



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Previdência, Emprego e Trabalho
Coordenação-Geral de Assuntos Previdenciários

PARECER SEI Nº 1573/2020/ME

DOCUMENTO PREPARATÓRIO, NOS TERMOS DO ART. 7º, § 3º DA LEI Nº 12.527, DE 2011, C/C ART. 20, CAPUT, DO DECRETO Nº 7.724, DE 2012.

Consulta. Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe). Questionamento acerca da eficácia da Emenda Constitucional n.º 103/2019 e sua repercussão no âmbito da Lei n.º 12.618/2012.

- a nova redação do §14 e §15 do art. 40 da Constituição Federal dada pela EC n.º 103/2019 não veicula proibição (vedação) ou anulação de implementação de regimes de previdência complementar por meio de entidades fechadas de caráter público, eis que o parâmetro de constitucionalidade fora, na verdade, ampliado;

- não há incompatibilidade entre a Lei n.º 12.618, de 2012, e a Emenda Constitucional n.º 103, de 2019, no que tange à execução de Planos de Benefícios de Previdência Complementar Fechada via fundação, de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado;

- nos termos da NOTA n. 00019/2020/DECOR/CGU/AGU, a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe) não teve sua natureza jurídica alterada em razão da superveniência da Emenda Constitucional n.º 103/2019;

- as alterações promovidas pela Emenda Constitucional n.º 103/2019 nos critérios de elegibilidade dos benefícios previdenciários do Regime Próprio dos Servidores Públicos devem ser considerados quando da elaboração dos respectivos planos de custeio do Regime de Previdência Complementar, inclusive para fins de implementação do Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários de que trata o art. 17 da Lei n.º 12.618/2012, estando autorizada a revisão dos Regulamentos dos fundos de previdência para fins de adequação às novas diretrizes constitucionais, em especial as alterações promovidas nos §§ 4º e 5º do art. 40 e alínea “a” do inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, aos quais os

incisos III e IV do §2º do art. 17 fazem remissão expressa, observada sempre as garantias do direito adquirido e do direito acumulado dos participantes e assistidos.

Processo SEI nº 14021.118135/2019-13

I

1. Trata-se de ofício encaminhado pela Diretoria Executiva da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe) à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no qual solicita a este órgão de consultoria jurídica do Ministério da Economia análise sobre o posicionamento firmado pela entidade de previdência complementar acerca do novo arcabouço constitucional resultante da Emenda Constitucional n.º 103/2019 e sua repercussão no âmbito da Lei n.º 12.618/2012.

2. O entendimento jurídico adotado pela entidade de previdência complementar encontra-se consubstanciado na Nota Jurídica n.º 012/2019/GEJUR/Funpresp-Exe e Despacho/PRESI/Funpresp-Exe, Memorando no 1218/2019/GELOG/GEPES/DIRAD/Funpresp-Exe, Nota Técnica no 525/2019/GEBEN/Funpresp-Exe, devidamente anexados aos autos.

3. Os seguintes temas foram abordados nos opinativos: "a) obrigatoriedade ou não de concurso público para a contratação de pessoal para compor o quadro permanente; b) necessidade ou não de observância da legislação disciplinadora das contratações públicas; c) eficácia imediata ou não da EC n.º 103/2019 e, por consequência, d) revogação automática ou não do art. 8º da Lei n.º 12.618/2012; bem como e) permanência ou não da Aporte Extraordinário de Aposentadoria Normal - AEAN para a aposentadoria das mulheres, policiais e professores e a respectiva forma de cálculo do benefício de aposentadoria normal, nos moldes do art. 40, §§ 4º e 5º, da Constituição Federal."

4. No tocante ao objeto da presente consulta, destacamos o seguinte trecho da Nota Jurídica n.º 012/2019/GEJUR/Funpresp-Exe:

121. Em face do exposto, levando em consideração os argumentos jurídicos expostos ao longo da presente Nota Jurídica, notadamente aqueles que envolvem a interpretação sistemática e teleológica da norma infraconstitucional frente à modificação substancial pela Emenda Constitucional n.º 103/2019, cujo intuito de aproximação cada vez maior dos regimes de previdência social obrigatórios existentes atualmente no ordenamento jurídico pátrio é evidente (RGPS e RPPS), manifesta-se pela não recepção do art.8º da Lei n.º 12.618/2012 pela nova ordem constitucional estabelecida no S 15 do art.40 da CF, de modo que as EFPCs criadas como pessoa jurídica de direito privado de natureza pública perdem esse caráter público se sua criação decorreu do fundamento constitucional expresso no art. 40, S 15, da CF, com a redação dada pela ECnº 41/2003.

122. Pode-se dizer que a partir da redação conferida pela EC n.º 103/2019 ao art. 40, § 15, da Lei Maior, que elimina a necessidade da natureza pública às EFPCs que administram planos de benefícios de caráter previdenciário de servidores públicos e determina a observância integral do art. 202 da Constituição também ao regime de previdência complementar instituído para os servidores titulares de cargos efetivos (e não apenas "no que couber"), a natureza pública da Funpresp-Exe deixa de existir, visto que o art. 8º da Lei n.º 12.618/2012 faz expressa referência ao art. 40, §15, da CF.

123. De todo modo, em que pese o posicionamento jurídico desta Gerência jurídica, considerando a relevância do tema afeto à natureza jurídica das EFPCs que administram planos de benefícios de caráter previdenciário de servidores públicos, é imprescindível que o assunto seja tratado de forma equânime para todas as EFPCs, razão pela qual se recomenda a elaboração de consulta jurídica à PGFN, a fim de uniformização do entendimento jurídico sobre a natureza privada dessas EFPCs e o impacto sobre o art.8º da Lei n.º 12.618/2012.

5. Ressalte-se que a Funpresp-Exe é uma fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, dotada de personalidade jurídica de direito privado e autonomia administrativa, financeira e gerencial, não integrando o rol de órgãos assessorados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) previstos no art. 13, parágrafo único da Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União).

6. Portanto, a entidade não está legitimada a propor consultas ou solicitar assessoramento jurídico diretamente à PGFN.

7. Todavia, considerando a necessidade de uniformização de entendimento jurídico em matéria de previdência complementar, e diante da competência prevista no inciso I do art. 32 do Anexo I do Decreto n.º 9.745, de 08 de abril de 2019, que atribui à Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Previdência, Emprego e Trabalho a função de "*fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos e planejar, coordenar e supervisionar a análise e a apreciação das matérias jurídicas sobre assuntos previdenciários e políticas públicas de emprego e trabalho*", mostra-se oportuno o pronunciamento desta Coordenação-Geral de Assuntos Previdenciários a respeito do tema.

8. Deste modo, considerando o âmbito temático de atuação desta Coordenação, que se cinge a temas relativos a regimes de previdência previstos constitucionalmente e que caracterizam política pública de cunho previdenciário, cumpre a este órgão consultivo, no exercício de suas atribuições, apreciar se as Entidades Fechadas de Previdência Complementar criadas como pessoa jurídica de direito privado de natureza pública perderam esse caráter em razão das alterações promovidas pela Emenda Constitucional n.º 103/2019, em específico, a nova redação do §15 do art. 40 da Constituição Federal e o impacto da Reforma da Previdência no cálculo dos benefícios concedidos pela Funpresp-Exe tendo em vista o disposto no art. 17 da Lei n.º 12.618/2012.

9. Passamos ao enfrentamento do tema.

II

Da interpretação sistemática da Lei n.º 12.618/2012 à luz da nova redação do art. 40, §15, da CF

10. Tradicionalmente, as Constituições brasileiras trataram a proteção social dos servidores públicos como uma extensão da política de pessoal do Estado, representando a aposentadoria e demais benefícios previdenciários devidos aos servidores públicos um prêmio outorgado em retribuição aos serviços prestados à sociedade, cujos benefícios eram financiados por meio de recursos advindos do próprio orçamento do ente federativo ao qual estavam vinculados.

11. A Constituição de 1988, originalmente, seguiu esta mesma diretriz, mantendo regras diferenciadas para a aposentadoria dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como dos das autarquias e fundações públicas.

12. Este panorama altera-se significativamente em 1993, com a Emenda Constitucional n.º 03, de 17 de março de 1993, que estabelece que "*as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei*", passando o Regime Próprio de Previdência dos Servidores da União a deter caráter contributivo.

13. Outra alteração importante ocorreu com a publicação da EC n.º 20/1998, que estendeu a contributividade a todos os entes da Federação, passando a ser característica dos regimes próprios de previdência. A partir de então, os contornos jurídicos do regime público e de caráter compulsório foram delineados pela Lei n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998. De igual forma, a EC n.º 20/98 ~~que~~ introduziu o §14 e o §15 no art. 40 da CF, autorizando o Poder Público a instituir, na condição de patrocinador, Planos de Previdência Complementar para a categoria.

14. Essa mudança constitucional autorizou a União, aos Estados, ao Distrito Federal e os Municípios, a fixar como limite dos benefícios a serem pagos por seus Regimes Próprios de Previdência

Social (RPPS) o limite máximo estabelecido para o pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), condicionada a adoção da medida à instituição de Plano de Previdência Complementar para seus servidores.

15. Ocorre que, a despeito da autorização constitucional para a instituição de regimes de previdência complementar para os servidores públicos, tal implementação esbarrou na necessidade de edição de Lei Complementar dispondo sobre normas gerais para a instituição desta modalidade (art. 40, §15, da Constituição com redação dada pela EC n.º 20/1998), que não veio a ser editada.

16. Tal condicionante foi superada com a publicação da EC n.º 41, de 19 de dezembro de 2003, que deu nova redação ao §15 do art. 40 da CF.

17. A nova redação passou a admitir a instituição do regime de previdência complementar por meio de lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, cujo plano deveria ser executado por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que ofereceriam aos respectivos participantes apenas planos de benefícios na modalidade de contribuição definida.

18. No caso dos servidores públicos federais, a previdência complementar foi instituída pela Lei n.º 12.618/2012, editada ainda com base no texto do §15 do art. 40 da Constituição Federal, conferido pela Emenda Constitucional n.º 41, de 2003.

19. A Lei n.º 12.618/2012 autorizou o Poder Executivo federal a criar entidades fechadas de previdência complementar de natureza pública com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de seus servidores, destacando-se para fins da presente consulta a autorização de criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe).

20. Nos termos da Lei n.º 12.618/2012, a Funpresp-Exe seria estruturada na forma de fundação, de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado, dotada de autonomia administrativa, financeira e gerencial.

21. Mais recentemente, a EC n.º 103/2019 alterou a redação do §15 do art. 40 da Constituição Federal, que trata do regime de previdência complementar dos servidores públicos.

22. Transcrevemos de forma comparativa as modificações promovidas no §14 e 15 do art. 40 da Constituição Federal, que trata do Regime de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais:

Redação anterior

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

§ 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 da pela EC n.º 103/2019

Art. 40.

(...)

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16.

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no art. 202 e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar.

23. Conforme destacado, a nova redação dada ao §14 e ao §15 do art. 40 da Constituição Federal afastou a obrigatoriedade de que o Regime de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais fosse executado exclusivamente por meio de entidades fechadas de previdência complementar de **natureza pública**, autorizando a sua execução por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar.

24. Além disso, foi suprimida a expressão "*no que couber*", que ponderava a aplicação das disposições do art. 202 da Constituição Federal às entidades fechadas de previdência complementar de natureza pública executoras dos Planos de Benefícios do Regime de Previdência Complementar dos Servidores Federais.

25. Eis o que dispõe o o art. 202 da Constituição Federal, com redação conferida pela EC nº 103/2019:

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#))

§ 1º A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#))

§ 2º As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#))

§ 3º É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#))

§ 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadores de planos de benefícios previdenciários, e as entidades de previdência complementar. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#))

§ 5º A lei complementar de que trata o § 4º aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de planos de benefícios em entidades de previdência complementar. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#))

§ 6º Lei complementar estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência complementar instituídas pelos patrocinadores de que trata o § 4º e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.

26. Como se pode extrair da previsão constitucional que trata dos regimes de previdência complementar, que se encontra formulada no art. 202 da Constituição Federal que estabelece: "*o regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.*"

27. Difere, portanto, do Regime Geral de Previdência Social e do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos, que tem natureza pública e cuja filiação é compulsória, aspecto que justifica, em contraposição, o termo Regime de Previdência Privado, caracterizado pela facultatividade e pela sua natureza contratual.

28. O principal objetivo do Regime de Previdência Privado é a acumulação de recursos de longo prazo visando gerar uma renda complementar aos regimes compulsórios (Regime Geral ou Próprio,

conforme o caso), constituindo setor altamente regulado em razão da sua repercussão sobre a poupança e renda nacional.

29. Diante desse propósito, em regulamentação ao disposto no art. 202 da Constituição, foram promulgadas a Lei Complementar n.º 108 e a Lei Complementar n.º 109, ambas de 29 de maio de 2001, que estabelecem as principais normas aplicáveis ao regime de previdência privado. A LC n.º 108, de 2001 se aplica ao caso dos autos, na medida em que dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar.

30. Nos termos do art. 2º da Lei Complementar n.º 109/2012, o regime de previdência complementar será *“operado por entidades de previdência complementar, que têm por objetivo principal instituir e executar planos de benefícios de caráter previdenciário.”*

31. Os Planos de Benefícios são os produtos contratados pelos participantes, cujo objeto pactuado contempla, linhas gerais, a forma de financiamento, a cobertura de risco segurado e os benefícios previdenciários correspondentes. Os planos de benefícios, por sua vez, são executados via entidades de previdência complementar, comumente chamadas de "fundos de previdência", que correspondem ao veículo de investimento responsáveis pela aplicação dos recursos, atuando de forma semelhante aos fundos de investimentos.

32. As entidades de previdência complementar classificam-se em entidades fechadas e abertas (art. 4º da LC n.º 109/2012), conforme critérios previstos em Lei.

33. De acordo com a legislação, podemos definir entidades fechadas como aquelas instituídas por um patrocinador ou instituidor, organizadas sob a forma de fundações de direito privado ou de sociedade civil, sem fins lucrativos, responsáveis por administrar e operar planos de benefícios previdenciários acessíveis aos indivíduos que possuam vínculo empregatício ou associativo com empresas, órgãos públicos, sindicatos ou associações representativas.

34. Estas entidades estão sujeitas, por força de Lei, à regulamentação do Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC) e fiscalização da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), autarquia de natureza especial, dotada de autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério da Economia.

35. Em outra senda, temos as Entidades Abertas, constituídas unicamente sob a forma de sociedades anônimas, com fins lucrativos, que têm por objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário, concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único.

36. Os planos de benefícios instituídos por entidades abertas poderão ser individuais, quando acessíveis a quaisquer pessoas físicas; ou coletivos, quando tenham por objetivo garantir benefícios previdenciários a pessoas físicas vinculadas, direta ou indiretamente, a uma pessoa jurídica contratante.

37. No caso das entidades abertas de previdência complementar, os órgãos governamentais responsáveis por sua fiscalização e regulamentação são, respectivamente, a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP).

38. Assim, podemos afirmar que a previdência privada é integrada por dois distintos segmentos, cada um com características próprias, sendo elas: a previdência aberta e a previdência fechada, e essa última também pode ser denominada como “fundos de pensão”.

39. Ambas se caracterizam por sua natureza privada e pela índole contratual, ainda que o vínculo jurídico entre instituidor/patrocinador e participante seja de outra ordem, tratando-se de atividade econômica típica, o que faz prevalecer em relação ao seu funcionamento as normas específicas aplicáveis às entidades de previdência complementar e a legislação civil.

40. Embora trate-se de atividade econômica atribuída à livre iniciativa, nada obsta que essas entidades sejam constituídas pelo poder público, eis que a atuação do Estado neste domínio não é vedada pela Constituição. O que se exige, nesse caso, é que sejam atendidos os pressupostos do art. 173 da Constituição Federal, que reserva esta possibilidade apenas quando a atuação se mostre necessária aos imperativos da segurança nacional ou haja relevante interesse coletivo.

41. No caso específico da execução dos Planos de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais, o que havia antes da promulgação da EC n.º 103/2019 era a determinação de que esses fossem operados exclusivamente por entidades fechadas de natureza pública. Ou seja, havia o monopólio estatal da atividade neste segmento específico (servidores públicos federais).

42. Esta restrição, todavia, decorria diretamente do comando constitucional, pois, como visto, a execução de planos de previdência complementar, por sua natureza, não se enquadra no conceito de serviço público, constituindo hipótese de atuação direta do Estado no domínio econômico.

43. Após a EC n.º 103/2019, tal limitação deixou de existir, sendo possível atualmente a edição de lei autorizando a operação por entidades fechadas ou abertas, de natureza pública ou privada, estando a decisão por um ou outro modelo no âmbito de deliberação e conveniência legislativa (política).

44. Houve, portanto, um alargamento da moldura constitucional à qual o legislador ordinário encontrava-se submetido, sendo os contornos atuais mais amplos, admitindo-se novos arranjos institucionais e modelos de efetivação.

45. Sob esta perspectiva, parece-nos desautorizadas interpretações que deduzam com base na nova autorização constitucional uma suposta proibição (vedação) ou anulação de implementação de regimes de previdência complementar por meio de entidades fechadas de caráter público, eis que o parâmetro de constitucionalidade fora, na verdade, ampliado.

46. Ou seja, a operação do Regime de Previdência Complementar dos Servidores Públicos por meio de entidades de previdência complementar fechada de natureza pública não está vedada pela nova redação do §15 do art. 40 da CF, e se mostra, na realidade, como uma dentre outras possibilidades dispostas à avaliação do legislador ordinário, não havendo, portanto, qualquer incompatibilidade material.

47. Mesmo se tratasse de hipótese de expressa vedação, não nos parece correto inferir que teríamos a transformação *automática* da natureza pública ou mesmo desconstituição das instituições criadas sob a égide do parâmetro constitucional anterior, pois tais medidas estariam em desacordo com o princípio da legalidade que rege toda a atuação estatal.

48. Logo, eventual transformação das entidades fechadas de previdência complementar de natureza pública demandaria lei específica neste sentido.

49. Deste modo, enquanto não sobrevier lei estabelecendo novas regras aplicáveis ao Regime de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais, ele permanece regido pela Lei n.º 12.618/2012.

50. Além disso, destacamos que o dispositivo do §15 do art. 40 da CF, com redação dada pela EC n.º 103/2019, não tem eficácia imediata, uma vez que a instituição do novo modelo depende da disciplina da relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e entidades abertas de previdência complementar, conforme art. 33 da Ec n.º 103/2019, que dispõe:

Art. 33. Até que seja disciplinada a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e entidades abertas de previdência complementar na forma do disposto nos [§§ 4º e 5º do art. 202 da Constituição Federal](#), somente entidades fechadas de previdência complementar estão autorizadas a administrar planos de benefícios patrocinados pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente.

51. Portanto, enquanto não editada lei disciplinando a relação com as entidades abertas de previdência, somente entidades fechadas de previdência complementar estão autorizadas a administrar planos de benefícios patrocinados pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente.

52. Diante do exposto, somos da opinião que não há incompatibilidade entre a Lei n.º 12.618, de 2012, e a Emenda Constitucional n.º 103, de 2019, sendo possível a execução de Planos de Benefícios de Previdência Complementar via fundação, de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado, como opção válida do legislador ordinário.

53. Por fim, no que diz respeito ao questionamento sobre a "*não recepção do art. 8º da Lei nº 12.618/2012 pela nova ordem constitucional estabelecida no §15 do art. 40 da CF, de modo que as EFPCs criadas como pessoa jurídica de direito privado de natureza pública perdem esse caráter público se sua criação decorreu do fundamento constitucional expresso no art. 40, §15, da CF, com a redação dada pela ECnº 41/2003*", temos que a matéria, por envolver aspectos de direito administrativo relacionados às contratações públicas, encontra-se fora do campo de atuação desta Coordenação-Geral.

54. Sobre este ponto, reportamos-nos ao quanto assinalado na NOTA n. 00019/2020/DECOR/CGU/AGU, que ao analisar questionamento sobre a aplicação dos dispositivos da Lei nº 11.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) sobre os atos praticados pela referida entidade, concluiu no sentido de que não ocorreu qualquer alteração no sentido de exigir que tais entidades passem a contar com natureza jurídica diversa, cabendo à "lei complementar" a que se refere o citado §4º do art. 202 da CF, disciplinar a matéria. Nesse sentido:

20. Pode-se observar da EC nº 103, de 2019, portanto, que houve a retirada da exigência constitucional de que as entidades fechadas de previdência complementar dos servidores tenha natureza pública; todavia, não ocorreu qualquer alteração no sentido de exigir que tais entidades passem a contar com natureza jurídica diversa, cabendo à "lei complementar" a que se refere o citado §4º do art. 202 da CF, disciplinar a matéria.

21. Portanto, não se vislumbrando a modificação da natureza jurídica da FUNPRESP-EXE ou da relação jurídica existente entre ela e a União em decorrência direta da EC nº 103, de 2019, ratificam-se os termos da NOTA Nº 039/2018/DECOR/CGU/AGU (Seq. 74), bem como sugere-se a aprovação do PARECER Nº 057/2017/DECOR/CGU/AGU (Seq. 20), com os acréscimos constantes desta Nota.

55. Como visto, consolidou-se entendimento que a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe) não teve sua natureza jurídica alterada em razão da superveniência da Emenda Constitucional n.º 103/2019, sendo-lhes aplicáveis as normas de direito público que regram a atuação das fundações públicas.

56. Esse entendimento, adotado pela Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio, por meio da Nota SEI nº 17/2020/CAN/GABIN/PGACPNP/PGFN-ME, no bojo do Processo SEI nº 00190.108844/2016-83 corrobora e reforça o entendimento ora emanado por este órgão jurídico de consultoria jurídico-previdenciária no âmbito do Ministério da Economia.

Do impacto da Reforma da Previdência no cálculo dos benefícios concedidos pela Funpresp-Exe - art. 17 da Lei no 12.618/2012

57. O outro ponto submetido à avaliação desta PGFN diz respeito ao impacto da Reforma da Previdência no cálculo dos benefícios concedidos pela Funpresp-Exe.

58. Alude-se especificamente ao §2º do art. 17 da Lei nº 12.618/2012, cuja redação é a seguinte:

Art. 17. O plano de custeio previsto no [art. 18 da Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001](#), discriminará o percentual da contribuição do participante e do patrocinador, conforme o caso, para cada um dos benefícios previstos no plano de benefícios, observado o disposto no [art. 6º da Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001](#).

§ 1º O plano de custeio referido no **caput** deverá prever parcela da contribuição do participante e do patrocinador com o objetivo de compor o Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários (FCBE), do qual serão vertidos montantes, a título de contribuições extraordinárias, à conta mantida em favor do participante, nas hipóteses e na forma prevista nesta Lei.

§ 2º As contribuições extraordinárias a que se refere o § 1º serão vertidas nas seguintes hipóteses:

I - morte do participante;

II - invalidez do participante;

III - aposentadoria nas hipóteses dos [§§ 4º e 5º do art. 40 da Constituição Federal](#);

IV - aposentadoria das mulheres, na hipótese da [alínea "a" do inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal](#); e

V - sobrevivência do assistido.

§ 3º O montante do aporte extraordinário de que tratam os incisos III e IV do § 2º será equivalente à diferença entre a reserva acumulada pelo participante e o produto desta mesma reserva multiplicado pela razão entre 35 (trinta e cinco) e o número de anos de contribuição exigido para a concessão do benefício pelo regime próprio de previdência social de que trata o [art. 40 da Constituição Federal](#).

59. Como visto, o art. 17 da Lei nº 12.618/2012 estabelece que o plano de custeio poderá prever contribuições extraordinárias do participante e do patrocinador para compor Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários (FCBE), a serem vertidas a favor do participante nas hipóteses listadas em seu §2º.

60. Dentre as hipóteses em que serão vertidas as contribuições extraordinárias à conta mantida em favor de participante encontram-se aquelas decorrentes de tempo diferenciado de contribuição previsto constitucionalmente nos §4º e 5º do art. 40 e da alínea 'a' do inciso III do §1 do art. 40 da CF.

61. Em atenção ao comando legal, a entidade de previdência complementar instituiu o Aporte Extraordinário de Aposentadoria Normal — AEAN como um dos componentes para o cálculo do benefício de Aposentadoria Normal a ser pago a qualquer pessoa que se inclua dentre as hipóteses previstas nos incisos III e IV do §2º do art. 17 da Lei nº 12.618/2012, apurado de acordo com o tempo de contribuição mínimo exigido para concessão do benefício de aposentadoria voluntária no RPPS.

62. Ocorre que com o advento da EC n.º 103/2019, as regras de tempo mínimo de idade e de contribuição foram significativamente alteradas, tendo sido, inclusive, revogado o dispositivo constitucional ao qual o inciso IV do §2º do art. 17 da Lei n.º 12.618./2012 faz remissão, qual seja a alínea "a" do inciso III do §1º do art. 40 da CF.

63. Com isso, surgiram dúvidas da Diretoria de Seguridade quanto à forma de cálculo dos benefícios que vierem a ser concedidos a partir de então, notadamente se subsiste a necessidade de manutenção do AEAN, destinado à cobertura dos benefícios diferenciados previstos nos incisos III e IV do §2º do art. 17 da Lei n.º 12.618/2012.

"Diante da nova disciplina constitucional que visa igualar o tempo mínimo de contribuição para homens e mulheres (ainda que instituída regra de transição aos servidores públicos ingressos, antes da EC n.º 103./2019), e considerando que o AEAN remete à diferença existente entre o tempo de contribuição mínimo exigido para a aposentadoria voluntária no RPPS dos servidores públicos com prerrogativa de tempo de contribuição inferior ao exigido do homem, entende-se juridicamente razoável o posicionamento externado pela GEBEN de não mais considerar o AEAN no cálculo dos benefícios de Aposentadoria Normal das pessoas a que se referem o inciso III e IV do art. 17, § 2º, da Lei nº12.618 /2012 por completo esvaziamento do fato gerador."

64. Conforme exposto na Nota Jurídica n.º 012/2019/GEJUR/FUNPRESP-EXE, *"na nova sistemática para os servidores que ingressarem no serviço público a partir da publicação da EC n.º 103/2019, a diferença de idade mínima para aposentadoria de homens e mulheres passa a ser menor - de 3 anos-, e não há mais que se falar em tempo de contribuição mínimo diferenciado, na medida em que passou a ser exigido (sic) 25 (cinte e cinco) anos para ambos os sexos, conforme se depreende da regra transitória prevista no art. 10, §1º, inciso I, alínea "b" da EC n.º 103/2019"*.

65. De fato, a Reforma da Previdência promovida pela EC nº 103/2019 trouxe várias alterações na concessão dos benefícios, no tempo de contribuição, no período básico de cálculo, na pensão por morte, nas alíquotas de contribuição, na idade mínima do Regime Próprio dos Servidores Públicos. Tais alterações repercutem diretamente no Regime de Previdência Complementar, cujo plano de benefícios se orienta por estes critérios, sendo necessário que os Regulamentos desses Planos passem a refletir tais alterações, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e atuarial e assegurar os benefícios contratados.

66. No entanto, no que diz respeito à presente consulta, entendemos que não compete à PGFN, como órgão responsável pela consultoria jurídica do Ministério da Economia, manifestar-se sobre casos concretos ou quanto aos aspectos técnicos específicos concernentes ao Plano de Custeio do Fundo de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais, cabendo-nos apenas a atribuição de fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos em matéria de previdência social.

67. Deste modo, restringimos-nos a registrar a interpretação dos incisos III e IV do §2º do art. 17 da Lei nº 12.618/2012 à luz do novo parâmetro de constitucionalidade.

68. Sobre esse ponto, parece-nos suficiente afirmar que as alterações promovidas pela EC nº 103/2019, nos critérios de elegibilidade dos benefícios previdenciários do Regime Próprio dos Servidores Públicos, por repercutirem no Plano de Benefícios do Regime Complementar, devem ser consideradas quando da elaboração dos respectivos planos de custeio, inclusive para fins de implementação do Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários de que trata o art. 17 da Lei nº 12.618/2012, estando autorizada a revisão dos Regulamentos dos fundos de previdência para fins de adequação às novas diretrizes constitucionais, em especial as alterações promovidas nos §§ 4º e 5º do art. 40 e alínea “a” do inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, aos quais os incisos III e IV do §2º do art. 17 fazem remissão expressa, observada sempre as garantias do direito adquirido e do direito acumulado dos participantes e assistidos, consoante estabelece o art. 17 da LC 109, de 2001.

69. Com isso, pela atual regra constitucional, inexistente diferença de tempo de contribuição para homens e mulheres, mas ainda há previsão de que podem ser estabelecidos, por lei complementar do respectivo ente federativo, idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, para os ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do **caput** do art. 51, o inciso XIII do **caput** do art. 52 e os incisos I a IV do **caput** do art. 144, bem como para servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes (§ 4º-A, § 4-B e § 4º-C do art. 40 da Constituição Federal, respectivamente), além da possibilidade conferida ao professor de aposentadoria com idade mínima reduzida (§ 5º do art. 40 da Constituição Federal). Assim, deve valer a lei vigente no momento de alteração do plano de benefícios, em homenagem ao princípio do *tempus regit actum*, que rege o direito previdenciário.

70. Nessa esteira, devem ser respeitados o direito adquirido e o direito acumulado a que alude o art. 17 da Lei Complementar nº 109/2001. No ponto, haja vista que os recursos são destinados ao Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários (FCBE), pede-se vênua para a transcrição de trecho do PARECER SEI Nº 76/2018/CAP/PACTP/PGFN-MF, que parecem se amoldar ao caso em comento:

31. Portanto, alterações nos planos de benefícios devem garantir reservas aptas a atender o valor do resgate ou aposentadoria para os participantes que já adquiriram o direito ao benefício, bem como o cumprimento dos encargos que houver. Conforme já asseverado alhures (cf. item 22 deste Parecer), a EFPC deve envidar todos os esforços para obter a estrita correspondência entre o passivo e as reservas do plano, de forma a lhe conferir solvência e liquidez, imprescindíveis ao pagamento dos benefícios no tempo, forma e valor pactuados.

32. Destarte, todas as obrigações assumidas até a alteração no regulamento de um plano de benefícios devem ser rigorosamente cumpridas pelo patrocinador. Isso vale para os participantes/assistidos acobertados pelo manto do direito adquirido, e para os participantes que possuem o direito acumulado, definido no art. 15 da Lei Complementar nº 109, de 2001: (...)

33. O legislador atribuiu uma definição do direito acumulado que leva em conta os valores (numerário) constituídos pelo participante ou à reserva matemática. O direito acumulado não se confunde com o direito adquirido. De igual forma, não é uma mera expectativa de direitos. Esse ponto é crucial e pode ensejar algumas dúvidas. Como o direito acumulado possui a finalidade de preservar financeiramente o participante, não pode ser confundido com mera expectativa de direito. (...)

34. Dessa feita, o direito adquirido e o direito acumulado não são impedimentos a que se alterem as relações jurídicas outrora constituídas. Todavia, há que se considerar que o participante/assistido é proprietário das reservas técnicas que formam parte do patrimônio previdenciário comum a ele e ao grupo protegido, sendo-lhe garantida proteção jurídica sobre

seu interesse em tal patrimônio.

35. Por isso, é imperativo que sejam apuradas, dentro das premissas técnicas atuariais usualmente aceitas, a conversão desses direitos em grandezas financeiras que propiciem aquilatação das obrigações e a correspondente quantificação dos recursos para o seu cumprimento, disponibilizando-se aos participantes ativos e assistidos o que cabe a cada um.

III

71. Diante do exposto, em resposta ao questionamento formulado, somos da seguinte opinião:
- a) a nova redação do §14 e §15 do art. 40 da Constituição Federal dada pela EC n.º 103/2019 não veicula proibição (vedação) ou anulação de implementação de regimes de previdência complementar por meio de entidades fechadas de caráter público, eis que o parâmetro de constitucionalidade fora, na verdade, ampliado;
 - b) não há incompatibilidade entre a Lei n.º 12.618, de 2012, e a Emenda Constitucional n.º 103, de 2019, no que tange à execução de Planos de Benefícios de Previdência Complementar Fechada via fundação, de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado;
 - c) nos termos da NOTA n. 00019/2020/DECOR/CGU/AGU, a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe) não teve sua natureza jurídica alterada em razão da superveniência da Emenda Constitucional n.º 103/2019, sendo-lhes aplicáveis as normas de direito público que regem a atuação das fundações públicas;
 - d) as alterações promovidas pela Emenda Constitucional n.º 103/2019 nos critérios de elegibilidade dos benefícios previdenciários do Regime Próprio dos Servidores Públicos devem ser considerados quando da elaboração dos respectivos planos de custeio do Regime de Previdência Complementar, inclusive para fins de implementação do Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários de que trata o art. 17 da Lei n.º 12.618/2012, estando autorizada a revisão dos Regulamentos dos fundos de previdência para fins de adequação às novas diretrizes constitucionais, em especial as alterações promovidas nos §§ 4º e 5º do art. 40 e alínea “a” do inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, aos quais os incisos III e IV do §2º do art. 17 fazem remissão expressa, observada sempre as garantias do direito adquirido e do direito acumulado dos participantes e assistidos.

72. É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 28 de maio de 2020.

Documento assinado eletronicamente
RENATO DA CÂMARA PINHEIRO
Procurador da Fazenda Nacional

De acordo com as considerações delineadas ao longo do Parecer SEI nº 1573/2020/ME.

À consideração do Procurador-Geral Adjunto de Consultoria de Previdência, Emprego e Trabalho, com sugestão de restituição dos autos à Diretoria Executiva da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe).

Brasília, 20 de maio de 2020.

Documento assinado eletronicamente

THAÍSA JULIANA SOUSA RIBEIRO

Procuradora da Fazenda Nacional

Coordenadora-Geral de Assuntos Previdenciários

Aprovo o presente Parecer SEI nº 1573/2020/ME.

Tratando-se de uniformização de entendimento jurídico em matéria de previdência complementar no âmbito do Ministério da Economia, consoante inciso I do art. 32 do Anexo I do Decreto n.º 9.745, de 08 de abril de 2019, submeto, via DIGAB/PGFN, ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

Após, sugere-se retorno dos autos à Diretoria Executiva da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe).

Brasília, 28 de maio de 2020.

Documento assinado eletronicamente

MARIO AUGUSTO CARBONI

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria de Previdência, Emprego e Trabalho

INDEXAÇÃO: 8.3



Documento assinado eletronicamente por **Renato da Camara Pinheiro, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 28/05/2020, às 14:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Thaís Juliana Sousa Ribeiro, Coordenador(a)-Geral de Assuntos Previdenciários**, em 28/05/2020, às 14:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mario Augusto Carboni, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 29/05/2020, às 14:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6327506** e o código CRC **CAE1469A**.