



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL



PARECER Nº 94 /2015/CONJUR-MPS/CGU/AGU.

Coordenação- Geral de Direito Previdenciário

Referência: Comando SIPPS nº 393.970.991.

Interessado: Parlamentares do Estado do Paraná (Senadora Gleisi Hofmann - PT, Senador Roberto Requião - PMDB, Deputado Federal Zeca Dirceu - PT, Deputado Federal Toninho Wandscheer - PT, Deputada Federal Christiane de Souza Yared - PTN, Deputado Federal João Arruda - PMDB, Deputado Federal Aliel Machado - PC do B, Deputado Federal Enio Verri - PT).

Assunto: Análise de proposição legislativa do Estado do Paraná que, suprimindo a segregação de massas, extingue o fundo previdenciário já instituído, transpondo seus participantes e recursos para o fundo financeiro.

EMENTA: Direito Previdenciário. Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS. Estado do Paraná. Proposta legislativa. Supressão da segregação de massas. Extinção do fundo previdenciário. Manutenção de fundos exclusivamente financeiros. Adoção exclusiva do regime de repartição simples. Existência de óbices jurídicos.

I - RELATÓRIO

Trata-se de solicitação, formulada por membros do Congresso Nacional, de análise de proposição legislativa apresentada pelo governo do Estado do Paraná que dispõe, dentre outras matérias, sobre o regime de previdência dos servidores e militares estaduais. Conforme os consulentes, *“A proposição institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos que forem admitidos a partir de agora e cria a Fundação Prevcom Paraná e, ainda, extingue o Fundo Previdenciário da Paraná Previdência, transferindo o saldo remanescente para o Fundo Financeiro.”* Em especial, questiona-se a validade da *“aparente fusão de dois fundos distintos de natureza contributiva e suas possíveis implicações nos direitos futuros de diversos contribuintes”*.

2. A Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS/MPS, a respeito, exarou o PARECER Nº 019/2015/CGACI/DRPSP/SPPS/MPS, de 03 de março de 2015 (fls. 214-224), no qual se conclui que *“a proposta de extinção do Fundo*



Ministério da Previdência Social
Fls. 227
Rub. 13

Ref.: SIPPS 393970991.

Previdenciário do Estado do Paraná, prevista no Projeto de Lei nº 60/2015, descumpra as normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS uma vez que tal medida significa a adoção de um modelo único de repartição simples para financiamento dos benefícios de todos os segurados e beneficiários do RPPS, descaracterizando esse sistema, em contrapartida à segregação da massa até então mantida, alteração que, sublinhe-se, não assegura o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social, sendo causa impeditiva à emissão administrativa do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP”.

3. Dada a existência de propostas semelhantes em outros entes da Federação, aquele órgão técnico também emitiu a **NOTA TÉCNICA Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS**, de 03 de março de 2015 (fls. 176-213), onde trata da questão de forma mais ampla e genérica.

4. É o que cabe relatar.

II – ANÁLISE JURÍDICA

5. Inicialmente, esclareça-se que, tendo em vista a urgência requerida, esta manifestação jurídica terá caráter sucinto e objetivo.

6. O exame a cargo desta Consultoria Jurídica/MPS será restrito à juridicidade da medida proposta à luz da Constituição Federal e das demais normas federais (gerais) aplicáveis. Da mesma forma, cumpre esclarecer que eventuais questões de cunho técnico envolvendo a matéria não serão objeto de apreciação nesta oportunidade, ficando a cargo da SPPS/MPS.

7. O cerne da dúvida diz respeito à viabilidade ou não da supressão da segregação de massas já implementada pelo Estado do Paraná em seu Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, com a extinção do fundo previdenciário já instituído, transpondo seus participantes e seu patrimônio para o fundo financeiro, submetido ao regime de repartição simples.

8. A Constituição Federal, no *caput* do art. 40,¹ impõe a todos os RPPS a observância de *critérios que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial*.

¹ 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,



Ref.: SIPPS 393970991.

9. Da mesma forma, a Lei nº 9.717/1998, que estabelece as regras gerais a que estão submetidos os RPPS dos servidores públicos de todas as unidades federativas, impõe que a organização e gestão desses regimes previdenciários sejam baseadas em normas gerais de contabilidade e atuária, as quais devem ser implementadas de modo a assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de previdência (art. 1^o).

10. A preocupação com o propalado equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários é externada, ainda, no art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000): *“O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social 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.”*

11. Acerca do equilíbrio financeiro e atuarial, Fábio Zambitte Ibrahim discorre nos seguintes termos:

Suscintamente, pode-se entender o **equilíbrio financeiro** como o saldo zero ou positivo do encontro entre receitas e despesas do sistema. Seria, pois, a **manutenção do adequado funcionamento do sistema no momento atual e futuro**, com o cumprimento de todas as obrigações pecuniárias, decorrentes de pagamentos de benefícios previdenciários. Para tanto, o administrador do sistema previdenciário deve preocupar-se com a garantia da arrecadação, evitando, de toda forma, flutuações danosas ao equilíbrio de contas.

Já o **equilíbrio atuarial** diz respeito à **estabilização de massa**, isto é, ao **controle e prevenção de variações graves** no perfil da clientela, como, por exemplo, grandes variações no universo de segurados ou amplas reduções de remuneração, as quais trazem **desequilíbrio** ao sistema inicialmente projetado.

(...)

A Atuária, ciência do seguro, irá cotejar o risco protegido e os recursos disponíveis para sua cobertura, vislumbrando sua viabilidade em diversos cenários, especialmente dentro das expectativas futuras em

observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

² 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: (...)



Ref.: SIPPS 393970991.

relação ao envelhecimento da população e às tendências da natalidade populacional.”³

12. O almejado equilíbrio financeiro e atuarial depende, assim, de questões eminentemente técnicas, aferidas à luz das ciências contábeis e atuariais, objetivando a (auto) sustentabilidade do sistema previdenciário, nos momentos atual e futuro. Em outras palavras, a contabilidade e a atuária ditarão os critérios e parâmetros a serem seguidos pelos regimes previdenciários para atingir o equilíbrio financeiro e atuarial, o qual deve ser duradouro.

13. Tais critérios e parâmetros, em linhas gerais, são comuns a todos os regimes previdenciários próprios, pelo que devem ser uniformemente seguidos e aplicados. Atenta a isso, a Lei nº 9.717/1998 estabeleceu, no art. 9º, que compete à União, por meio do Ministério da Previdência Social, dentre outras atribuições, orientar, supervisionar e acompanhar os RPPS dos servidores públicos e dos militares dos diversos entes políticos, bem como estabelecer e publicar os parâmetros e as diretrizes gerais de que trata a citada lei.

14. 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.

15. É nesse sentido a Portaria MPS nº 403, 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.*

16. Especificamente quanto aos regimes financeiros dos planos previdenciários, o art. 4º da Portaria MPS nº 403/2008, embasado em critérios

³ In Curso de Direito Previdenciário. 17. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012. p. 43. Sem destaques no original.

⁴ 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.

III - a apuração de infrações, por servidor credenciado, e a aplicação de penalidades, por órgão próprio, nos casos previstos no art. 8º desta Lei. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão ao Ministério da Previdência e Assistência Social, quando solicitados, informações sobre regime próprio de previdência social e fundo previdenciário previsto no art. 6º desta Lei. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)



Ref.: SIPPS 393970991.

técnico-atuariais, estabelece os regimes considerados *mínimos* para cada espécie de benefício, *verbis*:

Art. 4º Os RPPS poderão adotar os seguintes regimes de financiamento de seu plano de benefícios para observância do equilíbrio financeiro e atuarial:

I - Regime Financeiro de Capitalização;

II - Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura;

III - Regime Financeiro de Repartição Simples.

§ 1º O Regime Financeiro de Capitalização será utilizado como o mínimo aplicável para o financiamento das aposentadorias programadas e pensões por morte de aposentado. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

§ 2º O Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura será utilizado como o mínimo aplicável para o financiamento dos benefícios não programáveis de aposentadoria por invalidez e pensão por morte de segurados em atividade. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

§ 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.

§ 4º O método de financiamento atuarial mínimo para apuração do custo normal dos benefícios avaliados no Regime Financeiro de Capitalização será o Crédito Unitário Projetado, devendo constar a perspectiva de crescimento das alíquotas na Nota Técnica Atuarial e no Relatório da Avaliação Atuarial. (Incluído pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

17. Ou seja, no caso de benefícios programáveis (aposentadorias – exceto por invalidez – e pensões por morte de aposentado), a estrutura de financiamento requer um regime financeiro de capitalização⁵ para tornar o sistema previdenciário sustentável, não sendo admitido, por exemplo, o regime de repartição simples⁶.

⁵ Nos termos do inciso XI do art. 2º da Portaria MPS nº 403/2008, regime financeiro de capitalização é aquele “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”.

⁶ Nos termos do inciso XIII do art. 2º da Portaria MPS nº 403/2008, regime financeiro de repartição simples é aquele “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”.



Ref.: SIPPS 393970991.

18. Ressalte-se que o simples fato das normas constitucionais e legais não estipularem, explicitamente, um modelo de regime financeiro a ser observado pelos RPPS não significa que os diversos entes federados têm ampla liberdade para adotar qualquer regime.

19. Os regimes financeiros deverão propiciar, acima de tudo, o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, o qual não se restringe a um momento específico – ao contrário, projeta-se no tempo, encampando o período futuro. Desse modo, se as ciências financeiras e atuariais preconizam que o atingimento do necessário equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, no caso de benefícios programáveis, depende da instituição do regime de capitalização, outro não poderá ser adotado.

20. Outrossim, ainda que coubesse falar em discricionariedade, é preciso lembrar que esta não se confunde com arbitrariedade. Como ressalta Celso Antônio Bandeira de Mello:

Ao agir *arbitrariamente* o agente estará agredindo a ordem jurídica, pois terá se comportado fora do que lhe permite a lei. Seu ato, em consequência, é ilícito e por isso mesmo corrigível judicialmente. Ao agir *discricionariamente* o agente estará, quando a lei lhe outorga tal faculdade (que é simultaneamente um dever), *cumprindo* a determinação normativa de ajuizar sobre o **melhor meio de dar satisfação ao interesse público** por força da indeterminação legal quanto ao comportamento adequado à satisfação do interesse público no caso concreto.⁷

21. Ou seja, ainda segundo aquele administrativista, “a discricionariedade existe, por definição, *única e tão-somente para proporcionar em cada caso a escolha da providência ótima*, isto é, daquela que realize superiormente o interesse público almejado pela lei aplicanda”.⁸

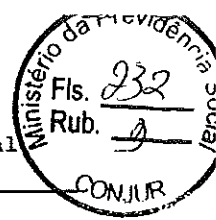
22. Essa conclusão decorre, também, da submissão da Administração Pública aos princípios da eficiência e da economicidade, previstos nos arts. 37, *caput*,⁹ e 70, *caput*,¹⁰ da Constituição Federal, respectivamente.

⁷ In Curso de Direito Administrativo. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 385. Sem negrito no original.

⁸ Idem, p. 389.

⁹ 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: (...) (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

¹⁰ 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



Ref.: SIPPS 393970991.

23. Por outro lado, como ressaltado no item 63 da **NOTA TÉCNICA Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS**, *“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 (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”*.

24. Ou seja, a partir do exame da técnica atuarial, o regime de capitalização apresenta-se não apenas como eficaz, mas também como o mais eficiente, para o atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS em relação aos benefícios programáveis.

25. Nesse passo, a adoção do regime de capitalização, ao menos no que tange aos benefícios programáveis, constitui a única medida possível para se atender, concomitantemente, à exigência do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS e aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade.

26. Ocorre que o regime de capitalização pressupõe a existência de um plano/fundo previdenciário. Nos termos do inciso XX do art. 2º da Portaria MPS nº 403/2008, plano previdenciário é o “sistema estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, sendo o seu plano de custeio calculado atuarialmente segundo os conceitos dos regimes financeiros de Capitalização, Repartição de Capitais de Cobertura e Repartição Simples e, em conformidade com as regras dispostas nesta Portaria”.

27. Conforme o inciso XXI do art. 2º da Portaria MPS nº 403/2008,¹¹ o plano/fundo financeiro, único que admite o regime de repartição simples para todos os benefícios, somente pode ser instituído no caso de segregação da massa.

subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

¹¹ Nos termos do inciso XXI do art. 2º da Portaria MPS nº 403/2008, plano financeiro é o “sistema **estruturado somente no caso de segregação da massa**, onde as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas vinculados são fixadas sem objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo, admitida a constituição de fundo financeiro”.



Ref.: SIPPS 393970991.

28. A segregação da massa tem lugar apenas quando necessário o equacionamento de eventual déficit atuarial, com vistas à retomada do equilíbrio financeiro e atuarial. Constatado o desequilíbrio das contas previdenciárias em razão de déficit atuarial, é possível a adoção de uma das duas medidas para a regularização do RPPS: a) o estabelecimento de um plano de amortização (arts. 18 e 19 da Portaria MPS nº 403/2008); ou b) a segregação da massa (arts. 20 a 22 da Portaria MPS nº 403/2008).

29. A segregação da massa, conforme o art. 20 da Portaria MPS nº 403/2008, terá cabimento “na hipótese da inviabilidade do plano de amortização previsto nos art. 18 e 19 para o equacionamento do déficit atuarial do RPPS”, ou seja, quando os estudos técnicos apontarem que as contribuições adicionais ou aportes destinados à amortização do déficit atuarial não se mostram viáveis para o ente federativo, considerando-se as características da massa de segurados e o esforço financeiro necessário para o equacionamento almejado. Caracteriza-se pela “separação dos segurados vinculados ao RPPS em grupos distintos que integrarão o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário” (art. 2º, XIX, da Portaria MPS nº 403/2008¹²), sendo que o primeiro, de caráter transitório (art. 20, §2º, da Portaria MPS nº 403/2008¹³), ficará excepcionalmente estruturado em regime financeiro de repartição simples e o segundo, de caráter permanente, observará as regras da Portaria MPS nº 403/2008 no tocante à adoção dos regimes financeiros de Capitalização, Repartição de Capitais de Cobertura e Repartição Simples.

30. Essa estruturação do RPPS tem natureza provisória e excepcional porque, tratando-se de sistema previdenciário que assegura, dentre outros, benefícios programáveis, o regime financeiro para o financiamento dessas prestações, como visto, seria o de capitalização. Como observado no item 131 da **NOTA TÉCNICA Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS**, “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,

¹² 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; (...)

¹³ Art. 20 (...) § 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)



Ref.: SIPPS 393970991.

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”.

31. Importa ressaltar ainda que, na segregação da massa, os recursos, os segurados e as obrigações atrelados aos planos financeiro e previdenciário em hipótese alguma se mesclarão. A cisão entre os fundos deve ser total. É o que se infere do art. 21 da Portaria MPS nº 403/2008, *verbis*:

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 a 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.

32. Outrossim, nos termos do art. 22 da Portaria MPS nº 403/2008,¹⁴ a revisão de parâmetros ou o desfazimento da segregação da massa condiciona-se à prévia aprovação da SPPS e deverá atender ao disposto no art. 25 da mesma Portaria,¹⁵ que estabelece parâmetros mínimos para a medida.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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:



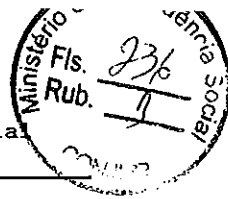
Ref.: SIPPS 393970991.

33. Nada obstante, no caso específico do Estado do Paraná, cuja segregação da massa já foi implementada pela Lei Estadual nº 12.398/1998 e alterada pela Lei Estadual nº 17.435/2012, a Área Técnica salienta que *“em nenhum momento o projeto de lei e os estudos técnicos que o teriam fundamentado foram apresentados para análise e aprovação prévia desta Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS”* (item 6 do PARECER Nº 019/2015/CGACI/DRPSP/SPPS/MPS).

34. Cabe lembrar que a segregação da massa tem lugar apenas quando constatado déficit atuarial, sendo uma alternativa ao plano de amortização desse déficit. Assim, uma vez não superado o déficit atuarial, o desfazimento da segregação da massa condiciona-se à previsão de um plano alternativo de equacionamento daquele déficit, sob pena de se manter o desequilíbrio financeiro e atuarial e retroceder na adoção das medidas tendentes à higidez do sistema previdenciário.

35. De fato, qualquer medida que repercuta no plano de custeio ou na modelagem atuarial do RPPS deve ser embasada em estudo técnico fundamentado que demonstre todos os seus impactos, a preservação dos recursos acumulados e a garantia (ou promoção) do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário. Uma medida já adotada (*v.g.*, segregação da massa) não pode ser substituída por outra que não atenda àqueles critérios ou que seja menos eficiente na busca ou manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial. Num sistema previdenciário desequilibrado, a substituição de uma medida 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 o disposto no art. 40 (equilíbrio financeiro e atuarial), art. 37 (princípio da eficiência) e art. 70 (princípio da economicidade), todos da Constituição Federal.

-
- 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. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)



Ref.: SIPPS 393970991.

36. Finalmente, registre-se que a instituição de previdência complementar para os servidores públicos (art. 40, §§14 a 16, da CF¹⁶), com a consequente observância do teto do RGPS, não interfere na forma estruturação do RPPS. Primeiro, porque restará uma massa de segurados que não será atingido pelo regime de previdência complementar. Segundo, porque o RPPS coexistirá com a previdência complementar, sendo o primeiro obrigatório e a segunda facultativa. O RPPS seguirá submetido às regras gerais atualmente vigentes, sobretudo àquelas atinentes ao equilíbrio financeiro e atuarial. Terceiro, porque, com a instituição do regime de previdência complementar haverá, já no curto prazo, o aumento de despesas representadas pelas contribuições a serem vertidas pelo ente federativo, na condição de patrocinador, em relação a cada servidor que vier aderir ao plano de benefícios. Os efeitos relevantes de diminuição de despesas de contribuições ao RPPS causados pela instituição da previdência complementar se concretizarão no médio e longo prazo, cerca de 20 a 30 anos, quando a atual geração de servidores (que não se vinculou à previdência complementar) vier a se aposentar. 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 pelo ente para a constituição das reservas de benefícios a estes novos servidores serão, conseqüentemente, menores, afetando direta e gravemente o equilíbrio financeiro e atuarial.

37. Em suma, um projeto de lei, como o aventado no Estado do Paraná, que extingue o Fundo Previdenciário, transfere todos os recursos para o Fundo Financeiro, aglutina toda a massa nesse Fundo Financeiro, que não se sujeita ao regime de capitalização, operando em repartição simples, encontra-se em desacordo com a técnica contábil e com o mandamento constitucional do

¹⁶ Art. 40 (...)

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)



Ref.: SIPPS 393970991.

equilíbrio financeiro e atuarial e com as normas que derivam deste, além de atentar contra os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade.

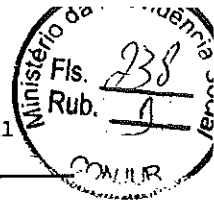
38. A proposição normativa estadual, na forma em que foi encaminhada à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, promoverá o retorno do RPPS a uma situação pretérita indesejada, com o agravante de que os recursos já acumulados pelo Fundo Previdenciário seriam imediatamente consumidos pelo Fundo Financeiro, e, a partir de então, o Estado continuaria indefinidamente efetuando aportes mensais para compensar a insuficiência financeira de toda a massa, agravando o desajuste do sistema e das contas públicas em curso prazo. É o que sinaliza a **NOTA TÉCNICA Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS**:

177. Os Planos Financeiros dos entes federativos que instituíram segregação da massa, notadamente dos Estados, possuem expressiva insuficiência financeira. Com extinção do Fundo 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 exaurido**, 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. (g.n.)

39. Lembre-se, por oportuno, que é notória a insuficiência financeira dos sistemas previdenciários alicerçados em fundos calcados exclusivamente no regime de repartição simples.

40. E, uma vez caracterizado o desequilíbrio financeiro e atuarial em razão da descapitalização do RPPS e do não atendimento das normas gerais aplicáveis, restará inviabilizada, a princípio, a concessão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP (Decreto nº 3.788/2001),¹⁷ impedindo a realização de transferências voluntárias da União para o ente federativo, dentre

¹⁷ A vinculação da emissão do CRP ao atendimento das normas previstas na Lei nº 9.717/1998 nada mais é que o exercício da atribuição de fiscalização que o Ministério da Previdência Social detém sobre o tema.



Ref.: SIPPS 393970991.

outras consequências de cunho financeiro (art. 7º da Lei nº 9.717/1998¹⁸), em detrimento do implemento de políticas públicas.

41. Contudo, conforme informado no PARECER Nº 019/2015/CGACI/DRPSP/SPPS/MPS (item 38), o atual CRP do Estado do Paraná foi emitido por força de decisão liminar proferida na Ação Cível Originária – ACO nº 830, em trâmite no Supremo Tribunal Federal.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, este Advogado da União em exercício junto à Consultoria Jurídica/MPS, na atribuição prevista no art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, manifesta-se no sentido de que um projeto de lei, como o aventado no Estado do Paraná, que extingue o Fundo Previdenciário, transfere todos os recursos para o Fundo Financeiro, aglutina toda a massa nesse Fundo Financeiro, que não se sujeita ao regime de capitalização, operando em repartição simples, encontra-se em desacordo com a técnica contábil e com o mandamento constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial e com as normas que derivam deste, além de atentar contra os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade.

À consideração superior.

Brasília, 04 de março de 2015.

Luis Henrique Cunha Mühlmann

Advogado da União

Coordenador de Estudos e Legislação Previdenciária

¹⁸ 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.

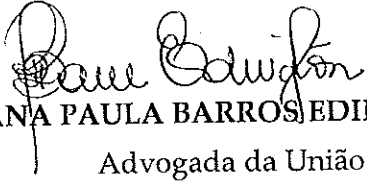
IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)



Ref.: SIPPS 393970991.

De acordo. À consideração do Sr. Consultor Jurídico.

Brasília, 04 de março de 2015.


ANA PAULA BARROS EDINGTON
Advogada da União

Coordenadora-Geral de Direito Previdenciário



Ref.: SIPPS 393970991.

DESPACHO/CONJUR/MPS/Nº 164 /2015

Aprovo o PARECER Nº 94 /2015/CONJUR-MPS/CGU/AGU.

Restituam-se os autos à Secretaria Executiva – SE/MPS para ciência e providências cabíveis.

Brasília, 04 de março de 2015.

VIRGILIO ANTONIO RIBEIRO DE OLIVEIRA FILHO
Procurador Federal
Consultor Jurídico/MPS