

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO MELLO –  
RELATOR DA ADI Nº 4863

*"... ninguém que tenha capacidade e decência irá procurar emprego no setor público a partir de agora."* (ministro CESAR PELUSO)<sup>1</sup>

*"...a insegurança com relação ao futuro abre as portas para 'maus pensamentos', para o desejo de fazer 'um pé de meia'. Não há maior estímulo que esse, o qual infelizmente foi feito. ... Ora, se estamos falando em combate à corrupção, não podemos deixar de tratar da aposentadoria integral".* (CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO)<sup>2</sup>

*"A persistência da Constituição é a sobrevivência da democracia"* (ULYSSES GUIMARAES)

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS (AMPCON), entidade de classe de âmbito nacional, representativa dos membros do Ministério Público de Contas junto aos Tribunais de Contas do Brasil, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 37.138.161/0001-56, com sede no PALÁCIO COSTA E SILVA, S/N, 2ª andar, Praça Buriti, CEP 70.070-500, Asa Sul, Brasília, DF, e a ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ANTC), entidade de classe de âmbito nacional sem fins econômicos, representativa dos interesses dos auditores de controle externo dos Tribunais de Contas do Brasil, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 016.812.795/0001-72, com sede no Setor Comercial Norte, Quadra 4, Bloco B, Número 100, Sala 1201, Edifício Centro Empresarial Varig, Asa Norte, Brasília (DF), CEP 70.714-900, vêm, por meio de sua advogada (**doc. 1**), respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, requerer a habilitação na condição de *amicus curiae*, com fundamento no artigo 7º, § 2º da Lei nº 9.868, de 1999, na ação direta de inconstitucionalidade nº 4863 (CR,

<sup>1</sup> Estadão, de 18 de abril de 2012: "Peluso questionou, na entrevista, a eficiência do novo sistema previdenciário do funcionalismo público, dizendo que **"ninguém que tenha capacidade e decência irá procurar emprego no setor público" a partir de agora.**" Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,relator-do-mensalao-afirma-que-ministro-cesar-peluso-e-amargurado,862690.0.htm>. Acesso em: 26 dez 2012.

<sup>2</sup> VI ENAFE, 18 de outubro de 2012, Brasília. "Palestra Magna: Bandeira de Mello defende Advocacia Pública de Estado". **Aposentadoria integral evita corrupção.** Disponível em: <http://unafe.org.br/index.php/palestra-magna-bandeira-de-mello-defende-advocacia-publica-de-estado/>. Acesso em: 22 fev 2013.

artigo 102, I, *a*) ajuizada contra a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, que instituiu a previdência complementar dos servidores públicos civis e membros de Poder da União, sob a forma de fundação de direito privado.

**I. DA ATUAÇÃO COMO *AMICUS CURIAE* E DA LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM* DA ANTC E DA AMPCON E DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM AS SUAS FINALIDADES INSTITUCIONAIS - LEI Nº 9.868, DE 1999 – ARTIGO 7º, § 2º**

1. Ao dispor sobre o julgamento das ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade, a Lei nº 9.868, de 1999, instituiu a possibilidade formal de manifestação de setores representativos da sociedade que demonstrem interesse consistente na matéria em discussão, ainda que a prática do Supremo Tribunal Federal (STF) sempre tenha sido a de receber memoriais que guardassem pertinência com os temas em debate na Corte.

2. O Estatuto que rege o sistema de controle normativo abstrato de constitucionalidade, aplicável ao caso ora em exame, processualizou a figura do *amicus curiae*, permitindo, em consequência, que terceiros, desde que investidos de representatividade adequada, sejam admitidos na relação processual, para efeito de manifestação sobre a questão de direito subjacente à própria controvérsia constitucional.

3. Considerou-se de todo proveitoso para a democratização do debate constitucional, para a construção do sentimento constitucional no País, e para o próprio ofício do STF, ouvir o que entidades, dotadas de representatividade adequada, têm a dizer. Nesse sentido, assim dispõe o artigo 7º, § 2º, da Lei nº 9.868, de 1999:

“O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.”

4. O tema em discussão da ADI epigrafada diz respeito à possibilidade de criação de até três entidades fechadas de previdência privada, direcionadas para cada Poder da República, a saber: a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud).

5. O alcance dos auditores federais de controle externo, magistrados e demais membros e servidores do TCU e do Poder Judiciário da União é inequívoco com a redação dada ao artigo 1º da Lei nº 12.618, de 2012, impugnada pela ADI nº 4863.

6. Para fundamentar a proposta, o Poder Executivo da União apresentou diversos números sobre o prolatado *deficit* da previdência dos servidores federais. Inicialmente, os números ventilados incluíam os gastos com reformas e pensões dos militares federais e servidores do Distrito Federal (DF) custeados com recursos ordinários do Tesouro Nacional.

7. Ficaram de fora da abrangência da previdência complementar federal os militares das Forças Armadas e os servidores das Polícias e Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, órgãos organizados e mantidos diretamente com recursos da União por

imperativo constitucional (artigo 21, inciso XIV), estabelecendo distinções inaceitáveis entre agentes públicos custeados diretamente pelo orçamento federal.

8. Por outro prisma, o que não é menos importante, é alto o risco do indesejável efeito multiplicador consubstanciado na provável - não apenas possível - corrida pelos Estados e mais de 5,5 mil Municípios para criação de entidades fechadas de previdência complementar para servidores efetivos e membros de Poder, comprometendo a contagem recíproca de tempo de contribuição assegurado pelo artigo 40, § 9º da Constituição.

9. Esse efeito multiplicador da Lei Federal impugnada já se verifica, com a instituição de padrões completamente diferenciados de previdência complementar nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

10. A matéria é controversa e se insere em paisagem esparsa, naturalmente complexa, o que justifica a democratização do debate com entidades representativas de categorias profissionais que detêm a expertise das diversas especialidades que permeiam a Lei impugnada.

11. Além de ser de interesse público e afetar diretamente os auditores federais de controle externo do TCU, os membros do Ministério Público de Contas, demais servidores e membros dos Tribunais de Contas do Brasil, a decisão de aplicar, no arriscado mercado de títulos e ações, a maior parte das contribuições previdenciárias dos futuros servidores e membros de Poder agravará o desequilíbrio entre receitas e despesas previdenciárias pelos próximos 35 anos, com a inevitável elevação da despesa líquida com pessoal dos Poderes e órgãos com metodologia de cálculo e limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

12. A **ANTC** representa, em âmbito nacional, a classe dos auditores de controle externo de forma ampla e apresenta, dentre os seus princípios e objetivos institucionais, a defesa do Estado Democrático, da Constituição, das leis que não lhe forem conflitantes<sup>3</sup>. Além disso, a associação nacional dos auditores de controle externo rege-se por objetivos específicos que justificam o pedido, tal como “*promover a representação e a defesa judicial e extrajudicial dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos dos Auditores de Controle Externo, ativos e aposentados, podendo, para tanto, ajuizar mandado de segurança individual ou coletivo, mandado de injunção, ação direta de inconstitucionalidade e outras medidas judiciais e administrativas, independentemente de autorização por meio de Assembleia Geral*” (artigo 5º inciso XV do Estatuto).

13. A **AMPCON** inclui entre seus objetivos estatutários “*defender, em juízo ou fora dele, os direitos e aspirações do Ministério Público de Contas e de seus membros*” (artigo 1º, inciso II do Estatuto) e “*promover todos os meios tendentes a facilitar o desempenho dos associados no exercício de suas funções*” (inciso V), o que inclui a defesa das prerrogativas necessárias ao desempenho da função de membro do Ministério Público.

14. Tem-se que, desde a edição das Leis nºs 9.868 e 9.882, de 1999, mais de 600 *amicus curiae* foram apresentados nas ações diretas de inconstitucionalidade, nas ações declaratórias de constitucionalidade e nas arguições de descumprimento de preceito fundamental, contribuindo, sobremaneira, para o debate de temas complexos, como o é a criação da previdência complementar dos servidores civis e membros de Poder vinculados

<sup>3</sup> Cite-se a ementa STF, Pleno, ADI 1303, Rel. Min. Mauricio Corrêa, DJ. 01.09.00.

ao regime próprio de previdência. Merecem citação as ADIs nºs 3484/DF e 3889, cujos Relatores reconheceram a participação de diversas entidades associativas<sup>4</sup>.

15. A matéria insere-se em paisagem esparsa, naturalmente complexa, o que justifica a democratização do debate com entidades representativas de categorias profissionais que detêm a expertise das diversas especialidades que envolvem a questão em debate.

16. A jurisprudência do STF é pacífica quanto à possibilidade do “*colaborador do Tribunal*” pronunciar no exercício, *in abstracto*, dos poderes inerentes à jurisdição constitucional. Cite-se o RE nº 597165/DF, merecendo destaque a seguinte dicção do relator, ministro CELSO DE MELLO:

“Tenho presente, neste ponto, o magistério do eminente Ministro GILMAR MENDES (“Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade”, p. 503/504, 2ª ed., 1999, Celso Bastos Editor), expendido em passagem na qual põe em destaque o entendimento de PETER HÄBERLE, para quem o Tribunal “há de desempenhar um papel de intermediário ou de mediador entre as diferentes forças com legitimação no processo constitucional” (p. 498), em ordem a pluralizar, em abordagem que deriva da abertura material da Constituição, o próprio debate em torno da controvérsia constitucional, conferindo-se, desse modo, expressão real e efetiva ao princípio democrático, sob pena de se instaurar, no âmbito do controle normativo abstrato, um indesejável “*deficit*” de legitimidade das decisões que o Supremo Tribunal Federal venha a pronunciar no exercício, “*in abstracto*”, dos poderes inerentes à jurisdição constitucional.

Daí, segundo entendo, a necessidade de assegurar, ao “*amicus curiae*”, mais do que o simples ingresso formal no processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade, a possibilidade de exercer a prerrogativa da sustentação oral perante esta Suprema Corte.

Cumprе rememorar, nesta passagem, a irrepreensível observação do eminente Ministro GILMAR MENDES, no fragmento doutrinário já referido, constante de sua valiosíssima produção acadêmica, em que expõe considerações de irrecusável pertinência em tema de intervenção processual do “*amicus curiae*” (*op. cit.*):

“Vê-se, assim, que, enquanto órgão de composição de conflitos políticos, passa a Corte Constitucional a constituir-se em elemento fundamental de uma sociedade pluralista, atuando como fator de estabilização indispensável ao próprio sistema democrático.

<sup>4</sup> ADI nº 3889: Despacho Ordinatório de 27/10/2007: “TRATA-SE DE DIVERSOS PEDIDOS DE INTERVENÇÃO COMO AMICUS CURIAE, FORMULADOS PELAS SEGUINTE ENTIDADES E ÓRGÃOS (...): (I) 78454 - SINDICATO DOS TRABALHADORES DO ENSINO PÚBLICO DE MATO GROSSO; (II) 87141 - ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL; (III) 94258 - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA; (IV) 100524 - ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES DO RIO GRANDE DO SUL; (V) 101189 - ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECCIONAL RONDÔNIA; (VI) 102345 - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL; (V) 110435 - MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL; (VI) 121399 - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL; (VII) 132574 - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP. (...) ENTENDO QUE ESTÃO PRESENTES OS REQUISITOS REFERIDOS ANTERIORMENTE E ADMITO A MANIFESTAÇÃO DOS POSTULANTES PARA INTERVIREM NO FEITO NA CONDIÇÃO DE AMICI CURIAE. À SECRETARIA, PARA JUNTADA DAS PETIÇÕES REFERIDAS, BEM COMO PARA A INCLUSÃO DOS NOMES DOS INTERESSADOS E DE SEUS RESPECTIVOS PATRONOS NA AUTUAÇÃO.”

É claro que a Corte Constitucional não pode olvidar a sua ambivalência democrática. Ainda que se deva reconhecer a legitimação democrática dos juízes, decorrente do complexo processo de escolha e de nomeação, e que a sua independência constitui requisito indispensável para o exercício de seu mister, não se pode deixar de enfatizar que aqui também reside aquilo que Grimm denominou de ‘risco democrático’ (...).

17. Como assevera o ministro CELSO DE MELLO na decisão mencionada, em assim agindo, o STF não só garantirá maior efetividade e atribuirá maior legitimidade à sua decisão, mas, sobretudo, valorizará, sob uma perspectiva eminentemente pluralística, o sentido essencialmente democrático dessa participação processual, enriquecida pelos elementos de informação e pelo acervo de experiências que o *amicus curiae* poderá transmitir à Corte Constitucional, notadamente em um processo - como o de controle abstrato de constitucionalidade - cujas implicações políticas, sociais, econômicas, jurídicas e culturais são de irrecusável importância, de indiscutível magnitude e de inquestionável significação para a vida do País e a de seus cidadãos.

18. No mais, tem-se que as recentes emendas constitucionais e legislação aplicável, que vêm encontrando respaldo nas decisões da Suprema Corte, tendem a democratizar as discussões em curso nos tribunais que possam ter efeitos *pan processuais*, de forma a produzir efeitos para além das partes diretamente envolvidas no processo. Foi dentro de tal objetivo que restou formalmente criada a figura do *amicus curiae*.

19. Quanto ao prazo para ingresso com a petição de *amicus curiae*, não há previsão expressa na Lei nº 9.868, de 1999. O STF tem admitido a intervenção do *amicus curiae* após esgotado o prazo para informações, desde que a mesma se dê antes do início do julgamento (ADI 3474/BA).

20. Registra-se que em 5 de dezembro de 2012 o relator acionou o disposto no artigo 12 da Lei nº 9.868, de 1999, determinando que fossem providenciadas as informações, a manifestação do advogado-geral da União e o parecer do procurador-geral da República, encaminhados os autos a esta em 6 de fevereiro de 2013.

21. Dessa forma, é indiscutível a legitimidade da **ANTC** e da **AMPCON** para requerer o seu ingresso na condição de *amicus curiae*, ainda mais em hipótese na qual também é clara a pertinência temática entre o objeto da ação e os fins sociais da entidade patrocinadora.

22. Requer-se, por derradeiro, sustentação oral das entidades patrocinadoras nas sessões de julgamento da ADI nº 4863. Para fundamentar o requerimento, importante recorrer, mais uma vez, ao Voto do ministro CELSO DE MELLO, segundo o qual, admitida, pela forma indicada, a presença do *amicus curiae* no processo de controle de constitucionalidade, não apenas se reitera a impessoalidade da questão constitucional, como também se evidencia que o deslinde desse tipo de controvérsia interessa objetivamente a todos os indivíduos e grupos sociais, até porque ao esclarecer o sentido da Carta Política, as cortes constitucionais, de certa maneira, acabam reescrevendo as constituições (RE nº 597.165/DF). E assenta:

“É por tais razões que entendo que a atuação processual do “*amicus curiae*” não deve limitar-se à mera apresentação de memoriais ou à prestação eventual de informações que lhe venham a ser solicitadas.

Essa visão do problema - que restringisse a extensão dos poderes processuais do “colaborador do Tribunal” - culminaria por fazer prevalecer, na matéria, uma incompreensível perspectiva reducionista, que não pode (nem deve) ser aceita por esta Corte, sob pena de total frustração dos altos objetivos políticos, sociais e jurídicos visados pelo legislador na positivação da cláusula que, agora, admite o formal ingresso do “*amicus curiae*” no processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade.

Cumpre permitir, desse modo, ao “*amicus curiae*”, em extensão maior, o exercício de determinados poderes processuais, como aquele consistente no direito de proceder à sustentação oral das razões que justificaram a sua admissão formal na causa.”

23. Consoante o Voto em tela, esse entendimento é também perfilhado por autorizado magistério doutrinário, cujas lições acentuam a essencialidade da participação legitimadora do *amicus curiae* nos processos de fiscalização abstrata de constitucionalidade (GUSTAVO BINENBOJM, “A Nova Jurisdição Constitucional Brasileira”, p. 157/164, 2ª ed., 2004, Renovar; GUILHERME PEÑA DE MORAES, “Direito Constitucional/Teoria da Constituição”, p. 207/208, item n. 4.10.2.3, 4ª ed., 2007, Lumen Juris, v.g.), reconhecendo-lhe o direito de promover, perante a Corte Suprema, a pertinente **sustentação oral** (FREDIE DIDIER JR., “Possibilidade de Sustentação Oral do Amicus Curiae”, in “Revista Dialética de Direito Processual”, vol. 8/33-38, 2003; NELSON NERY JR./ROSA MARIA DE ANDRADE NERY, “Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante”, p. 1388, 7ª ed., 2003, RT; EDGARD SILVEIRA BUENO FILHO, “*Amicus Curiae*: a democratização do debate nos processos de controle de constitucionalidade”, in “Direito Federal”, vol. 70/127-138, AJUFE, v.g.).

24. Estão presentes, portanto, os requisitos legais que autorizam e justificam a legitimidade da **ANTC** e da **AMPCON** para o presente requerimento *amicus curiae* na ADI 4863 perante o STF.

## II. DO PREÂMBULO

25. O Congresso Nacional aprovou a Lei nº 12.618, de 2012, que autoriza o Poder Executivo federal a instituir a entidade fechada de previdência complementar do regime próprio de previdência dos servidores públicos civis e membros dos três Poderes da União, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União (TCU).

26. O Decreto nº 7.808, de 20 de setembro de 2012, cria a Funpresp-Exe, fundação com personalidade jurídica de direito privado vinculada ao Ministério do Planejamento. O normativo também prevê que o Ministério Público da União (MPU), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), as Casas Legislativas e o TCU poderão celebrar convênio de adesão com a Funpresp-Exe na qualidade de patrocinadores (artigo 5º).

27. A Resolução STF nº 496, de 26 de outubro de 2012, cria a Funpresp-Jud<sup>5</sup>, sob a forma de fundação com personalidade jurídica de direito privado vinculada ao Supremo Tribunal Federal (STF). A Resolução também prevê que o MPU, o CNMP, as

<sup>5</sup> Publicada no DJE/STF, n. 213, p. 1 em 29/10/2012.

Casas Legislativas e o TCU poderão celebrar convênio de adesão com a Funpresp-Jud na qualidade de patrocinadores (artigo 6º).

28. Em 31 de janeiro de 2013, o diretor da Diretoria de Análise Técnica da Previc aprovou, mediante a Portaria nº 44, publicada no DOU de 4 de fevereiro de 2013, o Regulamento do Plano Executivo Federal administrado pela Funpresp-Exe inscrita no CNPB nº 2013.0003-83, fixado o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para início do funcionamento. Nesse sentido, os servidores e membros de Poder que ingressarem no serviço público federal antes do funcionamento da entidade permanecerão vinculados ao regime próprio referido no artigo 40 da Constituição.

29. A ADI 4863 foi ajuizada pela **FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE OFICIAIS DE JUSTIÇA AVALIADORES FEDERAIS (FENASSOJAF)** e tem como relator o ministro MARCO AURÉLIO MELLO, que adotou o rito do artigo 12 da Lei nº 9.868, de 1999. A Advocacia-Geral da União apresentou sua manifestação em 6 de fevereiro de 2013, data em que os autos seguiram para vista da Procuradoria-Geral da República e produção de parecer.

30. O ponto nodal da Lei Federal impugnada consiste na inobservância dos pressupostos constitucionais que devem ser observados antes de a União, os Estados, o Distrito Federal e mais de 5,5 Municípios instituírem suas entidades fechadas de previdência complementar de natureza pública, para os servidores civis efetivos e membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e do TCU.

31. O pressuposto maior do artigo 202 da Constituição, replicado em seus parágrafos, diz respeito à necessidade de lei complementar para regulamentar especificamente a previdência complementar, o que se encontra pendente no que diz respeito à previdência complementar de natureza pública prevista para o regime próprio dos servidores efetivos civis e membros de Poder referido no artigo 40 da Lei Maior.

32. Por se tratar de instituição de entidade de natureza pública que integra a administração indireta, a interpretação conforme da redação conferida pela Emenda nº 41, de 2003, deve ser no sentido de que o artigo 40, § 15 da Constituição foi harmonizado com a previsão do artigo 37, inciso XIX, que exige lei específica - não lei complementar - para a criação de autarquia e autorização da instituição de fundação no âmbito da administração pública. Apenas isso.

33. Se, após a conclusão do julgamento da Ação Penal nº 470, for reconhecida a legitimidade da Emenda nº 41, de 2003, o artigo 40, § 15 da Constituição deve ser interpretado sob dois eixos interdependentes si:

- i. primeiro, deve o Congresso Nacional, a partir da conjugação dos pressupostos previstos nos artigos 40 e 202, regulamentar a previdência complementar de natureza pública prevista para os regimes próprios de previdência dos servidores efetivos civis e membros de Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante lei complementar especialmente desenhada para contemplar as especificidades do serviço público e da relação administrativa que o Estado estabelece com seus servidores e membros de Poder, sem perder de vista a autonomia dos entes da Federação para legislar sobre a matéria e os desafios do pacto federativo;

- ii. segundo, a partir da definição de normas gerais nacionais, o chefe do Poder Executivo de cada um dos mais de 5,5 mil entes da Federação autônomos pode ou não decidir encaminhar à respectiva Casa Legislativa projeto de lei ordinária com vistas a instituir a entidade fechada de previdência complementar de natureza pública, contemplando, apenas, os segurados do regime próprio de previdência pública.

34. A simetria invocada pelo Poder Constituinte Reformador na remissão, no que couber, do regime de previdência complementar de natureza pública aos pressupostos do artigo 202 da previdência complementar dos segurados do regime geral não ocorreu por acaso. Vários institutos do regime geral foram absorvidos nas Reformas de 1998 e 2003, daí a consciência de que a complexidade da instituição de previdência complementar do regime próprio de natureza pública não é atendida sem o *quorum* qualificado, evitando-se atropelos políticos com graves consequências futuras não apenas para os servidores públicos, mas, sobretudo, para o serviço público e para a política econômica.

35. Não é possível observar o disposto na cabeça do artigo 202 e seus parágrafos, como prevê explicitamente o artigo 40, § 15 da Constituição da República, sem passar pela necessidade de edição de normas gerais definidas por lei complementar específica para fixar os parâmetros da previdência complementar de natureza pública.

36. Se até mesmo a previdência complementar dos segurados do regime geral, pautada pela unicidade normativa e gestão centralizada na União (INSS), requer a regulamentação de normas gerais por lei complementar, de forma a conferir maior segurança e estabilidade jurídica ao regime, não há razão para a previdência complementar dos segurados dos regimes próprios de mais de 5,5 entes da Federação autônomos possa ficar à deriva normativa ou se reger por normas gerais que disciplinam a previdência complementar de natureza privada dos segurados do INSS.

37. Observar, no que couber, o artigo 202 e seus parágrafos implica, necessariamente, replicar, para fins de regulamentação da previdência complementar de natureza pública prevista para os servidores efetivos e membros de Poder, os mesmos pressupostos constitucionais exigidos para regulamentar a previdência complementar de natureza privada dos segurados do regime geral (INSS), sendo o principal deles a edição de normas gerais, que contemple a especificidade de cada regime, mediante lei complementar com vistas a garantir estabilidade jurídica ao sistema, o que se faz ainda mais necessário em se tratando de previdência complementar do regime próprio sujeita a legislação de milhares de entes da Federação autônomos.

38. Para tanto, devem o legislador e o intérprete preocupar-se em harmonizar tais pressupostos com as diretrizes maiores da Magna Carta, em especial os artigos 37 a 40, que preveem uma série de direitos e garantias aos servidores efetivos e membros de Poder que os colocam em posição diferenciada – nos benefícios, obrigações tributárias e sacrifícios profissionais – em relação aos agentes públicos segurados do regime geral e trabalhadores da iniciativa privada.

39. Questões de relevo entram nessa equação e precisam ser resolvidas por uma lei complementar federal: o arranjo-padrão a ser adotado na Federação, se planos de benefício definido ou contribuição definida (“puro CD”), ou ainda plano misto, levando-se em consideração as peculiaridades constitucionais dispensadas aos detentores de cargos

efetivos e membros de Poder; as normas gerais devem considerar, com o detalhamento suficiente, as especificidades do pacto federativo que marca singularmente o regime próprio dos entes da Federação; definir, com a clareza que a matéria exige, como se dará a “*portabilidade*” das contribuições previdenciárias (do servidor e patronal, devidamente atualizadas) recolhidas aos regimes próprios dos entes da Federação para a previdência complementar de outro ente, medida essencial para garantir os direitos constitucionais no caso de contagem de tempo recíproca.

40. As Leis Complementares nºs 108 e 109, de 2001, sobre as quais está alicerçada a norma impugnada, não disciplinam, nem de longe, essas questões que são específicas do pacto federativo e do regime administrativo a que estão submetidos os servidores efetivos e membros de Poder. O primeiro assegura autonomia político-administrativa à União, aos Estados, ao Distrito Federal e a mais de 5,5 mil Municípios, entes com competência para legislar sobre a instituição do seu regime próprio e, conseqüentemente, a respectiva previdência complementar; o segundo estabelece benefícios, obrigações e sacrifícios que são próprios da função pública.

41. Somente uma lei complementar específica poderá estabelecer normas gerais e impor ao Estado ou ao Município autônomo a entrega, de uma só vez, do saldo de todas as contribuições previdenciárias recolhidas pelo servidor e a respectiva patronal, devidamente atualizadas por índice nacionalmente padronizado, na hipótese de desligamento para posse em outro cargo inacumulável na administração federal ou outra administração sujeita à previdência complementar.

42. É essencial que a norma geral da previdência complementar de natureza pública também discipline outras questões cruciais antes de os entes da Federação instituírem as respectivas entidades fechadas, tais como:

- i. a impenhorabilidade do saldo da previdência complementar de natureza pública, já que o saldo da previdência complementar de natureza privada sujeita-se à penhora<sup>6</sup>;
- ii. a hipótese de extinção da entidade de previdência complementar, com a incorporação dos participantes ao regime próprio do ente da Federação;
- iii. a fixação de regras avançadas de transparência para avaliação dos ativos;
- iv. a representação dos Poderes e órgãos autônomos e seus servidores e membros de Poder nos órgãos decisórios, o que pressupõe, se observada a paridade garantida constitucionalmente, mais de 6 membros;
- v. os cuidados específicos com a taxa de desconto a ser adotada, de forma a abrandar os efeitos da volatilidade dos mercados nos níveis de contribuição; entre outros fatores que são específicos do setor público.

43. De igual importância, há necessidade de definir parâmetros para alocação estratégica dos recursos e sua distribuição pelas classes de ativos, sendo esse o ponto-chave da gestão da previdência complementar no longo prazo, pois define o perfil da relação retorno-risco do portfólio.

44. A lacuna legislativa sobre a extinção da entidade de previdência complementar dos segurados do regime próprio não é menos preocupante. Na ausência de normas gerais, há risco de que cada ente da Federação faça o que bem entender com a previdência de seus servidores e membros de Poder. É necessário, por exemplo, que a

<sup>6</sup> Cite-se RECURSO ESPECIAL nº 1.121.719 - SP - 2009/0118871-9 (STJ)

norma geral assegure, nacionalmente, que, na hipótese de extinção do fundo de previdência complementar, os participantes e assistidos deverão ser incorporados ao regime próprio do ente da Federação.

45. Outro aspecto fundamental da previdência complementar diz respeito à gestão de risco legal. A postura negligente que se verifica por parte dos entes da Federação é preocupante, já que qualquer falha nessa seara pode comprometer a credibilidade e até mesmo a continuidade da entidade fechada de previdência complementar. Tanto é assim que a própria Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc)<sup>7</sup> alerta os gestores do setor para os cuidados com a gestão do risco legal.

46. Tal gestão inclui a correta valorização e o adequado provisionamento de contingências judiciais. Segundo a Previc, os dirigentes devem agir de forma pró-ativa com o objetivo de resolver tempestivamente os conflitos existentes – entre estatutos, regulamentos e a legislação em vigor – e reduzir o valor da provisão contingencial.

47. Ao instituir a previdência complementar à revelia de normas gerais nacionais, a União fere esse que é o pressuposto essencial do sistema, influenciando Estados e Municípios. Patente os riscos do efeito multiplicador das leis instituidoras de previdência complementar no setor público.

48. Quanto maior for a adesão dos entes da Federação à previdência complementar, maior complexidade e conseqüentemente maior será dificuldade de equacionar os obstáculos decorrentes das distinções territoriais que começam a surgir, gerando incertezas para os servidores efetivos e membros de Poder. Está-se diante da total desordem no regime de previdência dos servidores públicos, o que precisa urgentemente ser estancado, sob pena de se instaurar um quadro de insegurança com elevado custo para o Poder Públicos por ocasião da reparação dos danos que essa desordem causará aos servidores e membros de Poder, como será demonstrado nesta petição.

### III. DOS FUNDAMENTOS DE INCONSTITUCIONALIDADE

#### III.1. Da Inexistência de Normas Gerais por Lei Complementar Específica

49. A inexistência de normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional para disciplinar a criação de entidades fechadas de previdência complementar de natureza pública para limitar os regimes próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e de mais de 5,5 mil Municípios é um dos pontos cruciais do debate da ADI em epígrafe.

50. Toda problemática decorre da leitura açodada que se faz do artigo 40, § 15 da Lei Fundamental, sem compreender o real alcance da norma reformulada em 2003. O Governo Federal resiste à única interpretação plausível, a de que o constituinte derivado poderia ter reproduzido os pressupostos do artigo 202 ao formular a nova redação do artigo 40, § 15; mas optou, como é de praxe, por adotar a técnica legislativa de fazer remissão no sentido de determina a observância, no que couber, de pressupostos expressos em outro dispositivo constitucional (artigo 202).

<sup>7</sup> Guia Previc Melhores Práticas em Fundo de Pensão. Brasília, 2010. Pg. 29. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/28/53/46179556.pdf>. Acesso em 26 dez 2012

51. Há consenso entre especialistas em previdência e administração pública acerca da exigência da edição de tais normas como pressuposto para a criação da entidade fechada de previdência complementar de natureza pública.

52. Artigo assinado pelo juiz do Trabalho, GUILHERME FELICIANO, o procurador da República ANDRÉ STEFANI BERTUOL, e outros autores (2011)<sup>8</sup> aponta que a reflexão sobre a previdência complementar dos regimes próprios passa pela análise minuciosa dos pressupostos do artigo 40, § 15 com os do artigo 202 da Constituição da República, sendo necessária a edição de lei complementar para estabelecer as normas gerais sobre a matéria. Para os autores, aplicar no que couber o artigo 202 da Constituição não significa aproveitar as Leis Complementares n<sup>os</sup> 108 e 109, de 2001, editadas com o fim específico de regulamentar a previdência complementar de natureza privada dos segurados do regime geral de que trata o artigo 201, organizado e mantido de forma centralizada pelo INSS. Eis o trecho que merece destaque:

“Para tentar driblar a exigência constitucional do artigo 202 da Lei Maior, o Poder Executivo federal pretende instituir uma entidade fechada de previdência complementar dos segurados do regime próprio da União sob a forma de fundação estatal de direito privado, buscando como fundamento as Leis Complementares n<sup>o</sup> 108 e 109, de 2001. Esses normativos, porém, não se prestam a direcionar a previdência complementar dos regimes próprios de mais de 5,5 mil entes da Federação autônomos. Tais Leis Complementares foram editadas exclusivamente para regulamentar a previdência complementar dos segurados do regime geral de previdência social referido no artigo 201 da Constituição.”

53. E assim concluem os autores alicerçados no magistério de HUMBERTO BERGMANN ÁVILA (Sistema Constitucional Tributário - 4<sup>a</sup> Ed. Rio de Janeiro. Saraiva: 2010):

“Ao determinar a observância do artigo 202, para fins de instituição da entidade fechada de previdência complementar do regime próprio, o legislador constituinte determina a edição de lei complementar para regulamentar o setor em toda Federação, pois sem essa medida poder-se-ia instaurar um quadro de total insegurança jurídica na Federação.

**Nada na ordem jurídica admitiria que a previdência complementar do regime geral, que é muito mais simples do ponto de vista da unicidade legislativa, tivesse de ser regulamentada por lei complementar, e a previdência complementar dos regimes próprios, pulverizada na Federação, pudesse operar sem uma norma geral que oriente mais de 5,5 mil entes da Federação autônomos.**

(...)

Não se trata de acrescentar coisa alguma e, sim, de atribuir à letra o significado que lhe compete: mais amplo aqui, estrito acolá. Com a

<sup>8</sup> BERTUOL, André Stefani; FELICIANO, Guilherme; MENEZES NETO, Almir Serra Martins; MOURA, Aline Teodoro; PEREIRA, Lucieni. Previdência Complementar do Regime Próprio de Previdência – Aspectos de Constitucionalidade. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15<sup>a</sup> Região / Escola Judicial do TRT – 15<sup>a</sup> Região; n. 41 jul./dez. 2012. Campinas/SP, 2012, pg 34-60. ISSN n<sup>o</sup> 1679-8694 & Tributação em Revista. Ano 17 - N<sup>o</sup> 60. Jul – Set 2011. Publicação do Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil – Sindifisco Nacional. ISSN 1809-3426. Disponível em: [http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15162%3Atributacao&catid=81%3Atributacao-em-revista&Itemid=94&lang=pt](http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15162%3Atributacao&catid=81%3Atributacao-em-revista&Itemid=94&lang=pt). Acesso em: 22 fev 2013.

redação dada ao artigo 40, § 15 da Constituição pela Emenda 41, o constituinte deixa claro que somente o titular do Poder Executivo no âmbito de cada ente da Federação pode iniciar o processo legislativo para criar a entidade fechada de previdência complementar do regime próprio, entidade esta que deve ser de natureza pública e a sua instituição deve observar, no que couber, os pressupostos estabelecidos no artigo 202, cuja regulamentação requer uma lei complementar específica que guarde relação e coerência com o regime-base que se pretende complementar.” (grifou-se).

54. A dicção dos procuradores regionais da República LAURO CARDOSO NETO e ZÉLIA PIERDONÁ<sup>9</sup> segue no sentido de que há necessidade de edição de normas gerais próprias para a previdência complementar de natureza pública prevista para servidores e membros de Poder, rechaçando a utilização das Leis Complementares n<sup>os</sup> 108 e 109, de 2001, para nortear toda a Federação. A tese está consignada no artigo “*A proteção previdenciária dos servidores públicos e a criação da previdência complementar*”, publicado na Revista Internacional Direito e Cidadania (2012), merecendo destaque a seguinte passagem:

“Com isso, algumas questões devem ser colocadas: em razão da mudança do preceito do § 15 do art. 40, acima transcrito, ainda há necessidade de edição de normas gerais, para a criação da previdência complementar no serviço público, por cada um dos entes federativos? Os preceitos dos parágrafos do art. 24 da Constituição são suficientes para se exigir a edição de uma norma geral, antes da edição de leis específicas de cada um dos entes federativos? E, finalmente, no caso de se entender que há necessidade de edição de normas gerais, as Leis Complementares 108 e 109 de 2001 podem ser utilizadas como normas gerais para a criação da previdência complementar pelos entes federativos? Na hipótese de se entender que elas não podem ser utilizadas, a lei a ser editada deve ser lei complementar ou pode ser lei ordinária?”

**Considerando as especificidades do preceito do § 15 do art. 40, especialmente a natureza pública da previdência complementar no serviço público, bem como a permissão de contagem recíproca do serviço público dos diferentes entes federativos, e também em relação ao tempo de serviço vinculado ao Regime Geral, conclui-se pela necessidade de normas gerais para se instituir a previdência complementar no serviço público, nos termos do §1º do art. 24 da Constituição.** Apenas após sua edição, pela União, é que podem ser instituídas as previdências complementares, pelos diferentes entes federativos.

Além disso, considerando o preceito do § 15 do art. 40 da Constituição, o qual estabelece que serão observadas, no que couber, as disposições do art. 202, a norma geral a ser editada pela União (§ 1º do art. 24) deve ser veiculada por meio de lei complementar. **Isso porque, o art. 202 da Constituição determina a utilização de lei complementar para regular normas relativas à previdência complementar. Com isso, a**

---

<sup>9</sup> CARDOSO NETO, Lauro e PIERDONÁ, Zélia. A proteção previdenciária dos servidores públicos e a criação da previdência complementar. Revista Internacional Direito e Cidadania (REID). ISSN nº 1983-1811. Fevereiro a maio de 2012. Disponível em: <http://www.reid.org.br/?CONT=00000300>. Acesso em: 22 fev 2013.

**lei a ser editada, preceituando normas gerais sobre a previdência complementar dos servidores públicos, deve ser lei complementar e não ordinária. Do contrário não serão observadas as disposições do art. 202.**

A criação da previdência complementar, por parte de cada um dos entes federativos, pode ser feita por meio de lei ordinária, a qual deve observar as disposições da norma geral, instituída pela União, na forma acima mencionada.

Assim, embora o § 15 do art. 40 da Constituição tenha deixado de prever expressamente a necessidade de edição de normas gerais em matéria de previdência complementar no serviço público, em razão do art. 24, § 1º, bem como das especificidades da previdência complementar no serviço público, antes da criação da previdência complementar pelos entes federativos, devem ser editadas normas gerais. As referidas normas devem ser observadas pelos entes federativos, quando da criação da previdência complementar dirigida a seus servidores.” (grifou-se)

55. As Leis Complementares nº 108 e 109, de 2001, como afirmam os procuradores da República, magistrados e demais autores, não foram concebidas de forma a contemplar as peculiaridades do pacto federativo brasileiro, das especificidades constitucionais e legais que permeiam o regime administrativo de contratação de servidores efetivos e membros de Poder, tampouco a natureza pública prevista explicitamente no texto constitucional, o que exige a fixação de parâmetros específicos quando da modelagem do arcabouço geral da previdência complementar dos regimes próprios.

56. Esse é um ponto de vista assentado na doutrina sem muitas digressões. Segundo Ibrahim (2008)<sup>10</sup>, a Lei Complementar nº 108, de 2001, dispõe sobre a relação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista e suas entidades fechadas de previdência complementar dos segurados do regime geral, de natureza privada.

57. O autor é claro ao afirmar que essa hipótese “*não se confunde com o patrocínio do Ente Público a sistema complementar do regime próprio de previdência*”. E segue de forma inequívoca: “*A LC nº 108/01 trata, em regra, das relações de complementação quando o regime básico é o RGPS.*”

58. Toda a previsão constante da Lei Complementar nº 109, de 2001, visa disciplinar a previdência complementar de natureza privada, organizada de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, administrado pelo INSS. É isso que está escrito de forma inequívoca no artigo 1º da Lei Complementar em comento, nada mais.

59. Nesse contexto, são contemplados os servidores temporários e ocupantes exclusivamente de cargos em comissão – também denominados servidores - segurados obrigatórios do regime geral de previdência social (INSS) por força do artigo 40, § 13 da Carta Política, cuja previdência complementar, de natureza privada, rege-se pelas Leis Complementares nºs 108 e 109, de 2001, que nada dispõem sobre as especificidades dos regimes próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

<sup>10</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 12ª Edição. Rio de Janeiro. Impetus, 2008. Pág. 681-682.

60. Daí a referência ao termo “servidores” quando da construção do artigo 31 da Lei Complementar nº 109, de 2001, já que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias e fundações públicas, podem instituir previdência complementar de natureza privada, organizada de forma autônoma ao regime geral (INSS), no contexto da política de pessoal voltada para os servidores temporários e ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, podendo contemplar, ainda, os empregados públicos contratados com amparo nos artigos 39 e 198, §§ 4º a 6º da Constituição da República, nas condições e limites fixados pela liminar concedida em sede da ADI nº 2135.

61. Em artigo conjunto, BERTUOL, FELICIANO e outros especialistas (*op. cit.*) defendem que não procede a alegação de que o artigo 31 da Lei Complementar nº 109, de 2001, faz menção a “**servidores**” da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e que por isso o artigo 202 trataria da previdência complementar dos segurados do regime próprio referido no artigo 40 da Carta Magna.

62. De acordo com os autores, se a previdência dos servidores efetivos civis e membros de Poder fosse idêntica à previdência dos segurados do INSS, o artigo 40 da Constituição da República restaria sem qualquer efeito sob o ponto de vista jurídico.

63. Explicam que a Lei Complementar nº 109, de 2001, foi editada pouco mais de dois anos após a promulgação das Emendas nºs 19 e 20, com as quais precisa ser analisada, sob pena de adotar linha de interpretação equivocada. Tais normativos foram formulados no contexto do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) da década de noventa e aprovados quase que *pari passu*.

64. Ressaltam que as Emendas nºs 19 e 20 disciplinam temas interdependentes, concebidos com o propósito de resolver os desajustes de ordem fiscal que marcaram a referida década. E esclarecem: de um lado, a Emenda nº 19 flexibilizou o regime jurídico único, conferindo nova redação ao *caput* artigo 39 da Constituição da República, que passou a permitir a contratação de empregados públicos na administração direta, autarquias e fundações públicas das três esferas de governo. O artigo, entretanto, foi alvo de ataque por vício formal em sede da ADI nº 2135, concedida, em agosto de 2007, a liminar pleiteada, por meio da qual foi restabelecida, com efeito *ex nunc*, a redação original do dispositivo em tela.

65. Impende destacar que o artigo 202 da Constituição prevê as mesmas restrições para a administração direta dos entes das três esferas de governo, suas autarquias e fundações públicas (pessoas jurídicas de direito público) e respectivas empresas públicas e sociedades de economia mista e empresas por elas controladas (pessoas jurídicas de direito privado) se relacionarem com as entidades fechadas de previdência privada na condição de patrocinadoras.

66. Essa previsão alinhada ocorre porque ambos os blocos (administração direta, autarquias e fundações de um lado, e empresas estatais de natureza privada de outro) podem instituir previdência complementar de natureza privada para os empregados públicos e servidores temporários e ocupantes exclusivamente de cargo em comissão previstos no artigo 40, § 13 da Carta Magna, todos vinculados ao regime geral de previdência social centralizado (INSS), independentemente da esfera de governo.

67. Não há, entretanto, nenhuma tentativa do constituinte de conferir o mesmo tratamento entre os segurados dos regimes próprio e geral de previdência social. Nada na ordem jurídica admitiria tamanha confusão, já que a própria Constituição da República

estabelece regimes totalmente diferenciados de contratação entre servidores efetivos/membros de Poder, servidores temporários e ocupantes exclusivamente de cargos em comissão e empregados regidos pela CLT, sendo essa a principal razão da diferença entre os dois regimes-básicos de previdência vigentes no país.

68. A referência que o artigo 202, §§ 3º e 4º da Lei Maior faz à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, suas autarquias, fundações e empresas estatais (dependentes ou não-dependentes), não significa sujeitar a previdência complementar dos servidores efetivos e membros de Poder às mesmas normas gerais norteadoras da previdência complementar de natureza privada, quis sejam, as Leis Complementares nºs 108 e 109, de 2001.

69. Dito em outras palavras: observar o artigo 202 da Constituição e seus parágrafos, no que couber, não significa aproveitar o conteúdo das leis complementares que regulamentaram a previdência complementar privada dos segurados do INSS, porque tais Leis não são suficientes para resolver as questões próprias do regime administrativo que o Estado estabelece com seus servidores e membros de Poder.

70. Estudos realizados, em 2005, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)<sup>11</sup> também reconhecem a necessidade de lei complementar específica para disciplinar a previdência complementar do setor público. Eis o trecho que merece ser analisado:

“Por outro lado, a regulamentação definitiva da Previdência Complementar Pública dependerá de **Lei Complementar específica** que o Executivo promete encaminhar ao Congresso até julho deste ano. Nesse regulamento, devem ser abordadas, de forma explícita ou implícita, várias hipóteses sobre as quais discutiremos adiante.” (grifou-se).

71. Há consenso de que o dispositivo constitucional exige, explicitamente, para fins de instituição da previdência complementar de natureza pública dos regimes próprios dos servidores efetivos civis e membros de Poder a observância, **no que couber**, dos pressupostos do artigo 202, sendo o principal deles - constante de sua cabeça - a regulamentação da respectiva matéria por meio de lei complementar a cargo do Congresso Nacional, pressuposto esse obrigatoriamente aplicável quando do disciplinamento da matéria prevista no artigo 40.

72. O Congresso Nacional, porém, ainda não editou a lei complementar especial que deve disciplinar, previamente, a organização e o funcionamento das entidades fechadas de previdência complementar de natureza pública para os regimes próprios dos entes da Federação, com vistas a cumprir um dos pressupostos do artigo 202 da Lei Fundamental, o qual deve ser aplicado quando da leitura e interpretação do artigo 40, §§ 14 e 15 do mesmo Diploma.

### III.2. Do Risco de Efeito Multiplicador na Federação

<sup>11</sup> RANGEL, Leonardo Alves. Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS E POUPANÇA DE LONGO PRAZO. Brasília, Fev 2005. Pág. 192-197. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_10/ENSAIO3\\_Leonardo.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_10/ENSAIO3_Leonardo.pdf). Acesso em 25 fev 2013.

73. Conflitos jurídicos com elevado potencial de efeito multiplicador não raras vezes estão na base da fundamentação para concessão de medida cautelar pelo STF de forma a evitar danos irreparáveis.

74. O Projeto de Lei nº 1.992, de 2007, que resultou na criação da Funpresp na esfera federal, teve efeito multiplicador imediato. Em dezembro de 2011, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo aprovou a Lei nº 14.653, que autoriza o Poder Executivo a instituir a previdência complementar do regime próprio de previdência dos servidores públicos civis e membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que ingressarem no serviço público estadual a partir da criação da entidade. Ficaram de fora da abrangência da previdência complementar os militares do Estado de São Paulo.

75. Seguindo na mesma trilha, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro aprovou a Lei nº 6.243, de 21 de maio de 2012, instituindo o regime de previdência complementar no âmbito do Estado para servidores efetivos civis e membros de Poder.

76. Tanto a Lei Paulista quanto a Fluminense possibilitam que os Municípios firmem convênio de adesão com o fundo de previdência estadual, o que vai de encontro às normas gerais de previdência do setor público (Lei nº 9.717, de 1998).

77. A Lei Paulista vai além, permitindo, ainda, a adesão de parlamentares estaduais e municipais, servidores temporários e ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, além de empregados públicos contratados pelos órgãos da administração direta, autarquias e fundações públicas estaduais e municipais, ainda que todos esses agentes não tenham qualquer vínculo com o regime próprio de que trata o artigo 40 da Constituição.

78. Há, nesse ponto, uma inovação que subverte a lógica dos artigos 40, § 13 e 201 da Magna Carta, pois todos esses agentes públicos - parlamentares, servidores temporários e empregados públicos -, caso não sejam ocupantes de cargo efetivo, são segurados obrigatórios do regime geral de previdência social, este organizado e mantido de forma centralizada na União e administrado pelo INSS. Para esses agentes, o artigo 202 prevê a possibilidade de instituição de entidade fechada de previdência complementar de natureza privada, com diversas restrições dispostas neste comando que não são aplicáveis aos servidores efetivos e membros de Poder em decorrência dos regimes diferenciados de contratação.

79. A exigência de normas gerais por lei complementar se presta, exatamente, para evitar distinções territoriais. Matéria semelhante é enfrentada pelo STF no âmbito da ADI nº 4043, em cujo contexto a Advocacia-Geral da União (AGU) e a Procuradoria-Geral da República (PGR) se manifestaram pela inconstitucionalidade da lei estadual catarinense que dispõe sobre aposentadoria especial sem que haja lei complementar federal disciplinando as normas gerais, como requer o artigo 40, § 4º da Constituição da República.

80. No caso em referência, o procurador-geral da República entendeu que os padrões diferenciados de contagem (aposentadoria especial) devem atender a critérios de âmbito nacional.

81. Não fosse assim, sistemáticas locais criariam universos absolutamente distintos para classes similares de servidores, a depender as distinções unicamente de um critério territorial. Ressalta que o comportamento estadual propiciaria quadro de diferenciação desarrazoado, pugnando pela procedência da ADI nº 4043, exatamente o que

ocorrerá se cada Estado e mais de 5,5 mil Municípios puderem instituir suas entidades de previdência complementar a seu bel-prazer.

82. A multiplicidade de regimes previdenciários complementares que poderia advir nas cidades paulistas e fluminenses - e, se o modismo pegar, nos demais Estados e Municípios da Federação -, constitui risco extremado, o que levou o constituinte, a partir do paralelismo explícito com o artigo 202, a subordinar a matéria à lei complementar a cargo do Congresso Nacional, como o fez no caso das aposentadorias especiais.

83. Um dos argumentos que corrobora a necessidade de normas gerais específicas para a matéria reside no artigo 24, da Constituição da República, que define a competência concorrente da União para legislar sobre normas gerais de previdência (XII e §1º).

84. E por se tratar de matéria que a própria Carta Política reclama lei complementar, não há possibilidade de os Estados e o Distrito Federal suprirem a lacuna, até então deixada pelo Congresso Nacional, no exercício da competência concorrente, pois é a própria Constituição que requer lei complementar de forma explícita (PIERDONÁ & CARDOSO, *op. cit.*).

85. A superveniência de lei complementar federal sobre normas gerais, apta a suspender a eficácia das leis estaduais e municipais no que for contrário, pode acarretar enorme insegurança jurídica e na vida de milhares de servidores e membros de Poder ativos e aposentados do serviço público paulista e fluminense, sem perder de vista os potenciais danos ao erário em decorrência do pagamento de passivos contingentes provenientes de decisões judiciais, sem que haja contribuições previdenciárias suficientes para tanto, o que gerará, sem dúvida alguma, “déficits” fiscais para o Estado e seus Municípios.

86. De forma bastante similar às aposentadorias especiais, a norma consubstanciada nos artigos 40, § 15 e 202, da Lei Fundamental, reclama e necessita, para efeito de sua plena aplicabilidade, de integração normativa, a ser operada, mediante adequada intervenção legislativa do Congresso Nacional (interposição *legislatoris*), pela edição de lei complementar reclamada de forma explícita, que constitui o único e exclusivo instrumento juridicamente idôneo e apto a fixar os parâmetros próprios para os entes da Federação instituírem suas previdências complementares de natureza pública.

87. Se a União, os Estados e os mais de 5,5 mil Municípios puderem instituir, ao bel-prazer, isoladamente ou de forma consorciada, previdência complementar para os servidores efetivos e membros do Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Tribunais de Contas, cada grupo com regras convenientes aos interesses dos entes conveniados, ter-se-á potencializada a chance de, em breve, instaurar-se uma verdadeira “*babel previdenciária*” no País, com riscos econômicos e sociais que não podem passar ao largo do Poder Judiciário.

88. Permitir que cada um dos Estados e dos mais de 5,5 mil Municípios autônomos brasileiros possa estabelecer suas próprias regras de previdência complementar para os servidores efetivos e membros de Poder é fator que potencializa a confusão.

89. Como dito, somente lei complementar federal, editada com fundamento no artigo 40, § 15 da Carta Política - observada a remissão que dispõe sobre a aplicação dos pressupostos do artigo 202 -, poderá dispor sobre normas gerais que imponham aos entes

da Federação a obrigatoriedade de ressarcimento aos servidores efetivos e membros de Poder dos valores referentes às contribuições previdenciárias (do servidor e patronal) recolhidas aos regimes próprios de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, devidamente corrigidas, segundo metodologia nacionalmente uniformizada, para que os respectivos segurados não sejam lesados em seus direitos à seguridade social.

90. Sem a observância do pressuposto constitucional que exige regulamentação da matéria por lei complementar nacional, tem-se o risco de se instaurar um quadro de total insegurança jurídica na Nação, com incalculáveis prejuízos para os servidores efetivos civis e membros de Poder que, durante suas trajetórias profissionais, podem migrar - vertical e horizontalmente - entre os entes das três esferas de governo, sendo-lhes assegurado constitucionalmente o direito à contagem de tempo recíproca (artigo 40, § 9º).

### **III.1. Da Falta de Normas de Portabilidade das Contribuições Recolhidas ao Regime Próprio para Funpresp**

91. Um dos pressupostos da previdência é o recolhimento de contribuições por longo prazo para posterior usufruto. Até que o benefício seja reconhecido, entretanto, pode haver diversas mudanças de rumo, tanto na legislação, quanto nos arranjos financeiros. Na previdência complementar esse fator é de veras importante, permitindo ao participante, no caso de insatisfação, migrar para outro provedor.

92. No plano da previdência complementar de natureza privada, por exemplo, o artigo 14 da Lei nº 109, de 2001, assegura o recebimento, de uma só vez, do valor acumulado pelo participante para aportar em outro plano (II), além do resgate da totalidade das contribuições vertidas ao plano pelo participante, descontadas as parcelas do custeio administrativo (III). Isso porque o aporte da integralidade das reservas, de uma só vez, de um plano para outro é essencial para garantir uma rentabilidade razoável.

93. Essa modelagem funciona sem prejuízo aos participantes, visto que todos são segurados do regime geral (INSS), marcado pela unicidade legislativa e de gestão, centralizada na União.

94. Na esfera pública, a operacionalização da “portabilidade” entre os regimes próprios de previdência dos servidores é infinitamente mais complexa, dada a multiplicidade de regimes dos entes da Federação, que são autônomos para legislar e instituírem ou não a previdência complementar de natureza pública.

95. Soma-se a isso os aspectos políticos que permeiam as decisões de caráter financeiro, especialmente quando está em jogo a possibilidade de transferência de recursos dos Estados e Municípios para União, como é natural que ocorra com a compensação previdenciária entre os regimes próprios.

96. Não por acaso, a compensação financeira previdenciária entre os regimes próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nunca saiu do papel, a despeito da exigência do artigo 8º-A da Lei nº 9.796, de 1999, com redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001, sem que nenhuma medida concreta para viabilizar

o cumprimento desse dispositivo<sup>12</sup> tenha sido adotada pela União, que se mantém inerte há mais de uma década.

97. Pois bem. No Estado ou Município que mantém, cada qual, regime próprio organizado sob a ótica da repartição simples, as contribuições são recolhidas e mensalmente destinadas ao custeio dos benefícios previdenciários, sem que haja reserva financeira para o ente da Federação devolver ao segurado, de uma só vez, o saldo das contribuições atualizado para fins de aporte na previdência complementar inaugurada pela União e pelos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

98. A isso se convencionou chamar de “*portabilidade*” das contribuições do regime próprio para a previdência complementar, sem a qual é inviável o servidor e membro de Poder migrar de um órgão para a estrutura de outro ente da Federação sem amargar prejuízos de grande proporção e incerteza. As Leis Complementares n<sup>os</sup> 108 e 109, de 2001, todavia, não dispõem sobre operações dessa natureza eminentemente pública.

99. Para tentar mascarar o efeito perverso que decorrerá da migração dos servidores e membros de Poder entre os órgãos de diferentes entes da Federação, sem nenhuma garantia de receber as contribuições (do servidor e patronal) recolhidas durante anos, foi previsto o artigo 22 da Lei n<sup>o</sup> 12.618, de 2012, nos seguintes termos:

“Art. 22. Aplica-se o **benefício especial** de que tratam os §§ 1<sup>o</sup> a 8<sup>o</sup> do art. 3<sup>o</sup> ao servidor público titular de cargo efetivo da União, inclusive ao membro do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, oriundo, sem quebra de continuidade, de cargo público estatutário de outro ente da federação que não tenha instituído o respectivo regime de previdência complementar e que ingresse em cargo público efetivo federal a partir da instituição do regime de previdência complementar de que trata esta Lei, considerando-se, para esse fim, o tempo de contribuição estadual, distrital ou municipal, **assegurada a compensação financeira de que trata o § 9<sup>o</sup> do art. 201 da Constituição Federal.**” (grifou-se).

100. Essa previsão é simplesmente vergonhosa. Não resolve, nem de longe, a necessidade de “*portabilidade*” das contribuições recolhidas - e as que deveriam ter sido recolhidas - ao regime próprio de previdência estadual ou municipal para a previdência complementar federal (Funpresp).

101. A uma, porque a “*portabilidade*”, que é um dos aspectos essenciais da previdência complementar, pressupõe transferência, **de uma só vez**, do saldo das reservas financeiras de uma previdência para outra, sem a qual torna-se impossível auferir razoável rentabilidade no modelo de capitalização.

102. A duas, porque a previsão do artigo 201, § 9<sup>o</sup> da Constituição não se presta a resolver questões espinhosas da “*portabilidade*” dos saldos entre os regimes próprios de previdência dos entes das três esferas de governo e a previdência complementar federal ou de outro ente da Federação.

103. É visível que a regra do artigo 22 da Lei impugnada foi concebida com o propósito de mascarar sérios prejuízos a que os futuros servidores e membros de Poder

<sup>12</sup> Lei n<sup>o</sup> 9.796, de 1999: “Art. 8<sup>o</sup>-A. A **compensação financeira entre os regimes próprios de previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, na hipótese de contagem retroproca de tempos de contribuição, obedecerá, no que couber, às disposições desta Lei. (Incluído pela Medida Provisória n<sup>o</sup> 2187-13, de 2001)”

serão submetidos, em especial os magistrados, cuja ascensão na carreira se dá, não raras vezes, com a migração da esfera estadual para a federal.

104. Em 2012, os ministros do STF provenientes das carreiras estaduais correspondiam 45% da composição da Corte Suprema, o que é bastante significativo. No STJ, dos atuais 29 ministros nomeados, 14 (ou 48%) provêm das carreiras estaduais, e dos 4 ministros convocados, 3 são das carreiras estaduais, o que certamente ficará comprometido a partir da Funpresp que a União acaba de instituir.

105. **Nesse cenário de balbúrdia jurídica e incertezas, qual magistrado ou membro do Ministério Público deixará sua aposentadoria do regime próprio do Estado para ingressar nos Tribunais federais e se sujeitar aos riscos da Funpresp?**

106. A extensão da regra do benefício especial para tentar camuflar a falta de “portabilidade” dos recursos integrais recolhidos aos regimes próprios dos Estados e Municípios para a Funpresp cria uma cortina de fumaça que apenas escamoteia a problemática que surgirá logo adiante, no momento da aposentadoria dos servidores e membros de Poder que migrarem das esferas estadual e municipal para a federal.

107. Com aporte irrisório de valores da compensação financeira previdenciária mês a mês, não há como auferir ganho algum no mercado de capitais de forma a tentar compensar a subavaliação do papel da União na condição de patrocinadora, que reduzirá sua contribuição patronal de 22% para 8,5% incidente sobre a maior parte da remuneração dos servidores e membros de Poder.

108. Isso significa subavaliar a contribuição patronal da União em 13,5 pontos percentuais que deveriam incidir sobre a maior parte da remuneração daqueles que recebem pelo valor do “teto” constitucional.

109. Dito em outras palavras, a União reduzirá a sua condição de patrocinadora sobre a maior parte (R\$ 23.900,29) da remuneração do agente que recebe o “teto remuneratório”, perda que dificilmente será recuperada com o aporte fragmentado, mês a mês, das contribuições previdenciárias recolhidas pelos servidores aos regimes próprios dos Estados e Municípios.

110. Por outro lado, impende frisar que a previsão do artigo 201, § 9º da Constituição tem por finalidade assegurar a compensação previdenciária entre o regime geral e os regimes próprios e entre os regimes próprios dos diversos entes da Federação, sem que haja qualquer transferência de risco para o servidor. Tal compensação visa, inclusive, assegurar o direito do servidor de migrar de um órgão para outro, independentemente da esfera de governo e ente da Federação, o que passará a ficar comprometido com a Funpresp e diversas outras entidades de previdência complementar estaduais e municipais que vierem a ser instituídas.

111. A previdência complementar, cuja formação de reserva passa por arriscadas apostas de um volume considerável de recursos no mercado de capitais, não gera bons resultados com a compensação financeira previdenciária de pequenos valores transferidos de um ente para o outro mês a mês. Nessas bases, o segurado sem dúvida alguma terá prejuízos irreparáveis, o que não pode passar ao largo do Poder Judiciário.

#### III.4. Da Natureza Jurídica Pública da Previdência Complementar do Regime Próprio

112. A natureza jurídica da fundação instituída para organizar a previdência complementar dos servidores efetivos e membros de Poder é outro ponto crucial do figurino inovador da Funpresp. A Lei nº 12.618, de 2012, autoriza o Poder Executivo a criar entidade fechada de previdência complementar do regime próprio dos servidores efetivos e membros de Poder sob a forma de fundação pública com personalidade jurídica de Direito Privado.

113. De um lado, o legislador federal, na tentativa de conferir um “*verniz publicístico*” à entidade fechada de previdência complementar, “batiza” a entidade de natureza pública. Porém, o seu conceito fica limitado à sujeição às normas gerais de licitações e contrato, à realização de concursos públicos e à ampla divulgação das informações da entidade em meios oficiais e eletrônicos.

114. Em apertada síntese, as pretensões com o modelo idealizado são as seguintes:

- i. driblar as normas de orçamento e finanças públicas no que convier;
- ii. excluir as despesas dessas entidades do limite de despesa com pessoal fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal;
- iii. afastar o “teto remuneratório” constitucional dos participantes dos Conselhos e Comitês, assim como dos empregados da entidade, mesmo que o pagamento seja custeado com recursos públicos das contribuições dos participantes e patronal;
- iv. seguir as regras de licitações e contratações que forem instituídas para as empresas estatais com fundamento no artigo 173, § 1º da Constituição;
- v. construir um modelo alternativo para contratação de pessoal sob regime celetista, driblando a decisão do STF na ADI 2.135-4, que restabeleceu o regime jurídico único previsto no artigo 39 da Constituição;
- vi. estabelecer e alterar remuneração dos integrantes dos Conselhos e Comitês por ato infralegal.

115. Mas o que se pretende, na verdade, é jogar para escanteio o princípio da legalidade a que está submetida toda administração direta, autarquias e fundações públicas.

116. Um dos objetivos com essa medida é disciplinar, à revelia do Congresso Nacional, aspectos relevantes do funcionamento da Funpresp por regulamento (infralegal) a ser editado pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), autarquia que opera segundo os mandamentos *sacrossantos* exclusivos do Poder Executivo federal, ferindo, no que tange à Funpresp, a independência dos Poderes e a autonomia dos órgãos com poder de *autogoverno*, que só devem se sujeitar à Constituição da República e às leis que não lhe forem conflitantes.

117. Por ato infralegal, a Previc poderá aumentar a alíquota dos participantes, como procedem a PREVI, FUNCEF, PETROS, determinar a redução ou a retirada de patrocínio da União e até mesmo a extinção de uma entidade que integra a administração pública federal (Funpresp), entre outras ações que materializam a usurpação do poder legiferante do Congresso Nacional, além de ferir a independência dos demais Poderes e autonomia dos órgãos com poder de *autogoverno* (TCU e MPU), que ficarão sujeitos aos

mandamentos normativos de uma autarquia federal vinculada ao Poder Executivo, mais especificamente ao Ministério da Previdência Social (MPS).

118. O novo figurino administrativo também visa, na prática, conferir à Funpresp o mesmo regime jurídico das empresas estatais de direito privado que exploram atividade econômica nos termos do artigo 173 da Carta Política, corrompendo os propósitos da seguridade social confessados na Carta da República, além de inovar em figurino não previsto constitucionalmente.

119. Não é novidade esse tipo de tentativa no sentido de criar fundações estatais de natureza privada para realizarem, no seio da administração pública, atividade estatal à semelhança dos figurinos previstos exclusivamente para a exploração de atividade econômica pelo Estado, tendo sido objeto do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 92, de 2007, o qual foi prontamente atacado por Representação do Ministério Público Federal<sup>13</sup>.

120. O procurador-geral da República também se manifestou de forma contrária no parecer exarado no âmbito da ADI nº 4.197, contra o figurino de fundação estatal de direito privado. A matéria também foi discutida, em 2007, no IX Encontro da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF (5ª CCR – Patrimônio Público)<sup>14</sup>, que concluiu, por unanimidade, pela impropriedade da proposta. As jurisprudências do STF e STJ são pacíficas no sentido de atacar a tentativa de atribuir à fundação pública a natureza privada. Cite-se o RE nº 215.741/SE, ministro MAURÍCIO CORREA (Julgamento 30/03/1999, Segunda Câmara), assim como a Súmula STJ nº 324.

121. É evidente que a finalidade, a origem das contribuições, aportes financeiros da União e o regime administrativo de tutela absoluta a que a entidade fechada de previdência complementar do regime próprio está submetida são essencialmente públicos, como, aliás, estabelece explicitamente o artigo 40, § 15 da Constituição da República.

122. A natureza pública permite, por exemplo, que a instituição da entidade fechada de previdência complementar, nos moldes do artigo 40, §§ 14 e 15 da Carta Magna, interfira no valor das aposentadorias e pensões pagas pelo regime próprio assegurado aos servidores efetivos e membros de Poder, as quais poderão ser limitadas ao “teto” do INSS (R\$ 4.159,00).

123. Nada na ordem jurídica admitiria que a simples criação de uma entidade fechada, ainda que batizada de pública para mascarar sua essência privada, pudesse impor limites ao regime próprio de previdência, cujo aparato é fundamentalmente direcionado pelas normas de Direito Público.

124. Outra questão de relevo diz respeito à extinção da entidade fechada de previdência complementar de natureza pública, hipótese que exige a incorporação dos participantes (contribuintes ativos) e assistidos (aposentados e pensionistas) ao regime próprio assegurado constitucionalmente (artigo 40, *caput*), com a necessária extinção do limite dos benefícios que porventura tenha sido adotado por ocasião da instituição da referida entidade (§ 14).

---

<sup>13</sup> Representação do MPF contra PLP 92, de 2007. Disponível em: [http://ccr5.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/publicacoes-diversas/docs-publicados-2008/fundacao\\_estatal\\_prsc.pdf](http://ccr5.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/publicacoes-diversas/docs-publicados-2008/fundacao_estatal_prsc.pdf). Acesso em 22 fev 2013.

<sup>14</sup> Resultado da Plenária sobre Fundação Estatal. [http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/pfdc/temas-de-atuacao/saude/fundacao-estatal/atuacao-do-mpf/lXencontro5ccr\\_fundacao-estatal.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/pfdc/temas-de-atuacao/saude/fundacao-estatal/atuacao-do-mpf/lXencontro5ccr_fundacao-estatal.pdf). Aceso em 22 fev 2013.

125. Para conhecer bem o espírito do legislador constituinte no que tange à natureza jurídica das entidades fechadas de previdência complementar dos regimes próprios dos entes da Federação, vale consultar a tramitação das Propostas de Emenda à Constituição (PEC) nº 40 e 67, de 2003, que resultaram na Emenda 41 e alteraram a redação do artigo 40, § 15 da Constituição.

126. Por meio da apresentação da **Emenda de Redação nº 251** (anexa às fls. 615 a 626, em 12/09/2003, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal), o então Senador TASSO JEREISSATI propôs a retirada da “**obrigatoriedade de as entidades de previdência complementar dos servidores públicos serem de natureza pública**”. Essa Emenda, porém, foi rejeitada sob a justificativa de que a “**natureza pública dessas entidades deve ser mantida tendo em vista serem patrocinadas por entes de direito público**”, conforme consignado no Relatório do relator, senador TIÃO VIANA.

127. Trata-se de garantias que precisam ser asseguradas àqueles que exercem, com os poderes que o Estado lhes confere, função tipicamente pública, não como forma de privilégio, mas como meio de assegurar aos cidadãos a isenção e a imparcialidade necessárias no trato da coisa pública. Tudo isso exige um regime de tutela administrativa que, no ordenamento jurídico brasileiro, é regido sob o manto da natureza pública.

128. De acordo com o Voto do senador PEDRO TAQUES (ex-procurador regional da República) para tais fundações terem natureza pública, por qualquer hermenêutica racional, ao Estado caberá a assunção de responsabilidades que, no caso da administração pública, são objetivas (por força do artigo 37, § 6º da Constituição). Ressalta-se que, por esse mandamento, não apenas as pessoas jurídicas de direito público respondem pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, mas também as de direito privado prestadoras de serviços públicos<sup>15</sup>.

129. Nesse sentido, a evasiva de registrar no mesmo dispositivo que tais entidades teriam “personalidade jurídica de direito privado” implica contradição ínsita ao próprio texto da lei, tornando-a inconsistente em termos lógicos e forçando a inevitável judicialização de seus atos, por deficiência insanável do seu próprio estatuto criador.

### III.5. Subavaliação do Financiamento da União para Previdência dos Servidores e Impactos Fiscais

130. A subavaliação das contribuições patronais para a manutenção da previdência do servidor público civil federal e membro de Poder é, sem dúvida, um dos pontos mais preocupantes do novo modelo inaugurado com a aprovação da Funpresp, podendo comprometer o princípio constitucional da irredutibilidade de salários e o direito à manutenção permanente do valor real dos benefícios, em especial para as carreiras típicas, que se submetem a sacrifícios em nome do Estado.

<sup>15</sup> FELICIANO, Guilherme Guimarães, Juiz do Trabalho, Professor de Direito e Seguridade Social da Universidade de São Paulo e Membro da Comissão Legislativa da Anamatra, em audiência pública realizada pela Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal em 19/03/2012: “Discutir natureza pública é discutir a responsabilidade que o Estado terá com respeito a estes direitos previdenciários”, revelou. “A União não bancará a Funpresp, o que revela uma contradição interna do discurso do Governo Federal, que vaticina uma Funpresp exitosa e gigantesca (“o maior fundo de pensões da América Latina”), mas não assume sequer parcialmente os riscos de eventual malogro. Ora, se o fundo deve ter natureza pública (art. 40, par. 15, da CRFB), então está claro que deve engendrar algum nível de responsabilidade pública, o que simplesmente não está no PLC n. 02/012”, afirmou Feliciano. Disponível em: <http://www.pelegrino.net.br/noticias/ver/2012/03/20/anamatra-alerta-pararesponsabilidade-da-uniao-sobre-o-funpresp>. Acesso em: 22 fev 2013.

131. Trata-se de direitos sociais e, nessa qualidade, estão igualmente sob o manto do artigo 60, § 4º, inciso IV, da Carta Política, conforme destaca o juiz do Trabalho GUILHERME FELICIANO (2005)<sup>16</sup>.

132. Na prática, com a criação da Funpresp, seja sob a forma de um ou três fundos, a União reduz a sua participação, na condição de patrocinadora, dos atuais R\$ 6.173,04 que recolhe ao regime próprio sobre a remuneração do “teto” (R\$ 28.059,29) para apenas R\$ 3.300,02 (no máximo). Deste montante, R\$ 914,98 serão recolhidos ao regime próprio (27,72%) e R\$ 2.385,04 para a Funpresp (72,27%), os quais, no último caso, serão aplicados no arriscado mercado de capitais.

133. Esse padrão de financiamento a que a União se submeterá, de contribuição patronal máxima de R\$ 3.300,02, é muito abaixo do que se submetem as empresas privadas e estatais federais, que recolhem pesadas contribuições ao regime geral organizado pelo INSS que podem ultrapassar a casa dos R\$ 9 mil mensais, no caso de empregado que exerça atividade de risco e receba salário no mesmo patamar do “teto” do funcionalismo público.

134. Com o novo figurino previdenciário do setor público, as atuais contribuições recolhidas ao regime próprios, da ordem de **R\$ 9.259,56** mensais, cairão para **R\$ 1.372,47**, desequilibrando, inevitavelmente, o resultado previdenciário-fiscal com o crescimento do número de aposentados e pensionistas a partir de agora.

135. **Isso representa subtrair, no limite remuneratório, R\$ 7.870,00 (85%) das contribuições previdenciárias de cada servidor anteriormente aportadas no regime próprio, que serão lançadas no arriscado mercado de capitais.**

136. Estudos do Ipea<sup>17</sup>, porém, apontam para necessidade de uma contribuição muito maior do que os 7,5% ou 8,5% que a União aportará na Funpresp.

137. Na Holanda<sup>18</sup>, cujo sistema previdenciário foi usado como paradigma pelo governo brasileiro para aprovar a Funpresp, o padrão contributivo é de dois para um. A contribuição do servidor é de 8% (1/3) e a do Estado é de 16% (2/3), perfazendo o total de 24%.

138. Essas contribuições [na Holanda] são destinadas, apenas, ao custeio dos benefícios programados (aposentadorias por idade ou tempo de contribuição). A cobertura dos benefícios de risco (aposentadoria por invalidez e pensão por morte), ponto crucial na modelagem da política previdenciária do setor público, é financiada com fontes adicionais de recursos.

139. Países que há anos ocupam o topo do *ranking* do desenvolvimento econômico mundial (Alemanha, Estados Unidos, Japão, Suécia, Suíça e Reino Unido) buscam medidas ainda mais protetoras para os participantes da previdência complementar. Além de adotarem modelos de “**benefício definido**” (BD), esses países possuem

<sup>16</sup> FELICIANO, Guilherme Guimarães. **Magistratura, previdência social e constitucionalidade**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 709, 14 jun. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/6873>>. Acesso em: 26 dez 2012.

<sup>17</sup> RANGEL, Leonardo Alves. Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS E POUPANÇA DE LONGO PRAZO. Brasília, Fev 2005. Pág. 192-197. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_10/ENSAIO3\\_Leonardo.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_10/ENSAIO3_Leonardo.pdf). Acesso em 22 fev 2013.

<sup>18</sup> ANFIP, Seminário aborda Previdência na Holanda. Brasília, 2011. Disponível em: [http://www.anfip.org.br/publicacoes/noticias/publicacoes\\_noticiasindex.php?id=22871](http://www.anfip.org.br/publicacoes/noticias/publicacoes_noticiasindex.php?id=22871). Acesso em: 22 fev 2013.

esquemas garantidores da previdência complementar com a finalidade de proteger os benefícios em caso de dificuldades do patrocinador do plano ou crises financeiras.

140. A criação da Funpresp também segue na contramão do que se pratica no setor privado interno. No Brasil<sup>19</sup>, os planos BD corresponderam a 77,39% do estoque de ativos de R\$ 410,5 bilhões ao final de 2010, enquanto os planos CD a 7,8% e os planos de “contribuição variável” (CV) a 14,8%. A preferência pelos planos BD não é por acaso, mas nada disso foi considerado pelo Congresso Nacional.

141. Em contrapartida, essa redução do volume de contribuições previdenciárias recolhidas ao regime próprio de previdência pública exigirá um aporte, cada vez mais, de recursos do Tesouro Nacional para cobertura das aposentadorias e pensões que vierem a ser concedidas nos próximos 35 anos. Esse é o chamado “**custo de transição**” que incorporar-se-á à despesa com pessoal para fins de apuração do limite fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

142. Segundo dados extraídos dos Relatórios de Gestão Fiscal<sup>20</sup> dos Tribunais do Poder Judiciário e do MPU, referentes a 2011, as aposentadorias e pensões desses dois setores totalizaram R\$ 5.188.434.783,45, dos quais R\$ 4.843.350.247,63 foram pagos com recursos das próprias contribuições previdenciárias. A soma das aposentadorias e pensões custeadas com recursos do Tesouro Nacional foi de apenas R\$ 345.084.535,82, o que demonstra um equilíbrio previdenciário de **93,35%**.

143. Criada a Funpresp, porém, esse resultado previdenciário positivo do Poder Judiciário e do MPU se inverte em curto espaço de tempo, já que as contribuições dos novos servidores e membros de Poder não mais custearão as aposentadorias dos atuais por um longo período de transição (35 anos), destinando-se ao arriscado mercado de títulos, cujo principal tomador será o próprio Governo, que aumentará a dívida pública federal.

144. Com a inversão do perfil financeiro-previdenciário e todos os seus impactos na apuração da despesa líquida com pessoal, tem-se aumentado o risco de os cerca de 70 Tribunais do Judiciário da União e o MPU descumprirem os limites fixados nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, já que qualquer pagamento de inativo e pensionista com recursos do Tesouro Nacional (hoje da ordem de 6%) pressiona a despesa líquida considerada para fins de apuração dos limites.

145. Esse custo não produzirá reflexos apenas no caixa federal, mas, sobretudo, no plano fiscal, com a sua incorporação na despesa líquida de pessoal, o que poderá levar os Poderes e órgãos federais ao descumprimento dos limites de pessoal fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sem que as medidas aprovadas apresentem nenhum estudo sobre esse impacto, nem mesmo no curto prazo.

146. O risco de descumprimento do limite-percentual dos Tribunais do Judiciário da União não é uma hipótese remota, havendo experiência bastante recente nesse sentido. Em 2009, a despesa líquida com pessoal do **TRT-22ª Região** ultrapassou o patamar de 90%, o que ensejou expedição de alerta por parte da Corte de Contas, conforme Acórdão nº 2.917/2009-TCU/Plenário.

<sup>19</sup> Previdência Complementar - Estatística Mensal da Previc. Brasília, dezembro de 2010, Gráfico 2.2.3 – Evolução dos recursos garantidores dos planos previdenciais, por modalidade (em R\$ bilhões nominais), Pag. 12. Disponível em: [http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3\\_110518-175204-777.pdf](http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_110518-175204-777.pdf). Acesso em: 22 fev 2013.

<sup>20</sup> Relatórios de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2011 disponíveis em SISTN e publicações no DOU. [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br).

Ano	Crescimento da RCL Federal	% Inativos e Pensionistas na DLP	% DLP / % Limite Prudencial da LRF
2006	13,77%	1,80%	86%
2007	12,17%	2,68%	84%
2008	10,83%	1,43%	89%
<b>2009</b>	<b>2,02%</b>	1,12%	<b>95%</b>
2010	14,33%	17,56%	84%

Fonte: RGF TRT 22ª Região

Nota: RCL – Receita Corrente Líquida; DLP – Despesa Líquida com Pessoal

147. A tabela anterior evidencia o quanto o cumprimento do limite da despesa com pessoal é extremamente sensível ao comportamento da receita corrente líquida e ao percentual de despesas com inativos e pensionistas pagos diretamente com recursos das contribuições previdenciárias (Fontes 156 e 169).

148. Quanto menor for a alocação de recursos vinculados provenientes das contribuições previdenciárias para pagamento dos benefícios, maior será a despesa líquida com pessoal considerada para fins de limite. Em 2009, a queda drástica no crescimento da RCL foi a causa do comprometimento, por parte do **TRT-22ª Região** atingir 95% do limite prudencial e ultrapassar o limite de alerta, o que sinaliza para entrada em zona crítica dos indicadores fiscais.

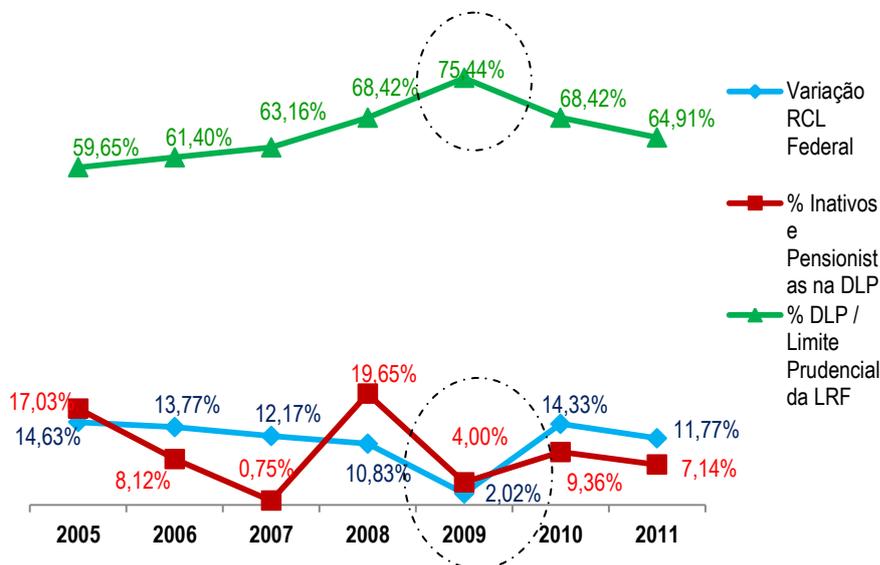
149. A série histórica das despesas com pessoal do MPU também é outro exemplo do quanto à apuração do limite de pessoal é sensível a mudanças do cenário macroeconômico que exigem suficiente margem de expansão do limite de pessoal. Vejamos:

Ano	Varição RCL	% Inativos e Pensionistas na Composição da DLP do MPU	% DLP do MPU / RCL	% DLP / Limite Prudencial do MPU (0,57%)
2005	14,63%	17,03%	59,65%	0,34%
2006	13,77%	8,12%	61,40%	0,35%
2007	12,17%	0,75%	63,16%	0,36%
2008	10,83%	19,65%	68,42%	0,39%
<b>2009</b>	<b>2,02%</b>	<b>4,00%</b>	75,44%	<b>0,43%</b>
2010	14,33%	9,36%	68,42%	0,39%
2011	11,77%	7,14%	64,91%	0,37%

Fonte: SISTN e RGF do MPU disponível em [www.audin.mpu.gov.br](http://www.audin.mpu.gov.br).

150. Como se observa, a simples estagnação da RCL federal no ano de 2009, devido aos efeitos da crise financeira internacional, fez com que o total da DLP do MPU atingisse 0,43% da RCL e comprometesse 71,66% do limite máximo fixado em 0,6% pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O confronto em relação aos limites prudencial (0,57%) e de alerta (0,54%) apresenta um comprometimento ainda maior, da ordem de 75% e 80% respectivamente.

151. O gráfico seguinte mostra, com maior nitidez, o quanto a apuração do limite de pessoal é sensível a fenômenos de ordem econômica, tais como a variação da RCL e/ou aumento da despesa líquida com pessoal, o que pode vir a ocorrer com a incorporação do custo de transição com a criação da Funpresp:



152. O gráfico deixa claro que a simples contenção do crescimento da RCL, em 2009, fez com que o crescimento vegetativo da despesa líquida com pessoal do MPU, quando comparado ao limite prudencial do órgão, tenha gerado um aumento significativo de comprometimento do limite (75,44%), a despeito de haver uma queda, substancial, das despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos do Tesouro Nacional na composição da DLP considerada como parâmetro fiscal. E o Brasil não está imune aos efeitos da crise financeira internacional que permanece a comprometer economias importantes.

153. A situação fiscal dos órgãos federais, em especial no que tange ao limite de pessoal, não é tão confortável para absorver o elevado “**custo de transição**” decorrente do modelo de capitalização no qual se pauta a Funpresp, simplesmente porque a Lei de Responsabilidade Fiscal não foi concebida para esse fim específico, sendo necessária uma reforma estrutural no Estatuto Fiscal.

154. Além dos problemas enfrentados pelo TRT-22ª Região, há que se mencionar o pleito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDFT), órgão que integra a estrutura federal, no sentido de fazer uma “*reengenharía*” sobre a interpretação conferida ao artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a aumentar o seu limite de pessoal. O tema é discutido no âmbito do processo nº 014.531/2006-5, sobrestado pelo relator, ministro Augusto Sherman, por vislumbrar risco para os demais Tribunais do Poder Judiciário da União, conforme noticiado no Relatório que fundamenta o Acórdão nº 2.354/2007-TCU/Plenário.

155. O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), órgão que integra o MPU, também pleiteia a mesma “*reengenharía*” jurídica, atualmente discutida no âmbito do MS nº 25.997-DF, da relatoria do ministro MARCO AURÉLIO (STF).

156. Diante disso, não é possível inferir que o MPU e Tribunais do Judiciário estejam em zona de conforto fiscal inabalável que dispense preocupações com o comprometimento do limite máximo de pessoal. Nenhum órgão federal está.

157. Questionado durante reunião realizada no âmbito da Comissão<sup>21</sup> constituída pelo Presidente do STF por meio da Portaria nº 109, de 2011, para discutir a proposta de previdência complementar federal, o secretário-executivo do Ministério da Fazenda admitiu, diante do coordenador da Comissão, ministro MARCO AURÉLIO, a existência do risco de descumprimento dos limites com pessoal em função do “custo de transição”, conforme matéria de capa do Jornal O Globo<sup>22</sup> de 25 de novembro de 2011. No mesmo dia, porém, o Ministro da Fazenda<sup>23</sup> sinalizou em sentido contrário, demonstrando a inviabilidade político-econômica de alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal para aumentar o limite de pessoal dos Poderes e órgãos visando incorporar o custo de transição da Funpresp<sup>24</sup>.

158. Não se pode gerir as finanças públicas a partir da crença em promessas pessoais, sendo necessário adotar medidas a partir do ordenamento jurídico, que não é omissivo no Brasil, sem perder de vista os fundamentos econômicos, cuja lógica transcende as declarações e vontades dos agentes públicos.

159. Repita-se: o limite com pessoal é regra que pretende dar racionalidade ao sistema, tocando diretamente na forma de execução do orçamento da previdência, em que apenas as aposentadorias e pensões pagas com recursos do Tesouro Nacional são computadas para fins de limite de pessoal. Isso significa dizer que, quanto maior for o total de aposentadorias e pensões pagas com recursos do Tesouro, maior será a despesa líquida com pessoal, aumentando, conseqüentemente, o risco de descumprimento do limite fixado pela Lei Complementar nº 101, de 2000.

160. É oportuno frisar que a atual margem de expansão da despesa com pessoal de cada órgão federal com limite específico deve ser analisada e absorvida com prudência, pois essa margem – em limite percentual – se presta, primeiramente, a comportar o crescimento vegetativo da folha, as despesas com reposição de servidores, os impactos do sistema de repartição simples da previdência, a atualização da remuneração conforme impõe o artigo 37 da Constituição, a expansão da capacidade de atuação do órgão, eventuais crises financeiras, como a de 2009, que praticamente estagnou a RCL federal, entre outras despesas com pessoal.

161. A matéria não é trivial, apresentando extraordinária complexidade técnica e de significativa repercussão macroeconômica, sendo necessário dispensar todo cuidado e atenção específicos. Todavia, não foram apresentados estudos, por exemplo, de qual será a necessidade de cada Poder e órgão federal com autonomia administrativa, orçamentária e financeira nos termos da Constituição e com limites próprios para despesa pessoal fixados nos termos do artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

162. Sabe-se, de ouvir dizer, que nos próximos quatro anos cerca de 40% dos servidores federais devem cumprir requisitos para aposentadoria, o que pode alterar,

<sup>21</sup>Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=194053&caixaBusca=N>. Acesso em: 22 fev 2013.

<sup>22</sup>Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/governo-admite-mudar-lrf-com-nova-previdencia-de-servidores-3317407>. Acesso em: 22 fev 2013

<sup>23</sup>Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/mantega-diz-que-lrf-nao-muda-com-nova-previdencia-3327697>. Acesso em: 22 fev 2013.

<sup>24</sup>Memorial MS 31.188 entregue ao Presidente do STF. Disponível em: <http://www.fonacate.org.br/v2/?go=noticias&id=577&categ=last>. Acesso em: 22 fev 2013.

sensivelmente, o cenário fiscal se 85% das contribuições previdenciárias dos novos servidores forem destinadas ao arriscado mercado de capitais.

163. Somente a partir de estudos econômico-financeiro-atuariais que considerem o perfil dos atuais servidores efetivos e membros de cada Poder e órgão autônomo com limite específico de pessoal, que tenha como base, pelo menos, a idade de ingresso e tempo de contribuição ao regime próprio da União e demais entes da Federação (para contagem de tempo recíproca), tempo de contribuição ao regime geral de previdência social (RGPS), sexo, idade do servidor e composição familiar, bem como as tábuas biométricas utilizadas, será possível avaliar, com a segurança mínima que a matéria exige, a estimativa de impacto orçamentário-financeiro com desdobramentos fiscais da medida que cria o regime de previdência complementar, especialmente no que toca ao cumprimento dos limites de pessoal ao longo do período de transição, que não será inferior a 35 anos.

164. A necessidade de realizar estudos segregados acerca do impacto dos benefícios previdenciários custeados com recursos do Tesouro Nacional na apuração do limite de pessoal não é novidade, já tendo sido objeto de trabalhos do TCU no âmbito da apreciação dos Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos da União, merecendo destaque a seguinte passagem do Voto do Relator, ministro BENJAMIN ZYMLER, que fundamenta o Acórdão nº 352/2008-TCU/Plenário<sup>25</sup>.

165. De acordo com Relatório que fundamenta o referido Voto, somente a partir da realização de estudos atuariais pelos Poderes e órgãos federais referidos no artigo 20 da LRF - cada órgão com limite de pessoal específico - é possível avaliar os riscos reais de descumprimento dos limites nos médio e longo prazos e planejar as medidas corretivas porventura necessárias com vistas a garantir o equilíbrio das contas públicas, evitando, assim, que as despesas alcancem patamares insustentáveis.

166. O documento ressalta que é preciso conhecer o perfil da população de cada órgão (idade, sexo, composição familiar, em que período as despesas com pessoal serão eventualmente pressionadas pelos benefícios previdenciários sem que haja receitas previdenciárias correspondentes para custeá-las). Assim, é preciso que cada Poder e órgão com limite de pessoal fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal realize estudos atuariais e financeiros que permitam conhecer, de fato, os verdadeiros impactos da criação da Funpresp ao longo dos próximos 35 anos.

167. A realização e apresentação desses estudos atuariais e de impacto fiscal são medidas essenciais para que a criação da Funpresp cumpra os pressupostos da gestão fiscal responsável, pautada na ação planejada e transparente com vistas a prevenir riscos que possam comprometer as contas públicas, nos termos do artigo 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

168. Com a Funpresp, a União reduz a sua participação na condição de ente patrocinador da seguridade social dos servidores e membros de Poder, disseminando a

---

<sup>25</sup> "No que se refere às despesas com inativos, são computadas, para fins de limite de despesa com pessoal, apenas aqueles que suplantam os recursos vinculados ao regime próprio de previdência (RPPS), consideradas as fontes 156 e 169 (contribuição de servidores e da União para o RPPS dos servidores civis). A tabela 10 demonstra que o Poder Executivo é o que compromete a maior parte de seu limite com despesas com inativos, haja vista que as fontes 156 e 169 cobrem apenas 24,7% das despesas com inativos. Assim, as despesas com inativos representam 44,59% da despesa de pessoal considerada para fins de limite de despesa com pessoal. Já no Poder Judiciário, apenas 5,03% das despesas com pessoal são despesas com inativos não-cobertas pelos recursos arrecadados para o RPPS. Essa **discrepância possui diversas causas** e não há como analisar os riscos de violação aos limites de despesa de pessoal e da solvabilidade dos regimes de previdência sem, inicialmente, **separar as despesas e as contribuições relativas aos servidores civis dos militares e sem considerar fatores como a idade média dos servidores de cada Poder, dentre outros.**" (grifou-se).

ilusão de que a alíquota de apenas 8,5% seja suficiente para custear os benefícios programados e de risco dos futuros servidores e membros de Poder, aposentadorias de grupos especiais que gozam de garantias constitucionais que lhes permitem aposentar com redução do tempo de contribuição (mulheres, portadores de necessidades especiais, policiais, profissionais de saúde, entre outros casos que vierem a ser incluídos na lei complementar que regulamentar o artigo 40, § 4º da Constituição).

169. Plano na modalidade “CD puro” para magistrados, delegados, procuradores, auditores fiscais e de controle externo e outros servidores efetivos que exercem carreira exclusiva de Estado é o que há de pior em matéria de previdência complementar para o setor público. Registre-se que esse figurino desonera o Poder Público de qualquer compromisso com o pagamento de aposentadorias, que dependerão, substancialmente, da rentabilidade auferida no do incerto mercado de títulos e de ações.

170. Nesse tipo de plano todo o ônus, inclusive de má gestão por parte do Estado e de crises financeiras, recai sobre o participante, não podendo o patrocinador (Estado) fazer qualquer aporte adicional para cobertura de riscos imponderáveis, nem mesmo optar por **regulações de fundeamento mais anticíclicas**, como buscam os países da Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE).

171. A história recente dos países vizinhos (Chile e Argentina) mostra que a previdência complementar é uma solução caríssima para o Estado e um grande negócio para o mercado financeiro. Eis a conclusão do estudo: “**A solução chilena parece não ser a mais eficiente. Mas, com certeza, ela é caríssima e um meganegócio para o setor financeiro à custa do contribuinte**” (SCHWARZER, 1999)<sup>26</sup>.

172. Em momentos como este, não há como deixar de mencionar experiência de grande alcance social e que aflige, no presente momento, milhares de empregados da VASP que amargam sérios dissabores com a liquidação extrajudicial do AERUS, entidade que sofreu intervenção por conta de desequilíbrios causados por compromissos não honrados pelo patrocinador, entre outros problemas decorrentes da má gestão das reservas financeiras.

173. Não por acaso a Alemanha vetou planos puros de contribuição definida (CD), inclusive para o setor privado, exatamente o que o Brasil começa a implantar para os seus servidores públicos. Segundo especialistas<sup>27</sup> “**o argumento é que um plano 100% CD não é previdência, e sim uma poupança**”, na verdade uma reserva financeira de péssima qualidade, cujos depósitos podem evaporar no arriscado mercado de capitais.

174. Os efeitos negativos da última crise internacional sobre os ativos foram significativos. Os fundos privados de pensão que funcionam sob o regime de capitalização perderam rentabilidade em consequência da queda dos juros e muitos deles, aplicados em títulos que foram considerados “podres”, ficaram impossibilitados de honrar os benefícios assumidos. A OCDE estima que as perdas com o efeito da crise tenham chegado a \$ 5,4 trilhões (mais de 20%) no final de 2008.

<sup>26</sup> SCHWARZER, H. Algumas anotações sobre equívocos conceituais na discussão das reformas previdenciárias na América Latina. *Reforma previdenciária – Vetores do debate contemporâneo*, São Paulo, Centro de Estudos da Fundação Konrad Adenauer, 1999. (Série Debates, n. 19).

<sup>27</sup> RODRIGUES, Flávio Martins. CENÁRIO INTERNACIONAL DOS FUNDOS DE PENSÃO ANALISADO EM REUNIÃO DAS ASSOCIADAS. Informativo nº 13 – Ano I. 2011. Disponível em: [http://www.apep.org/cgi-bin/textos\\_view.cgi?cmd=show1txt&table=textos&id=87](http://www.apep.org/cgi-bin/textos_view.cgi?cmd=show1txt&table=textos&id=87). Acesso em: 22 fev 2013.

175. No plano econômico, preocupa o total desleixo com questões de alta relevância, merecendo destaque a falta de cuidados específicos com a taxa de desconto a ser adotada, de forma a abrandar os efeitos da volatilidade dos mercados nos níveis de contribuição.

176. Em uma conjuntura de crise global, o mercado financeiro mundial se encontra repleto de “derivativos” e outros papéis “podres”, muitos deles abrigados nos chamados “*bad banks*”, ou seja, “armários” nos quais os bancos depositam os chamados “ativos tóxicos”, que aguardam ser absorvidos pelos fundos de pensão.

177. A crise financeira deflagrada em 2008 nos Estados Unidos, e que se alastrou para a Europa, é também consequência da criação de inúmeros produtos financeiros sem respaldo, os chamados “derivativos”, que não passam de meras apostas financeiras.

178. Grandes bancos de presença global possuíam volumosos estoques deste tipo de ativo, sem lastro, cujos valores exatos não se sabiam precisar corretamente, devido à interconexão entre agentes financeiros, bolsas, produtos e estoques de capital dos bancos.

179. A previdência complementar aprovada também revela graves contradições que beiram à injustiça inaceitável em um Estado de Direito. Tanto as Polícias Federal, Rodoviária e Ferroviária, quanto as Polícias Civil e Militar do Distrito Federal são instituições organizadas e mantidas pela União com recursos do Tesouro Nacional, nos termos dos artigos 21, inciso XIV, 32, § 4º e 144 da Constituição, tema pacificado por diversas decisões do STF. O novo modelo de previdência complementar da União contempla apenas o primeiro grupo federal, deixando de fora da Funpresp, em situação privilegiada, os servidores das Polícias Civil e Militar e Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, embora todos sejam pagos pela União. Isso é inaceitável, até porque “*todo privilégio é odioso*”, valendo-se das sábias palavras do ministro MARCO AURÉLIO ao proferir seu Voto na ADI nº 3756.

180. O resultado dessas duas Reformas Previdenciárias restritas aos servidores civis vem sendo percebido a cada ano. Enquanto em 2003, antes da Emenda 41, as contribuições previdenciárias desses servidores civis federais custearam tão somente 18,60% das respectivas aposentadorias e pensões, em 2011 as contribuições arrecadadas foram suficientes para pagar 44% desses benefícios, o que demonstra a tendência ao equilíbrio do regime próprio dos servidores civis, em apenas 7 anos de Reforma.

181. Paradoxalmente, o Governo Federal não adota nenhuma medida de austeridade para os setores que geram os maiores *deficits* previdenciários, cujo quadro tende a se agravar nos próximos anos se nada for feito.

182. Em 2003, os gastos com reformas e pensões dos militares federais totalizaram R\$ 12,2 bilhões, contra uma arrecadação de contribuição do militar de R\$ 966,9 milhões, o que representou um *deficit* de 92%. Em 2011, o gasto previdenciário militar atingiu R\$ 21,8 bilhões, contra R\$ 2 bilhões a título de arrecadação das contribuições dos militares. O montante aportado pelo Tesouro Nacional para cobertura dessas despesas militares, da ordem de R\$ 19,8 bilhões (ou 91%), permanece praticamente na mesma proporção verificada em 2003, e nada é proposto para resolver esse resultado.

183. Mais grave, ainda, é o custeio de aposentadorias e pensões de servidores da segurança pública, educação e saúde do Distrito Federal por força da Constituição. De acordo com os registros do Anexo I dos Relatórios de Gestão Fiscal da União, nota-se um

crescimento vertiginoso desses gastos. Em 2003, as despesas custeadas pelo Tesouro Nacional atingiram R\$ 928 milhões, contra **R\$ 3,4 bilhões** em 2011, sem que nenhuma contribuição previdenciária fosse recolhida ao fundo federal para conferir equilíbrio ao sistema. A variação dessas despesas em relação ao exercício de 2010 foi de 17,58%, crescimento expressivo em apenas um exercício, o que deveria preocupar o Governo Federal.

184. A Emenda nº 41, de 2003, e o figurino desenhado para a Funpresp identificaram, no serviço público militar, peculiaridades bastantes para autorizar o tratamento previdenciário diferenciado. Nada justifica que não as tivesse divisado para as Carreiras Típicas de Estado.

185. Os magistrados, procuradores, delegados, policiais, auditores fiscais e de controle externo, entre outros profissionais, cujo regime próprio de previdência pública tende ao equilíbrio após as duas Reformas, são agentes do Estado e trabalham, de modo corajoso e exemplar, na defesa do patrimônio público e dos interesses dos cidadãos, assim como no combate ao crime organizado e ao narcotráfico internacional, fazendo enfrentamentos não menos arrojados e arriscados do que o grupo privilegiado que permanecerá à margem da Funpresp (os militares e policiais e corpo de bombeiros do Distrito Federal custeados diretamente pela União).

186. Ao instituir a previdência complementar do regime próprio dos servidores efetivos civis e membros de Poder, sem que haja normas gerais nacionais fixadas por lei complementar federal orientando e resolvendo aspectos espinhosos e peculiares do setor público, a União não observa as premissas básicas de uma boa gestão de risco legal, colocando em xeque a credibilidade e a durabilidade da entidade fechada que acaba de instituir.

187. O padrão brasileiro de previdência para os servidores e membros de Poder, em especial para os que desempenham atividade exclusiva de Estado, segue na contramão da lógica e de orientações da OCDE<sup>28</sup>, que reconhece a necessidade de conferir tratamento diferenciado entre servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada, em especial no campo previdenciário, nos seguintes termos:

“O setor público constitui mais do que um caso à parte, e pode-se mesmo dizer que ele necessita de um sistema de aposentadorias complementar especial. As regras que regem a função pública diferem em tudo daquelas que regem as relações entre empregadores e empregados no setor privado. (...) A situação dos funcionários é diferente de outros empregados na medida em que eles exercem autoridade pública com os sacrifícios e obrigações de lealdade que caracterizam essa função”.

188. Outro documento produzido pela OCDE<sup>29</sup> ressalta que, para o alcance de um bom desempenho, aos servidores públicos civis devem ser oferecidos “**suficientes proteção, estabilidade e nível de pagamento em seus empregos, e clara definição de deveres e direitos...**”.

<sup>28</sup> ANFIP, Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social. Previdência do Serviço Público Brasileiro: Fundamentos e Limites das Propostas de Reforma. ANFIP, Agosto 2003.

<sup>29</sup> “Previdência do Serviço Público Brasileiro: Fundamentos e Limites das Propostas de Reforma”. ANFIP, Agosto 2003. Disponível em: [http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros/includes/livros/arqs-swfs/prev\\_serv\\_publico\\_brasileiro.swf](http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros/includes/livros/arqs-swfs/prev_serv_publico_brasileiro.swf). Acesso em: 22 fev 2013.

189. A política de corte dos encargos previdenciários do setor público não melhorará o perfil financeiro-fiscal dos entes da Federação. Pelo contrário, tal medida colocará em risco os Poderes e órgãos federais com limite específico de pessoal fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que pode comprometer a sustentabilidade econômica.

190. Especialistas em previdência e modelos econômicos afirmam que reduzir seguridade à previdência e esta a seguro implica passar a utilizar no seu âmbito todas as estratégias tipicamente mercantis, quais sejam: selecionar riscos de menor custo, recusar certos riscos como objeto de seguro, transferir riscos e prejuízos para o "segurado" (SILVA, 2004)<sup>30</sup>.

191. Não por acaso estudos realizados pela equipe do próprio Ministério da Previdência Social, em 2002, apontaram os riscos e a inviabilidade econômica de se implantar a previdência complementar no setor público brasileiro. O entendimento oficial foi no sentido de que:

“contrariamente ao que se tem difundido, os dados mais recentes sobre a experiência da reforma no Chile, relativos ao ano de 2001, evidenciam fortemente a sua inadequação como modelo a ser seguido: o **gasto público elevou-se em função do chamado 'custo de transição'**, a cobertura previdenciária reduziu-se, o custo administrativo previdenciário aumentou e o valor dos benefícios oscila de acordo com a flutuação do mercado financeiro, gerando incertezas. Além disso, no Chile, a alta concentração dos ativos previdenciários em mãos de poucas administradoras privadas está gerando oligopolização do mercado”, (Brasília, DF: MPAS, 2002)<sup>31</sup>.

192. O modelo de previdência complementar inaugurado pela União estabelece uma relação estritamente individual - de **índole tipicamente securitária** - com os participantes do fundo de previdência complementar, o que reflete uma visão bastante equivocada do sistema e, sobretudo, das especificidades do serviço público e do que se pode entender por natureza pública da previdência complementar do regime próprio.

193. É inadmissível que o Estado brasileiro adote estratégias essencialmente mercantis e coloque as carreiras exclusivas de Estado em situação de extremo risco sob a ótica da seguridade social. **A União acaba de reduzir a previdência federal a um mero seguro financeiro que, certamente, não existe e não se sustenta em nenhum país do mundo.**

194. As Carreiras Exclusivas de Estado exigem privações e rigores peculiares, como a alteração frequente de domicílio, a dedicação exclusiva com proibição de exercício de outras atividades profissionais (salvo uma de magistério), a reserva social e a conduta social e pessoal irrepreensíveis, os riscos e sacrifícios do exercício da função pública, entre outras.

195. Segundo Nota divulgada pela Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe)<sup>32</sup>, grandes líderes do narcotráfico internacional e do crime organizado foram presos

<sup>30</sup> SILVA, Ademir Alves da. A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado. São Paulo, 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000300003). Acesso em: 22 fev 2013.

<sup>31</sup> GUSHIKEN, L. et al. *Regime próprio de previdência dos servidores: como implementar?* Uma visão prática e teórica. Brasília, DF: MPAS, 2002. (Série Estudos).

<sup>32</sup> Disponível em: [http://www.ajufe.org.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4332:resposta-as-declaracoes-da-ministra-eliana-calmon-quanto-a-seguranca-dos-juizes&catid=40:noticias](http://www.ajufe.org.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4332:resposta-as-declaracoes-da-ministra-eliana-calmon-quanto-a-seguranca-dos-juizes&catid=40:noticias). Acesso em: 22 fev 2013.

por juízes Federais. Ressalta que o próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ) destacou a existência de 200 juízes ameaçados de morte, podendo esse número ser ainda maior. Relembra que nos últimos anos houve seis assassinatos de quatro juízes e dois promotores de Justiça que, a exemplo da magistrada PATRÍCIA ACIOLI (TJRJ), foram mortos covardemente em virtude do exemplar exercício de suas funções constitucionais em defesa da segurança da população.

196. Tantas especificidades reclamaram, em consonância com as premissas internacionais, a instituição de um regime de previdência próprio, adequado às idiossincrasias dessa classe profissional, de modo a carrear-lhes, em contrapartida àqueles rigores e privações, atrativos como a relativa estabilidade no cargo e a integralidade de proventos de acordo com a média das maiores remunerações e contribuições, para os quais os servidores e membros de Poder fazem contribuições que podem chegar, na atualidade, R\$ 3.086,52, o que afasta a ideia de privilégio em relação aos benefícios pagos aos trabalhadores do setor privado, que recolhem, no máximo, R\$ 457,50 ao regime geral (INSS).

197. Não é razoável tampouco ético o Poder Público estruturar as carreiras essenciais para o funcionamento do Estado com base no elevado risco previdenciário, em que prevalece o "*salve-se quem puder*", sob a égide da rentabilidade, no âmbito individual, sem as garantias de um pacto coletivo que caracteriza uma política verdadeira de seguridade social para o servidor efetivo e membro de Poder que, no exercício de suas funções em nome do Estado, põe em risco a sua segurança e até mesmo de sua família, merecendo citação - para que não caia no esquecimento - a forma trágica que encerrou, precocemente, a carreira da juíza PATRÍCIA ACIOLI (TJRJ).

198. Têm-se, nesse caso do setor público, prerrogativas que não consubstanciam meras vantagens pessoais, mas antes garantem aos cidadãos a isenção e a imparcialidade dos que se dedicam ao mister da causa pública.

199. Como bem sinalizou o ex-presidente do STF, ministro CEZAR PELUSO, com carreira considerada pouco ou nada atraente na avaliação ponderada entre benefícios e riscos inerentes da atividade, a tendência é o Poder Público transformar-se em "*primeiro emprego*", apenas os jovens inexperientes irão se aventurar no serviço público, partindo, logo em seguida, e levando consigo o capital intelectual e estratégias de Estado para outros segmentos, fragilizando o próprio Estado brasileiro.

200. Em tempos de sucessivas investidas oportunistas<sup>33</sup> - ora veladas, ora explícitas - contra a autonomia e a competência dos órgãos de controle no Brasil, a liberdade de imprensa e de expressão, não é demais invocar as sábias palavras de ULYSSES GUIMARÃES diante da presidência da Assembleia Nacional Constituinte, marco singular de um dos momentos históricos e simbólicos de ruptura da ordem ditatorial, e lembrar: "*A persistência da Constituição é a sobrevivência da democracia*".

---

<sup>33</sup> PEC nº 171/2012: prevê competência do Congresso para sustar atos do Judiciário e TCU, já aprovada pela CCJC em 2012. Pela proposta, os parlamentares vão poder também **sustar atos normativos do Poder Judiciário, como as resoluções e as instruções da Justiça Eleitoral**; do Conselho Nacional de Justiça; do Conselho Nacional do Ministério Público; do Tribunal de Contas da União; e dos demais órgãos com atribuições normativas. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camara/noticias/noticias/POLITICA/422375-PEC-PREVE-COMPETENCIA-DO-CONGRESSO-PARA-SUSTAR-ATOS-DO-JUDICIARIO-E-TCU.html> e <http://www.conjur.com.br/2012-nov-08/ccj-aprova-competencia-congresso-sustar-atos-judiciario-tcu>. PEC nº 37/2011: retira os poderes de investigação do Ministério Público; PLP 14/2011: propõe alteração da Lei da Ficha Limpa de forma a subordinar as decisões dos Tribunais de Contas ao Poder Judiciário. ADI nº 4725: contra autonomia do Ministério Público de Contas. ADPF nº 130: aprecia descumprimento de preceito fundamental quanto à liberdade de imprensa e de expressão.

201. Há que se considerar, antes de finalizar, o elevado risco de **conflito de interesse** entre a função pública e os interesses pessoais de ordem previdenciária. É razoável esperar que um auditor, um procurador ou um magistrado proponha sanções de ordem econômica a empresas nas quais estiverem aplicados os recursos da Funpresp, se tal medida poderá comprometer, substancialmente, a rentabilidade das ações da empresa no mercado e, por consequência, reduzir os ativos que garantirão a aposentadoria desses profissionais? Esse é um ponto importante para reflexão.

202. Por fim, não há como deixar de mencionar o envolvimento de agentes designados para o conselho-deliberativo da Funpresp-Exe na Operação Porto Seguro, o que confirma a preocupação e a desconfiança dos servidores e membros de Poder externadas durante o debate da proposta no Congresso Nacional.

#### IV. DA CONCLUSÃO

203. A **ANTC** e a **AMPCON**, além de possuírem legítimo interesse na discussão sobre a inconstitucionalidade da Lei nº 12.618, de 2012, que autoriza a instituição de entidade fechada de previdência complementar dos servidores públicos civis federais e membros de Poder, apresentam-se, inegavelmente, como entidades de classe que representam categorias com inquestionável experiência e domínio da matéria de natureza previdenciário-financeira.

204. A inconstitucionalidade funda-se na inexistência de lei complementar específica que estabeleça as normas gerais da previdência complementar dos regimes próprios de natureza pública da União, dos Estados e de mais de 5,5 mil Municípios, tal como requer o artigo 40, § 15 da Constituição, ao exigir a aplicação dos pressupostos do artigo 202, sendo o principal deles a regulamentação da previdência complementar de natureza pública mediante lei complementar.

205. As Leis Complementares nºs 108 e 109, de 2001, regulamentam tão somente a previdência complementar de natureza privada dos segurados do regime geral (INSS), sem guardar qualquer relação com o regime-base de que trata o artigo 40 da Constituição, qual seja, o regime próprio de previdência pública dos servidores efetivos civis e membros de Poder, marcado por peculiaridades específicas da relação administrativa que o Estado mantém com seus agentes públicos, em especial no que tange a benefícios, obrigações e sacrifícios.

206. O risco de efeito multiplicador da Lei Federal impugnada já se verifica, com a instituição de padrões diferenciados de previdência complementar na Federação devido à falta de normas gerais específicas para a previdência complementar de natureza pública.

207. Tais normas devem estabelecer critérios mínimos nacionais com vistas a impedir que sistemáticas locais criem universos absolutamente distintos para classes similares de servidores públicos civis e membros de Poder, a depender as distinções unicamente de um critério territorial, o que propiciaria quadro de diferenciação desarrazoado.

208. A multiplicidade de regimes previdenciários complementares é uma realidade nas cidades paulistas e fluminenses, o que deve se alastrar para os demais entes da Federação, fato que enseja a suspensão imediata da norma federal.

209. Há que se ressaltar, ainda, que a superveniência de lei complementar federal sobre normas gerais, apta a suspender a eficácia das leis estaduais e municipais no que for contrário, pode acarretar enorme insegurança jurídica e na vida de milhares de servidores e membros de Poder ativos e aposentados do serviço público paulista e fluminense, sem perder de vista os potenciais danos ao erário em decorrência do pagamento de passivos contingentes provenientes de decisões judiciais, sem que haja contribuições previdenciárias suficientes para tanto.

210. Essa multiplicidade de figurinos incompatíveis entre si de previdências complementares de servidores públicos civis e membros de Poder, em decorrência da inexistência de normas gerais exigidas pelos artigos 40 e 202 da Constituição, pode, inclusive, inviabilizar a migração dos servidores civis entre os cargos efetivos das três esferas e, sobretudo, comprometer a carreira dos magistrados e membros do Ministério Público, que migram da esfera estadual para a federal quando são indicados para compor as Cortes de Justiça e Suprema.

211. Assim sendo, resta configurado a presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

212. O *periculum in mora* se potencializa, a cada dia, com a inevitável redução, de **R\$ 9.259,56** mensais para **R\$ 1.372,47**, das contribuições previdenciárias recolhidas ao regime próprio pelos novos servidores e membros de Poder vinculados à Funpresp, desequilibrando o resultado previdenciário-fiscal com o crescimento do número de aposentados e pensionistas a partir de agora. **Isso representa subtrair, no limite, R\$ 7.870,00 (85%) das contribuições previdenciárias de cada servidor anteriormente aportadas no regime próprio.**

213. Em contrapartida, essa redução do volume de contribuições previdenciárias recolhidas ao regime próprio de previdência pública exigirá um aporte, cada vez mais, de recursos do Tesouro Nacional para cobertura das aposentadorias e pensões que vierem a ser concedidas nos próximos 35 anos. Esse é o chamado “**custo de transição**” que incorporar-se-á à despesa com pessoal para fins de apuração do limite fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sem que haja margem de expansão em limite percentual para tanto.

214. Com efeito dessa remodelagem previdenciária irresponsável, tem-se aumentando, consideravelmente, o **risco de descumprimento dos limites de pessoal fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal** para os Poderes e órgãos federais, em especial os **Tribunais do Poder Judiciário da União**, que, pelo modelo de previdência pública mantida sob a forma de regime próprio, conseguem custear mais de 93% de suas aposentadorias e pensões, cenário que em pouco tempo se inverterá e agravará as finanças no Poder Judiciário, cujos Tribunais comprometem a maior parte dos limites de pessoal para cobertura das despesas com pessoal ativo, sem margem de expansão sob a ótica fiscal (**doc. 2**) para absorver um custo de transição que consiste no desvio de 85% das atuais contribuições previdenciárias do regime próprio para o arriscado mercado de capitais.

215. Em face do exposto, demonstradas as diversas inconstitucionalidades de natureza formal e material, as entidades patrocinadoras pedem e requerem:

- i) admissão da **ANTC** e da **AMPCON** na condição de *amicus curiae* da **ADI nº 4863**;

- ii) concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da Lei nº 12.618, de 2012, até o julgamento de mérito da **ADI nº 4863**;
- iii) sustentação oral da **ANTC** e da **AMPCON** na sessão plenária de julgamento e em quaisquer debates sobre o tema promovidos pelo STF;
- iv) ao final, restando demonstradas as inconstitucionalidades e os riscos ora sustentados, requerer a **ANTC** e a **AMPCON** sejam julgados procedentes os pedidos para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 12.618, de 2012, com efeito *ex tunc*, diante da inexistência de normas gerais definidas por lei complementar específica para disciplinar a previdência complementar de natureza pública do servidor efetivo e membro de Poder, conforme exige o artigo 40, § 15 c/c artigo 202, *caput*, da Constituição.

Do Rio de Janeiro para Brasília, 25 de fevereiro de 2013.

**ALINE TEODORO DE MOURA**

Advogada Inscrição nº 111.496 – OAB/RJ

**Documento 2**

ÓRGÃOS FEDERAIS E DESPESAS PAGAS PELA UNIÃO	APOSENTADORIAS E PENSÕES 2011				
	TOTAL DOS GASTOS COM APOSENTADORIAS E PESNÕES	PAGAS COM RECURSOS DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS (EQUILÍBRIO PREVIDENCIÁRIO)		PAGAS COM RECURSO TESOURO NACIONAL	
		Valor	%	Valor	%
STF	101.747.006,00	91.504.926,00	89,93%	10.242.080,00	10,07%
CNJ	0	0	-	0,00	-
STJ	221.819.000,00	184.693.000,00	83,26%	37.126.000,00	16,74%
CJF	2.860.000,00	2.760.000,00	96,50%	100.000,00	3,50%
TRF 1	206.550.000,00	195.685.000,00	94,74%	10.865.000,00	5,26%
TRF 2	145.174.000,00	131.900.000,00	90,86%	13.274.000,00	9,14%
TRF 3	151.286.000,00	137.103.000,00	90,63%	14.183.000,00	9,37%
TRF 4	113.023.000,00	100.838.000,00	89,22%	12.185.000,00	10,78%
TRF 5	96.648.000,00	88.508.000,00	91,58%	8.140.000,00	8,42%
STM	161.014.000,00	150.364.000,00	93,39%	10.650.000,00	6,61%
TSE	35.885.129,72	35.498.192,00	98,92%	386.937,72	1,08%
TRE-AC	2.346.023,53	2.104.325,53	89,70%	241.698,00	10,30%
TRE-AL	5.910.896,54	5.342.489,00	90,38%	568.407,54	9,62%
TRE-AM	6.499.692,16	5.989.169,16	92,15%	510.523,00	7,85%
TRE-AP	1.837.000,00	1.817.000,00	98,91%	20.000,00	1,09%
TRE-BA	34.467.539,63	33.855.625,13	98,22%	611.914,50	1,78%
TRE-CE	28.249.695,40	28.196.639,64	99,81%	53.055,76	0,19%
TRE-DF	14.385.000,00	13.883.000,00	96,51%	502.000,00	3,49%
TRE-ES	9.837.547,00	9.738.406,00	98,99%	99.141,00	1,01%
TRE-GO	16.025,04	13.793,86	86,08%	2.231,18	13,92%
TRE-MA	13.445.203,91	13.295.203,95	98,88%	149.999,96	1,12%
TRE-MT	8.213.323,26	7.851.910,25	95,60%	361.413,01	4,40%
TRE-MS	5.208.096,15	4.600.312,00	88,33%	607.784,15	11,67%
TRE-MG	54.225.232,00	54.075.232,00	99,72%	150.000,00	0,28%
TRE-PA	16.301.454,00	15.110.265,00	92,69%	1.191.189,00	7,31%
TRE-PB	10.064.729,69	9.659.549,50	95,97%	405.180,19	4,03%
TRE-PR	24.142.846,07	24.126.208,00	99,93%	16.638,07	0,07%
TRE-PE	26.609.890,51	25.695.887,17	96,57%	914.003,34	3,43%
TRE-PI	12.573.809,00	12.472.398,00	99,19%	101.411,00	0,81%
TRE-RJ	116.159.433,74	115.728.870,00	99,63%	430.563,74	0,37%
TRE-RN	15.653.287,59	15.635.793,21	99,89%	17.494,38	0,11%
TRE-RS	29.416.696,00	28.912.645,00	98,29%	504.051,00	1,71%
TRE-RO	1.746.356,02	1.452.884,00	83,20%	293.472,02	16,80%
TRE-RR	805.000,00	785.000,00	97,52%	20.000,00	2,48%
TRE-SC	20.578.000,00	19.603.000,00	95,26%	975.000,00	4,74%
TRE-SP	97.205.977,46	96.654.836,00	99,43%	551.141,46	0,57%
TRE-SE	7.468.828,46	7.468.828,46	100,00%	0,00	0,00%
TRE-TO	2.431.019,00	2.086.654,00	85,83%	344.365,00	14,17%
TST	136.422.455,44	131.647.606,78	96,50%	4.774.848,66	3,50%
TRT-1ª REG	414.367.000,00	395.285.000,00	95,39%	19.082.000,00	4,61%
TRT-2ª REG	414.648.000,00	400.334.000,00	96,55%	14.314.000,00	3,45%
TRT-3ª REG	313.874.949,00	310.987.091,00	99,08%	2.887.858,00	0,92%
TRT-4ª REG	297.928.403,00	281.470.917,00	94,48%	16.457.486,00	5,52%
TRT-5ª REG	96.648.000,00	88.508.000,00	91,58%	8.140.000,00	8,42%
TRT-6ª REG	123.868.331,82	118.566.752,00	95,72%	5.301.579,82	4,28%
TRT-7ª REG	59.735.374,00	58.452.025,00	97,85%	1.283.349,00	2,15%
TRT-8ª REG	108.279.000,00	103.839.000,00	95,90%	4.440.000,00	4,10%
TRT-9ª REG	98.437.000,00	90.415.000,00	91,85%	8.022.000,00	8,15%
TRT-10ª REG	83.233.503,94	69.979.766,00	84,08%	13.253.737,94	15,92%
TRT-11ª REG	60.038.000,00	54.950.000,00	91,53%	5.088.000,00	8,47%
TRT-12ª REG	88.527.242,00	83.525.795,00	94,35%	5.001.447,00	5,65%
TRT-13ª REG	32.031.000,00	27.435.000,00	85,65%	4.596.000,00	14,35%
TRT-14ª REG	31.699.000,00	29.380.000,00	92,68%	2.319.000,00	7,32%
TRT-15ª REG	144.937.000,00	131.546.000,00	90,76%	13.391.000,00	9,24%
TRT-16ª REG	11.418.000,00	10.871.000,00	95,21%	547.000,00	4,79%
TRT-17ª REG	19.484.000	17.909.000	91,92%	1.575.000,00	8,08%
TRT-18ª REG	24.797.805,99	21.679.711,99	87,43%	3.118.094,00	12,57%
TRT-19ª REG	11.292.241,99	9.565.755,00	84,71%	1.726.486,99	15,29%
TRT-20ª REG	9.358.000,00	8.648.000,00	92,41%	710.000,00	7,59%
TRT-21ª REG	16.739.761,24	12.713.019,00	75,95%	4.026.742,24	24,05%
TRT-22ª REG	4.385.086,00	4.342.609,00	99,03%	42.477,00	0,97%
TRT-23ª REG	12.666.000,00	10.214.000,00	80,64%	2.452.000,00	19,36%
TRT-24ª REG	9.768.103,15	8.866.606,00	90,77%	901.497,15	9,23%
TJDF	282.074.788,00	241.760.551,00	85,71%	40.314.237,00	14,29%
MPU	430.171.000,00	399.477.000,00	92,86%	30.694.000,00	7,14%
MPDFT	49.801.000,00	45.971.000,00	92,31%	3.830.000,00	7,69%
<b>Judiciário da União e MPU</b>	<b>5.188.434.783,45</b>	<b>4.843.350.247,63</b>	<b>93,35%</b>	<b>345.084.535,82</b>	<b>6,65%</b>
Executivo Civil e Militar Federal	69.240.502.530,00	15.457.102.090,00	22,32%	53.783.400.440,00	77,68%
Amapá	326.071.030,00	132.093.300,00	40,51%	193.977.730,00	59,49%
Roraima	174.964.160,00	79.068.130,00	45,19%	95.896.030,00	54,81%
Distrito Federal (FCDF)	3.417.761.320,00	0,00	0,00%	3.417.761.320,00	100,00%
<b>Total Executivo</b>	<b>73.159.299.040,00</b>	<b>15.668.263.520,00</b>	<b>21,42%</b>	<b>57.491.035.520,00</b>	<b>78,58%</b>

Fontes: Relatório de Gestão Fiscal publicado no SISTN e Publicações do RGF do 3º Quadrimestre de 2011