



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
2ª Câmara de Coordenação e Revisão

PROCEDIMENTO N° 1.00.000.002189/2017-76

DESPACHO

Cuida-se de consulta formulada pelos il. Procuradores da República Juliano Stella Karam e José Alexandre Pinto Nunes, atuantes na Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, à 2ª CCR/MPF, solicitando que este Colegiado informe o seu entendimento com relação às seguintes questões:

1. Os fundos vinculados aos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS de Municípios equiparam-se a instituição financeira para os fins do artigo 1º da Lei nº 7.492/86?
2. Caso o fundo seja constituído com personalidade jurídica (Autarquia ou Fundação), os seus gestores podem responder pela prática dos delitos previstos na Lei nº 7.492/86?

O tema é relevante para definição da atribuição do Ministério Pùblico Federal para a persecução penal nos casos de irregularidades ocorridas na gestão de fundos de pensão municipais.

É o relatório.

As regras gerais para a organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estão previstas na Lei nº 9.717/98, cuja definição e aplicação dos parâmetros e diretrizes gerais seguem as disposições da Portaria do Ministério da Previdência Social nº 402, de 10 de dezembro de 2008.

O Regime Próprio será administrado por unidade gestora única, podendo ser “*entidade ou órgão integrante da estrutura da Administração Pública de cada ente federativo, que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios*” (art. 10, § 1º, da Portaria nº 402 – grifo nosso).

Assim, a organização do Regime pode se dar na forma de departamento interno do ente estatal ou sob a forma de uma entidade gestora autônoma, com variadas modelagens de estrutura organizacional e administrativa.

O art. 6º da Lei nº 9.717/98 faculta à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária.

Segundo parecer nº 1396/2011 da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, os fundos especiais, entre eles, os criados de acordo com a legislação supramencionada, não possuem personalidade jurídica própria, sendo instrumentos de gestão financeira do ente federativo.

Consta, ainda, do referido parecer que, caso a lei criadora do fundo dispuser contrariamente, conferindo-o personalidade jurídica, não seria mais do que fundo por designação, isto é, categoria constituída por entes da Administração que, embora designados ou tomados por fundos, são, na realidade, entidades da administração indireta.

Em Reunião de Trabalho ocorrida nesta 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, em 28/08/2017, representantes da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda¹ fizeram exposição acerca da Supervisão dos Fundos de Previdência Dos Regimes Próprios De Previdência Social – RPPS, abordando especificamente: I) Dados gerais sobre os RPPS; II) Investimentos dos

¹ Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social – SRPPS.

RPPS; III) Fundos previdenciários – utilização dos recursos e IV) Representações administrativas – MPF e MPE (material anexo).

A Resolução CMN 3922/2010 estabelece que nas aplicações dos RPPS devem ser observadas as condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência. Determina que os RPPS devem elaborar Política Anual de Investimentos, aprovada pelo órgão superior competente, contemplando, dentre outros: o modelo de gestão a ser adotado; a estratégia de alocação dos recursos entre os vários segmentos de aplicação e as respectivas carteiras; os parâmetros de rentabilidade a serem alcançados. Determina em quais segmentos os recursos podem ser alocados (Renda Fixa, Renda Variável e Imóveis – excepcionalmente). Estabelece, dentro de cada segmento, os limites das aplicações em cada tipo de ativo, considerando o total de recursos do RPPS. Estabelece limite de concentração das aplicações do RPPS no patrimônio líquido dos fundos de investimento e em títulos e valores mobiliários de emissão ou coobrigação de uma mesma pessoa jurídica.

Com relação à transparência das informações, o art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 9.717/1998 estabelece que os entes prestarão ao MPS, quando solicitados, informações sobre os RPPS. A Portaria MPS nº 204/2008 estabelece Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV, desenvolvido para acompanhamento e supervisão dos RPPS. Todas as informações recebidas possuem natureza pública, inclusive as relativas aos investimentos de recursos.

Na exposição, foi ressaltada a forma de atuação de Consultorias de Investimentos, sendo que geralmente consiste em: I) participação em licitação do RPPS para contratação de consultoria, sempre com valor muito baixo (para ganhar) – Ex. R\$ 170,00 por mês, para prestar toda assessoria e visitar o RPPS uma vez por mês (SP – RO); II) cooptação dos gestores do RPPS para investimentos em fundos

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. P. A.' or a similar variation, is placed here.

com ativos sem valor; III) alteração da composição das carteiras dos RPPS antes e após a contratação da empresa de Consultoria, com direcionamento de recursos do RPPS para fundos de investimentos com baixa liquidez, em sua maioria atrelados a gestores independentes e com baixo número de cotistas; IV) Relatórios de Otimização da Carteira – ROC; Indicação e/ou parecer favorável à aplicação; Indicação dos mesmos fundos, ligados aos mesmos gestores para todos os RPPS em que atua.

A Lei nº 7.492/86, que define os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, estabelece em seu art. 1º o que é uma instituição financeira para fins penais:

Art. 1º Considera-se instituição financeira, para efeito desta lei, a **pessoa jurídica de direito público ou privado**, que tenha como **atividade principal ou acessória**, cumulativamente ou não, a **captação, intermediação ou aplicação de recursos financeiros (Vetado)** de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, ou a custódia, emissão, distribuição, negociação, intermediação ou administração de valores mobiliários.

Parágrafo único. Equipara-se à instituição financeira:

I - a **pessoa jurídica que capte ou administre** seguros, câmbio, consórcio, capitalização ou qualquer tipo de poupança, ou **recursos de terceiros**;

II - a pessoa natural que exerça quaisquer das atividades referidas neste artigo, ainda que de forma eventual. (grifo nosso)

Passo ao exame das perguntas.

Entendo que as unidades gestoras dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS (e de seus respectivos fundos), constituídas com personalidade jurídica, podem, em tese, ser equiparadas à instituição financeira, porquanto, conforme acima exposto, arrecadam, administram e investem recursos no mercado financeiro, os quais são destinados à concretização do direito constitucionalmente assegurado à previdência social para os servidores públicos, e,



havendo irregularidades, os gestores poderão responder por eventual prática de crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, previstos na Lei nº 7.492/86.

Inclua-se o presente procedimento administrativo em pauta da próxima Sessão de Coordenação, para ciência e deliberação.

Brasília/DF, 19 de setembro de 2017.


José Bonifácio Borges de Andrada
Subprocurador-Geral da República
Suplente – 2^a CCR

/VD.