

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201815844000190

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ECONOMIA

ASSUNTO: CONSULTA.

DESPACHO N° 1882/2020 - GAB

EMENTA: RECONSIDERAÇÃO DO DESPACHO GAB N° 73/2020. PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. CUSTEIO. PARIDADE CONTRIBUTIVA. DESPESAS ADMINISTRATIVAS DE IMPLANTAÇÃO. NATUREZA JURÍDICA. SUBVENÇÃO ECONÔMICA. ANTECIPAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO.

1. Pela **Nota Técnica n° 2/2020-PRES** (000015339902), a Fundação de Previdência Complementar do Brasil Central (PREVCOM-BrC) aduz novos elementos para reconsideração da orientação contida no **Despacho GAB n° 73/2020** (000011017640), desta Procuradoria-Geral, que reconheceu a natureza jurídica de antecipação de contribuição dos repasses realizados pela então Secretaria de Estado da Fazenda para custear as despesas de implantação da entidade, além de ter orientado pela observância da paridade contributiva para tais repasses.

2. No referido expediente, a solicitante argumenta, em síntese, que: *i*) existem modelos adotados em outros Estados-membros (São Paulo e Minas Gerais) em que os patrocinadores públicos aportam recursos adicionais para custeio administrativo na forma de subvenção econômica, e não como antecipação de contribuições do patrocinador, até que as entidades alcancem autossustentabilidade financeira. Aliás, estes modelos ostentariam legislações semelhantes à legislação goiana, no ponto em que permitiu o aporte financeiro (Lei estadual n° 19.179/2015); *ii*) à luz da sistemática adotada pelas Leis Complementares n° 108/2001 e n° 109/2001, haveria uma separação do custeio da previdência complementar, de forma que a paridade incidiria apenas sobre o custeio do Plano de Benefícios, não incidindo sobre as despesas administrativas; *iii*) o art. 7° da LC n° 108/2001 confere ao órgão regulador a fixação dos limites e critérios para o custeio das despesas administrativas, sem fazer referência à paridade contributiva, enquanto a Resolução CGPC n° 29/2009 apenas estabeleceu limite anual para o custeio das despesas administrativas, além de afastar a dotação inicial do cômputo da verificação desse limite; *iv*) o aporte de custeio administrativo deve ocorrer até o alcance do ponto de equilíbrio entre as despesas e receitas administrativas (*break-even point*); *v*) o art. 2°, parágrafo único, do Decreto estadual n° 8.709, de 26 de julho de 2016, confere opção ao patrocinador para que os aportes ocorram por meio de créditos especiais ou a título de adiantamento de contribuição, de forma que, até dezembro de 2019, ocorreu legítima opção pela execução orçamentária por meio de subvenção econômica, não existindo nenhum crédito a receber por parte do Estado.

3. Relatados, sigo com a fundamentação jurídica.

4. Rememoro, inicialmente, os argumentos desenvolvidos no **Despacho GAB nº 73/2020**, no sentido de que o conceito de “contribuição normal” a que alude o art. 202, § 3º, da CF, engloba os recursos destinados ao pagamento das despesas administrativas do fundo previdenciário, de forma que a paridade contributiva permeia toda e qualquer contribuição destinada ao custeio regular dos planos de benefícios, compreendendo, inclusive, as despesas de manutenção da entidade. Ademais, a PREVCOM é uma fundação com natureza privada que, para além da autonomia do regime previdenciário complementar, detém autonomia em face do ente público central; afinal, o Estado de Goiás figura nessa relação como “ente público patrocinador”. Dessa forma, a ajuda financeira permitida pelo art. 36 da Lei estadual nº 19.179/2015 deve ser interpretada à luz da regra específica constitucional (art. 202, § 3º, CF), que prevê o aporte financeiro às entidades de previdência complementar apenas na hipótese de contribuição normal, para o que exigiu a paridade contributiva.

5. Saliento, ainda, em reforço, que tal interpretação confere maior prestígio à norma constitucional (art. 202, § 3º, CF), que tem a clara finalidade de impor equilíbrio financeiro no custeio da previdência complementar em que o Poder Público figure como patrocinador. Assim, em razão do *status* constitucional da norma, ela tem o condão de projetar seus efeitos sobre a interpretação de todo o ordenamento – *constitucionalização releitura*¹ –, notadamente sobre as Leis Complementares nº 108/2001 e nº 109/2001.

6. Contudo, diante das novas informações trazidas pela entidade previdenciária acerca do passivo financeiro atualizado, em torno de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), observo que a orientação anteriormente apresentada terá o efeito prático do agravamento das dificuldades financeiras da entidade, ao impactar em todas as contribuições pagas pelo patrocinador público até o momento.

7. Neste ponto, aliás, ressaí a necessidade de diálogo e confluência entre os giros de transformação contemporâneos pelos quais a Administração Pública têm passado: o giro constitucional-democrático e o giro pragmático. Nesta perspectiva, *“respeitados os significados possíveis da estrutura linguística do Texto Constitucional, o seu intérprete e aplicador deve prestigiar abordagem orientada pela busca das melhores consequências compatíveis com seus fins, dentro de cada contexto concreto”*².

8. Com efeito, a controvérsia objeto destes autos tem por ponto nodal o sentido e alcance do próprio art. 202, § 3º, da CF, acerca do correto conceito das “contribuições normais”, abrindo a oportunidade para diversas interpretações possíveis e razoáveis. Além da correta interpretação conferida por esta Procuradoria-Geral, que proporciona proeminência à finalidade limitativa da norma – alcançando todas as despesas –, uma segunda corrente entende que o correto conceito das “contribuições normais” foi conferido pelo art. 19 da LC nº 109/2001 e, portanto, a paridade estaria restrita ao custeio dos planos de benefícios.

9. Aliás, esta controvérsia de difícil solução fica evidente pela existência de manifestações contraditórias exaradas pelo então Ministério da Previdência Social, em que a Câmara de Recursos da Previdência Complementar chegou a adotar o mesmo entendimento da segunda corrente³, enquanto a Advocacia-Geral da União exarou orientação⁴ semelhante ao posicionamento desta Procuradoria-Geral.

10. Verifica-se, portanto, que a opção política da Administração anterior – consubstanciada na redação do referido art. 2º, parágrafo único, do Decreto estadual nº 8.709/2016, combinada com a execução orçamentária dos repasses à PREVCOM-BrC, na forma de subvenção econômica, tem embasamento jurídico quando adotada a segunda corrente – uma das possíveis interpretações do texto constitucional.

11. Assim sendo, do ponto de vista pragmático, resta claro que a manutenção do entendimento esboçado no **Despacho GAB n° 73/2020** contribuirá para o agravamento da difícil situação financeira da entidade. Como consequência, coloca em risco a efetivação do direito social resguardado pelo regime de previdência complementar, além de contrariar a ideia de justiça intergeracional – principalmente pela escolha pública levada a efeito pela gestão anterior.

12. Ainda, o agravamento do passivo da entidade previdenciária complementar dificultaria a transferência dos planos de benefícios para outra entidade previdenciária, conforme opção da atual gestão, sinalizada nas recentes alterações promovidas na Lei estadual n° 19.179/2015, pela Lei n° 20.850, de 16 de setembro de 2020, com destaque para os §§ 3° a 8°, acrescidos ao art. 4°. Veja-se que Resolução CNPC n° 25/2017, que dispõe sobre as operações de transferências de gerenciamento de planos de benefícios entre entidades fechadas de previdência complementar, não cuida expressamente de como se dará a transferência do passivo da entidade – limita-se a estabelecer que o deslocamento ocorrerá.

13. Portanto, ante esse contexto fático adverso experimentado pelo atual Governo em razão de escolhas políticas pretéritas, é justificável que ora se valide, com alguns condicionantes, a sistemática de transferência de recursos adotada entre a então Secretaria de Estado da Fazenda e a PREVCOM-BrC – que, como visto, foi embasada em interpretação jurídica razoável do art. 202, § 3°, da CF –, principalmente em atenção ao art. 24⁵ da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB, acrescido pela Lei n° 13.655/18, que prestigia a segurança jurídica na sindicância de situações já plenamente constituídas.

14. Nesse passo, primeiramente, é necessário que a Secretaria de Estado da Economia apure as causas do insucesso financeiro da entidade previdenciária, averiguando-se eventual erro no planejamento e nos estudos de impacto anteriores ou eventuais falhas na sua execução, e diligencie junto à Controladoria-Geral do Estado, para que ocorram as devidas responsabilizações, em sendo o caso.

15. No mais, tendo a entidade de previdência se conformado como fundação dependente do erário, cabe à Pasta jurisdicionante exigir e fiscalizar a adoção de medidas efetivas de equilíbrio financeiro pela PREVCOM-BrC.

16. Em razão do exposto, conclui-se ser juridicamente possível a realização de repasses na forma de subvenção econômica, pela Secretaria da Economia à PREVCOM-BrC, para custeio de despesas administrativas da entidade, nos estritos termos do art. 36 da Lei n° 19.179, de 29 de dezembro de 2015, tão somente até a concreção da operação prevista nos §§ 3° a 8°, acrescidos ao art. 4° da mesma Lei n° 19.179, ou até atingida a autossustentabilidade da PREVCOM-BrC, **desde que sejam observadas as recomendações constantes dos itens 14 e 15 deste pronunciamento.**

17. Reorientada a matéria, **encaminhem-se os presentes autos, concomitantemente, à PREVCOM-BrC e à Secretaria de Estado da Economia, via Procuradoria Setorial.** Antes, porém, dê-se ciência do teor deste articulado ao representante do **Centro de Estudos Jurídicos**, para o fim declinado no art. 6°, § 2°, da Portaria n° 127/2018-GAB, desta Procuradoria-Geral, e ao **DDL-PGE**, para que promova a anotação, no Despacho GAB n° 73/2020, da alteração de entendimento aqui promovida.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2 ed., 6 reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

2BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

3<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/images/2013/09/Relata_rio-e-Voto-ref.-ao-proc.-na_-02-03-e-04-COPEL.pdf>

4Parecer n° 156/2014/CONJUR-MPS/CGU/AGU.

5Art. 24. *A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.*

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 11/11/2020, às 19:10, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000016382532** e o código CRC **4C666197**.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523



Referência: Processo nº 201815844000190



SEI 000016382532