

# GRUPO DE TRABALHO PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

## PORTARIA Nº 1243/2021

### PARECER JURÍDICO

#### I – DO RELATÓRIO

Após análise da minuta do edital de processo seletivo que visa escolher a entidade para gerenciar os recursos do regime de previdência complementar dos servidores públicos no âmbito do município de Pato Branco, exaramos o presente parecer jurídico.

A autorização no âmbito local foi emanada pela Lei Municipal nº 5.825, de 18 de outubro de 2021, visando a instituição do Regime de Previdência Complementar (RPC), em cumprimento ao dever contido na Emenda Constitucional nº 103/19.

O início do processo foi marcado pela criação do Grupo de Trabalho, constituído através da Portaria nº 845, de 01 de julho de 2021, com posteriores alterações e revogações efetuadas pelas portarias nºs 1005, de 12 de agosto de 2021 e 1243, de 20 de outubro de 2021.

O processo de seleção dar-se-á por meio da oferta de planos de benefícios previdenciários complementares na modalidade contribuição definida, os quais devem ser, na forma prevista no § 15 do art. 40 da Constituição, "*efetivados por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar*".

Por esta razão, a escolha se dará através da realização de um processo seletivo para a contratação de Entidade de Previdência Complementar para administrar os planos de benefícios a serem oferecidos aos servidores municipais, descartando-se a criação de uma entidade própria, visto que seria mais oneroso para os cofres municipais.

# GRUPO DE TRABALHO PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

## PORTARIA Nº 1243/2021

Preliminarmente, verifica-se, que na minuta do edital, elaborado pelo Grupo de Trabalho, se fez constar, critérios técnicos e objetivos, em observância a Nota Técnica da ATRICON nº 01/2021 e ao Guia da Previdência Complementar<sup>1</sup> elaborado pela Secretaria de Previdência, os quais reproduzimos abaixo:

### **“1 – ASPECTOS TÉCNICOS DA PROPOSTA**

#### **A – EXPERIÊNCIA DA ENTIDADE**

- i Rentabilidade últimos 12 meses*
- ii Rentabilidade últimos 24 meses*
- iii Rentabilidade últimos 60 meses*
- iv Ativo total EFPC (em milhões) em 31/12/2020*
- v Quantitativo de participantes EFPC em 31/12/2020*

#### **B- GOVERNANÇA**

- i Experiência da diretoria executiva*
- ii Experiência da EFPC*

### **2 - ASPECTOS ECONÔMICOS DA PROPOSTA**

- i Taxa de carregamento*
- ii Taxa de administração*
- iii Percentual de despesas Administrativas em relação ao total de ativo*
- iv Valor de despesas administrativas em relação ao número de participantes*
- v Necessidade de aporte*

### **3 – PLANO DE BENEFÍCIOS**

#### **A – SUPORTE PARA IMPLANTAÇÃO/EXECUÇÃO DO PLANO**

- i Canais e recursos ofertados para implantação do plano*
- ii Canais e recursos ofertados para execução do plano*

#### **B – BENEFÍCIO DE RISCO**

- i Quantidade de benefícios de riscos oferecidos*

### **4 – ASPECTOS COMPLEMENTARES DA PROPOSTA**

- i Política de Investimentos da EFPC*
- ii Apresentação da carteira aberta de Investimento da EFPC”*

É, em síntese, o relatório.

---

<sup>1</sup><[https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/mais-informacoes/arquivos/guia\\_5edc.pdf](https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/mais-informacoes/arquivos/guia_5edc.pdf)> (Acesso 11/11/2021)

# GRUPO DE TRABALHO PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

## PORTARIA Nº 1243/2021

### II – DA FUNDAMENTAÇÃO

Da análise dos autos, observa-se que o Poder Executivo visa instituir, no âmbito municipal, o Regime de Previdência Complementar de que tratam os §§ 14 e 15 do art. 40 da Constituição. A autorização para tanto decorre do contido na Lei Municipal nº 5.825, de 21 de outubro de 2021.

Nesse sentido, é necessário mencionar que a Emenda Constitucional nº 103, promulgada em 12 de novembro de 2019, estabeleceu, em seu artigo 9º, § 6º, o prazo de 2 (dois) anos para a instituição do referido regime de previdência complementar.

Ainda, é necessário esclarecer que a mera promulgação da Lei Municipal autorizando a implementação do regime de previdência complementar não é suficiente para o cumprimento do disposto na referida emenda: a efetiva instituição ocorre a partir da real oferta de plano ou planos de benefícios previdenciários complementares aos servidores municipais.

Para que ocorra a oferta de plano de benefícios, é necessário que haja uma entidade de previdência complementar operadora do referido plano, conforme previsto no art. 2º da Lei Complementar nº 109/01:

**Art. 2º O regime de previdência complementar é operado por entidades de previdência complementar que têm por objetivo principal instituir e executar planos de benefícios de caráter previdenciário, na forma desta Lei Complementar.**

Cabe mencionar, ainda, que a Emenda Constitucional nº 103, apesar de trazer para o texto constitucional a possibilidade de que entidades abertas de previdência complementar pudessem operar os planos de benefícios de entes

## GRUPO DE TRABALHO PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

### PORTARIA Nº 1243/2021

federados, trouxe também, em seu art. 33, a obrigatoriedade de que a relação entre essas entidades e os entes seja “disciplinada”. Antes disso, somente as entidades fechadas estão autorizadas a operar planos de benefícios de servidores públicos:

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

Essa regulamentação dar-se-á por meio de Lei Complementar, na forma prevista no § 4º do art. 202 da Constituição (redação dada pela Emenda Constitucional nº 103). A referida Lei Complementar ainda não foi editada, diante do que **o Município somente poderá, neste momento, selecionar entidade fechada de previdência complementar para** operar os planos de benefícios a serem oferecidos aos seus servidores.

No mesmo sentido, é necessário ainda ter em vista que a relação entre os entes federados e as entidades fechadas de previdência complementar é disciplinada pelo disposto na Lei Complementar nº 108/01, que suplementa (e, em muitos casos, sobrepõe, pela aplicação do princípio da especificidade) o disposto na Lei Complementar nº 109/01, já mencionada. Em outras palavras, **a entidade fechada de previdência complementar a ser selecionada pelo Município deve, necessariamente, observar o que dispõem tanto a Lei Complementar nº 109 quanto a Lei Complementar nº 108.**

## GRUPO DE TRABALHO PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

### PORTARIA Nº 1243/2021

As entidades fechadas de previdência complementar se submetem a uma estrutura de regulação e fiscalização autônoma por parte da União. O principal órgão dessa estrutura é o Conselho Nacional de Previdência Complementar – CNPC, cuja função é “de órgão regulador do regime de previdência complementar operado pelas entidades fechadas de previdência complementar”, conforme disposto pelo art. 2º do Decreto nº 7.123/2010. Suas deliberações se consubstanciam em resoluções ou recomendações, conforme dispõe o art. 4º daquele mesmo Decreto.

O CNPC constituiu um grupo de trabalho, sob coordenação da Subsecretaria do Regime de Previdência Complementar (órgão do Ministério da Economia), que contou com a participação de membros do Governo, dos RPPS, de fundos de pensão e de associações de participantes e patrocinadores.

Os resultados desses trabalhos foram publicados pela Subsecretaria na forma do Guia da Previdência Complementar para Entes Federativos que traz uma série de orientações para a implantação do Regime de Previdência Complementar, guia atualizado 5ª edição junho de 2021.

O referido documento traz um capítulo dedicado ao processo de contratação da entidade que operará os planos de benefícios dos servidores. Esse capítulo é complementado por um anexo que elenca os aspectos mínimos a serem observados na escolha da entidade; os aspectos são divididos em três grandes grupos (p. 35):

- i) Capacitação técnica;*
- ii) Condições econômicas da proposta; e*
- iii) Plano de benefícios.*

No anexo 4.3 deste Guia, foi incluída modelo de proposta técnica a ser preenchido pelas entidades com sugestões de critérios técnicos mínimos acima para auxiliar a construção do termo/instrumento convocatório de seleção. Foi também

## GRUPO DE TRABALHO PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

### PORTARIA Nº 1243/2021

incluída uma seção quatro adicional com informações complementares que podem ser incluídas pelo Ente Federativo.

Quanto ao processo de contratação, alguns pontos presentes no Guia merecem destaque, pois, apesar de não ter caráter normativo, representam a visão dos principais atores do Regime de Previdência Complementar, sob a chancela dos órgãos do Governo Federal responsáveis pela regulação do regime de previdência complementar, nos seguintes pontos:

#### **a) Relação jurídica de convênio**

O Guia explicita (p. 46 e 55) que a relação jurídica entre o Município e a entidade tem os contornos de um convênio, dado que há uma convergência de interesses a um fim comum. Essa é, inclusive, a nomenclatura do instrumento que é celebrado entre as partes, conforme previsto no *caput* do art. 13 da Lei Complementar nº 109:

**Art. 13. A formalização da condição de patrocinador ou instituidor de um plano de benefício dar-se-á mediante convênio de adesão a ser celebrado entre o patrocinador ou instituidor e a entidade fechada, em relação a cada plano de benefícios por esta administrado e executado, mediante prévia autorização do órgão regulador e fiscalizador, conforme regulamentação do Poder Executivo.**  
(grifou-se)

Diante dessa relação jurídica de convênio, o Guia vai além para afirmar que *"a relação estabelecida entre uma EFPC e os patrocinadores não parece se enquadrar no conceito de contrato administrativo cuja disciplina pertence à Lei nº 8.666/93, Lei de Licitações"* (grifou-se).

## GRUPO DE TRABALHO PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

### PORTARIA Nº 1243/2021

Ainda que não tenha caráter normativo, o entendimento esposado pelo Guia ganha bastante importância, pois, caso prevaleça, traz uma série de efeitos relevantes ao processo de contratação. O primeiro e mais evidente é que fica afastada a necessidade de procedimento licitatório, ao menos de forma típica, conformado aos ditames da Lei de Licitações; esse ponto será analisado de forma apartada a seguir.

Outro efeito importante é que **não é necessária a celebração de um contrato administrativo típico**, com os limites e cláusulas obrigatórias trazidas pela própria Lei de Licitações. Ora, o entendimento não poderia ser outro, dado que, novamente fazendo remissão ao art. 13 da Lei Complementar nº 109, a relação jurídica é de convênio de adesão. Do ponto de vista da hermenêutica jurídica, além da necessária aplicação do princípio da especificidade, já invocada neste opinativo, ainda é necessário se ter em conta que, apesar de não haver superioridade hierárquica de uma Lei Complementar em relação a uma Lei Ordinária, aquela vem justamente para complementar a norma emanada pelo texto constitucional, no caso, especificamente o artigo 202 da Constituição. Não há, portanto, subsunção à regra constitucional regulamentada pela Lei nº 8.666/93, qual seja, o inciso XXI do art. 37 da Carta Magna:

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

**XXI - ressalvados os casos especificados na legislação**, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente

## GRUPO DE TRABALHO PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

### PORTARIA Nº 1243/2021

permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (...) (grifou-se)

A ressalva para o afastamento da norma licitatória em casos específicos previstos pela legislação é trazida pelo próprio texto do inciso XXI. Ainda da análise do artigo 37 se pode inferir que, **não obstante afastado o procedimento licitatório, não está afastada a observância aos princípios que regem a administração pública.** É com essa premissa em mente que se passa à análise das características do processo seletivo.

#### **b) Processo seletivo**

No que diz respeito ao processo seletivo, o próprio Guia traz os aspectos mínimos a serem levados em consideração, já transcritos acima. Ainda, conforme já mencionado, é necessário que seja garantida a observância dos princípios que regem a administração pública, dentre os quais se destacam, no presente caso, a **impessoalidade, a publicidade e a eficiência.**

Dizer que o processo seletivo deve ser impessoal significa dizer que não deve ser de forma alguma direcionado à contratação desta ou daquela entidade. Deve contar com critérios objetivos, claros, relevantes à satisfação do interesse público e à preservação dos interesses do Município e dos seus servidores. Os critérios apresentados pelo Poder Executivo no ofício que inaugura o presente processo parecem observar perfeitamente esse princípio.

A publicidade, por sua vez, se configura em característica inafastável da atividade do administrador público. Nos dizeres de JUSTEN FILHO<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo, 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 346.

## GRUPO DE TRABALHO PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

### PORTARIA Nº 1243/2021

*"A democracia republicana impõe a transparência das atividades administrativas (conforme exposto no Cap, 3). Daí decorre a exigência de publicidade nos procedimentos administrativos. **O princípio da publicidade impõe que todos os atos do procedimento sejam previamente levados ao conhecimento público, que a prática de tais atos se faça na presença de qualquer interessado e que o conteúdo do procedimento possa ser conhecido por qualquer um.**" (grifou-se)*

O princípio da eficiência, por sua vez, impõe que o administrador otimize a utilização dos recursos públicos, evitando a todo custo desperdiçar os recursos amealhados perante a sociedade para o custeio da máquina pública. Em outras palavras, o administrador não deve fazer com mais o que poderia fazer com menos. Esse é um princípio indissociavelmente ligado ao princípio republicano. Recorrendo novamente às lições de JUSTEN FILHO<sup>3</sup>.

*"Ora, um dos aspectos essenciais do direito administrativo reside na vedação ao desperdício ou má utilização dos recursos destinados à satisfação de necessidades coletivas. É necessário obter o máximo de resultados com a menor quantidade possível de desembolsos.*

*Assim o impõe a concepção republicana de organização do poder político que estabelece que todas as competências estatais têm de ser exercitadas do modo mais satisfatório possível.*

---

<sup>3</sup> Ibid., p. 222.

## **GRUPO DE TRABALHO PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR**

### **PORTARIA Nº 1243/2021**

***Portanto, o próprio princípio da República já impõe o dever de utilização eficiente dos recursos públicos.”***  
*(grifou-se)*

Da análise do edital em contraste com o guia elaboração pela própria Secretaria da Previdência, que traça os critérios e condições mínimas a serem observadas para a escolha da entidade, observa-se que há a adequada observância aos princípios acima elencados. É necessário que o processo seletivo a ser realizado os continue respeitando, com a devida publicidade aos atos praticados e com a impessoalidade como norteadora da avaliação das entidades proponentes.

Nesse mesmo sentido, ainda que afastado o procedimento licitatório, pareceu prudente a composição de grupo de trabalho, atendendo as recomendações da Secretaria, fazendo-se necessária a publicação do presente edital, que contém todas as características de um processo seletivo, garantindo-se aos participantes a observância de critérios objetivos, claros, relevantes à satisfação do interesse público e à preservação dos interesses do Município.

### **III – CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, conclui-se que o presente edital de processo seletivo, para a escolha da entidade que irá gerir os recursos do regime de previdência complementar dos servidores públicos municipais de Pato Branco, está dentro dos parâmetros e seguindo os requisitos mínimos, visto que:

i) Somente estarão aptas a participar entidades fechadas de previdência complementar devidamente autorizadas a operar planos de benefícios destinados a servidores públicos pelos órgãos competentes, na forma prevista nas Leis Complementares nº 108/01 e nº 109/01;

## GRUPO DE TRABALHO PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

### PORTARIA Nº 1243/2021

ii) Os critérios de seleção levam em conta os aspectos mínimos previstos pelo Guia da Previdência Complementar para Entes Federativos, quais sejam, i) Capacitação técnica; ii) Condições econômicas da proposta; e iii) Plano de benefícios;

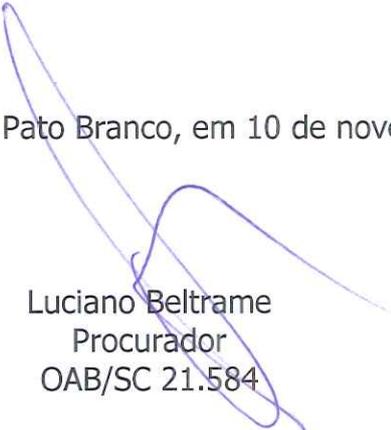
iii) O Edital observou os princípios norteadores da administração pública, em especial aqueles insculpidos no caput do artigo 37, assegurando a impessoalidade e publicidade dos atos praticados.

Para a plena satisfação das condições acima, ainda se verificou a efetiva criação de um grupo de trabalho com a missão de atuar como uma comissão julgadora, para que fosse trabalhando no presente edital com características de processo seletivo.

Posteriormente ao processo seletivo deverá decorrer a celebração de um convênio de adesão, nos moldes previstos pela Lei Complementar nº 109/01, Lei Municipal nº 5825, de 18 de outubro de 2021, e demais normativos aplicados ao regime de previdência complementar, a ser publicado pelo Município.

É o parecer.

Pato Branco, em 10 de novembro de 2021

  
Luciano Beltrame  
Procurador  
OAB/SC 21.584

  
Vanderlei Ribeiro da Silva  
Procurador  
OAB/PR 62.881