta referente ao Fundo.</p> <p>O órgão ou entidade cessionária declara estar ciente que o atraso no repasse das contribuições previdenciárias dos servidores cedidos acarretará a atualização monetária dos valores e sofrerá a incidência de multa de 2% (dois por cento) ao mês e juros de mora de 0,10% (dez centésimos por cento) por dia de atraso, conforme disposto no artigo 7º, §2º da Instrução Normativa IPREV/DF nº 01/2009.</p> <p>O órgão ou entidade cessionária declara estar ciente que o atraso no repasse das contribuições previdenciárias dos servidores cedidos acarretará a apuração administrativa dos valores devidos, com a consequente inscrição em dívida ativa para cobrança judicial, conforme previsto no artigo 96 da Lei Complementar nº 769/2008.</p>			
Brasília, _____ de _____ de 20__			
Orgão cessionário: _____		Orgão Cedente: _____	
Assinatura do Responsável do órgão cessionário		Assinatura do Responsável do órgão cedente	



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

---



# DOC. 6

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC Nº 122 / 2017

Folha nº \_\_\_\_\_



**PREVIDÊNCIA SOCIAL**

**NOTA TÉCNICA Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS**

**Brasília, 03 de março de 2015**

**CONSIDERAÇÕES SOBRE A POSSIBILIDADE E OS EFEITOS DA REVISÃO OU DESFAZIMENTO DA SEGREGAÇÃO DA MASSA DOS SEGURADOS, ADOTADA COMO ALTERNATIVA PARA EQUACIONAMENTO DO DÉFICIT ATUARIAL.**

1. Têm sido submetidos a este Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público - DRPSP questionamentos acerca da possibilidade de revisão ou desfazimento de planos de segregação da massa adotados pelos entes da Federação como alternativa para buscar o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS. Há também informes divulgados pela imprensa de elaboração de alguns projetos e de encaminhamento dessas propostas às respectivas casas legislativas, sem que a justificativa técnica para tais alterações, acompanhada dos estudos e das projeções atuariais, tenha sido encaminhada para análise prévia da Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS. No exercício das competências atribuídas ao Ministério da Previdência Social - MPS, regimentalmente distribuídas à SPPS e a este Departamento, serão prestados, a seguir, os esclarecimentos sobre o tema.

**I - DA COMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL EM MATÉRIA DE REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.**

2. A Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que dispôs sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS dos servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos militares dos Estados e do Distrito Federal, indica, em seu art. 9º, a competência conferida ao Ministério da Previdência Social para, entre outras atribuições, estabelecer e publicar parâmetros e diretrizes gerais, orientar, supervisionar e acompanhar os RPPS para cumprimento fiel dos seus preceitos.

3. No parágrafo único desse dispositivo legal, está disciplinado, ainda, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem prestar as informações solicitadas pelo Ministério da Previdência Social a respeito do respectivo RPPS e de seu fundo previdenciário.

4. Na estrutura regimental deste Ministério, aprovada pelo Decreto nº 7.048, de 26 de janeiro de 2010, em seu Anexo I, e nos decretos que o antecederam, à Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS foi atribuída a competência para executar as atividades relativas aos Regimes Próprios de Previdência Social, dentre as quais a interpretação das normas previdenciárias aplicáveis aos RPPS e o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e diretrizes gerais atinentes à matéria, observada a legislação superior.

5. Com vistas a assegurar o cumprimento dos dispositivos legais e demais regramentos que tratam do tema, o art. 7º da Lei nº 9.717/1998, estabelece as seguintes sanções aplicáveis pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em caso de não observância dessas normas:

7º .....  
I- suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;



Previdência Social, segurando os brasileiros brasileiros.

MPS/SPPS/DRPSP - Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público - (61) 2021-5474 - [dmsp@previdencia.gov.br](mailto:dmsp@previdencia.gov.br)  
Esplanada dos Ministérios - Bloco F - Anexo A - sala 447 - CEP 70059-900

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC Nº 122 / 2012

Folha nº \_\_\_\_\_

*II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;*

*III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.*

*V - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.*

## **II - DO CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA - CRP.**

6. Com fundamento no art. 84, inciso IV da Constituição Federal, a União editou o Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, que instituiu o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, documento destinado a atestar o cumprimento dos critérios e exigências previstos na Lei nº 9.717/1998, tornando viável a verificação do cumprimento efetivo das disposições normativas e a consequente aplicação das penalidades legais. A emissão do CRP foi implementada, inicialmente, pela Portaria MPAS nº 2.346, de 10 de julho de 2001, passando posteriormente a matéria a ser disciplinada pela Portaria MPS nº 172, de 11 de fevereiro de 2005, e sendo, atualmente, tratada na Portaria MPS nº 204, de 10 de julho de 2008.

7. Uma vez que o CRP é emitido para os entes federativos (Estados, Distrito Federal e Municípios) que tenham observado os critérios previstos na Lei nº 9.717/1998, conforme o que dispõe o art. 1º do Decreto nº 3.788/2001, a comprovação de sua emissão é condição prévia para a liberação de recursos federais decorrentes de transferências voluntárias ou assinatura de convênios, sendo prevista punição para o servidor federal que não proceder a essa verificação no ato da liberação de valores.

8. De acordo com o art. 2º da Portaria MPS nº 204/2008, o CRP será fornecido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS aos órgãos ou entidades da Administração Pública direta e indireta da União, por sistema informatizado, dispensada a assinatura manual ou aposição de carimbos. Por sua vez, o art. 3º estabelece que, para acompanhamento e supervisão dos RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a SPPS desenvolverá e manterá o Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social - CADPREV.

9. É o CRP, assim, documento exigido para a realização de transferências voluntárias de recursos pela União, excetuando-se, porém, a sua exigência nas transferências relativas às ações de educação, saúde e assistência social, nos termos do § 2º do art. 4º da Portaria MPS nº 204/2008, e do § 3º do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF:

### **Portaria MPS nº 204/2008**

*Art. 4º O CRP será exigido nos seguintes casos:*

*§ 2º Para fins de aplicação do inciso I, excetua-se as transferências relativas às ações de educação, saúde e assistência social.*

### **Lei Complementar nº 101/2000:**

*Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.*

*§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetua-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.*



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

### III - DO REGRAMENTO CONSTITUCIONAL E LEGAL DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS RPPS.

10. A redação original do artigo 40 da Constituição Federal, seguindo o mesmo contorno atribuído à previdência dos servidores públicos pelas constituições anteriores, apenas assegurava o direito desses servidores e de seus dependentes aos benefícios, respectivamente, de aposentadorias e pensões por morte, sem estabelecer os fundamentos para um regime organizado na gestão integrada dos ativos e passivos previdenciários. Contudo, o Constituinte Reformador de 1998 fez assentar, nesse artigo, a previdência social dos servidores públicos como um regime, caracterizado por natureza contributiva e informado a partir de critérios que lhe assegurassem equilíbrio financeiro e atuarial.

11. A proposta de Emenda Constitucional encaminhada ao Congresso Nacional continha diversos fundamentos, dentre os quais, a necessidade de reformar a previdência social brasileira, tornando-a socialmente mais justa e assegurando-lhe viabilidade financeira em diversos horizontes temporais. Nesse sentido, para permanecer honrando seus compromissos, a previdência social deveria implementar estratégias objetivando alcançar objetivos de curto, médio e longo prazos, consubstanciando um modelo previdenciário financeira e atuarialmente viável e com justiça social.

12. Assim, o novo arcabouço normativo, constituído também pela então recentemente editada Lei nº 9.717/1998, estabeleceu, de forma sólida, o conceito de Regime Próprio de Previdência Social para os servidores públicos, introduzindo-se constitucionalmente, pela primeira vez, a concepção de regime previdenciário, que deve apresentar equilíbrio financeiro e atuarial e ser suportado por contribuições dos servidores e do ente federativo.

13. A preocupação com o equilíbrio financeiro e atuarial do regime dos servidores públicos motivou também a promulgação posterior da Emenda Constitucional nº 41, de 31 de dezembro de 2003, regulamentada, em parte, pela Medida Provisória nº 167, de 19 de fevereiro de 2004, convertida na Lei nº 10.887, de 15 de junho de 2004, normas em que foram estabelecidas novas regras relacionadas a aposentadorias e pensões dos servidores públicos.

14. A Ciência Atuarial, que se ocupa com as disciplinas ligadas aos riscos e aos seguros de forma geral, quando aplicada à previdência tem por objeto determinar qual o valor das obrigações de um plano de benefícios e das contribuições necessárias para a manutenção e hígidez desse plano. O plano de benefícios de um regime previdenciário que alcança determinada população, constituída por uma massa aberta a novos entrantes, mas cuja filiação a esse regime pode ser determinada e controlada, constitui campo de aplicação imperativa dos conhecimentos técnicos produzidos por essa ciência, para que este regime possa cumprir com a sua finalidade precípua de proteção aos principais eventos de sua cobertura: velhice, invalidez e morte dos segurados.

15. A expressão equilíbrio financeiro e atuarial aplicada à previdência social de que trata o art. 40 da Constituição Federal tem sua acepção fundada na equação básica em que se estabelece o valor justo de receitas que devem ser arrecadadas e geridas mediante regime financeiro adequado para fazer frente às despesas previdenciárias, de forma a que todos os benefícios prometidos possam ser pagos na forma e no tempo previstos.

16. A fórmula constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, possuindo conotação associada aos princípios da eficiência e economicidade, por meio dos quais se espera que seja alcançada a melhor relação custo/benefício na gestão dos recursos públicos, transborda, em verdade, da mera potencialização desses propósitos para, fundamentalmente, assegurar, por meio da técnica contábil, atuarial e financeira que sua implementação pressupõe, que os melhores instrumentos e meios necessários à condução dos RPPS sejam utilizados pelos seus responsáveis.



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

17. A Constituição determinou em seu artigo 40 que os Regimes Próprios sejam organizados em critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial; portanto, em cada RPPS o ponto de equilíbrio entre as contribuições arrecadadas e os benefícios assegurados é distinto, devendo ser determinado caso a caso, dependendo, dentre outros fatores, dos recursos já acumulados e das hipóteses e premissas atuariais mais aderentes às características da massa. Conforme já mencionado, o instrumento para balizar (distinguir, aferir) tal equilíbrio vem da Ciência Atuarial, cujos pressupostos devem, necessariamente, ser utilizados para o cumprimento do mandamento constitucional.

18. Os vários aspectos que envolvem a promoção do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social estão elencados, *prima facie*, na Lei nº 9.717/1998. O art. 1º desse diploma determina que, para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial, os RPPS devem assentarem-se em normas de contabilidade e atuária, nos seguintes termos:

*Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:*  
*I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;*  
*II - financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;*

19. Nesse mesmo sentido, o art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF prevê que o ente da Federação que mantiver ou vier a instituir RPPS para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

20. Observe-se que a avaliação atuarial feita pelos RPPS assume força legal depois de publicada a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO de cada ente, pois, de acordo com o disposto no inciso IV do § 2º do art. 4º da LRF, o Anexo de Metas Fiscais, que orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA, conterá a avaliação financeira e atuarial do respectivo RPPS.

21. Por sua vez, o inciso II do § 1º do art. 53 da LRF exige, também, a inclusão da projeção atuarial dos RPPS no Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO relativo ao último bimestre do exercício. Nos incisos I e IV do art. 50 dessa Lei, incluído no capítulo que trata da transparência, controle e fiscalização, foi determinado que os entes federativos registrem os recursos previdenciários em contas separadas e em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos.

22. Visando conferir maior efetividade à organização dos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em critérios que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial e ao reforço de sua higidez, prevê-se a constituição de fundos compostos por ativos de qualquer natureza em adição aos recursos arrecadados sob a forma de contribuição dos tesouros e dos segurados para fazer face aos compromissos previdenciários. A previsão da constituição de fundo com recursos garantidores adicionais, que constou inicialmente no art. 6º da Lei nº 9.717/1998, foi elevada a status constitucional com a edição da Emenda nº 20/1998, que fez acrescentar o art. 249 à Carta Magna:

*Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens,*



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

*direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.*

23. Importa ressaltar que a expressão “*poderão constituir fundos*”, constante do art. 249, não pode ser interpretada como mera faculdade conferida aos entes, pois a criação de fundo previdenciário representa instrumento necessário ao cumprimento do mandamento de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, estabelecido no caput do art. 40. Em razão do princípio da unidade da Constituição, não se pode interpretar o art. 249 como “faculdade”, sem levar em conta o princípio fundamental e estruturante encontrado no caput do art. 40, devendo desse modo ser considerada “autorização”, a ser necessariamente observada pelo ente instituidor de RPPS.

24. A respeito da importância do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios, Gilmar Ferreira Mendes e outros entendem que esse princípio está ligado, direta e imediatamente, ao princípio da responsabilidade. Em consequência, sua obediência “*aponta para a necessária correlação entre os benefícios e serviços da previdência social, como sistema de seguro, e as respectivas fontes de custeio, em ordem a lhe garantir continuidade e certeza de longo alcance*”.<sup>1</sup>

25. Conforme já mencionado, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial se encontra também conectado a outros princípios constitucionais que regem a administração pública e as finanças públicas, encontrados nos artigos 37 e 70 da Constituição Federal, diante da necessidade de otimização da aplicação dos recursos a serem alocados ao RPPS, vertidos do orçamento do ente federativo e das contribuições arrecadadas dos segurados:

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

26. Registre-se que os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade devem informar a constituição dos fundos de previdência à luz de sua sustentabilidade. Essa ligação foi reconhecida expressamente pelo próprio legislador em matéria previdenciária, ao estabelecer, no art. 9º da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, que criou a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal - FUNPRESP, a seguinte determinação para os administradores das entidades de previdência complementar dos servidores públicos da União:

*Art. 9º A administração das entidades fechadas de previdência complementar referidas no art. 4º desta Lei observará os princípios que regem a administração pública, especialmente os da eficiência e da economicidade, devendo adotar mecanismos de gestão operacional que maximizem a utilização de recursos, de forma a otimizar o atendimento aos participantes e assistidos e diminuir as despesas administrativas.*

27. O inciso I do art. 1º da Lei nº 9.717/1998, determina que os RPPS deverão realizar avaliação atuarial em cada exercício para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios. Assim, a cada exercício, deve ser feita a reavaliação anual ao longo da existência do RPPS para se aferir e conhecer o montante dos compromissos previdenciários, que serão lançados na contabilidade a título de provisões matemáticas, o valor do custo total e o estabelecimento do plano de custeio anual, segundo o cálculo atuarial.

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira et al. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 1301.



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

28. As normas de contabilidade sobre as quais também devem ser organizados os RPPS possuem uma grande interseção com as normas de atuária, uma vez que se tratam de ciências afins. É importante ressaltar que a contabilidade deve demonstrar a real situação patrimonial e financeira do RPPS como entidade contábil. Para tanto, o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP<sup>2</sup> determina o registro das reservas matemáticas previdenciárias, identificadas na planificação contábil como Provisão Matemática Previdenciária<sup>3</sup>, ou seja, a diferença a maior entre os valores provisionados pelos RPPS para fazer face à totalidade dos compromissos futuros do plano para com seus servidores e dependentes e as contribuições correspondentes, apontados na avaliação atuarial do RPPS.

29. A avaliação atuarial é processada com a utilização dos dados cadastrais dos segurados em atividade, dos aposentados e dos pensionistas e é elaborada a partir das bases técnicas, das premissas atuariais, das formulações matemáticas, das metodologias e dos critérios atuariais estabelecidos na Nota Técnica Atuarial. Todo esse arcabouço visa à demonstração pelo ente da Federação, para toda a sociedade, do montante de recursos necessários para assegurar o pagamento do plano de benefícios, de qual plano de custeio é necessário para o seu equilíbrio, dos valores das projeções das receitas e despesas com a previdência do seu servidor, do seu déficit atuarial e de quais alternativas são propostas para o seu equacionamento.

30. Assim, qualquer alteração no plano de custeio ou na modelagem atuarial do RPPS deve ser embasada em estudo técnico fundamentado demonstrando todos os seus impactos, a preservação dos recursos acumulados e a garantia do equilíbrio do regime previdenciário. A observância do critério "Equilíbrio Financeiro e Atuarial" na emissão do CRP, atualmente, está prevista no inciso II do art. 5º da Portaria MPS nº 204/2008, nos seguintes termos:

*Art. 5º A SPS, quando da emissão do CRP, examinará o cumprimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e das exigências abaixo relativas aos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS:*

*II - observância do equilíbrio financeiro e atuarial, correspondente à implementação, em lei, atendidos os parâmetros estabelecidos pelas Normas de Atuária aplicáveis aos RPPS, do que segue:*

*a) alíquotas de contribuição necessárias para a cobertura de seu plano de benefícios; e  
b) plano de amortização ou a segregação de massas para equacionamento de seu déficit atuarial.*

31. Todo este arcabouço provém da expressão "observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial" insculpida no art. 40 do texto constitucional, que remete a organização dos RPPS à equação de equilíbrio desenvolvida pela Ciência Atuarial que, aplicada ao ramo da previdência do servidor público titular de cargo efetivo, se traduz como: para a garantia de cada benefício prometido deve ser cobrada igual contribuição suficiente.

#### **IV - DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

32. Atualmente encontram-se instituídos cerca de 2.060 RPPS pelos diversos entes federativos, neles incluídos a União, os 26 Estados e o Distrito Federal, todas as 26 Capitais e pouco

<sup>2</sup> Vide Portaria MPS nº 509, de 12 de dezembro de 2013 e a Portaria STN nº 634, de 19 de novembro de 2013.

<sup>3</sup> A Provisão Matemática Previdenciária, também conhecida como Passivo Atuarial, representa o total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, calculados atuarialmente, em determinada data, a valor presente. O atingimento da meta atuarial de capitalização do RPPS possui grande impacto positivo na determinação do Passivo Atuarial.



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

mais de 2.000 dos 5.570 Municípios existentes no país. Embora o número de Municípios que possuem RPPS represente pouco mais da terça parte do total, cerca de 70% da população brasileira vive em Municípios que possuem seu RPPS, pelo fato de existir maior concentração de RPPS instituídos naqueles de grande e médio porte.

33. Esses RPPS são responsáveis por proporcionar a proteção previdenciária contra as diferentes situações infortúnio (velhice, invalidez, doença, morte) a aproximadamente 9,5 milhões de segurados, entre servidores ativos (cerca de 6,0 milhões) e aposentados e pensionistas (3,5 milhões). Incluindo nesse contingente os dependentes que formam a família de cada segurado, pode-se estimar entre 30 e 40 milhões de pessoas o número de brasileiros que têm no presente, ou esperam ter no futuro, os rendimentos necessários para sua subsistência proporcionados por um RPPS. No ano de 2014 o montante de benefícios pagos pelos RPPS ultrapassou a casa dos R\$ 200 bilhões. Tais números expressam, por si sós, a relevância desse importante sistema de proteção social.

34. Por outro lado, esses RPPS representam componente de destaque no resultado das contas públicas, pois a grande maioria deles possui déficits atuariais expressivos a serem equacionados e muitos (em especial a União, o Estado, o Distrito Federal, as Capitais e os Municípios de maior porte e os mais antigos) apresentam resultados operacionais (diferença entre as receitas e as despesas) negativos no presente. Por essa razão, a adequada gestão dos RPPS e a superação desse cenário difícil e desafiador deve ser objeto de constante atenção dos governantes.

35. A origem do desequilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS decorre de um contexto histórico que merece ser explicado. Do total de 2.060 RPPS, acima mencionado, cerca de 250 (12%) surgiram antes da Constituição de 1988 e 1.250 (61%) no movimento de expansão ocorrido entre 1989 e 1998. Portanto, mais de 73% dos RPPS foram instituídos antes das reformas previdenciárias das Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003, da Lei nº 9.717/1998 e do Decreto nº 3.788/2001, que instituiu o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, em período no qual inexisteriam regras gerais de organização e funcionamento destinadas a disciplinar, em âmbito nacional, a criação e manutenção dos RPPS. Por essa razão, podem ser identificadas como características da grande maioria dos RPPS surgidos nesse período: a ausência de estudo atuarial prévio; a definição de planos de custeio insuficientes para fazer frente às obrigações com o pagamento dos benefícios; o não repasse regular das contribuições devidas; o desvio de recursos previdenciários para utilização em outras finalidades. Somese a isso o impacto da adoção do regime jurídico único estatutário pela maioria dos entes no início da década de 1990, que resultou na transferência de centenas de milhares de servidores anteriormente vinculados ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS para os RPPS, e as regras de contagem de tempo de serviço, concessão e reajustamento de benefícios muito generosas e flexíveis.

36. Desse modo não é incorreto afirmar que as reformas previdenciárias das Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003, e os atos que delas derivaram, introduziram um novo marco institucional-normativo que modificou significativamente a estrutura e os princípios aplicados aos RPPS, dividindo a sua história em dois períodos bastante distintos. O novo modelo introduzido a partir do final de 1998 passa a se fundar em dois princípios básicos e estruturantes: o caráter contributivo e solidário, que passa a exigir que todos os interessados (ente federativo, servidores ativos, aposentados e pensionistas) efetivamente contribuam para o custeio dos benefícios devidos pelos RPPS (inclusive para as aposentadorias, que deixam de ser consideradas como um "prêmio" decorrente da relação de trabalho estatutária), e a observância do equilíbrio financeiro e atuarial.

37. Dada a sua natureza de princípios fundamentais, o "caráter contributivo e solidário" e o "equilíbrio financeiro e atuarial" possuem uma força irradiante que se espalha por todo o sistema normativo que disciplina os RPPS, definindo critério de compreensão que deve nortear a atuação tanto do responsável pela formulação das leis e atos normativos infralegais que os disciplinam como daqueles



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

que os interpretam e aplicam. A gravidade de sua violação é maior do que o desrespeito a uma outra regra qualquer, pois atenta contra os valores fundamentais que regem esse sistema normativo.<sup>4</sup>

38. Dedicando maior atenção ao equilíbrio financeiro e atuarial, que guarda relação direta com o objeto desta Nota Técnica (analisar a possibilidade e os efeitos da revisão ou desfazimento da segregação da massa como alternativa para equacionamento do déficit atuarial), observa-se que ele possui características que o tornam mais do que um simples princípio jurídico, constituindo verdadeira política pública. Necessário neste ponto registrar alguns ensinamentos sobre o tema das políticas públicas que fundamentam tal afirmação, extraídos da doutrina:

a) Enquanto os princípios tendem a argumentações jurídicas voltadas a estabelecer ou assegurar um direito individual, as políticas públicas voltam-se para uma meta ou finalidade coletiva, ligada a uma melhoria econômica, política ou social. A política pública representa *“uma atividade, um conjunto organizado de normas e atos unificados pela realização de um objetivo determinado”*.<sup>5</sup>

b) A política pública permite ao Estado partir da mera *“intenção”* para uma *“ação”* positiva voltada ao atingimento de determinado objetivo. Por isso, ela é composta por um *“conjunto de ações, práticas e diretrizes fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade por meio do planejamento”*.<sup>6</sup>

c) A política pública permite reunir os universos da política e do direito: enquanto aquela vislumbra o modelo, contempla os diferentes interesses envolvidos, arbitra os conflitos, equaciona o tempo e distribui as expectativas, este lhe confere expressão formal e vinculativa, por meio do conjunto normativo formado pelas disposições constitucionais, legais e infralegais. Desse modo, a política pública pode ser definida como *“programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados (...) visando coordenar os meios à disposição do Estado e às atividades privadas, para a realização dos objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”*.<sup>7</sup>

d) A política pública não cuida do direito que define o já estabelecido, mas de *“um direito voltado a ordenar o presente em direção a determinado futuro socialmente almejado”*, motivo pelo qual exige *“além das normas de conduta e de organização, normas definidoras de diretrizes e de metas a serem alcançadas”*.<sup>8</sup>

e) As políticas públicas podem ser divididas entre *“políticas de governo”* e *“políticas de Estado”*: enquanto aquelas normalmente realizam-se num intervalo de tempo mais breve e podem estar inseridas em um programa maior, estas desenvolvem-se com horizonte

<sup>4</sup> Sobre a natureza dos princípios e sua força irradiante, podem ser citados como referências: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 841-842 e BASTOS, Celso S. Ribeiro. *Hermenêutica e Interpretação Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2002, p. 208.

<sup>5</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade de Políticas Públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 35, n. 108, abr./jun. 1998, p. 44-45.

<sup>6</sup> HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise*. Brasília: Editora UNB, 2009. p. 28-30.

<sup>7</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). *Políticas públicas: Reflexões sobre o conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 37-39.

<sup>8</sup> MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das Políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). *Políticas públicas: Reflexões sobre o conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 37



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

temporal mais longo, que pode atingir algumas décadas<sup>9</sup> e normalmente ligam-se diretamente a valores consagrados na Constituição, tendo por isso uma caráter mais estável e inflexível, capaz de obrigar a todos os governos de um Estado, independente do mandato a eles outorgado.<sup>10</sup>

39. Apresentados esses conceitos sobre as políticas públicas, transcrevem-se a seguir alguns trechos de estudo publicado pelo Ministério da Previdência Social no volume 34 da Coleção Previdência Social, que descrevem a relação entre o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS e a política pública:<sup>11</sup>

Fica claro que o artigo 40 estabeleceu o equilíbrio financeiro e atuarial, ao lado do caráter contributivo e solidário, como princípio fundamental de estruturação e organização dos RPPS, mandamento cuja carga normativa impõe a sua observância tanto por parte do legislador, na definição das regras que os disciplinam, como por parte dos administradores públicos, na sua gestão. Entretanto, cabe perguntar se apenas reconhecê-lo como princípio constitucional é suficiente para assegurar que salte do universo definido pela ordenação do direito, passe pela esfera das decisões políticas e alcance a sua concretização no mundo real.

É necessário recordar que, conforme exposto no capítulo 3, a origem do desequilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência dos servidores públicos é histórica e deu-se nos seguintes períodos:

- a) Anteriormente à Constituição de 1988, para a União, os Estados e alguns Municípios que asseguravam a concessão das aposentadorias sem uma fonte de custeio definida.
- b) Formada na década de 1990, pela instituição de novos RPPS em um grande número de Municípios, não precedida de adequado estudo atuarial e sem uma legislação que definisse suas regras gerais de organização e funcionamento.

Portanto, quando o equilíbrio financeiro e atuarial foi estabelecido de forma explícita como princípio constitucional para a organização dos RPPS, no final de 1998, estes, em sua maioria, já existiam e se encontravam diante de uma situação de desequilíbrio estrutural crônico. Assim sendo, “construir” o equilíbrio não foi apenas uma diretriz inovadora a ser observada pelos RPPS que viessem a ser instituídos, mas tarefa muito mais complexa, que implica “desconstruir” modelos e estruturas erroneamente consolidados há anos ou décadas.

As consequências desse desequilíbrio ainda não se fazem sentir de forma tão aguda no presente, especialmente para muitos Municípios cujos RPPS, embora apresentem déficit atuarial, mantêm superávits financeiros e possuem recursos acumulados suficientes para o pagamento dos benefícios por alguns anos. No caso da União, dos Estados e dos Municípios com RPPS mais antigos, além do desequilíbrio atuarial há o desequilíbrio financeiro, que requer aportes mensais para sua cobertura, porém este se apresenta em valores que podem ser suportados pelos recursos orçamentários dos Tesouros nacional, estaduais e municipais.

Porém, se mantida a postura atual dos entes federativos, que não tratam com a devida importância o equilíbrio financeiro e atuarial de seus RPPS e resistem à adoção de medidas para o equacionamento do déficit atuarial, essa situação irá se agravar no futuro, com prejuízo para sua própria capacidade administrativa. O desequilíbrio nas contas públicas, ocasionado pelo crescimento contínuo das despesas com pessoal, poderá comprometer a capacidade de efetivação das políticas de interesse dos cidadãos, tais como: saúde, educação, segurança e moradia, e conduzirá à necessidade imperiosa de severas reformas previdenciárias que ameaçarão os direitos dos servidores públicos.

<sup>9</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). *Políticas públicas: Reflexões sobre o conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 19.

<sup>10</sup> HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise*. Brasília: Editora UNB, 2009. p. 30.

<sup>11</sup> NOGUEIRA, Naron Gutierrez. *O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: de Princípio Constitucional a Política Pública de Estado*. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2012 (Coleção Previdência Social: Série Estudos, v. 34). p. 187-188, 194-197.



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

[...]

Quando se trata do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência dos servidores públicos, estamos diante da tarefa assumida pelo Estado de garantir um direito social específico (a previdência social) a uma parcela da coletividade (os servidores públicos) de forma justa e com o emprego de recursos tais que a manutenção desse direito não venha a se constituir em ônus excessivo para o conjunto mais amplo da sociedade, o que passa necessariamente pela atividade de planejamento. O novo marco institucional dos RPPS, nascido com a reforma do final de 1998, colocou o equilíbrio financeiro e atuarial como objetivo determinado, meta a ser alcançada pelo Estado para a previdência dos servidores. A partir daí um corpo de normas foi produzido para regular juridicamente essa tarefa, começando pelo próprio detalhamento estabelecido na Constituição, passando pelas leis e atos normativos produzidos pela União e chegando à revisão das leis de Estados e Municípios que tratavam da organização dos seus RPPS. Desse corpo de normas surgiram obrigações a serem cumpridas pelos entes federativos para adequação de seus RPPS, tais como aquelas estabelecidas nos critérios verificados para a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária, que motivaram a atuação dos Governos em várias direções: criação de novas estruturas administrativas (as unidades gestoras únicas), que passaram a centralizar a gestão dos RPPS; revisão das fontes de custeio, com a necessidade de serem redefinidas as prioridades contempladas nas propostas orçamentárias; alteração nos procedimentos para concessão dos benefícios; definição de critérios para a aplicação dos recursos acumulados; reavaliação atuarial dos RPPS a cada ano.

Como se vê, a “intenção”, manifestada pelo legislador constituinte, de que os regimes de previdência dos servidores públicos se tornassem financeira e atuarialmente equilibrados, modificou paradigmas vigentes no passado e motivou a “atuação” do Estado na busca da materialização dessa nova racionalidade de gestão previdenciária. Todo esse processo se encaixa na lógica que caracteriza uma política pública e, ressalte-se, não de mera política de governo, transitória e circunstancial, mas sim de uma política de Estado, dada a estabilidade que decorre necessariamente de sua natureza constitucional e do horizonte temporal de efetivação e produção de resultados, que se projeta pelas próximas décadas.

Contudo, essa ainda não é uma percepção que se apresenta com clareza para todos aqueles que estudam, participam da gestão ou são responsáveis pelas atividades de supervisão e controle dos RPPS. A afirmação de que esses regimes podem (e devem) alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial suscita reações de incredulidade para uns, que não a consideram factível, e de resistência para outros, que preferem deixar o problema para uma solução futura, diante de inevitáveis sacrifícios que coloca no presente.

[...]

Como o plano de benefícios dos RPPS não comporta a prática de grandes inovações para a redução de seu custo, dado que sua configuração é de ordem constitucional, não há solução possível para o déficit atuarial que não exija a destinação de maior volume de recursos para a previdência dos servidores. O administrador público vê-se então diante de um dilema, pois terá que retirar recursos do orçamento que poderia utilizar para atender a demandas imediatas da população e aos seus projetos de governo (obras, expansão de serviços públicos, gastos sociais), com grande visibilidade política, e destiná-los a atender a necessidades não imediatas de uma pequena parcela da coletividade, com retorno político baixo ou que pode até ser visto como negativo. Desse modo, a tendência natural de qualquer governante é desejar adiar a tomada de tal decisão, investindo naquilo que considera mais urgente e conveniente hoje, e deixando para aqueles que o sucederão a tarefa de resolver o amanhã.

Porém, esse dilema precisa ser desfeito, pois a omissão diante do problema certamente tornará as suas consequências mais graves e de mais difícil solução no futuro. A efetivação do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência dos servidores públicos, além de ser em si uma política pública, é política que se reflete em outras políticas, pois afeta a capacidade daquele ente federativo realizar as suas políticas públicas. Essa afirmação não comporta um mero jogo de palavras, mas uma realidade que merece ser explicada. A efetivação de políticas públicas não requer apenas a destinação de recursos financeiros e estruturas físicas, mas de forma indiscutível a presença de profissionais aptos a executá-las. Tomando como exemplo as



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

atividades-fim de oferta de serviços públicos nas áreas de saúde e educação, não basta existirem hospitais e escolas muito bem construídos e equipados se não existirem médicos, enfermeiros e professores bem qualificados e remunerados para prestarem o atendimento à população. E a contratação e manutenção desses profissionais passa necessariamente por dois pressupostos que se ligam à existência de um regime de previdência equilibrado: a capacidade do poder público de manter suas despesas com pessoal dentro dos limites legalmente permitidos e de oferecer a eles a perspectiva futura de recebimento de benefícios previdenciários justos, como incentivo à permanência e evolução em uma carreira profissional dedicada ao serviço público. Esse raciocínio pode ser aplicado a outras áreas do serviço público que, embora sem ofertar atendimento direto à população, são necessárias para o funcionamento adequado da administração pública, tais como a arrecadação de tributos e a administração dos serviços judiciários.

Há que existir então, por parte do conjunto de interessados (governantes, servidores públicos e sociedade) uma consciência sobre este tema e seus reflexos.

40. A concretização de uma política pública de Estado que assegure o equilíbrio financeiro e atuarial é desafio cujo alcance não se dá de forma simples nem se opera em curto prazo. Por essa razão, as normas gerais aplicáveis às avaliações atuariais dos RPPS, estabelecidas pelo Ministério da Previdência Social por meio da Portaria MPS nº 403/2008, estabelecem diferentes alternativas para sua consecução, que podem ser adotadas de forma independente ou conjugada: o plano de amortização por meio de alíquotas de contribuição suplementares; o plano de amortização por aportes periódicos de valores predefinidos; o aporte de bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para constituição do fundo previdenciário a que se refere o art. 249 da Constituição Federal; a segregação da massa dos segurados, observados os princípios da eficiência e da economicidade na alocação dos recursos financeiros e na composição das submassas e demais parâmetros técnicos aplicáveis. A estes, soma-se ainda, como mais um dos componentes que podem contribuir para o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial, a instituição do regime de previdência complementar e consequente definição do limite dos benefícios do RGPS como valor máximo das aposentadorias e pensões a serem pagas pelos RPPS.

41. Valendo-se desse regramento, mais de 1.000 entes federativos estabeleceram em lei planos de amortização por alíquotas ou aportes para equacionamento do déficit atuarial de seus RPPS, e cerca de 240 adotaram o modelo da segregação da massa, incluídos 18 Estados e o Distrito Federal, demonstrando uma clara evolução em relação a essa política pública. Esse é um dos principais fatores que permitiu a expressiva capitalização dos RPPS nos últimos dez anos, fazendo que os recursos por eles acumulados tenham saltado de cerca de R\$ 19 bilhões no ano de 2004 para aproximadamente R\$ 187 bilhões no final de 2014.

42. No entanto, a iniciativa adotada por alguns Estados (Minas Gerais e Rio Grande do Norte) e sinalizada por outros (Paraná) de desfazerem o modelo da segregação da massa, reunificando os recursos do Plano Previdenciário e do Plano Financeiro em um único fundo e, desse modo, permitindo que os recursos acumulados ao longo de mais de dez anos sejam consumidos em poucos meses ou no máximo em dois ou três anos, representa um risco real e iminente de retrocesso dessa política pública. Por se tratar de política pública de Estado, referida expressamente no texto constitucional, pode-se questionar a legitimidade que um governo tenha para, ainda que amparado em lei aprovada pela maioria do parlamento local, desconstituí-la, lançando fora o esforço de governos anteriores e transferindo um fardo ainda mais pesado para os governos futuros.

43. Finalmente, cabe referir que a desconstrução da política pública do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS ofende não apenas o texto constitucional (art. 40) e a Lei nº 9.717/1998 (art. 1º), como também a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, norma de abrangência nacional editada com base na competência que a Constituição atribuiu à União para legislar sobre finanças públicas (art. 163) e limites para as despesas com pessoal ativo e inativo (art. 169), que a refere expressamente em seu art. 69 (*"O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir Regime Próprio de Previdência Social para seus*



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

*servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial”). Trata-se de conduta notoriamente contrária à responsabilidade na gestão fiscal, que, segundo o § 1º do art. 1º da LRF, “pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”.*

44. O que se tem observado nesses casos é que alguns Estados, diante de uma situação conjuntural de desajuste financeiro e orçamentário, têm optado por desconstituir uma política pública de longo prazo cujo objetivo é justamente permitir que se passe a contar no futuro com condições mais estáveis e seguras de gestão das contas públicas, mesmo tendo conhecimento prévio de que o efeito dessa decisão será o agravamento, pouco tempo depois, da situação de desajuste inicialmente enfrentada, inclusive com maior dificuldade para o cumprimento dos limites de gastos com pessoal. Essa conduta, além dos danos para as finanças públicas dos Estados que a adotaram, traz em si um risco sistêmico para todos os entes instituidores de RPPS que implementaram a segregação da massa como alternativa para o equacionamento do déficit atuarial, pois existe a possibilidade de “contágio”, ameaçando os recursos acumulados nos Planos Previdenciários de serem rapidamente consumidos para o custeio de despesas correntes de curto prazo.

45. Trata-se de prática absolutamente contrária aos preceitos que devem motivar a ação responsável de governar no Estado contemporâneo, segundo a noção de que *“Doravante e sempre mais, em todos os países, governar não significa tão-só a administração do presente, isto é, a gestão de fatos conjunturais, mas também e sobretudo o planejamento do futuro, pelo estabelecimento de políticas a médio e longo prazo.”*<sup>12</sup>

## **V - DOS PARÂMETROS E DIRETRIZES GERAIS RELACIONADOS AO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS RPPS: DA CAPITALIZAÇÃO.**

46. Conforme visto anteriormente, a Constituição Federal determinou, em seu art. 40, que seja assegurado o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, que representa o ponto de equilíbrio entre as contribuições arrecadadas e os benefícios devidos, o qual deverá ser apurado de forma individualizada em cada RPPS. O instrumento para aferir tal ponto de equilíbrio e possibilitar o cumprimento do mandamento constitucional é dado pela Ciência Atuarial e, por essa razão, o art. 1º da Lei nº 9.717/1998 estabeleceu, em seu inciso I, dentre os vários critérios de organização e funcionamento dos RPPS, a realização de avaliação atuarial em cada balanço anual, utilizando-se parâmetros gerais.

47. O art. 40 da Constituição Federal informa a previdência dos servidores efetivos à luz do caráter contributivo e solidário. Essa solidariedade não se caracteriza, estritamente, como intergeracional, na qual os atuais servidores (juntamente com recursos do orçamento do ente público) se responsabilizariam por pagar todos os benefícios já concedidos e ficariam na expectativa de que os futuros servidores e os futuros recursos de orçamentos públicos (cada vez mais escassos) venham a ter capacidade de prover suas aposentadorias e pensões. A par da solidariedade intergeracional existem estruturas atuariais que, com o auxílio da capitalização, permitem que cada geração de servidores constitua as próprias reservas previdenciárias e fundos garantidores, de modo também solidário, em um regime previdenciário, que além de tudo, atenderá aos princípios constitucionais da economicidade e da eficiência na alocação dos recursos.

<sup>12</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Planejar o Desenvolvimento: a Perspectiva Institucional. In: CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS E FORMAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO (Org.). *Brasil, o Desenvolvimento Ameaçado: Perspectivas e Soluções*. São Paulo: Editora UNESP, 1989, p. 74



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

48. Repise-se que o inciso II do art. 9º da Lei nº 9.717/1998 confere competência à União, por intermédio do MPS, para o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais nela previstos, estando nestes insertos os parâmetros aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS. Assim, cabe ao MPS, a partir das técnicas contábeis e atuariais, estabelecer parâmetros mínimos a serem observados pelos diversos RPPS, objetivando não só o atingimento como também a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial.

49. Em seguida à edição da Lei nº 9.717/1998, foram estabelecidas, no Anexo I da Portaria MPAS nº 4.992, de 05 de fevereiro de 1999, as normas gerais de atuária aplicáveis aos RPPS. Atualmente, esses parâmetros encontram-se definidos na Portaria MPS nº 403, 10 de dezembro de 2008, que *dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências.*

50. O MPS buscou, por meio da edição desse normativo, operacionalizar, com uniformidade, a observância do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS de todos os entes da Federação, preocupando-se também em estabelecer balizadores para as segregações da massa que haviam sido ou estavam para ser instituídas por alguns desses entes.

51. Por equilíbrio financeiro entende-se que as receitas previdenciárias arrecadadas durante um ano devem cobrir as despesas previdenciárias executadas no mesmo período. Por equilíbrio atuarial entende-se que as contribuições previdenciárias futuras, trazidas a valor presente, devem ser suficientes para financiar as despesas futuras com benefícios, também trazidas a valor presente.

52. Apesar de essas definições estarem contidas na Portaria MPS nº 403/2008, ressaltando os aspectos de curto e de longo prazos que devem ser simultaneamente observados, elas decorrem da própria ciência atuarial, à qual o texto constitucional remete, ao trazer o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial como informador de todo o sistema.

53. Pode-se extrair desses conceitos que, de forma simplificada, o que for arrecadado deve ser suficiente para o pagamento dos benefícios oferecidos pelo RPPS, quer no curto ou no longo prazo. Pontue-se que aqui se busca o valor justo - 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 atuarial, que considera períodos em geral superiores a 70 (setenta) anos, os quais se iniciam com a vinculação do segurado a um regime previdenciário e terminam com a previsão de pagamento do último pensionista depois da morte do segurado titular da aposentadoria.

54. Assim, a supervisão baseada no critério do Equilíbrio Financeiro e Atuarial visa a aferir dois aspectos que dizem respeito à autossustentabilidade do regime previdenciário: a viabilidade financeira, relativamente às disponibilidades do fundo para fazer frente às despesas atuais e aplicação das reservas; e a adequação atuarial, mediante a projeção de receitas e despesas para a verificação da necessidade de cobertura dos compromissos futuros.

55. De acordo com os incisos VI e VIII do art. 2º da Portaria MPS nº 403/2008, considera-se:

*Art. 2º .....  
.....  
VI - Avaliação Atuarial: estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano;  
.....*



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

*VIII - Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA: documento exclusivo de cada RPPS que registra de forma resumida as características gerais do plano e os principais resultados da avaliação atuarial;*

.....

56. Essa mesma Portaria estabeleceu, para o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial, uma série de parâmetros e critérios prudenciais para uniformização dos procedimentos atuariais, bem como para comparabilidade entre os diversos RPPS, destacando-se os seguintes:

- a) Os regimes financeiros admitidos nas avaliações atuariais.
- b) A necessidade de as hipóteses atuariais (biométricas, demográficas, econômicas e financeiras) serem adequadas às características da massa de segurados avaliada.
- c) A necessidade de as hipóteses atuariais serem eleitas conjuntamente pelo responsável pelo ente federativo (Prefeito, Governador), pelo responsável pela Unidade Gestora do RPPS e pelo Atuário.
- d) A exigência de Nota Técnica Atuarial que contenha as formulações e demais informações utilizadas na avaliação atuarial.
- e) O estabelecimento das tábuas biométricas mínimas para invalidez e sobrevivência.
- f) A taxa máxima de rotatividade.
- g) A taxa mínima de crescimento da remuneração.
- h) A taxa máxima de juros a serem descontados para efeito da avaliação atuarial.
- i) O valor máximo a ser reconhecido como compensação previdenciária a receber, bem como os critérios para o seu cálculo.
- j) Os padrões mínimos dos dados cadastrais e parâmetro prudencial a ser adotado nos casos de bases cadastrais incompletas ou inconsistentes.
- k) A forma de equacionamento do déficit atuarial: por amortização ou pela segregação da massa dos segurados, criando-se, neste último caso, dois planos: um denominado Plano Previdenciário, que terá como objetivo a acumulação de reservas em relação aos benefícios programáveis, e outro denominado Plano Financeiro, onde os benefícios programáveis serão geridos em regime de repartição simples ou orçamentário, sem o objetivo de acumulação reservas.
- l) Os critérios de amortização do déficit atuarial.
- m) Os critérios para a segregação da massa de segurados quando o equacionamento do déficit atuarial for realizado desta forma.

57. A Ciência Atuarial desenvolveu regimes adequados à estrutura de cada benefício. A capitalização não é o único regime financeiro para garantir o pagamento de benefícios previdenciários, pois há espécies de benefícios em que os regimes financeiros de repartição simples (auxílios) ou de repartição de capitais de cobertura (pensão por morte de ativos e aposentados por invalidez) são mais eficientes e econômicos para a destinação dos recursos públicos e dos participantes na estruturação de fundos de previdência. Considerando as características dos RPPS, a estruturação dos benefícios assegurados por meio desses regimes encontra na técnica atuarial e nas normas o campo para sua aplicação:



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

- 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 o 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.
- c) O regime financeiro de capitalização é de aplicação mais adequada na estrutura de financiamento dos benefícios programáveis, que representam o maior custo para um RPPS. Referidos benefícios têm suas concessões programadas para depois do período laborativo, a exemplo das aposentadorias de válidos, que somente ocorrerão depois de cumpridos uma série de quesitos para serem usufruídos, e das pensões por morte de aposentados, que somente serão concedidas depois de o servidor se aposentar.

58. Seguindo os conceitos da Ciência Atuarial, e em consonância com os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, a Portaria MPS nº 403/2008, de forma prudencial, define 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 considera-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;*

59. Em suma, com foco no princípio da eficiência e da economicidade e observando-se 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. Por esta razão, a Portaria MPS nº 403/2008, em seu art. 4º, estabelece para cada espécie de cobertura (benefícios) os seguintes regimes financeiros mínimos:

*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;*



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

60. Com relação aos benefícios programáveis de aposentadoria, a Ciência Atuarial, que é aplicável aos RPPS por força da Lei nº 9.717/1998 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, conforme adiante será tratado.

61. O mecanismo da capitalização se desenvolve ao longo da vida laborativa do grupo de servidores, que ano após ano terão 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, que 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 e, portanto, não se consome de uma só vez o total dos recursos acumulados. Esses recursos lastrearão o pagamento dos benefícios estruturados em regime de capitalização.

62. Constata-se, por outro lado, a força dos juros no regime previdenciário dos servidores, dadas suas características de longo prazo, ao analisar o impacto desta hipótese no resultado do balanço atuarial. O déficit atuarial do RPPS monta a um valor que irá decrescendo significativamente à medida que se aumentam os juros esperados, em comparação com a situação na qual não se espera a acumulação de recursos, ou seja, quando não haverá quaisquer juros sobre os investimentos (taxa 0%).

63. Nesse contexto, importa esclarecer que a mecânica de “capitalização”<sup>13</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 (aposentadorias a serem concedidas) porque os ganhos gerados por esse modelo reduzem, sobremaneira, 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.

64. Assim, para assegurar a observância do equilíbrio financeiro e atuarial do plano previdenciário 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.

65. Dessa forma, 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.

66. Reafirme-se, portanto, que o constituinte reformador de 1998 assentou o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial para garantir a concessão dos benefícios elencados no art. 40 e estabeleceu, expressamente, sua conformação com o regime de previdência dos servidores públicos, impondo-se, assim, observar as técnicas atuariais e contábeis na organização desses sistemas, dentre as

<sup>13</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.



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

quais a de estruturação do financiamento dos benefícios programáveis pelo regime financeiro de capitalização.

67. É que, repita-se, estudos técnicos demonstram que o regime financeiro de capitalização é aquele pelo qual melhor se alcançam a eficiência e a economicidade no uso dos “dinheiros públicos” a serem alocados na proteção previdenciária dos servidores públicos, mesmo quando esse regime financeiro é avaliado e estruturado com taxas de retorno de 6%, 5% ou 4% a.a., conforme demonstrado pela Ciência Atuarial.

68. É essencialmente por esta razão que os parâmetros estabelecidos pelo Ministério da Previdência Social se encaminham no sentido de reforçar a prática dos princípios constitucionais, estabelecendo, dentre outros preceitos, que os benefícios programáveis no âmbito dos RPPS devem ser prioritariamente estruturados e avaliados em regime financeiro de capitalização coletiva, conforme a definição do regime financeiro de capitalização inserta no inciso XI do art. 2º da Portaria MPS nº 403/2008, retrotranscrito.

69. Cabe observar, por fim, que os parâmetros estabelecidos pelo MPS, com fundamento no art. 9º da Lei nº 9.717/1998, constituem normas gerais, que conferem eficácia para o comando constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial, estabelecendo bases técnicas uniformes para evidenciação dos compromissos do plano de benefícios e para o estabelecimento de plano de custeio adequado e suficiente para sua manutenção.

70. Acaso inexistentes tais parâmetros gerais, inseridos nas normas de organização e funcionamento dos RPPS, ou inobservados seus preceitos pelos entes federativos, o mandamento constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial seria inócuo, não alcançando sua finalidade precípua que é promover a mais adequada estruturação do financiamento e das despesas previdenciárias no serviço público.

71. Caso os entes federativos não fossem obrigados a capitalizar recursos para os seus regimes de previdência, os comandos da Lei nº 9.717/1998, equilíbrio financeiro e atuarial, caráter contributivo, registros contábeis individualizados, identificação e consolidação em demonstrativos financeiros e orçamentários, existência de contas distintas, aplicações de recursos conforme norma do Conselho Monetário Nacional, avaliação de bens, direitos e ativos integrados ao fundo, estabelecimento de limites de taxa de administração, a unidade gestora única, a existência de apenas um regime por ente federativo, entre outros, perderiam a sua razão de ser.

72. Em se aceitando tal assertiva, de que todos os benefícios dos RPPS pudessem ser estruturados em regime de repartição simples, o ente federativo seria mero recebedor de contribuições dos servidores e pagador dos benefícios, sem atender ao princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial, retomando-se a situação pretérita às reformas constitucionais. Tratar os Regimes Próprios meramente como planos financeiros esvaziaria também diversos comandos da Lei Complementar nº 101, de 2000.

73. Contudo, a Portaria MPS nº 403/2008 estabelece uma única exceção à utilização do regime financeiro de capitalização para os benefícios programáveis: quando se adota a segregação da massa dos segurados, cujas condições e características serão adiante melhor delineadas.

74. No regime capitalizado, o valor atual dos benefícios futuros deve ser integralizado até a data da elegibilidade ou de concessão do benefício. Apesar de tratar-se de capitalização coletiva, no caso dos RPPS, o cálculo é efetuado individualmente, e o seu somatório expressa o custo previdenciário do plano. No entanto, o servidor que já ingressa no regime, por exemplo, em idade avançada, terá pouco



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

MPS/SPPS/DRPSP - Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público - (61) 2021-5474 - [drpsp@previdencia.gov.br](mailto:drpsp@previdencia.gov.br)  
Esplanada dos Ministérios - Bloco F - Anexo A - sala 447 - CEP 70059-900 - Brasília - DF

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC Nº 122 / 2017

Folha nº \_\_\_\_\_

tempo para ajudar na constituição da reserva, recaindo este ônus sobre os demais e sobre o ente federativo.

75. Caso o RPPS conte com vários segurados nesta situação, principalmente quando de sua constituição, contingente que “carrega” serviço passado, a grosso modo, para o qual não houve a devida formalização de reservas, ou seja, sem contribuições vertidas ou insuficientes, permite-se a separação dos servidores, aposentados e pensionistas em dois grupos ou planos distintos, o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, sendo que, para o primeiro, os benefícios, mesmo os programáveis, são estruturados em regime de repartição simples. Trata-se de estruturação provisória e excepcional que tem lugar apenas quando necessária e imprescindível para o equacionamento de eventual déficit atuarial de montante muito expressivo.

## VI - DA CONSTITUIÇÃO DE FUNDOS PREVIDENCIÁRIOS.

76. O ente da Federação deve formar recursos garantidores para pagar os benefícios programáveis do seu RPPS, uma vez que esse regime tem que ser organizado em normas de atuária para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial, e, as normas de atuária estabelecem quais os regimes de financiamento dos planos de benefícios e os métodos de financiamento atuariais.

77. A Portaria MPS nº 403/2008, com fulcro no art. 9º da Lei nº 9.717/1998, estabelece os parâmetros mínimos a serem aplicados nas avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS, dentre os quais, os regimes e os métodos de financiamento mínimos, visando a eficiência e economicidade na realocação dos recursos dos participantes e do ente público.

78. As normas de atuária provêm de uma ciência que define tecnicamente como deve ser alcançado o equilíbrio financeiro e atuarial e os regimes financeiros que otimizam a estruturação dos planos de previdência. Tanto a Lei nº 9.717/1998 quanto a Lei de Responsabilidade Fiscal passaram a prever que estas normas de atuária guiem a organização dos RPPS, e a Portaria MPS nº 403/2008 estabeleceu, a partir dessa ciência, os critérios que seriam mais apropriados ao regime de previdência público, considerando as suas especificidades.

79. Os planos de benefícios dos RPPS, atendidos os preceitos constitucionais e a legislação infraconstitucional, têm que ser geridos com a perspectiva de curto, médio e longo prazos, na contínua busca da solvência e liquidez do regime previdenciário e, ainda, com foco nos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

80. A expressão “poderão constituir fundos”, utilizada no art. 249 da Constituição Federal, inserido 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.



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

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 determinado 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 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 determina 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 atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial, além daqueles 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.

91. As normas estabelecidas para as avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS estabelecem, de acordo com a Ciência Atuarial, que os benefícios programáveis deverão ser estruturados em regime financeiro de capitalização, dadas as características dos benefícios assegurados por estes planos e a natureza desses regimes, cuja gestão pôde ser dividida, de forma simplificada, em duas vertentes: a gestão do ativo, que está ligada ao recebimento das contribuições e à administração dos recursos garantidores, e a gestão do passivo, que trata da concessão, manutenção e dos aspectos atuariais dos benefícios.

92. No caso de benefícios programáveis, que são as aposentadorias, com exceção daquela por invalidez, e pensões por morte de aposentado, sua estrutura de financiamento requer a aplicação de regime financeiro de capitalização, com vistas a conferir sustentabilidade ao sistema previdenciário, não se admitindo outras modalidades, como, por exemplo, o regime de repartição simples.

93. Sendo o regime de capitalização não somente adequado e eficiente, mas, também, o mais eficaz para o atingimento do equilíbrio atuarial do plano com relação aos benefícios programáveis, conforme demonstrado pelas ciências financeiras e atuariais e previsto nas normas gerais dos RPPS, essa exigência da capitalização impõe a obrigatoriedade de constituição, por lei, de fundos previdenciários integrados pelos recursos provenientes das contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza.

94. É que, demonstrado que a capitalização é o melhor meio para o atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial no tocante aos benefícios programáveis do RPPS, e, ainda, dada a mecânica desse regime de financiamento, que promove a acumulação gradual de reservas por meio da aplicação dos recursos das contribuições no mercado financeiro, possibilitando-se, com menos esforços e sacrifícios, fazer frente às obrigações futuras com o pagamento dos benefícios, é inerente a todo esse processo a constituição de fundos previdenciários, os quais, passam a compor, assim, importante peça no mecanismo potencializador da formação dos ativos garantidores.

95. No entanto, considerando-se que vários entes da Federação, quando passaram a organizar seus regimes de gestão dos benefícios previdenciários de seus servidores com base nos princípios e normas veiculadas pela Lei nº 9.717/1998 e Emenda Constitucional nº 20/1998, já mantinham expressivas folhas de pagamento de benefícios concedidos e grande contingente de servidores em atividade cujas respectivas contribuições, mais a patronal, não haviam formado ativos garantidores suficientes para fazer frente às obrigações futuras, possibilitou-se a organização financeira, orçamentária e atuarial dos RPPS em dois planos distintos, um denominado Plano Financeiro e outro Plano Previdenciário, sendo que somente a este último os parâmetros atuariais previram a obrigatoriedade de estruturação do regime financeiro de capitalização (não individual, mas coletiva ou solidária), nos termos do art. 40 da Constituição Federal.



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

96. Viabilizou-se assim, uma regra de transição entre os modelos anterior e posterior às normas da Lei nº 9.717/1998, 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, constituiria reservas necessárias para fazer frente às suas obrigações.

97. Assim, no caso dos Planos Financeiros dos entes federativos que instituíram a segregação da massa, a Portaria MPS nº 403/2008 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. 2º dessa Portaria.

98. Acrescente-se que a gestão do Plano Financeiro envolve a utilização de contas bancárias distintas daquelas do Plano Previdenciário, por meio das quais se recebem as respectivas contribuições dos segurados e beneficiários a ele vinculados, do ente federativo e das complementações destinadas ao pagamento dos benefícios, financiando-se as respectivas despesas. Configurando-se a gestão indireta mencionada nos art. 10 da Portaria MPS nº 402/2008, as receitas e despesas são contabilmente consolidadas no Plano Financeiro.

99. Nesse diapasão, tendo em vista a forma de estruturação e de gestão dos Planos Financeiros e Planos Previdenciários prevista na Portaria MPS 403/2008 e de acordo com as disposições do art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente o seu inciso VI, alíneas "a" a "c", é possível concluir, a partir dos normativos expedidos pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN<sup>14</sup>, que a totalidade dos pagamentos de benefícios previdenciários feitos com recursos vinculados ao Plano ou Fundo Previdenciário são dedutíveis do limite da despesa com pessoal por serem estes recursos vinculados, por lei do ente federativo, à finalidade específica, nos termos do parágrafo único do art. 8º, também da LRF, do art. 71 da Lei 4.320/1964, que trata dos fundos especiais, e, ainda, do inciso III da Lei nº 9.717/1998, que determina que os recursos previdenciários somente podem ser utilizados para o pagamento de benefícios.

100. Enquanto em relação ao Plano Previdenciário há essa possibilidade de dedução, no Plano Financeiro somente os pagamentos feitos com recursos oriundos das contribuições dos segurados e beneficiários e com recursos oriundos da compensação previdenciária são passíveis de dedução do limite da despesa com pessoal.

101. Compreende-se que essa vinculação dos recursos, viabilizadora das deduções acima mencionadas, tem origem a partir do momento em que o ente federativo define em lei a estrutura do seu RPPS na lógica do Plano Previdenciário (sem segregação da massa) ou, no caso de segregação da massa, somente em relação ao Plano/Fundo Previdenciário, que está atrelado à observância do equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 40 da Constituição Federal. Tal fato não se dá em relação ao Plano

<sup>14</sup> O Manual de Demonstrativos Fiscais 5ª Edição, também disponível no endereço eletrônico: [http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF5/MDF\\_5edicao.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF5/MDF_5edicao.pdf), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, enquanto órgão competente para definir as regras gerais da contabilidade pública nacional e responsável pela consolidação das contas dos diversos entes federativos e concorrentemente com os Tribunais de Contas, analisa as questões fiscais referentes à LRF e à Lei nº 4.320/1964, e, ao tratar das despesas de pessoal (fls. 532), disciplina que as "despesas de pessoal, dos últimos doze meses, incluído o mês de referência, que não serão computadas no cálculo do limite, inclui as despesas com inativos, considerando-se, também, pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como a compensação entre os regimes de previdência, aportes para cobertura de déficit atuarial não definido por alíquotas de contribuição e o superávit financeiro".



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

Financeiro, que, por princípio, é financiado diretamente com recursos do Tesouro, pelas contribuições do grupo de segurados e beneficiários a ele vinculado e, eventualmente, por recursos da compensação previdenciária relativa ao grupo dos aposentados por ele abrangido.

102. E, considerando que a adoção do regime de capitalização no que se refere aos benefícios programáveis constitui a única medida que atende tanto à exigência do equilíbrio financeiro e atuarial quanto dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, sua implementação pressupõe a existência de um Plano ou Fundo Previdenciário.

103. Mas, ao ser instituído o Fundo Previdenciário, de caráter especial, que representa reserva dos recursos para o pagamento dos benefícios dos participantes do Plano Previdenciário, a manutenção da afetação dos recursos ao seu fim originário é fundamental, caso contrário, como tem sido observado em algumas revisões de segregação da massa, com a extinção desse Fundo e a transferência de seus direitos e obrigações para o Plano Financeiro, não se assegura o cumprimento da política pública que fundamentou a sua criação, a busca do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

104. A alegação de que nessa situação de desfazimento da segregação não houve desvio de finalidade dos recursos, uma vez que eles continuariam sendo destinados ao pagamento dos benefícios previdenciários, também não prospera, uma vez que a lei instituidora da segregação havia promovido a sua afetação a uma parcela específica dos benefícios previdenciários: aqueles devidos aos segurados vinculados ao Plano Previdenciário. A reunificação dos recursos em um único Plano, em regime de repartição, além de romper com essa destinação, libera de imediato recursos, antes aportados pelo Tesouro do ente federativo para a cobertura das insuficiências financeiras com o pagamento dos benefícios devidos aos segurados do Plano Financeiro, para o custeio de despesas correntes de natureza estranha à previdenciária.

## VII - DO DÉFICIT ATUARIAL E DAS ALTERNATIVAS PARA O SEU EQUACIONAMENTO.

105. Como já observado, o equilíbrio financeiro e atuarial é alcançado quando as contribuições, somadas a outros ativos com finalidade previdenciária vinculados ao sistema, proporcionam recursos suficientes para custear os benefícios futuros, consideradas hipóteses atuariais incidentes sobre a população de segurados e seus correspondentes direitos previdenciários.

106. Assim, o equilíbrio ocorre quando os recursos do RPPS são suficientes para garantir as reservas matemáticas previdenciárias, ou seja, a diferença, a valor presente, entre as obrigações e os direitos do plano, considerando-se, nessa verificação, a base de dados e as hipóteses biométricas e, sobretudo, as hipóteses financeiras adotadas no cálculo atuarial.

107. Não alcançada ou não mantida essa equação, ou seja, apresentando-se o sistema em desequilíbrio, faz-se necessária a adoção de medidas para revisão do plano de custeio ou para equacionamento do déficit atuarial eventualmente apontado.

108. Uma vez detectada na avaliação atuarial a existência de déficit atuarial nas contas do RPPS, cabe ao ente da Federação, como responsável pelo regime previdenciário, a implementação de um plano de amortização do referido déficit, que, não sendo implantado no tempo, na medida e na forma preconizadas, necessárias a viabilizar a constituição de patrimônio que garanta os benefícios do plano, o déficit atuarial inicialmente identificado tenderá a se elevar, crescendo a níveis que, logo, dificultarão o seu equacionamento.



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

109. O déficit atuarial compõe desequilíbrio normalmente resultante do tempo de serviço passado, da ausência ou insuficiência de alíquotas de contribuição ou da inadequação da metodologia ou hipóteses atuariais utilizadas.

110. Trata-se, portanto, de entidade específica no contexto da técnica previdenciária, razão por que se encontra regulada como situação peculiar e, portanto, distinta das demais que também compõem o quadro das necessidades de financiamento previdenciário, exigindo, nessa condição, regulação própria, adequada e compatível com a sua natureza e com o objetivo que se pretende alcançar com os recursos investidos.

111. As especificidades do déficit atuarial se refletem, sobretudo, nas possibilidades, condições e mecanismos conferidos pela legislação para o seu financiamento, cuja implementação constitui aspecto necessário e essencial para a observância do equilíbrio financeiro e atuarial preconizado pela norma constitucional.

112. No âmbito dos RPPS, a matéria se encontra disciplinada nos arts. 18 a 22 da Portaria MPS nº 403/2008, os quais estabelecem as formas admitidas para o seu equacionamento, alternativas a serem definidas pelo RPPS a partir de avaliação atuarial, considerando-se as projeções de receitas e despesas e o atendimento aos limites prudenciais estabelecidos pela LRF. Tais alternativas são:

- a) O estabelecimento de um plano de amortização pelo prazo de até 35 (trinta e cinco) anos, que poderá constituir-se de alíquotas suplementares incidentes sobre a folha de salários ou de aportes periódicos, em valores preestabelecidos, a serem transferidos ao RPPS. Adicionalmente ao plano de amortização, o ente poderá também aportar outros bens, valores ou direitos ao RPPS.
- b) A segregação da massa, por meio da qual se estabelece uma separação entre os segurados em dois grupos denominados de "Plano Financeiro" e "Plano Previdenciário", de forma que o primeiro, de caráter transitório, ficará excepcionalmente estruturado em regime financeiro de repartição simples e o segundo, de caráter permanente, será formatado em regime financeiro de capitalização.

113. À guisa de esclarecimento, a Portaria MPS nº 403/2008, em seu artigo 19, § 3º assegura também um outro viés de resolução do passivo atuarial com a seguinte redação alinhada abaixo:

*Art. 19. ....  
.....  
§3º Poderão ser aportados ao RPPS, mediante lei do ente federativo, bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para constituição dos fundos referidos no art. 249 da Constituição Federal, para o equacionamento do déficit atuarial, desde que garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios.*

114. A vinculação de bens, ativos e direitos, realizada por lei, por meio da qual esses bens são identificados e afetados ao patrimônio do regime, após criteriosa avaliação do seu valor de mercado e a análise da compatibilidade da operação com as obrigações futuras do plano, é um caminho adicional perseguido pelos RPPS, em decorrência das restrições orçamentárias existentes nos entes federativos, que impossibilitam elevar, indefinidamente, o nível de contribuições vertidas aos regimes.

115. As condições preconizadas pela Portaria MPS nº 402/2008, para o pagamento de passivo atuarial mediante essa operação, estão elencadas no seu art. 7º, recentemente alterado pela Portaria MPS nº 21, de 16 de janeiro de 2013, dispositivo que trata da aceitação do instituto da dação em pagamento apenas nessa hipótese, *verbis*:



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro

*Art. 7º. É vedada a dação de bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para o pagamento de débitos com o RPPS, excetuada a amortização do déficit atuarial, devendo, neste caso, serem observados os seguintes parâmetros, além daqueles estabelecidos nas Normas de Atuária aplicáveis aos RPPS:*

*I - os bens, direitos e demais ativos objeto da dação em pagamento deverão ser vinculados por lei ao RPPS;*

*II - a dação em pagamento deverá ser precedida de criteriosa avaliação do valor de mercado dos bens, direitos e demais ativos, bem como da sua liquidez em prazo compatível com as obrigações do plano de benefícios.*

116. Constatada a presença, nas avaliações atuariais do RPPS a cada exercício, de déficit atuarial, o ente federativo poderá optar por um equacionamento, via alíquota suplementar ou aportes de bens ao RPPS, devendo constituir, conforme já mencionado, Fundo Previdenciário integrado pelas receitas de contribuições e aportes, além de bens, ativos e direitos que possa, mediante lei, transferir para o RPPS, com a perspectiva, a longo prazo, de assegurar recursos para o pagamento da carteira do plano de benefícios, amortizando, desta forma, o déficit atuarial identificado no estudo.

117. A Portaria MPS nº 403/2008 estabelece como alternativa, caso o plano de amortização com alíquotas e aportes não se mostre viável, a separação do conjunto de participantes do regime em dois grupos distintos, um abrangido por Plano Previdenciário e o outro por Plano Financeiro, sendo que o grupo portador de serviço passado integrará este último plano, que é estruturado sob regime de repartição simples em face da impossibilidade de se elevarem as alíquotas para cobrir o período não contributivo, ou do excessivo custo envolvido nessa operação. Esse procedimento denomina-se segregação da massa, nos termos definidos no art. 2º da Portaria MPS nº 403/2008 a seguir transcrito:

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

*XIX - Segregação da Massa: a separação dos segurados vinculados ao RPPS em grupos distintos que integrarão o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário;*

118. A segregação da massa é uma forma de equacionamento do déficit que se constitui em uma última alternativa a ser implantada, pois, nessa modelagem, o Plano Financeiro apresenta insuficiência de recursos a ser coberta, mensalmente, pelo Tesouro. Trata-se, assim, de exceção aos princípios norteadores dos RPPS, exceção que se faz em prol da constituição de Plano Previdenciário destinado ao grupo em regime de capitalização mutualista, portanto, com menores riscos de insolvência.

119. A responsabilidade do ente pela eventual insuficiência financeira dos RPPS decorre do próprio § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998 e não constitui norma basilar dos Regimes Próprios, mas sim uma exceção ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, comando residual a ser utilizado como derradeiro esforço para se garantir o direito dos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo aos benefícios previstos no art. 40 da Constituição Federal.

120. Por isto, esta configuração da segregação da massa, pela qual o Tesouro passa, em muitos casos, a arcar imediatamente com a insuficiência das contribuições para os benefícios dos segurados vinculados ao Plano Financeiro, deve ser compreendida como um estágio provisório, uma transição para o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social.

121. Vários entes implementaram segregação da massa e efetuaram a separação dos “riscos” por Plano, constituindo o Plano/Fundo Previdenciário, dentro do novo paradigma constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial voltado à formação das reservas necessárias para o pagamento dos benefícios aos seus segurados, cumprindo, neste caso, o mandamento constitucional.



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

122. Na hipótese de, casuisticamente, esta modelagem ser alterada, ou no caso de ser adotada qualquer medida que repercuta no plano de custeio ou na modelagem atuarial do RPPS sem estudo técnico fundamentado que demonstre todos os seus impactos e a preservação dos recursos acumulados, retrocede-se nas medidas estruturantes que tendiam à higidez do sistema previdenciário.

123. Considerando o estágio de algumas segregações da massa que foram implementadas, estas estruturas já apresentam um maior nível de eficiência e economicidade na alocação dos recursos públicos, pois os aportes para complemento dos benefícios restringem-se a um grupo fechado, em extinção, com estrutura etária mais envelhecida, em que o fenômeno da mortalidade apresenta-se de forma mais contundente. Os entes federativos que optaram pela segregação para o equacionamento do déficit atuarial de seus RPPS, após superados os anos iniciais de grande esforço orçamentário de sua implementação, que configura o chamado "custo de transição", vislumbram, em um segundo momento, a redução dos aportes para insuficiência financeira coberta pelo Tesouro, tendo por resultado a gestão mais eficiente e menos onerosa de seu RPPS, com sensível redução do risco para o equilíbrio das finanças públicas.

124. Também em relação ao Plano Previdenciário, a segregação tem-se revelado fórmula promotora da eficiência e economicidade. De fato, possuindo participantes com estrutura etária mais jovem, maior tempo de serviço a transcorrer para os benefícios programáveis e dotado de reservas já sendo constituídas por regime de capitalização coletiva, utilizando-se, assim, não só dos recursos das contribuições dos participantes e do ente para financiar-se, como também, do mercado financeiro, aquele plano logo apresenta boas perspectivas de menor necessidade de recursos públicos.

#### **VIII - DA SEGREGAÇÃO DA MASSA: CONDIÇÕES, REQUISITOS E DEMAIS REGRAS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO, REVISÃO OU DESFAZIMENTO.**

125. Mas, embora figure como alternativa para o equacionamento do déficit atuarial, a hipótese de segregação da massa somente será admitida caso os estudos técnicos elaborados apontem que as contribuições adicionais ou aportes destinados à amortização do déficit não se mostram viáveis para o ente federativo, considerando-se as características da massa de segurados e o esforço financeiro necessário ao equacionamento pretendido.

126. Nesse sentido, a depender das características dos segurados vinculados ao RPPS, pode-se avaliar não ser possível ou, mesmo, não ser eficiente, ou, ainda, figurar-se antieconômico, acumular-se, em curto prazo, as reservas de determinado grupo de servidores. Então, conforme dito, essa massa, excepcionalmente, ficará estruturada e poderá operar em regime financeiro de repartição simples, o que em nada afeta os direitos previdenciários e as obrigações dos beneficiários.

127. Diz-se que tal estruturação possui natureza excepcional porque, a rigor, como visto, tratando-se de RPPS e, assim, de sistema que assegura benefícios programáveis, o regime financeiro adequado para o financiamento dessas prestações seria o de capitalização.

128. Não obstante, considerando a grave situação de desequilíbrio atuarial verificada em alguns casos e a dificuldade ou, mesmo, impossibilidade de reestabelecimento da equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas a longo prazo, a legislação, sensível à preeminência que, muitas vezes, impõe a realidade dos fatos a situações ideais, e fundada na técnica atuarial aplicada aos RPPS, oferece a alternativa de que parte da massa de segurados, aquela inserida no contexto previdenciário de difícil recuperação atuarial, seja submetida a Plano Financeiro, fechado ao ingresso de novos segurados e, portanto, de natureza transitória.



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

129. Assim, a dispensa de aplicação do regime financeiro de capitalização para o financiamento dos benefícios programáveis desse grupo decorre da constatação de que estão esgotadas as possibilidades de amortização regular do déficit utilizando-se os modelos baseados em projeções atuariais, devendo o seu equacionamento ser alcançado por tratamento meramente financeiro, circunstância em que cabe ao tesouro público complementar, em cada competência, os recursos necessários ao pagamento dos correspondentes benefícios (diferença entre as contribuições arrecadadas e as despesas previdenciárias incorridas em cada mês).

130. No que se refere à lógica do modelo segregacionista, observe-se que essa fórmula promove uma separação dos riscos envolvidos na gestão de cada massa, possibilitando, em relação ao Plano Financeiro, equacionar com segurança e transparência o déficit e, relativamente ao Plano Previdenciário, inaugurar ou recuperar modelo de previdência social no serviço público jurídica e tecnicamente adequado, pois estruturado a partir das premissas, regras e instrumentos necessários a assegurar sua sustentabilidade no curto e no longo prazos.

131. Dessa forma, a solução consistente em Plano Financeiro somente se justifica como medida destinada a se permitir a separação da parte da massa cujo desequilíbrio se revela temporária ou permanentemente não recuperável, possibilitando-se, com essa secção, ajustar-se o RPPS de forma a que, com a instituição do Plano Previdenciário, seja retomada e assegurada a premissa fundamental desses regimes, qual seja, seu equilíbrio financeiro e atuarial, o qual se obtém, dentre outros, por meio da aplicação de regime financeiro de capitalização coletiva para os benefícios programáveis.

132. O § 2º do art. 20 da Portaria MPS nº 403/2008, determina que “o Plano Financeiro deve ser constituído por um grupo fechado em extinção sendo vedado o ingresso de novos segurados, os quais serão alocados no Plano Previdenciário”.

133. Com a segregação da massa de segurados, fica, pois, delineado o divisor de águas entre a gestão em regime de capitalização para o Plano Previdenciário, que albergará, inclusive, os novos entrados (servidores que ainda serão admitidos), e a gestão em regime de repartição simples para o Plano Financeiro, que, como já mencionado, é um grupo fechado a novos entrados e, portanto, a ser extinto depois do último pagamento ao último aposentado ou pensionista a ele vinculado.

134. Nos termos da Portaria MPS nº 403/2008, a proposta de segregação da massa será submetida à aprovação da SPPS, acompanhada da avaliação atuarial e da justificativa técnica que demonstre a viabilidade orçamentária e financeira da operação para o ente federativo, por meio do fluxo de receitas e despesas e, inclusive, da evidenciação dos impactos nos limites de gastos impostos pela LRF. Os §§ 4º e 5º do art. 20 desse ato ministerial relacionam os documentos a serem apresentados para a prévia aprovação:

*Art. 20. Na hipótese da inviabilidade do plano de amortização previsto nos art. 18 e 19 para o equacionamento do déficit atuarial do RPPS, será admitida a segregação da massa de seus segurados, observados os princípios da eficiência e economicidade na realocação dos recursos financeiros do RPPS e na composição das submassas, e os demais parâmetros estabelecidos nesta Portaria.*

*§ 4º A proposta de segregação da massa dos segurados do RPPS deverá ser submetida à aprovação da SPPS, acompanhada da avaliação atuarial e justificativa técnica apresentada pelo ente federativo.*

*§ 5º A justificativa técnica de que trata o parágrafo anterior deverá demonstrar a viabilidade orçamentária e financeira da segregação para o ente federativo, por meio dos fluxos das receitas e despesas do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário, inclusive os impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.*



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

135. Assim, para a aprovação da segregação da massa, a norma exige o prévio envio de uma proposta (minuta de projeto de lei), que, para ser analisada, à luz dos princípios da eficiência e economicidade na alocação dos recursos financeiros dos RPPS, deve vir acompanhada da avaliação atuarial e justificativa técnica, com a demonstração da viabilidade orçamentária e financeira por meio dos fluxos das receitas e despesas dos Planos Financeiro e Previdenciário.

136. Criados os dois planos, os recursos dos respectivos grupos devem ser separados, ficando vedadas quaisquer espécies de transferências entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, conforme previsto na LRF. Os planos deverão, assim, ser avaliados, contabilizados e geridos em separado. Veja-se o disposto no art. 21 da Portaria MPS nº 403/2008:

*Art. 21. A segregação da massa será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, mediante a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes.*

*§ 1º O relatório da avaliação atuarial deverá demonstrar como se dará a separação dos recursos entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, devendo ser observado que todos os recursos já acumulados pelo RPPS deverão ser destinados ao Plano Previdenciário.*

*§ 2º Uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo.*

*§ 3º A avaliação atuarial que indicar a segregação da massa e as reavaliações atuariais anuais posteriores deverão apurar separadamente, sem prejuízo de outras informações solicitadas em conformidade com o art. 15 desta Portaria:*

*I - Para o Plano Financeiro: o resultado atuarial e as projeções atuariais de receitas e despesas avaliados a taxa real de juros referencial de 0% (zero por cento).*

*II - Para o Plano Previdenciário: o resultado atuarial, o plano de custeio necessário e as projeções atuariais de receitas e despesas.*

137. Ora, tratando-se de modelos previdenciários concebidos a partir de premissas técnicas e metodológicas distintas, operando sob regimes de financiamento diversos e destinados a massas com características próprias e perfil específico, a separação orçamentária, contábil e financeira dos recursos e obrigações do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário constitui medida decorrente e, mesmo, inerente ao procedimento da segregação que se pretende implementar.

138. Ainda sobre o tema, não é despidendo sublinhar que eventual transferência de recursos, segurados ou obrigações entre esses planos resultará em comprometimento do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, já que introduzirá aspecto, elemento ou circunstância estranhos ou deletérios ao modelo, alterando as premissas sob que foi formulado, com conseqüente redução ou anulação de suas virtualidades e potencialidades técnicas e operacionais.

139. Foi por essa razão que, em situação análoga, o Ministro Dias Toffoli do Supremo Tribunal Federal - STF, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 3.628, em Sessão Plenária do último dia 05/02/2015, proferiu voto pela inconstitucionalidade de dispositivo de lei do Estado do Amapá que transferiu para a responsabilidade da unidade gestora do RPPS, o pagamento de antigas aposentadorias e pensões que até a edição do diploma estavam a cargo do Tesouro estadual, por promover o desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Na hipótese, ocorreu a introdução de obrigação estranha às premissas sob que foi estruturado o sistema.

140. A separação orçamentária, contábil e patrimonial dos Planos Financeiro e Previdenciário compõe, assim, condição imprescindível para que essas respectivas fórmulas de saneamento financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social possam surtir os efeitos desejados.



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

141. Nesse sentido, implementa-se a separação financeira dos recursos que deverão integrar o Plano Previdenciário mediante a constituição de um fundo destinado à sua acumulação, cujo montante, assim segregado, somente poderá ser utilizado para pagamento de benefícios dos segurados e pensionistas abrangidos por aquele plano.

142. Ressalte-se que a criação desse fundo para o Plano Previdenciário constitui um dos elementos mais importantes no processo que concretiza a segregação da massa e lhe confere operacionalidade, transparência e efeitos práticos. Trata-se de entidade de natureza pública e destinação vinculada, nos termos delineados pelo art. 71 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, já destacado, compondo sua constituição exercício da prerrogativa prevista no art. 249 da Constituição Federal.

143. A Portaria MPS nº 403/2008, estabelece, ainda, em seu art. 22, que os casos de alteração ou desfazimento da segregação da massa dependem de prévia autorização da SPPS, observando-se as disposições do art. 25:

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

*Art. 25. A revisão do plano de custeio que implique em redução das alíquotas ou aportes destinados ao RPPS deverá ser submetida previamente à aprovação da SPPS e deverá atender, cumulativamente, os seguintes parâmetros:*

*I - Índice de Cobertura igual ou superior a 1,25 em, no mínimo, cinco exercícios consecutivos, para os planos superavitários;*

*II - a avaliação atuarial indicativa da revisão tenha sido fundamentada em base cadastral atualizada, completa e consistente, inclusive no que se refere ao tempo de serviço e de contribuição anterior dos segurados;*

*III - os bens, direitos e demais ativos considerados na apuração do resultado atuarial estejam avaliados a valor de mercado e apresentem liquidez compatível com as obrigações do plano de benefícios;*

*IV - o histórico da rentabilidade das aplicações e investimentos dos recursos do RPPS não tenha apresentado performance inferior à meta estabelecida na política anual de investimentos dos três últimos exercícios;*

*V - a taxa de juros utilizada na avaliação atuarial seja condizente com a meta estabelecida na política de investimentos dos recursos do RPPS, em perspectiva de longo prazo.*

144. Assim, ao analisar a justificativa técnica, com os fluxos das receitas e despesas do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário, a SPPS verifica se a proposta implica redução dos aportes destinados ao RPPS ou é contrária à capitalização necessária para assegurar a eficiência e economicidade, exigindo, se for o caso, a comprovação dos requisitos elencados no dispositivo acima.

145. Todo esse cuidado em relação à implementação, revisão de parâmetros ou desfazimento da segregação da massa se justifica no fato de ela constituir-se em uma opção que requer um maior esforço de gestão para que não se comuniquem, em hipótese alguma, os direitos e obrigações entre seus planos.

146. Segundo já destacado, a segregação da massa somente é opção de equacionamento do déficit atuarial na inviabilidade do plano de amortização previsto nos artigos 18 e 19 da Portaria MPS nº 403, vale dizer, quando os valores envolvidos ascendem a patamar tal que se torna excessivamente oneroso para o ente federativo amortizá-lo no prazo regular de 35 anos. Embora a segregação da massa apresente um custo de transição, ela é a alternativa mais viável para os entes que possuem déficit atuarial extremamente elevado, por permitir que o equacionamento desse déficit se dê em um prazo mais alongado, que corresponde ao prazo de sobrevivência dos segurados e beneficiários vinculados ao Plano Financeiro.



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

147. Dessa forma, operações que envolvem essa fórmula de equacionamento, referem-se, normalmente, a Regime Próprio de Previdência Social cuja situação financeira e atuarial é crítica, com grave comprometimento de sua sustentabilidade, razão pela qual se impõe que essas medidas sejam objeto de estudo mais acurado e, portanto, de maior atenção e cuidado por parte do ente federativo que o propõe e do Ministério da Previdência Social, que o aprova.

148. E é por se constituir em solução limite que a segregação da massa foi cientificamente concebida, empregando-se nela o que há de mais adequado, eficiente e eficaz, do ponto de vista da técnica atuarial, para o resgate da sustentabilidade dos regimes de previdência no serviço público em que a amortização do déficit em prazo determinado já não se constitui em alternativa.

149. Assim é que, apesar dos problemas apresentados por esses sistemas, o modelo possibilita, pela separação de massas e adoção de fórmulas financeiras e atuariais distintas para cada uma delas, que não haja solução de continuidade no cumprimento das obrigações previstas no plano de benefícios e, ao mesmo tempo, que se inaugure, em relação ao grupo de segurados abrangidos pelo Plano Previdenciário, uma previdência social saudável e com melhores possibilidades futuras.

150. Nessa perspectiva, arranjos distintos, muitas vezes formulados a partir de premissas equivocadas e de interesses estranhos ao tema previdenciário, que pretendam substituir a segregação da massa ou lhe conferir características diversas de seu modelo original, tendem a aprofundar os desequilíbrios financeiros e atuariais por que passa o RPPS.

151. Exemplo dessas soluções mirabolantes é a extinção da segregação da massa, com utilização dos recursos do Plano Previdenciário para pagamento dos benefícios do Plano Financeiro. Tal encaminhamento, recentemente adotado por uns poucos entes e pretendido por alguns outros, apresenta-se como solução equivocada, não apenas pela visão política de curtíssimo prazo que a motiva, mas, também, por ser contrária à boa técnica financeira e atuarial aplicável aos RPPS e por ofender os princípios e regras que ordenam o arcabouço jurídico pátrio que trata do regime de previdência no serviço público e das finanças públicas.

152. Em relação ao aspecto político, o desejo de promover mudanças por parte de muitos dos governantes, inclusive dos que assumem seu primeiro mandato à frente do Executivo, aliado à situação orçamentária e financeira por que passam muitos Estados e Municípios, tem levado alguns desses mandatários a buscar alternativas que possibilitem equilibrar suas respectivas contas e ampliar investimentos.

153. Nesse sentido, diversas medidas de natureza fiscal têm sido idealizadas, desde o enxugamento da máquina administrativa, com cortes severos nas despesas de custeio, até a elevação de tributos com vistas à ampliação da receita pública. No entanto, a limitação natural dessas fórmulas tradicionais de ajuste fiscal, o tempo necessário à sua maturação e, muitas vezes, seu custo político têm levado alguns dirigentes a voltar sua atenção para soluções alternativas.

154. Nesse sentido, encontram nos recursos existentes nos seus RPPS tentadora opção para temporariamente desafogar seu aperto financeiro e orçamentário. A ideia que surge daí, assim, é utilizar os recursos previdenciários, até então acumulados, para pagamento da folha de benefícios de segurados e pensionistas não abrangidos originariamente na finalidade de constituição do Fundo/Plano Previdenciário.

155. A lógica da iniciativa é simples: faltando dinheiro para a Administração tocar a máquina pública e os projetos governamentais, por que não utilizar os recursos acumulados pela previdência social dos servidores públicos (constantes do Plano Previdenciário) para pagar os atuais aposentados e



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

pensionistas (vinculados ao Plano Financeiro), liberando-se, com isso, dinheiro do Tesouro para outras prioridades?

156. No âmbito do Regime Próprio de Previdência Social, a operação consiste no desfazimento da segregação da massa, com a extinção dos seus planos e liberação dos recursos do fundo vinculado ao Plano Previdenciário para pagamento de segurados e pensionistas do Plano Financeiro, estabelecendo-se, ainda, a instituição de novo Plano, para todos os segurados, desta feita de natureza financeira e, portanto, sob regime financeiro de repartição simples.

157. Com a implementação da medida, ocorre, de fato, um alívio imediato e substancial para o Tesouro, que deixa de arcar com a complementação dos recursos necessários ao pagamento de benefícios dos segurados e pensionistas do extinto Plano Financeiro e reduz sua contribuição ao RPPS, cuja base de cálculo passa, no novo Plano, a ter o teto do RGPS como limite.

158. O expediente adotado ou cuja realização é preteída, nesses casos, normalmente ocorre no contexto da criação de previdência complementar para os servidores A despeito de a iniciativa de instituir o regime de previdência complementar se inserir dentre as ações necessárias ao saneamento das contas públicas dos entes federativos, alguns deles entenderam que, com essa medida, seus RPPS, cujas futuras aposentadorias e pensões passam a ser limitadas ao teto do RGPS, poderiam ser estruturados exclusivamente sob regime de repartição simples, relativamente aos servidores não abrangidos pela modelo complementar, para os quais, assim, se estabelece um Plano Financeiro, criando-se, para os segurados sujeitos ao teto, um Plano Previdenciário.

159. Tal interpretação, porém, está equivocada, seja porque expressa confusão de conceitos e institutos em matéria de previdência social no serviço público, distorcendo-se e descumprindo-se as normas gerais sobre o assunto, seja porque o modelo previdenciário resultante desse entendimento importa inobservância do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

160. Para justificar o abandono do regime financeiro de capitalização, argumenta-se que, com a instituição da previdência complementar e conseqüente limitação dos benefícios do RPPS ao teto do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, a necessidade de recursos para pagamento dos benefícios programáveis se reduz, fato que possibilitaria a adoção do regime financeiro de repartição simples, agora, segundo sustentam, suficiente para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

161. No entanto, os efeitos benéficos da instituição da previdência complementar, no que se refere à limitação ao teto do RGPS dos valores das aposentadorias e pensões devidas pelo RPPS, somente se farão sentir mais fortemente a médio e longo prazo. Nesse período, cada aposentado será paulatinamente substituído por novo servidor que terá o seu benefício previdenciário limitado ao teto do RGPS, razão pela qual as contribuições a serem vertidas para a constituição das reservas de benefícios a estes novos servidores, conseqüentemente serão menores. O regime de previdência complementar não altera a necessidade de que seja assegurado o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS dos benefícios devidos aos segurados que ingressaram no serviço público anteriormente a sua instituição, nem em relação à parcela dos benefícios limitada ao teto do RGPS, em relação aos servidores que forem admitidos posteriormente.

162. Sublinhe-se que, com a extinção de fundos previdenciários, recursos que muitas vezes levaram décadas para serem acumulados, resultando em cifras consideráveis, e que, além de representarem a segurança previdenciária do servidor e a certeza da adimplência previdenciária do Estado, constituíam importante fonte propulsora de investimentos, via mercado financeiro, formadores da poupança nacional e, por conseqüência, de financiamento da atividade produtiva, agora poderão ser rapidamente exauridos.



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro

163. Este Ministério tem acompanhado a situação dos poucos entes da Federação que adotaram esse modelo, verificando que, em regra, o patrimônio amealhado, embora acumulado ao longo de vários anos, é consumido em curto espaço de tempo. Por essa razão, foram emitidas notificações e despachos por descumprimento do critério equilíbrio financeiro e atuarial, exigido para a emissão d Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP.

164. Com o esgotamento desses recursos, a situação previdenciária do ente federativo, que já era de difícil equacionamento, razão pela qual implementara a segregação da massa, se agrava ainda mais, pois aos segurados vinculados ao Plano Financeiro, para cujas despesas previdenciárias não havia reserva de recursos, somam-se os que eram anteriormente abrangidos pelo Plano Previdenciário, para os quais, agora também não existe ativo garantidor de seus futuros benefícios.

165. Tal situação, por sua vez, causará forte impacto nas contas do Tesouro do ente federativo, que voltará a assumir integralmente o pagamento das despesas da previdência social, desta feita, de todos os segurados e pensionistas dos extintos Planos Financeiro e Previdenciário. Em decorrência disso, se agravarão os desequilíbrios orçamentários e financeiros das contas públicas que a utilização dos recursos previdenciários pretendia sanar.

166. Ou seja, a operação resulta em um processo perverso de desmonte e desarticulação da previdência social do servidor público com nenhum benefício para a sociedade ou para o ente federativo, que, ao contrário, experimentará uma significativa deterioração em suas contas com consequências imprevisíveis no curto, médio e longo prazos. Ao invés de se buscar uma solução efetiva para um problema atual de desajuste orçamentário das contas públicas, transfere-se esse problema para que seja enfrentado, em proporções muito maiores e mais graves, no mandato do próximo governante.

167. Tecnicamente, tanto as premissas de que parte a revisão desse modelo previdenciário, como a fórmula adotada em si, apresentam graves erros, imperfeições e omissões capazes de comprometer a sustentabilidade dos RPPS que deles se utilizarem, em face do potencial que arranjos dessa natureza possuem para ampliar e aprofundar o desequilíbrio financeiro e atuarial desses sistemas.

168. Dentre outros equívocos embutidos na formulação desse modelo "alternativo", destaca-se a utilização de regime financeiro de repartição simples para o novo plano instituído após o desfazimento da segregação da massa, sob o argumento de que, criada a previdência complementar, a limitação dos benefícios ao teto do RGPS dispensa a adoção de plano atuarial (leia-se, a acumulação de recursos para pagamento dos benefícios programáveis atuais e futuros).

169. Em primeiro lugar, repise-se que a criação da previdência complementar não descaracteriza o Regime Próprio de Previdência Social existente, devendo ele continuar a ser estruturado segundo critérios que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

170. Dessa forma, ainda que passe a existir limite para o valor máximo dos benefícios que serão assumidos pelo sistema no futuro - e esses limites, a princípio, só valerão para ínfima parcela composta pelos novos servidores, permanece o RPPS vinculado ao atendimento dos critérios e demais parâmetros formulados pela Ciência Atuarial e normatizados na legislação previdenciária, já que, conforme antes destacado, tais preceitos compõem as condições técnicas e jurídicas essenciais para se promover a equação financeira e atuarial necessária à sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social.

171. Então, de acordo com o que já foi exaustivamente discorrido em momento anterior, não poderá a solução que suceder o desfazimento da segregação da massa pretender estruturar o RPPS sob regime financeiro de repartição simples, sob pena de não atender ao princípio do equilíbrio financeiro e



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

atuarial, uma vez que, seja em relação aos segurados previamente existentes, seja em relação aos que serão abrangidos pela previdência complementar, será o Regime Próprio de Previdência Social que assumirá o pagamento dos benefícios programáveis respectivos, devendo, assim, em relação a essas prestações, ser estabelecido Plano Previdenciário, portanto, fundado em projeção atuarial e regime de capitalização, constituindo-se, ainda, fundo destinado à acumulação dos recursos correspondentes.

172. Considerando, porém, a súbita expansão do volume da massa de segurados decorrente da unificação dos Planos Financeiro e Previdenciário anteriormente existentes, agora fundidos em um único plano, e o exaurimento das reservas previdenciárias constituídas, as necessidades de custeio do RPPS saltarão para patamares bastante elevados, experimentando um forte crescimento nesse novo momento, fato que determinará aumentos consideráveis no percentual das alíquotas de contribuição ou dos aportes necessários para a cobertura das insuficiências financeiras do sistema.

173. Ainda que a nova fórmula estabeleça uma ressegregação, ou seja, constitua novo Plano Previdenciário para os servidores abrangidos pela previdência complementar e mantenha Plano Financeiro para os demais, mesmo nesse caso, o resultado da desarticulação financeira, atuarial e administrativa do sistema, decorrente do novo modelo implementado, impactará em grande medida o RPPS, produzindo, dentre outros efeitos, forte aumento das necessidades de financiamento do Plano Financeiro, que, operando em regime de repartição simples, demandará a injeção de grandes volumes de recursos por parte do Tesouro, circunstância com potencial real para agravar o desequilíbrio nas contas públicas do ente federativo, aprofundando suas dificuldades financeiras e orçamentárias.

174. Observe-se, por fim, que, também, sob o aspecto jurídico, as soluções acima discutidas, pelos efeitos deletérios que produzem em relação às contas dos entes da Federação, representam ofensa não apenas às normas de natureza previdenciária, mas, também, aos ditames normativos em matéria de finanças públicas estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal que, volta-se a assinalar, têm por objetivo prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, por meio da ação planejada e transparente exigida do administrador público.

175. É por todas essas razões que o § 6º do art. 20 veda conformações diversas das previstas nesse artigo como forma de equacionamento do déficit atuarial, *verbis*:

*Art. 20. ....*  
*§ 6º Não serão admitidos como forma de equacionamento do déficit atuarial quaisquer outros modelos de agrupamentos ou desmembramentos de massas ou submassas de segurados ou a adoção de datas futuras, que contrariem o disposto neste artigo.*

## IX - CONSIDERAÇÕES FINAIS.

176. As propostas de extinção do Fundo Previdenciário, com a transposição de todos os seus participantes e recursos para o Plano Financeiro, sem a previsão de qualquer plano de amortização do déficit atuarial ou a integralização das reservas matemáticas<sup>15</sup>, sem a apresentação de qualquer estudo que demonstre a viabilidade da proposta em face do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial e sem encaminhamento para análise prévia por parte da SPPS, coloca em risco a higidez do regime previdenciário.

177. Os Planos Financeiros dos entes federativos que instituíram segregação da massa, notadamente dos Estados, possuem expressiva insuficiência financeira. Com extinção do Fundo

<sup>15</sup> Montante calculado atuarialmente, em determinada data, que expressa, em valor presente, o total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos do plano de benefícios ao longo do tempo.



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

Previdenciário e a transferência de todos os seus participantes e recursos para o Plano Financeiro, sem a correspondente integralização das reservas garantidoras, possibilita-se a utilização imediata dos recursos acumulados, e, por conseguinte, um maior desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, pois, em pouco tempo, todo o patrimônio acumulado pelo fundo terá se esaurido, sendo aplicado em finalidade diversa daquela para a qual foi criado. Além disso, os aportes a serem repassados pelo ente, que inicialmente reduzem-se com a utilização indevida desses recursos, passarão a ser crescentes após seu esgotamento, pois os participantes do antigo fundo que forem vinculados ao Plano Financeiro começarão a completar os requisitos para elegibilidade aos benefícios.

178. Com as propostas de extinção do Fundo Previdenciário e a transferência de seus recursos e participantes para Plano Financeiro, ocorrerá uma descapitalização do RPPS que, tão logo se consumam os recursos acumulados, passará a operar em regime de repartição em relação a todo o grupo existente, quando, até então, a uma massa de segurados (selecionada por risco) se garantia que os benefícios programáveis fossem estruturados em regime de capitalização coletiva.

179. Ademais, admitida a modelagem da segregação da massa, o Plano Financeiro, meramente orçamentário, estruturado em repartição simples, cujas receitas de contribuições são utilizadas mensalmente para pagamento dos benefícios dos seus participantes, sem constituição de reservas, sem recursos para serem aplicados no mercado financeiro, deve ser avaliado à taxa de juros de 0%, conforme o inciso I do § 3º do art. 21 da Portaria MPS nº 403/2008, sendo, portanto, bem mais oneroso para os recursos públicos, pois o seu equilíbrio financeiro, a longo prazo, decorre da perspectiva da sua extinção.

180. Por sua vez, a extinção do Fundo Previdenciário, ou seu rearranjo sem nenhum segurado, altera toda a lógica que fundamenta a segregação da massa, pois, tendo-se abdicado da capitalização com a finalidade de utilizar os recursos acumulados para o pagamento dos benefícios concedidos aos segurados e beneficiários do Plano Financeiro, a extinção deste plano é postergada ou simplesmente não irá mais ocorrer.

181. A transposição dos participantes do Plano/Fundo Previdenciário para o Plano Financeiro, em que todos os benefícios do RPPS passam a ser estruturados em regime de repartição, é vedada pela legislação, constituindo, também, medida contrária aos princípios constitucionais da eficiência e economicidade.

182. A técnica atuarial, aplicada aos Regimes Próprios pelos mandamentos da Lei nº 9.717/1998 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstra que a capitalização é muito mais econômica e eficiente para os benefícios programáveis, fato que pode ser facilmente demonstrado por meio de um balanço atuarial, em que se simulem diversos cenários de meta atuarial.

183. Pode-se inferir que propostas de extinção do Plano/Fundo Previdenciário provocam uma transposição da curva de transição do regime de repartição para o capitalizado, sobrestando-se o ápice do esforço orçamentário ao sobrestar-se, também, a extinção do grupo outrora fechado, a que, agora, se acrescentam novos participantes. Porém, sem vincular, de forma efetiva, outras fontes de financiamento para o plano, a operação implicará a exigência de mais recursos públicos para manter-se o plano de benefícios a médio e longo prazos.

184. Observe-se, também, que a transferência dos recursos do Fundo Previdenciário capitalizado para o Plano Financeiro em repartição simples, além de descumprir as normas constitucionais e infraconstitucionais, a exemplo das que tratam da constituição de fundos especiais, pelas quais os recursos a eles afetados devem garantir a finalidade precípua de pagar os benefícios dos



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

participantes do fundo, atenta, ainda, contra a sustentabilidade do regime previdenciário dos servidores enfatizada pelo texto da Constituição Federal, a partir de 1998.

185. Por esse motivo, o procedimento, ou seja, a vinculação dos recursos acumulados pelo Fundo/Plano Previdenciário para pagamento dos benefícios do Plano Financeiro, é expressamente vedado pelo preceito do § 2º do art. 21 da Portaria MPS nº 403/2008, lembrando-se que o § 1º desse artigo, estabelece, em reforço, que todos os recursos já acumulados devem se destinar ao Fundo Previdenciário capitalizado para promover o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

186. Repise-se que a expressão equilíbrio financeiro e atuarial, no campo da previdência social, tem o significado que se origina na equação básica que estabelece o valor justo de receitas que devem ser arrecadadas e geridas mediante regime financeiro adequado para fazer frente às despesas previdenciárias, de forma que todos os benefícios prometidos possam ser pagos, atendendo aos princípios da eficiência e economicidade na alocação dos recursos.

187. É importante ressaltar que o Ministério da Previdência Social não se opõe a revisões ou alterações nas normas locais de organização dos RPPS, pelo contrário, incentiva a construção de alternativas para equacionamento dos déficits atuariais, inclusive que envolvam a conjugação dos planos de amortização com a vinculação de bens, ativos e direitos de qualquer natureza ao regime, mas desde que demonstrado que são garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

188. Nesse sentido, é indispensável a apresentação do prévio estudo técnico atuarial (ativos e passivos previdenciários) para que se proceda a análise de projetos de leis que versem sobre a implantação ou alteração de uma estrutura previdenciária, visto que o instrumento legal deverá estar em consonância com a estrutura técnica do novo arranjo previdenciário, fora do que, inexoravelmente, ocorrerá a descapitalização do RPPS, não se alcançando o seu equilíbrio.

189. A revisão dos planos de amortização e de segregação da massa pressupõe o atendimento aos parâmetros mínimos estabelecidos para as avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS, que derivam da Ciência Atuarial, dentre os quais, a estruturação dos benefícios programáveis em regime de capitalização.

190. A revisão da segregação da massa deve, assim, estar acompanhada da demonstração de sua viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive os impactos nos limites de gastos com pessoal impostos pela LRF. Sem a apresentação de fluxos contemplando as previsões dos gastos com pessoal e das receitas correntes líquidas, não há como efetuar a demonstração dessa viabilidade, cujos os impactos devem ser considerados em vários cenários.

191. O Plano Financeiro possui, a princípio, um maior impacto fiscal do que o Plano/Fundo Previdenciário, o que deve ser levado em consideração nos cenários e estudos que devem embasar as propostas de reestruturação dos RPPS.

192. Para a análise prévia da SPPS, conforme já asseverado, devem ser encaminhadas a avaliação atuarial e a justificativa técnica contendo a demonstração da viabilidade orçamentária e financeira da segregação por meio das projeções dos fluxos de receitas e despesas dos fundos, e, comprovado, também, o atendimento aos critérios previstos na Portaria nº 403/2008, em especial, os constantes do art. 25, e a alocação dos recursos já acumulados no Fundo Previdenciário. Tais normas visam assegurar que os RPPS sejam organizados com base em normas de contabilidade e atuária, normas que têm no princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial o seu fundamento.



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

193. A Portaria MPS nº 21/2013, fez diversas alterações na Portaria MPS nº 403/2008, adequando os parâmetros previstos para as avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS, uma vez que foi verificado que diversos entes federativos estavam reduzindo os planos de custeio e aportes para o regime de previdência de seus servidores ou instituindo/revisando planos de segregação da massa sem observar limites prudenciais que garantissem o equilíbrio dos planos.

194. Assim, foram estabelecidos no art. 25 da Portaria nº 403/2008, critérios para redução do custeio dos planos, tais como a existência de superávit por no mínimo 5 (cinco) exercícios seguintes, avaliação efetuada com base de dados completa e consistente, rentabilidade do plano aderente à meta atuarial e compatibilidade entre a liquidez dos bens, direitos e demais ativos considerados na apuração do resultado.

195. Por outro lado, qualquer proposta de remodelagem do RPPS que tiver implementado segregação da massa deve observar a permanência dos recursos financeiros acumulados no Fundo Previdenciário, medida a ser considerada, também, pelas avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS que propuserem a instituição da segregação, com vistas a se garantir a utilização deste instrumento (segregação da massa) em prol do atendimento ao equilíbrio financeiro e atuarial. Trata-se, pois, de parâmetro que visa inibir situações em que a segregação da massa possa estar sendo utilizada contrariamente à promoção dessa equação, postergando a implantação do sistema de capitalização coletiva ou possibilitando que recursos acumulados sejam consumidos antes da integralização das reservas e que o sistema opere somente em repartição, como eram tratados estes regimes antes da reforma constitucional de 1998.

196. Ressalte-se que a matéria previdenciária tem que ser analisada sob a ótica do curto, médio e longo prazos, descartadas quaisquer soluções simplistas que importem risco de alocação ineficiente ou antieconômica dos recursos garantidores das provisões matemáticas, sob pena de responsabilidade. Para assegurar a solvência do RPPS, é fundamental estabelecer critérios para a liquidez dos ativos e recursos, construindo uma solução duradoura de equilíbrio e não casuística, com o propósito de utilizarem-se seus recursos acumulados.

197. Destaque-se, ainda uma vez, a importância do prévio estudo atuarial para se aferir de forma técnica e objetiva a solvência e liquidez do RPPS. Cabe ao Ministério da Previdência Social, no cumprimento de sua missão institucional, orientar, supervisionar e acompanhar os RPPS, de forma objetiva, em consonância com os ditames constitucionais e legais. Contudo, os estudos técnicos a serem apresentados são indispensáveis, sobretudo para a observância do equilíbrio financeiro e atuarial e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

198. Destarte, caberá à SPPS reconhecer a adequação das alterações na estrutura de planos de benefícios somente após a análise do relatório do estudo atuarial que demonstre a viabilidade técnica e jurídica da proposta, tanto no que se refere ao equilíbrio financeiro e atuarial, quanto em relação aos ditames da LRF.

199. O estudo atuarial é, assim, basilar para quaisquer modificações na estrutura de um regime previdenciário, de forma que nada poderá ser feito em desconformidade com a técnica e, sobretudo, nem ao arpejo da Lei Maior.

200. Aponte-se que modelos e orientações sobre propostas de instituição e revisão da segregação da massa destinadas à análise prévia da SPPS encontram-se disponíveis no sítio do MPS na internet, no seguinte endereço: <http://www.previdencia.gov.br/cadprev-ente-local-aplicativo-desktop-elaboracao-de-demonstrativos/>.



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro

201. Assim, qualquer iniciativa que repercute no plano de custeio ou na modelagem atuarial do RPPS precisa estar baseada em estudo técnico fundamentado que evidencie todos os seus impactos, a preservação dos recursos acumulados e a garantia ou promoção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

202. Uma medida já adotada, como, por exemplo, a segregação da massa, não pode ser substituída por outra que não observe os critérios constantes da legislação ou que se configure menos eficiente na promoção ou manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial.

203. Dessa forma, num sistema previdenciário desequilibrado, a substituição de uma iniciativa que promove a redução do déficit atuarial por outra que tende a ampliar esse déficit, seja a curto, médio ou longo prazos, atenta, a um só tempo, contra vários princípios estabelecidos na Constituição Federal: o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40), o princípio da eficiência (art. 37) e o princípio da economicidade (art. 70).

204. Não se efetiva o equilíbrio atuarial sem a adoção, no mínimo, do regime de capitalização, mutualista, para os benefícios programáveis (aposentadoria de válidos), com a formação de uma reserva e a constituição de fundos integrados por bens, direitos e ativos de qualquer natureza. A importância da efetivação do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS vem sendo reafirmada em decisões proferidas pelo STF, conforme referido nesta Nota Técnica.

205. Em face do exposto, iniciativas legislativas de extinção de Fundo Previdenciário e de criação de um único Plano Financeiro, ou de constituição de um novo Plano Previdenciário que tenha início sem nenhum segurado, constituem-se em medidas contrárias à efetivação do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS.

206. Caso tais revisões sejam ultimadas pelo ente federativo, sem aprovação prévia da SPPS, nos termos do art. 22 da Portaria MPS nº 403/2008, não será possível a renovação do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, por descumprimento do art. 5º, II e conforme o procedimento previsto no art. 10, § 3º da Portaria MPS nº 204/2008, o que impactará no desenvolvimento e financiamento locais, provocando, contudo, dano ainda maior por não se assegurar a sustentabilidade do RPPS.

207. Considerando a dimensão do passivo atuarial do RPPS e a ilegal transferência de recursos de um plano para o outro, sem a correspondente integralização de reservas garantidoras, observa-se a possibilidade de serem imediatamente consumidos recursos já acumulados pelo regime e de elevação, em consequência disso, da necessidade de destinação de mais recursos fiscais para garantir o pagamento dos benefícios do plano de previdência dos servidores públicos.

208. Isso ensejará ampliação e aprofundamento no desajuste das contas públicas e poderá certamente comprometer a capacidade administrativa do ente federativo, resultando em prejuízo não apenas para os servidores públicos, que são segurados dos RPPS, mas para toda a população do ente federativo instituidor.

209. Por fim, não é demais registrar que qualquer aumento de despesa previdenciária, além de obedecer aos princípios da legalidade, da disponibilidade financeira e orçamentária e da existência de fonte de custeio, deverá ser considerado nas reavaliações atuariais realizadas anualmente, visto que afeta o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.

## X - CONCLUSÕES.

210.

De todo o exposto nesta Nota Técnica, conclui-se que:

- a) Nos termos da Portaria MPS nº 403/2008, compete a esta SPPS autorizar alterações na estrutura de planos de benefícios. Para tanto, o projeto de lei deve ser submetido a sua análise prévia, acompanhado, no mínimo, do relatório do estudo atuarial que demonstre a viabilidade técnica e jurídica da proposta, considerando o mandamento constitucional que preconiza observância do equilíbrio financeiro e atuarial. Esse estudo deverá dimensionar o montante dos compromissos previdenciários, a partir da base de dados e hipóteses aderentes à massa de segurados e beneficiários, e estabelecer plano de custeio e de equacionamento que deve estar fundamentado não somente em relação a sua viabilidade jurídica, mas também econômica, financeira e fiscal.
- b) 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.
- c) 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 financiarão as obrigações do plano.
- d) Somente com prévio estudo atuarial é possível se aferir, de forma técnica e objetiva, o percentual da alíquota do custo de equilíbrio, para depois fazer-se constar de lei o plano anual de custeio.
- e) 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 9.717/1998 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 403/2008), admitindo-se sua revisão somente se demonstrado que a proposta atende aos requisitos estabelecidos no art. 25 daquela Portaria.
- f) Os benefícios de prestação continuada de aposentadorias programáveis, pensão por morte em atividade, aposentadoria por invalidez, dentre outros, devidos pelos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, deverão ser obrigatoriamente estruturados, no mínimo, em regime financeiro de capitalização ou avaliados em regime financeiro de repartição de capitais de cobertura, na forma do art. 4º da Portaria MPS nº 403/2008. Desta forma, os estudos técnicos deverão demonstrar que o regime financeiro, os custos e as fontes de custeio adotados sejam os mais adequados, de forma a não descapitalizar o RPPS, não sendo admissível que todos os benefícios sejam avaliados em regime de repartição simples.
- g) Ao se desfazer a segregação da massa e se aglutinarem os segurados e beneficiários vinculados ao Plano Previdenciário e ao Plano Financeiro em um único Plano Financeiro, vislumbra-se o reaparecimento de um considerável déficit atuarial, uma vez que se quebra a lógica do seu equacionamento promovida pela segregação, caracterizando retrocesso em relação a medidas anteriormente adotadas para o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro

- h) 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 o Ministério da Previdência Social posiciona-se contrariamente a iniciativas dessa natureza.

211. Sendo o que se tem a esclarecer sobre o tema, submete-se esta Nota Técnica à aprovação do Secretário de Políticas de Previdência Social, sugerindo-se sua ampla divulgação.

(ORIGINAL ASSINADO E ARQUIVADO NA ORIGEM)

**DAVID PINHEIRO MONTENEGRO**

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil

(ORIGINAL ASSINADO E ARQUIVADO NA ORIGEM)

**ALEX ALBERT RODRIGUES**

Coordenador-Geral de Auditoria, Atuária,  
Contabilidade e Investimentos

(ORIGINAL ASSINADO E ARQUIVADO NA ORIGEM)

**NARLON GUTIERRE NOGUEIRA**

Diretor do Departamento dos Regimes de  
Previdência no Serviço Público

---

**SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, em 03 de março de 2015.**

1. Ciente e de acordo com os termos da Nota Técnica nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS.
2. Providencie-se a sua divulgação, na forma proposta.

(ORIGINAL ASSINADO E ARQUIVADO NA ORIGEM)

**BENEDITO ADALBERTO BRUNCA**

Secretário de Políticas de Previdência Social



Previdência Social, patrimônio do trabalhador brasileiro.



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

---



**DOC. 7**

SECRETARIA LEGISLATIVA  
PLC Nº 122 / 2017  
Folha nº \_\_\_\_\_

### 5.1.1. Descapitalização do sistema dos RPPS

141. A análise anterior tratou de demonstrar a situação de deterioração progressiva da sustentabilidade financeira de um plano de RPPS que opere sob o regime de capitalização e que persistentemente apresente rentabilidade real em sua carteira de investimento abaixo das taxas de juros projetadas nas avaliações atuariais. Como demonstrado, isto ocorreu de forma geral nos planos previdenciários dos RPPS analisados nessa auditoria coordenada ao longo do período 2012-2015.

142. Quando os responsáveis por um regime de previdência projetam, por vários anos, em avaliações atuariais, taxas de juros sistematicamente superiores à rentabilidade obtida por sua carteira de investimentos está repetindo um jogo de cenários cujo efeito é "retirar", a cada ano, sustentabilidade financeira deste regime de previdência. Os efeitos de descapitalização gerados por esta diferença de taxas podem ser percebidos paulatinamente pela evolução do saldo de recursos capitalizados mas somente serão sentidos no futuro.

143. Entretanto, um fenômeno muito mais comprometedor começa a ocorrer: são as retiradas de recursos dos fundos previdenciários com base em superávits atuariais estimados com taxas de juros em patamares que sistematicamente não vem sendo alcançados. Nestas situações, o processo de descapitalização passa a ser evidente e reflete de forma clara uma trajetória de risco para a sustentabilidade financeira do RPPS.

#### O CASO DO DISTRITO FEDERAL

Em 2015, amparado pela Lei Complementar nº 899/2015, o Governo do Distrito Federal transferiu mais de R\$ 1,2 bilhões<sup>25</sup> do fundo previdenciário para o fundo financeiro do Instituto de Previdência dos Servidores do DF – Iprev/DF, além de reduzir a alíquota de contribuição patronal de 22% para 16,55%, de 2015 a 2018. A autorização legal se baseou no superávit atuarial de cerca de R\$ 1,8 bilhões<sup>26</sup> apontado no DRAA 2015.

Na avaliação atuarial de 2015, o Iprev/DF utilizou como premissa a taxa de juros de 5,50% a.a. para um fluxo de 100 anos. Entretanto, a análise das rentabilidades do Iprev/DF, desde a sua criação até 2015, mostra que ele atingiu pouco mais da metade<sup>27</sup> da meta para o período. Entre 2009, primeiro ano em que houve aferição, e 2014, ano de realização da avaliação atuarial de 2015, a taxa de juros equivalente anual efetivamente alcançada pelo Instituto foi de 3,90% a.a.

Utilizando planilha eletrônica disponibilizada pelo atuário responsável, com a memória de cálculo que embasou o resultado atuarial de 2015, simulou-se o impacto da utilização da taxa de juros histórica de 3,90% no lugar dos 5,50% originalmente adotados, com tudo o mais inalterado.

O efeito foi uma mudança significativa no resultado atuarial: em lugar do superávit de R\$ 1,8 bilhão, o fundo previdenciário passou a um déficit de aproximadamente R\$ 2,4 bilhões<sup>28</sup>. Isso significa que, caso essa metodologia (ou outra forma prudente de estimar a taxa futura que considerasse a expectativa de juros de longo prazo e os desvios da rentabilidade obtida frente à meta) tivesse sido usada para o cálculo, possivelmente não haveria recursos que pudessem justificar qualquer transferência de valores como a que foi realizada.

Mais do que isso, caso adotasse a taxa de 3,90%, o atuário responsável deveria ter proposto alternativas para a adoção pelo DF de um plano de amortização para o equacionamento do déficit do fundo previdenciário, que consistiria ou em aportes periódicos do tesouro distrital, ou em alíquotas patronais suplementares. Para essa última opção, por meio de planilha disponibilizada no site do então MPS, calculou-se, por exemplo, que seriam necessárias alíquotas suplementares de 5,86% por 35 anos, além da contribuição antes vigente de 22%.

Em outras palavras, o DF não só estaria impedido de diminuir sua alíquota patronal, como teria de aumentá-la ou fazer aportes periódicos de recursos para restaurar o equilíbrio do fundo previdenciário do Iprev/DF.

<sup>25</sup> Segundo informações do Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO, o valor exato transferido foi de R\$ 1.201.043.817,00.

<sup>26</sup> O superávit atuarial apresentado no DRAA 2015 foi de R\$ 1.787.381.915,46.

<sup>27</sup> 52,24%.

<sup>28</sup> R\$ 2.385.710.054,79.



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

---



**DOC. 8**

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC Nº 122 / 2017

Folha nº \_\_\_\_\_



**DISTRITO FEDERAL - PODER EXECUTIVO**  
**RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL**  
**DEMONSTRATIVO DA DESPESA DE PESSOAL**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**JANEIRO DE 2009 A DEZEMBRO DE 2009**

LRP, art. 55, inciso I, alínea "a" - Anexo I

	DESPESAS EXECUTADAS		
	JANEIRO/2009 A DEZEMBRO/2009		
	LIQUIDADAS	Inscritos em Restos a Pagar Não Processados	TOTAL
<b>DESPESA COM PESSOAL</b>			
<b>PODER EXECUTIVO</b>			
(A) DESPESA BRUTA DE PESSOAL DO EXECUTIVO	12.596.447.495,52	12.908.938,32	12.609.356.433,84
Pessoal Ativo	4.495.171.006,42	722.730,94	4.495.893.737,36
Pessoal Inativo e Pensionistas	1.000.452.171,66	-	1.000.452.171,66
Outras Despesas de Pessoal Decor. de Contratos de Temporização ( art. 18, § 1º da LRF)	95.194.445,44	-	107.380.652,82
Despesas com Pessoal Custeadas por Recursos do Fundo Constitucional do DF ( FCFDF )	7.005.629.872,00	-	7.005.629.872,00
(B) DESPESAS NÃO COMPUTADAS ( art. 19, § 1º da LRF )	8.163.533.612,78	216.430,83	8.163.750.043,61
Indenizações de PIV	12.539.731,60	-	12.539.731,60
Indenizações Por Exoneração e Demissão	1.835,17	-	1.835,17
Indenizações e Restituições Pessoais	30.397.070,98	-	30.397.070,98
Despesas de Exercícios Anteriores	26.242.712,13	-	26.239.142,96
Sentenças Judiciais	117.022.594,56	16.430,83	117.232.594,56
Despesas com Pessoal Custeadas por Recursos do Fundo Constitucional do DF ( FCFDF )	7.005.629.872,00	200.000,00	7.005.629.872,00
Despesas com Pensionistas custeadas com Recursos Vinculados = ( X + Y )	971.699.796,34	-	971.699.796,34
Inativos e Pensionistas Custeados com Recursos da Fonte 106, 206, 254 e 255	829.229.428,27	-	829.229.428,27
(X) Inativos e Pensionistas Custeados com Recursos da Fonte 133 e 233	142.470.368,07	-	142.470.368,07
(Y) Inativos e Pensionistas Custeados com Recursos da Fonte 133 e 233	-	-	-
(I) DESPESA LÍQUIDA DE PESSOAL = (A-B)	4.432.913.882,74	12.692.507,49	4.445.606.390,23
(II) OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL	10.137.647,00	-	10.137.647,00
Ictons	4.279.758,56	-	4.279.758,56
Obrigações Patronais de Autônomos - Serviços de Terceiros de Pessoa Física	5.857.888,44	-	5.857.888,44
(III) TOTAL DA DESPESA DE PESSOAL PARA FINS DE APURAÇÃO DO LIMITE - TDP ( III ) = ( I + II )	4.443.051.529,74	12.692.507,49	4.455.744.037,23
(IV) RECEITA CORRENTE LÍQUIDA ( RCL )			10.254.998.540,21
% do Total da Despesa Com Pessoal Para Fins de Apuração do Limite - TDP Sobre a RCL ( V ) = ( ( III / IV ) * 100 )			43,45
LIMITE MÁXIMO ( incisos I, II e III, art. 20 da LRF ) %			49,00
LIMITE PRUDENCIAL ( § único, art. 22 da LRF ) %			46,55
<b>FONTE: SIAC-SEF/DF e SIAFI-MF/UNIÃO</b> Diretoria Geral de Contabilidade / Subsecretaria do Tesouro / SEF			
Nota : Também estão incluídas neste demonstrativo, no período de janeiro a dezembro de 2009, as despesas com inativos e pensionistas dos órgãos do Poder Legislativo, devido à impossibilidade de segregar estas despesas por poder e órgão no SIAC.			

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC nº 122 / 2017

Folha nº

DIRETOR GERAL DE CONTABILIDADE      HELVIO FERREIRA  
SECRETÁRIO DA FAZENDA      ANDRÉ CLEMENTE LARA DE OLIVEIRA  
SECRETÁRIO DA ORDEM PÚBLICA E SOCIAL E CORREGEDORIA GERAL      ROBERTO EDUARDO GIFFONI  
GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL      JOSÉ ROBERTO ARRUDA

CRC-DF/6.639



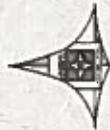
**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WASNY DE ROURE**

---



**DOC. 9**

SECRETARIA LEGISLATIVA  
PLC Nº 122 / 2017  
Folha nº \_\_\_\_\_



**DISTRITO FEDERAL - PODER EXECUTIVO**  
**RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL**  
**DEMONSTRATIVO DA DESPESA DE PESSOAL**  
**ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**JANEIRO DE 2015 A DEZEMBRO DE 2015**

RGF - ANEXO I (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a")

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS		TOTAL
	LIQUIDADAS	Últimos 12 Meses Inscritas em Restos a Pagar Não Processado	
<b>PODER EXECUTIVO</b>			
<b>(A) DESPESA BRUTA DE PESSOAL DO EXECUTIVO</b>	<b>25.577.130.103,62</b>	<b>45.748.037,54</b>	<b>25.622.878.141,16</b>
Pessoal Ativo	14.546.042.724,75	42.191.581,29	14.588.234.306,04
Pessoal Inativo e Pensionistas	5.717.467.623,74	35.623,74	5.717.503.247,48
Inativo	4.974.441.332,26	22.358,94	4.974.463.691,20
Pensionista	743.026.291,48	13.264,80	743.039.556,28
Outras Despesas de Pessoal Decor. de Contratos de Terceirização ( art. 18, § 1º da LRF)	4.744.671,36	272.915,68	5.017.587,04
Despesas com Pessoal Custeadas por Recursos do Fundo Constitucional do DF ( FCFDF ) no SIAFI	5.290.299.410,98	3.101.975,00	5.293.401.385,98
Jornais	5.314.370,96	118.501,97	5.432.872,93
Obrigações Patronais de Autônomos - Serviços de Terceiros de Pessoa Física	13.261.301,83	27.439,86	13.288.741,69
<b>(B) DESPESAS NÃO COMPUTADAS ( art. 19, § 1º da LRF )</b>	<b>16.951.966.635,69</b>	<b>35.075.695,62</b>	<b>16.987.042.331,31</b>
Indenizações de PDV	37.721.812,36	-	37.721.812,36
Indenizações Por Exoneração e Demissão	58.913.572,61	22.525,72	58.936.098,33
Indenizações e Restituições Pessoais	4.085.030,59	3.050.867,99	7.135.898,58
Abono de Permanência	43.513.474,05	2,47	43.513.476,52
Abono Pecuniário de Férias	11.713.804,39	-	11.713.804,39
Licença Prêmio em Perícuta	79.529.701,92	28.749.179,63	108.278.881,55
Despesas de Exercícios Anteriores	1.062.248.569,84	20.937,14	1.062.269.506,98
Sentenças Judiciais	357.513.817,78	94.583,93	357.608.401,71
Despesas com Pessoal Custeadas por Recursos do Fundo Constitucional do DF ( FCFDF ) no SIAFI	5.290.299.410,98	3.101.975,00	5.293.401.385,98
Despesas com Pessoal Custeadas por Recursos do Fundo Constitucional do DF ( FCFDF ) no SIGGO	5.930.001.885,22	-	5.930.001.885,22
Inativos e pensionistas custeadas com Recursos Vinculados - ( X + Y )	3.849.512.518,29	35.623,74	3.849.548.142,03
( X ) Inativos e Pensionistas Custeados com Recursos das Fontes X06, X54, X55, X66 e X67	3.668.699.948,37	35.623,74	3.668.735.572,11
( Y ) Inativos e Pensionistas Custeados com Recursos das Fontes 233 e 433	180.812.569,92	-	180.812.569,92
Pensionistas custeados com recursos não vinculados (Decisão TCDF nº 1.905/2013)	226.913.037,66	-	226.913.037,66
<b>(1) DESPESA LÍQUIDA DE PESSOAL = (A - B)</b>	<b>8.625.163.467,93</b>	<b>10.672.341,92</b>	<b>8.635.835.809,85</b>
<b>(II) RECEITA CORRENTE LÍQUIDA ( RCL )</b>			<b>18.461.481.002,45</b>
<b>% do Total da Despesa Com Pessoal Para Fins de Apropriação do Limite - TDP Sobre a RCL - ( ( I / II ) * 100 ]</b>			<b>46,78</b>
<b>LIMITE MÁXIMO ( incisos I, II e III, art. 20 da LRF ) %</b>			<b>49,00</b>
<b>LIMITE PRUDENCIAL ( § único, art. 22 da LRF ) %</b>			<b>46,55</b>

FONTE: Subsecretaria de Contabilidade/SEF; SIAC-SER/DF e SIAFI-MF/UNÃO

SECRETARIA LEGISLATIVA

PLC Nº 122 / 2017

Folha nº



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DEPUTADO WÁSNY DE ROURE**



**DOC. 10**

SECRETARIA LEGISLATIVA  
PLC Nº 122 / 2019  
Folha nº \_\_\_\_\_

## 9 Parecer Atuarial

Com a finalidade de garantir a cobertura financeira dos benefícios previdenciários, o Governo do Distrito Federal e seus servidores vertem contribuições mensais para um Fundo Previdenciário.

Como prevê o artigo 73, § 1º e § 2º da Lei Distrita I nº 769, de 30 de julho de 2008, transcrito a seguir, a massa de segurados está segmentada em dois grupos, a saber:

*Art. 73. O RPPS/DF será financiado mediante o regime financeiro de repartição simples de reservas matemáticas e regime capitalizado, com a gestão de um fundo de natureza financeira e um fundo de natureza previdenciária, para coberta de benefícios previdenciários.*

*§ 1º Fica instituído o Fundo Financeiro de Previdência - SEGURIDADE SOCIAL, com a seguinte destinação e características:*

*I- destinado ao pagamento de benefícios previdenciários aos segurados que tenham ingressado no serviço público até 31 de dezembro de 2006, bem como aos que já recebiam benefícios nessa data e os respectivos dependentes;*

*§ 2º Fica instituído o Fundo Previdenciário do Distrito Federal - DFPREV, com a seguinte destinação e características:*

*I - destinado aos servidores que tenham ingressado no serviço público a partir de 1º de janeiro de 2007 e aos seus dependentes.*

Diante da inexistência ou inconsistência de informações apresentadas nas bases de dados cadastrais encaminhadas pelo GDF, foram adotadas premissas técnicas que visam reduzir seus efeitos nos resultados da avaliação atuarial. Tais inconsistências estão relacionadas ao alto índice de servidores com tempo de serviço anterior igual a zero.

Seguindo-se, então, os ditames da Lei nº 9.717/98 e Portarias MPS nºs. 204/08, 402/08 e 403/08, foi realizada avaliação atuarial para revisão do plano de custeio e de benefícios do Fundo Previdenciário do Distrito Federal - DFPREV.

As bases técnicas utilizadas foram eleitas pelo atuário responsável, sendo estas aderentes às características da massa de participantes:

- **taxa de juros real** utilizada nas projeções contidas nesta avaliação foi de 5,00% ao ano;

<sup>7</sup> De acordo com o art. 9º. da Portaria MPS nº 403/08, a taxa de juros real do cálculo atuarial não poderá exceder a 6% ao ano.

- **tábuas biométricas<sup>8</sup>** utilizadas foram escolhidas em função do evento gerador:
  - Tábua de Mortalidade de Válido (evento gerador sobrevivência) – AT - 2000;
  - Tábua de Mortalidade de Válido (evento gerador morte) – AT 2000 (male e female);
  - Tábua de Entrada em Invalidez – Wyatt-85 – 10%;
  - Tábua de Mortalidade de Inválidos – AT 2000;
  - probabilidade de deixar um dependente vitalício em caso de morte, cálculo da proporção de servidores casados, por idade, com base nas informações apuradas no banco de dados do GDF, utilizando esta proporção como fator de probabilidade;
  - **crescimento salarial<sup>9</sup>** considerado foi de 1,21% ao ano;
  - **taxa de rotatividade<sup>10</sup>** considerada foi de 1% ao ano;
  - **custo administrativo<sup>11</sup>** não foi considerado neste estudo;
  - **Geração Futura:** a cada servidor ativo que se desliga, outro toma seu lugar, com a mesma idade de ingresso e salário inicial daquele que se desligou;
    - **Idade média de aposentadoria projetada**
      - Não professor do sexo Feminino: 59 anos;
      - Não professor do sexo Masculino: 64 anos;
      - Professor do sexo Feminino: 55 anos;
      - Professor do sexo Masculino: 59 anos.
    - **Principais estatísticas dos servidores ativos:**
      - Qtdd – Mulheres: 21.946;
      - Qtdd – Homens: 11.325;
      - Sal – Mulheres (Anual): R\$ 1.668.354.747,49;
      - Sal – homens (Anual): R\$ 985.235.778,89;
      - Folha Salarial - FS (Anual): R\$ 2.653.590.526,38.

Para a utilização da taxa de crescimento salarial de 1,21% a.a., utilizou-se a estimativa da evolução salarial do servidor ativo a cada ano de serviço no GDF através

<sup>8</sup> Conforme art. 6º da Portaria MPS n.º 403/08, poderão ser utilizadas no cálculo atuarial quaisquer tábuas, desde que não indiquem obrigações inferiores a alcançadas na referida Portaria

<sup>9</sup> De acordo com o art. 8º da Portaria MPS n.º 403/08, o crescimento da remuneração real apurado deverá apresentar uma elevação mínima de 1% ao ano.

<sup>10</sup> Conforme o estabelecido no § 1º do art. 7º da Portaria MPS n.º 403/08, a taxa de rotatividade máxima permitida é de 1% ao ano.

<sup>11</sup> O art. 15º da Portaria MPS n.º 402/08 estabelece que a taxa de administração não poderá exceder a dois pontos percentuais do valor total da remuneração, proventos e pensões dos segurados vinculados ao regime próprio de previdência social, relativamente ao exercício financeiro anterior. Neste estudo não foi considerado taxa de administração.

do banco de dados recebido. Para tanto, estimou-se o crescimento salarial do servidor a cada ano de trabalho no GDF segundo um modelo de regressão que avalia a variação salarial em função do tempo de permanência no GDF, estimando-se um crescimento salarial de 1,21%.

Considerando as informações disponibilizadas pelos Gestores do Plano, a rentabilidade anual auferida pelo plano de benefícios foi de 18,36%, tomando como índice de correção o INPC, superando então a meta atuarial que foi de 11,91%. Desta forma, optou-se por mantê-la neste patamar para o ano de 2017.

De acordo com a Lei nº 5.729, de 21/10/2016 e Lei Complementar nº 917, de 21/10/2016, ambas publicadas no DODF nº 201, de 24/10/2016, págs. 01 a 03, o GDF foi autorizado a proceder à incorporação de imóveis avaliados em R\$ 1.201.043.817,00, ao patrimônio do Fundo Capitalizado do DF - DFPrev, em cumprimento a Lei Complementar nº 899, de 30/09/2015, porém a incorporação deve ser precedida de 2ª avaliação dos imóveis desafetados, cuja a responsabilidade quanto a transferência e escritura são do GDF. Tal fato ainda encontrava-se pendente até o encerramento do exercício, onde o valor encontra-se registrado no Balanço no Ativo Circulante na Conta Contábil de Créditos a Receber a Curto Prazo.

O patrimônio constituído do RPPS em 31/dez/16, conforme informação dada à CAIXA, totaliza R\$ 4.198.139.548,68 e é composto por:

- ativo financeiro: R\$2.997.095.731,68; e
- ativo imobilizado: R\$1.201.043.817,00.

Conforme informações dos representantes do RPPS, as contribuições estão definidas da seguinte forma:

- contribuições mensais dos servidores ativos: 11,00%, incidentes sobre a remuneração de contribuição;
- contribuições mensais dos servidores aposentados e pensionistas: 11,00%; sobre a parcela das aposentadorias que excede o teto de benefício do RGPS;
- contribuições mensais dos aposentados e pensionistas portadores de doenças incapacitantes: 11,00%; sobre a parcela das aposentadorias que excede o dobro do teto de benefício do RGPS; e
- contribuições mensais do GDF: 16,55% sobre a remuneração de contribuição dos servidores ativos

Além das receitas de contribuição, o Plano conta também com receitas de Compensação Previdenciária no valor mensal de R\$ 14.434.823,77. Foi considerado

que o fluxo de receitas deste encontro de contas com o Regime Geral de Previdência será proporcional ao valor de despesa com pagamento de benefícios de aposentadorias. Utilizando-se esta metodologia, o valor presente do fluxo de pagamentos da compensação previdenciária foi avaliado em R\$ R\$ 384.118.196,46, implicando em redução do déficit técnico atuarial.

A avaliação atuarial apurou que para o custeio do Plano de Benefícios é necessário que as contribuições dos servidores e do Governo Distrital somem 27,55% da folha de remuneração de contribuição dos servidores ativos, sendo a do servidor de no mínimo 11%, conforme Lei n.º 10.887, de 21 de junho de 2004.

Ainda demonstrou-se que as Reservas Matemáticas do Plano somam R\$ 2.737.429.109,42, sendo a Reserva Matemática de Benefícios a Conceder de R\$ 2.592.189.869,51, e a Reserva Matemática de Benefícios Concedidos de R\$ 145.239.239,91.

Atualmente, existem 33.271 servidores vinculados ao Fundo Previdenciário do Distrito Federal - DFPREV com data de admissão após 01/jan/07, 83 aposentados e 64 pensionistas. O valor da Reserva Matemática necessária destes servidores é de R\$ 2.737.429.109,42 e, como o Ativo Financeiro deste Fundo é de R\$ 2.997.095.731,68, há um superávit de R\$ 1.460.710.439,26. Em observância às normas do Ministério da Previdência Social tal superávit foi alocado integralmente na conta "Ajuste de Resultado Atuarial Superavitário", equivalente a 25% das Reservas Matemáticas.

A Lei Distrital nº899, de 30 de dezembro de 2015, prevê que em seu Art. 1º que nos exercícios financeiros de 2015 a 2018, a contribuição patronal deve corresponder a 16,55% da remuneração de contribuição dos servidores ativos do Fundo Previdenciário do Distrito Federal – DFPREV, retornando a alíquota para 22% a partir de 2019.

Ressaltamos que nos cálculos de Reservas, considerou-se para efeito de contribuição futura o modelo de Custeio praticado atualmente, ou seja, Custo Normal de 27,55% nos primeiros anos e 33% a partir de 2019, com dedução dos custos de invalidez, pensão dos servidores ativos e auxílios, visto que estes benefícios não formam reserva por não serem financiados pelo regime financeiro de capitalização.

**Neste relatório, indicamos a manutenção do modelo de custeio praticado, conforme segue:**

- contribuições mensais dos servidores ativos: 11,00%, incidentes sobre a remuneração de contribuição;
- contribuições mensais dos servidores aposentados e pensionistas: 11,00%; sobre a parcela das aposentadorias que excede o teto de benefício do RGPS;
- contribuições mensais dos aposentados e pensionistas portadores de doenças incapacitantes: 11,00%; sobre a parcela das aposentadorias que excede o dobro do teto de benefício do RGPS; e
- contribuições mensais do GDF: 16,55% sobre a remuneração de contribuição dos servidores ativos entre 2016 e 2018, com elevação para 33% após este período.

Este é o parecer.

**Adilson Moraes da Costa**  
**Atuário MIBA 1.032 MTE/RJ**