



# SENADO FEDERAL

**COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA,  
FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO  
CONSUMIDOR**

## **PAUTA DA 1ª REUNIÃO**

**(4ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura)**

**28/02/2018  
QUARTA-FEIRA  
às 09 horas e 30 minutos**

**Presidente: Senador Ataídes Oliveira  
Vice-Presidente: Senador Airton Sandoval**



**Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor**

**1ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA 4ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 55ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 28/02/2018.**

## **1ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA**

***Quarta-feira, às 09 horas e 30 minutos***

# **SUMÁRIO**

<b>ITEM</b>	<b>PROPOSIÇÃO</b>	<b>RELATOR (A)</b>	<b>PÁGINA</b>
<b>1</b>	<b>TURNO SUPLEMENTAR DO SUBSTITUTIVO OFERECIDO AO PLS 544/2011</b>  - Terminativo -	<b>SEN. DAVI ALCOLUMBRE</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>TURNO SUPLEMENTAR DO SUBSTITUTIVO OFERECIDO AO PLS 313/2013</b>  - Terminativo -	<b>SEN. ARMANDO MONTEIRO</b>	<b>82</b>
<b>3</b>	<b>RTG 32/2017</b>  - Não Terminativo -		<b>103</b>
<b>4</b>	<b>RTG 1/2018</b>  - Não Terminativo -		<b>107</b>
<b>5</b>	<b>AVS 57/2016</b>  - Não Terminativo -	<b>SEN. EDUARDO LOPES</b>	<b>111</b>

<b>6</b>	<b>PLC 140/2015</b> - Não Terminativo -	<b>SEN. DALIRIO BEBER</b>	<b>203</b>
<b>7</b>	<b>PLC 45/2017</b> - Não Terminativo -	<b>SEN. VANESSA GRAZZIOTIN</b>	<b>217</b>
<b>8</b>	<b>AVS 20/2012</b> - Não Terminativo -	<b>SEN. ATAÍDES OLIVEIRA</b>	<b>227</b>
<b>9</b>	<b>PLS 19/2014</b> - Não Terminativo -	<b>SEN. ATAÍDES OLIVEIRA</b>	<b>230</b>
<b>10</b>	<b>PLS 759/2015</b> - Terminativo -	<b>SEN. ATAÍDES OLIVEIRA</b>	<b>242</b>
<b>11</b>	<b>PLC 123/2011</b> (Tramita em conjunto com: PLS 559/2011) - Terminativo -	<b>SEN. GLEISI HOFFMANN</b>	<b>248</b>
<b>12</b>	<b>PLS 332/2015</b> - Terminativo -	<b>SEN. REGINA SOUSA</b>	<b>271</b>
<b>13</b>	<b>PLS 222/2015</b> - Terminativo -	<b>SEN. DÁRIO BERGER</b>	<b>290</b>

**COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA**

PRESIDENTE: Senador Ataídes Oliveira

VICE-PRESIDENTE: Senador Airton Sandoval

(17 titulares e 17 suplentes)

TITULARES			SUPLENTES
		<b>PMDB</b>	
Renan Calheiros(11)	AL (61) 3303-2261	1 Simone Tebet(19)	MS (61) 3303-1128/1421/3016/3153/4754/4842/4844/3614
Airton Sandoval(11)	SP	2 Garibaldi Alves Filho(19)	RN (61) 3303-2371 a 2377
Dário Berger(11)	SC (61) 3303-5947 a 5951	3 Elmano Férrer(19)	PI (61) 3303-1015/1115/1215/2415/3055/3056/4847
Romero Jucá(11)	RR (61) 3303-2112 / 3303-2115	4 VAGO	
<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PDT, PT)</b>			
Fátima Bezerra(PT)(4)	RN (61) 3303-1777 / 1884 / 1778 / 1682	1 Gleisi Hoffmann(PT)(4)	PR (61) 3303-6271
Paulo Paim(PT)(4)	RS (61) 3303-5227/5232	2 Humberto Costa(PT)(4)	PE (61) 3303-6285 / 6286
Regina Sousa(PT)(4)	PI (61) 3303-9049 e 9050	3 Jorge Viana(PT)(4)	AC (61) 3303-6366 e 3303-6367
Acir Gurgacz(PDT)(4)	RO (061) 3303-3131/3132	4 Lindbergh Farias(PT)(12)	RJ (61) 3303-6427
<b>Bloco Social Democrata(PSDB, DEM)</b>			
Ataídes Oliveira(PSDB)(5)	TO (61) 3303-2163/2164	1 Maria do Carmo Alves(DEM)(6)	SE (61) 3303-1306/4055
Dalírio Beber(PSDB)(5)	SC (61) 3303-6446	2 Flexa Ribeiro(PSDB)(7)	PA (61) 3303-2342
Davi Alcolumbre(DEM)(6)	AP (61) 3303-6717, 6720 e 6722	3 Ricardo Ferraço(PSDB)(7)(21)	ES (61) 3303-6590
<b>Bloco Parlamentar Democracia Progressista(PP, PSD)</b>			
Sérgio Petecão(PSD)(9)	AC (61) 3303-6706 a 6713	1 Ana Amélia(PP)(18)	RS (61) 3303 6083
Gladson Cameli(PP)(9)	AC (61) 3303-1123/1223/1324/1347/4206/4207/4687/4688/1822	2 Wilder Moraes(PP)(18)	GO (61)3303 2092 a (61)3303 2099
<b>Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania(PPS, PSB, PCdoB, REDE, PODE)</b>			
João Capiberibe(PSB)(1)	AP (61) 3303-9011/3303-9014	1 Randalfe Rodrigues(REDE)(3)	AP (61) 3303-6568
Vanessa Grazziotin(PCdoB)(2)(14)	AM (61) 3303-6726	2 Cristovam Buarque(PPS)(3)	DF (61) 3303-2281
<b>Bloco Moderador(PTB, PSC, PRB, PR, PTC)</b>			
Cidinho Santos(PR)(17)(16)(8)	MT 3303-6170/3303-6167	1 Eduardo Lopes(PRB)(17)	RJ (61) 3303-5730
Armando Monteiro(PTB)(15)(8)	PE (61) 3303 6124 e 3303 6125	2 VAGO	

- (1) Em 09.03.2017, o Senador João Capiberibe foi designado membro titular pelo Bloco Socialismo e Democracia, para compor o colegiado (Memo. 11/2017-BLSDEM).
- (2) Em 09.03.2017, a Senadora Lídice da Mata foi designada membro titular pelo Bloco Socialismo e Democracia, para compor o colegiado (Memo. 27/2017-BLSDEM).
- (3) Em 09.03.2017, os Senadores Randalfe Rodrigues e Cristovam Buarque foram designados membros suplentes pelo Bloco Socialismo e Democracia, para compor o colegiado (Memo. 28/2017-BLSDEM).
- (4) Em 09.03.2017, os Senadores Fátima Bezerra, Paulo Paim, Regina Sousa e Acir Gurgacz foram designados membros titulares; e os Senadores Gleisi Hoffmann, Humberto Costa e Jorge Viana, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor o colegiado (Memo. 14/2017-GLBPRD).
- (5) Em 09.03.2017, os Senadores Ataídes Oliveira e Dalírio Beber foram designados membros titulares, pelo Bloco Social Democrata, para compor o colegiado (Of. 41/2017-GLPSDB).
- (6) Em 13.03.2017, o Senador Davi Alcolumbre foi designado membro titular; e a Senadora Maria do Carmo Alves, membro suplente, pelo Bloco Social Democrata, para compor o colegiado (Of. nº 7/2017-GLDEM).
- (7) Em 21.03.2017, os Senadores Flexa Ribeiro e Ricardo Ferraço foram designados membros suplentes, pelo Bloco Social Democrata, para compor o colegiado (Of. nº 10/2017-GLPSDB).
- (8) Em 23.03.2017, os Senadores Thieres Pinto e Fernando Collor foram designados membros titulares, pelo Bloco Moderador, para compor o colegiado (Of. nº 35/2017-BLOMOD).
- (9) Em 23.03.2017, os Senadores Sérgio Petecão e Gladson Cameli foram designados membros titulares, pelo Bloco Parlamentar Democracia Progressista, para compor o colegiado (Memo. nº 1/2017-BLDPRO).
- (10) Em 30.03.2017, foi publicada a Resolução nº 3, de 2017, que alterou o nome da "Comissão de Transparência e Governança Pública" (CTG) para "Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor" (CTFC).
- (11) Em 31.03.2017, os Senadores Renan Calheiros, Airton Sandoval, Dário Berger e Romero Jucá foram designados membros titulares, pelo PMDB, para compor o colegiado (Of. 40/2017-GLPMDB).
- (12) Em 04.04.2017, o Senador Lindbergh Farias foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor o colegiado (Memo. 54/2017-GLBPRD).
- (13) Em 05.04.2017, a Comissão reunida elegeu os Senadores Ataídes Oliveira e Airton Sandoval, respectivamente, Presidente e Vice-Presidente deste colegiado (Memo. nº 1/2017-CTFC).
- (14) Em 06.04.2017, a Senadora Vanessa Grazziotin foi designada membro titular pelo Bloco Socialismo e Democracia, para compor o colegiado, em substituição à Senadora Lídice da Mata (Memo. 41/2017-BLSDEM).
- (15) Em 10.04.2017, o Senador Armando Monteiro foi designado membro titular para compor o colegiado, em substituição ao Senador Fernando Collor, pelo Bloco Moderador (Of. nº 41/2017-BLOMOD).
- (16) Em 17.04.2017, o Senador Thieres Pinto deixa de compor a Comissão, em virtude de reassunção de mandato do titular.

- (17) Em 26.04.2017, o Senador Cidinho Santos foi designado membro titular; e o Senador Eduardo Lopes, membro suplente, para compor o colegiado, pelo Bloco Moderador (Of. nº 57/2017-BLOMOD).
- (18) Em 14.06.2017, os Senadores Ana Amélia e Wilder Morais foram designados membros suplentes, para compor o colegiado, pelo Bloco Parlamentar Democracia Progressista (Memo. nº 29/2017-BLDPRO).
- (19) Em 08.08.2017, os Senadores Simone Tebet, Garibaldi Alves Filho, Elmano Férrer foram designados membros suplentes pelo Bloco da Maioria (PMDB) no colegiado (Of. 163/2017-GLPMDB).
- (20) Em 27.09.2017, foi criado o Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania.
- (21) Em 07.11.2017, o Senador Ricardo Ferraço licenciou-se, nos termos do art. 43, incisos I e II, do Regimento Interno, conforme os Requerimentos nºs 959 e 960/2017.

REUNIÕES ORDINÁRIAS: QUARTAS-FEIRAS 9:00 HORAS  
SECRETÁRIO(A): OSCAR PERNÉ DO CARMO JÚNIOR  
TELEFONE-SECRETARIA: 61 33033519  
FAX:

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES:  
E-MAIL: [ctfc@senado.leg.br](mailto:ctfc@senado.leg.br)



**SENADO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DA MESA**

**4ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA**  
**55ª LEGISLATURA**

Em 28 de fevereiro de 2018  
(quarta-feira)  
às 09h30

**PAUTA**

1ª Reunião, Extraordinária

**COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA,**  
**FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR -**  
**CTFC**

	Deliberativa
<b>Local</b>	Anexo II, Ala Senador Nilo Coelho, Plenário nº 2

# PAUTA

## ITEM 1

### TURNO SUPLEMENTAR DO SUBSTITUTIVO OFERECIDO AO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 544, de 2011

- Terminativo -

**Ementa do Projeto:** *Dispõe sobre o dever de informar nos contratos de intercâmbio de estudo ou trabalho.*

**Autoria do Projeto:** Senadora Vanessa Grazziotin

**Relatoria do Projeto:** Senador Davi Alcolumbre

**Relatório:** Não foram apresentadas emendas em turno suplementar

**Observações:**

- Em reunião realizada em 13/12/2017, foi aprovado o substitutivo ao Projeto de Lei do Senado nº 544, de 2011, por unanimidade.
- A matéria será examinada em turno suplementar (art. 282). Não sendo oferecidas emendas, o substitutivo será dado como definitivamente adotado sem votação (art. 284).
- Matéria apreciada pela CCJ e pela CE, com parecer favorável ao projeto, nos termos da emenda nº 1 da CCJ (substitutivo) apresentada.

**Textos da pauta:**

[Parecer \(CTFC\)](#)  
[Parecer \(CE\)](#)  
[Parecer \(CCJ\)](#)  
[Avulso inicial da matéria](#)

## ITEM 2

### TURNO SUPLEMENTAR DO SUBSTITUTIVO OFERECIDO AO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 313, de 2013

- Terminativo -

**Ementa do Projeto:** *Altera o art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para reconhecer os direitos básicos do consumidor de serviço de transporte aéreo de passageiros.*

**Autoria do Projeto:** Senador Antonio Carlos Valadares

**Relatoria do Projeto:** Senador Armando Monteiro

**Relatório:** Não foram apresentadas emendas em turno suplementar

**Observações:**

- Em reunião realizada em 13/12/2017, foi aprovado o substitutivo ao Projeto de Lei do Senado nº 313, de 2013, por unanimidade.
- A matéria será examinada em turno suplementar (art. 282). Não sendo oferecidas emendas, o substitutivo será dado como definitivamente adotado sem votação (art. 284).
- Matéria apreciada pela CI com parecer favorável ao projeto nos termos da emenda nº 1-CI (substitutivo).

**Textos da pauta:**

[Parecer \(CTFC\)](#)  
[Parecer \(CI\)](#)  
[Avulso inicial da matéria](#)

## ITEM 3

### REQUERIMENTO DA COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA,

## **FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR Nº 32 de 2017**

*Requer, com fundamento nos Art. 93, II, e Art. 113, caput, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de Audiência Pública Conjunta desta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor – CTFC, juntamente com a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo – CDR, para discutir o Acórdão 1.827/2017 do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU prolatado no âmbito do Processo 020.126/2015-8, conhecido como “Relatório Sistêmico de Fiscalização do Tema Desenvolvimento, com recorte Nordeste (Fisc Nordeste)”. Como convidados, indicamos o Excelentíssimo Senhor Ministro José Múcio Monteiro, Relator do processo acima mencionado, e dois ou três Auditores de Controle Externo indicados pelo Ministro José Múcio Monteiro que participaram, diretamente, das auditorias realizadas no âmbito do Fisc Nordeste.*

**Autoria:** Senador Elmano Férrer

**Textos da pauta:**

[Requerimento \(CTFC\)](#)

### **ITEM 4**

## **REQUERIMENTO DA COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR Nº 1 de 2018**

*Nos termos do art. 58, § 2º, II e V, da Constituição Federal, e dos arts. 90, II, e 93, II, do Regimento Interno do Senado Federal, requeiro a realização de audiência pública na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), para discutir a formação de cartel e infração à ordem econômica por postos de combustíveis em todo o território nacional, com os seguintes convidados: Representante da Petrobras; Alexandre Barreto de Souza; Presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE; Arthur Luis Mendonça Rollo, Secretário Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça; Marilena Lazzarini, Presidente do Instituto de Defesa do Consumidor - IDEC; Paulo Miranda Soares, Presidente da Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes – FECOMBUSTÍVEIS.*

**Autoria:** Senador Ataídes Oliveira

**Textos da pauta:**

[Requerimento \(CTFC\)](#)

### **ITEM 5**

## **AVISO Nº 57, de 2016**

**- Não Terminativo -**

*Encaminha cópia do Acórdão nº 2973/2016 - TCU - Plenário, que trata de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar a situação atuarial e financeira dos Regimentos Próprios de Previdência Social (RPPS) de estados, municípios e Distrito Federal (TC-008.368/2016-3).*

**Autoria:** Tribunal de Contas da União

**Relatoria:** Senador Eduardo Lopes

**Relatório:** Pelo pedido de providências

**Observações:**

- A matéria constou nas pautas das reuniões dos dias 11/10/2017 e 13/12/2017.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

**ITEM 6**

**PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 140, de 2015**

**- Não Terminativo -**

*Altera o art. 130 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre o licenciamento eletrônico de veículos.*

**Autoria:** Deputado Walney Rocha

**Relatoria:** Senador Dalirio Beber

**Relatório:** Pela rejeição

**Observações:**

- A matéria constou na pauta da reunião do dia 13/12/2017.
- Matéria apreciada pela CCJ com parecer favorável ao projeto com a emenda nº 1-CCJ.
- Posteriormente, a matéria segue ao Plenário.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)  
[Parecer \(CCJ\)](#)  
[Avulso inicial da matéria](#)

**ITEM 7**

**PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 45, de 2017**

**- Não Terminativo -**

*Altera a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que “dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências”, para determinar a comunicação prévia ao consumidor a respeito da majoração de preços dos serviços.*

**Autoria:** Deputado Augusto Coutinho

**Relatoria:** Senadora Vanessa Grazziotin

**Relatório:** Pela aprovação com duas emendas

**Observações:**

- A matéria constou na pauta da reunião do dia 13/12/2017.
- Posteriormente, a matéria segue ao Plenário.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

**ITEM 8**

**AVISO Nº 20, de 2012**

**- Não Terminativo -**

*Encaminha o Relatório anual das atividades do Tribunal de Contas da União referente ao exercício de 2011.*

**Autoria:** Tribunal de Contas da União

**Relatoria:** Senador Ataídes Oliveira

**Relatório:** Pelo conhecimento e arquivamento

**Observações:**

- A matéria constou na pauta da reunião do dia 13/12/2017.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)

## ITEM 9

### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 19, de 2014

- Não Terminativo -

*Acrescenta o art. 39-A à Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, que "dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências", e o art. 62-A à Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que "institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências" a fim de regular a validade das certidões exigidas para a concessão de financiamento imobiliário.*

**Autoria:** Senador Jorge Afonso Argello

**Relatoria:** Senador Ataídes Oliveira

**Relatório:** Pela aprovação com duas emendas

**Observações:**

- A matéria constou na pauta da reunião do dia 13/12/2017.

- Posteriormente, a matéria será apreciada pela CAE.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)

[Avulso inicial da matéria](#)

## ITEM 10

### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 759, de 2015

- Terminativo -

*Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor, para acrescentar o inciso XIV ao art. 39, e vedar desconto para pagamento em dinheiro ou cheque em detrimento do pagamento em cartão de crédito ou débito.*

**Autoria:** Senador Davi Alcolumbre

**Relatoria:** Senador Ataídes Oliveira

**Relatório:** Pela prejudicialidade (votação simbólica)

**Observações:**

- A matéria constou na pauta das reuniões dos dias 16/08/2017, 30/08/2017, 11/10/2017 e 13/12/2017.

- A votação da matéria será realizada pelo processo simbólico, de acordo com a Instrução Normativa da Secretaria-Geral da Mesa nº 5, de 2015.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)

[Avulso inicial da matéria](#)

## ITEM 11

### **TRAMITAÇÃO CONJUNTA**

### PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 123, de 2011

**- Terminativo -**

*Altera o art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para proibir o bloqueio de terminais móveis utilizados no setor de telecomunicações.*

**Autoria:** Deputado Arnon Bezerra

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)

[Parecer \(CCT\)](#)

[Avulso inicial da matéria](#)

**TRAMITA EM CONJUNTO****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 559, de 2011****- Terminativo -**

*Altera o art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações), para estabelecer condicionamentos à oferta de planos de serviços de telecomunicações com "cláusulas de fidelização" do assinante.*

**Autoria:** Senador Jorge Afonso Argello

**Relatoria:** Senadora Gleisi Hoffmann

**Relatório:** Pela prejudicialidade do PLC 123/2011 e do PLS 559/2011 (votação simbólica)

**Observações:**

- *As matérias constaram nas pautas das reuniões dos dias 30/08/2017, 11/10/2017 e 13/12/2017.*

- *A votação das matérias será realizada pelo processo simbólico, de acordo com a Instrução Normativa da Secretaria-Geral da Mesa nº 5, de 2015;*

- *Matérias apreciadas pela CCT, com parecer favorável ao PLC 123 de 2011, nos termos da Emenda nº1 - CCT (Substitutivo), e pela rejeição do PLS 559 de 2011, que tramita em conjunto.*

**Textos da pauta:**

[Avulso inicial da matéria](#)

**ITEM 12****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 332, de 2015****- Terminativo -**

*Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor, para vedar a discriminação baseada no gênero nas relações de consumo.*

**Autoria:** Senadora Vanessa Grazziotin

**Relatoria:** Senadora Regina Sousa

**Relatório:** Pela aprovação

**Observações:**

- *Matéria apreciada pela CDH com parecer favorável ao projeto.*

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)

[Parecer \(CDH\)](#)

[Avulso inicial da matéria](#)

**ITEM 13****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 222, de 2015****- Terminativo -**

*Estabelece normas relativas ao controle centralizado de informações sobre as obras públicas custeadas com recursos federais e cria o Cadastro Brasil Eficiente – CBE.*

**Autoria:** Senador Wilder Moraes

**Relatoria:** Senador Dário Berger

**Relatório:** Pela aprovação com uma emenda

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)

[Avulso inicial da matéria](#)

1



## **SENADO FEDERAL**

### **PARECER (SF) Nº 34, DE 2017**

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Projeto de Lei do Senado nº544, de 2011, da Senadora Vanessa Grazziotin, que Dispõe sobre o dever de informar nos contratos de intercâmbio de estudo ou trabalho.

**PRESIDENTE EVENTUAL:** Senador Airton Sandoval

**RELATOR:** Senador Davi Alcolumbre

13 de Dezembro de 2017



**PARECER Nº , DE 2017**

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR (CTFC), em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 544, de 2011, da Senadora Vanessa Grazziotin, que “*Dispõe sobre o dever de informar nos contratos de intercâmbio de estudo ou trabalho*”.



RELATOR: Senador **DAVI ALCOLUMBRE**

**I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 544, de 2011, de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin, tem por finalidade dispor sobre a prestação de informações ao consumidor sobre os serviços de intercâmbio de estudo ou trabalho no exterior.

Registre-se, *ab initio*, que concordamos integralmente com o Relatório apresentado pelo então Senador Luiz Henrique, que não chegou a ser apreciado em virtude do seu falecimento, mas cujo teor passamos a transcrever, com a inclusão de uma Subemenda ao final sugerida.

A proposição encontra-se redigida em cinco artigos:

O art. 1º diz que o contrato de intercâmbio de estudo ou trabalho deve assegurar informações corretas, claras, precisas e ostensivas sobre a remuneração, a carga horária, a natureza da atividade, o cargo, as atribuições, a moradia e os demais dados cabíveis.

O seu parágrafo único prevê que as informações referentes à moradia devem conter, no mínimo, os dados a respeito da localização da moradia, as características da unidade de moradia, inclusive descrição pormenorizada e infraestrutura, o custo do aluguel e a quantidade de pessoas por unidade de moradia.

O art. 2º estabelece que, para todos os efeitos legais, equiparam-se a fornecedor, nos termos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), as pessoas jurídicas nacionais contratadas para a prestação de serviços de intercâmbio no exterior.

O art. 3º diz que o descumprimento, total ou parcial, das obrigações de informar, sujeita o infrator, pessoa física ou jurídica, à pena de multa, graduada de acordo com o valor global do contrato, a gravidade da infração, a vantagem econômica auferida e a condição econômica do infrator, sem prejuízo das sanções administrativas previstas no Código de Defesa do Consumidor e de outras sanções cabíveis.

O art. 4º prevê que a defesa em juízo dos interesses e direitos dos consumidores de serviços de intercâmbio observará, no que couber, a disciplina da defesa dos consumidores em juízo de que trata o Código de Defesa do Consumidor.

O art. 5º estabelece que a lei que resultar da aprovação do projeto entrará em vigor na data da sua publicação.

Na justificação do projeto, sua autora alega que a difusão dos programas de intercâmbio leva um número cada vez mais expressivo de jovens a deixar o País à procura dessas experiências. Infelizmente, continua a autora, a ausência de maior rigor e de esclarecimentos dos estudantes sobre as condições de estudo, trabalho e moradia, vem permitindo que estudantes sejam ludibriados com propostas falsas sobre intercâmbio de estudo e trabalho, resultando em condições subumanas de moradia e trabalho.

O projeto foi originalmente distribuído à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), à Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE); e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle.

Em razão da edição e promulgação da Resolução nº 3, de 2017, que redefiniu as atribuições e as denominações da Comissão de Meio Ambiente (CMA) e da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), compete a esta emitir, desta feita, decisão terminativa.

Na CCJ, o projeto recebeu parecer favorável, com emenda substitutiva. A CE emitiu parecer também favorável, na forma da emenda aprovada na CCJ. Não foram apresentadas outras emendas.



## II - ANÁLISE

O projeto cuida de matéria inserida na competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal. Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, e é legítima a iniciativa parlamentar, nos termos do art. 61 da Carta Política de 1988. Não há qualquer problema quanto a sua juridicidade.

Quanto à regimentalidade, cabe destacar que seu trâmite observou o disposto nos arts. 90, XII, 102-A, III, do Regimento Interno desta Casa, alterado pela Resolução nº 3, de 2017, de acordo com o qual compete à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), opinar sobre assuntos atinentes à defesa do consumidor.

Acerca da técnica legislativa, o projeto observa as regras previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001. Não há inclusão de matéria diversa do tema tratado na proposição, e a sua redação, a nosso ver, apresenta-se adequada.

No mérito, a alteração proposta visa a garantir mais direitos ao consumidor e representa aperfeiçoamento da legislação consumerista. Somos, assim, pela aprovação do projeto sugerido, na forma da Emenda Substitutiva oferecida pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e com parecer pela aprovação proferido pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE).

O Substitutivo garante ao consumidor que pretende realizar um intercâmbio de estudo no exterior o recebimento de informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre os meios de hospedagem. A informação deverá ser fornecida pelos prestadores de serviços turísticos previamente à contratação, de modo a evitar que o consumidor seja surpreendido em um país estrangeiro com condições de hospedagem que não foram esclarecidas antes da viagem.

Além disso, o Substitutivo adequadamente exige que as informações sobre os meios de hospedagem sejam detalhadas, contendo a sua localização, as características da habitação, que incluem a descrição pormenorizada e a infraestrutura, o preço e a quantidade máxima de pessoas no quarto. A prestação das informações permite ao consumidor o direito de escolha quanto à hospedagem que melhor o atende em cada caso específico.



Finalmente, o Substitutivo exige a prestação de informações específicas no caso de intercâmbio que envolva a prestação de trabalho no exterior. Nesse caso, é necessário que as informações contenham dados detalhados sobre a duração, a remuneração, a carga horária e as atribuições a serem desempenhadas pelo intercambista.

Elaboramos ao final uma Subemenda para deixar claro que a norma também deve alcançar o intercâmbio cultural, não se limitando ao intercâmbio de estudo no exterior.

### III – VOTO

Assim, o voto é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei do Senado nº 544, de 2011, na forma da emenda substitutiva oferecida pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e que conta com parecer favorável da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), com a seguinte Subemenda:

#### SUBEMENDA Nº - CTFC

#### À EMENDA Nº 01 – CCJ (SUBSTITUTIVO) AO PLS Nº 544, DE 2011.

Dê-se ao *caput* do art. 34-A da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, alterado pelo art. 1º da Emenda nº 01 – CCJ (Substitutivo) ao PLS nº 544, de 2011, a seguinte redação:

“Art. 1º .....

‘Art. 34-A. Os prestadores de serviços turísticos, de intercâmbio educacional e cultural no exterior, previamente à contratação, devem informar de forma correta, clara, precisa, ostensiva e em língua portuguesa, sobre os meios de hospedagem.

.....’”

Sala da Comissão, 24 de maio de 2017.

Senador **DAVI ALCOLUMBRE**, Relator

, Presidente.





6

Senado Federal

## Relatório de Registro de Presença

CTFC, 13/12/2017 às 09h - 17ª, Extraordinária

Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do

PMDB	
TITULARES	SUPLENTES
RENAN CALHEIROS	1. SIMONE TEBET <a href="#">PRESENTE</a>
AIRTON SANDOVAL <a href="#">PRESENTE</a>	2. GARIBALDI ALVES FILHO <a href="#">PRESENTE</a>
DÁRIO BERGER	3. ELMANO FÉRRER <a href="#">PRESENTE</a>
ROMERO JUCÁ <a href="#">PRESENTE</a>	4. VAGO

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	
TITULARES	SUPLENTES
FÁTIMA BEZERRA <a href="#">PRESENTE</a>	1. GLEISI HOFFMANN
PAULO PAIM <a href="#">PRESENTE</a>	2. HUMBERTO COSTA
REGINA SOUSA <a href="#">PRESENTE</a>	3. JORGE VIANA
ACIR GURGACZ <a href="#">PRESENTE</a>	4. LINDBERGH FARIAS

Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)	
TITULARES	SUPLENTES
ATAÍDES OLIVEIRA <a href="#">PRESENTE</a>	1. MARIA DO CARMO ALVES
DALIRIO BEBER <a href="#">PRESENTE</a>	2. FLEXA RIBEIRO <a href="#">PRESENTE</a>
DAVI ALCOLUMBRE <a href="#">PRESENTE</a>	3. RICARDO FERRAÇO

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)	
TITULARES	SUPLENTES
SÉRGIO PETECÃO <a href="#">PRESENTE</a>	1. ANA AMÉLIA
GLADSON CAMELI <a href="#">PRESENTE</a>	2. WILDER MORAIS

Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, REDE, PODE)	
TITULARES	SUPLENTES
JOÃO CAPIBERIBE <a href="#">PRESENTE</a>	1. RANDOLFE RODRIGUES <a href="#">PRESENTE</a>
VANESSA GRAZZIOTIN <a href="#">PRESENTE</a>	2. CRISTOVAM BUARQUE <a href="#">PRESENTE</a>

Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)	
TITULARES	SUPLENTES
CIDINHO SANTOS <a href="#">PRESENTE</a>	1. EDUARDO LOPES
ARMANDO MONTEIRO <a href="#">PRESENTE</a>	2. VAGO

### Não Membros Presentes

ROBERTO ROCHA  
VALDIR RAUPP  
JOSÉ MEDEIROS

## Senado Federal - Lista de Votação Nominal - Substitutivo ao PLS 544/2011 com uma subemenda

Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor - Senadores

TITULARES - PMDB	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - PMDB	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
RENAN CALHEIROS				1. SIMONE TEBET			
AIRTON SANDOVAL				2. GARIBALDI ALVES FILHO			
DARIO BERGER				3. ELMANO FERRER	X		
ROMERO JUCA				4. VAGO			
TITULARES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
FÁTIMA BEZERRA				1. GLEISI HOFFMANN			
PAULO PAIM				2. HUMBERTO COSTA			
REGINA SOUSA				3. JORGE VIANA			
ACIR GURGACZ	X			4. LINDBERGH FÁRIAS			
TITULARES - Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
ATAÍDES OLIVEIRA				1. MARIA DO CARMO ALVES			
DALIRIO BEBER				2. FLEXA RIBEIRO	X		
DAVI ALCOLUMBRE	X			3. RICARDO FERRAÇO			
TITULARES - Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
SÉRGIO PETEÇÃO	X			1. ANA AMÉLIA			
GLADSON CAMELI				2. WILDER MORAIS			
TITULARES - Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, REDE, PODE)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, REDE, PODE)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
JOÃO CAPIBERIBE	X			1. RANDOLFE RODRIGUES			
VANESSA GRAZZIOTIN				2. CRISTOVAM BUARQUE	X		
TITULARES - Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
CIDINHO SANTOS	X			1. EDUARDO LOPES			
ARMANDO MONTEIRO				2. VAGO			

Quórum: TOTAL 9

Votação: TOTAL 8 SIM 8 NÃO 0 ABSTENÇÃO 0

\* Presidente não votou

Senador Aírton Sandoval  
Presidente

ANEXO II, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, PLENÁRIO Nº 7, EM 13/12/2017

OBS: COMPETE AO PRESIDENTE DESEMPATAR AS VOTAÇÕES QUANDO OSTENSIVAS (RISF, art. 89, XI)

**DECISÃO DA COMISSÃO****(PLS 544/2011)**

NA 17ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DA CTFC, NESTA DATA, FOI APROVADO O PROJETO NA FORMA DO SUBSTITUTIVO APRESENTADO (EMENDA Nº 1-CCJ/CE/CTFC) COM UMA SUBEMENDA.

13 de Dezembro de 2017

Senador AIRTON SANDOVAL

Vice-Presidente da Comissão de Transparência, Governança,  
Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor

**PARECER Nº           , DE 2013**

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 544, de 2011, da Senadora Vanessa Grazziotin, que “dispõe sobre o dever de informar nos contratos de intercâmbio de estudo ou trabalho”.

RELATOR: Senador **CÍCERO LUCENA**

**I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão de Educação, Cultura e Esportes (CE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 544, de 2011, da Senadora Vanessa Grazziotin, que dispõe sobre a prestação de informações ao consumidor sobre os serviços de intercâmbio de estudo ou trabalho no exterior.

O art. 1º do projeto determina que o contrato de intercâmbio de estudo ou trabalho deve assegurar informações corretas, claras, precisas e ostensivas sobre: remuneração; carga horária; natureza da atividade; cargo; atribuições; moradia; e demais dados cabíveis. Especificamente sobre a moradia, devem ser fornecidas informações sobre: localização; características da unidade, inclusive descrição pormenorizada e infraestrutura; custo do aluguel; e quantidade de pessoas por unidade.

O art. 2º estabelece que, para todos os efeitos legais, equiparam-se a fornecedor, nos termos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), as pessoas jurídicas nacionais contratadas para a prestação de serviços de intercâmbio no exterior.

De acordo com o art. 3º, no caso de descumprimento, total ou parcial, das obrigações enumeradas no art. 1º, o infrator fica sujeito à pena de multa, graduada conforme o valor global do contrato, a gravidade da infração,

a vantagem econômica auferida e a condição econômica do infrator, sem prejuízo das sanções administrativas previstas nos arts. 56 a 60 do Código de Defesa do Consumidor, e de outras sanções cabíveis.

Por sua vez, o art. 4º estipula que a defesa em juízo dos interesses e direitos dos consumidores de serviços de intercâmbio observará, no que couber, os mesmos princípios da defesa dos consumidores em juízo de que trata o Título III do Código de Defesa do Consumidor.

Na justificação, a autora lembra a difusão de programas de intercâmbio para a aquisição de experiências de estudo e trabalho. Argumenta, ainda, que a ausência ou imprecisão de informações sobre as condições de estudo, trabalho e moradia, principalmente, têm ocasionado situações constrangedoras a muitos brasileiros que recorrem a programas dessa natureza.

O projeto foi aprovado, com substitutivo, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Após a oitiva da CE, a matéria será analisada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), em decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

## **II – ANÁLISE**

Nos termos do inciso I do art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CE opinar sobre proposições que versem, entre outros assuntos, a respeito de normas gerais sobre educação e temas correlatos. Dessa maneira, a apreciação do PLS nº 544, de 2011, respeita a competência regimentalmente atribuída a esta Comissão.

Nas últimas décadas, uma série de mudanças sociais tem ocorrido como efeito do processo de transformações na tecnologia e no sistema produtivo. O desenvolvimento de novos e rápidos meios de comunicação, em especial, anulou as distâncias, aproximando pessoas,

culturas, empresas e instituições públicas e privadas de diversas naturezas. Essa aproximação digital intensificou o antigo interesse do ser humano de viajar para terras distantes, com o intuito de conhecer novas culturas e de adquirir novas experiências de vida.

A difusão dos programas de intercâmbio e trabalho constitui uma manifestação dessa mudança mais ampla. Tais programas são valiosos para a aprendizagem de línguas, para a aquisição de habilidades e conhecimentos gerais e específicos, bem como para o estabelecimento de novos laços afetivos interpessoais. Nesse sentido, trata-se de uma prática educativa, independentemente do envolvimento formal de instituições educacionais.

Lamentavelmente, com frequência, tomamos conhecimento de experiências frustrantes, ainda que em parte, de brasileiros que contrataram programas de intercâmbio e não encontraram no país de destino as condições acertadas antes da viagem, principalmente quanto à moradia, aos estudos formais e à ocupação profissional. Dessa forma, chega em boa hora a iniciativa da Senadora Vanessa Graziottin, que dispõe sobre a especificidade dos programas de intercâmbio como prestação e contratação de serviços, a serem tratados, portanto, no âmbito dos direitos do consumidor.

A CCJ, em consonância com a Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a redação das leis, tomou corretamente a iniciativa de endereçar as normas do projeto à Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. Não obstante se revestirem de aspectos educativos e profissionais, os intercâmbios de estudo e trabalhos constituem uma forma específica de turismo.

Ademais, o substitutivo elaborado pela CCJ, sem desconsiderar o escopo de projeto, assegurou-lhe uma redação mais concisa.

Assim, no mérito educacional, julgamos que a proposição em análise merece ser acolhida pela CE.

### **III – VOTO**

Em vista do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 544, de 2011, na forma do substitutivo oferecido pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Sala da Comissão, em: 1ª de março de 2014

Senador Paulo Paim, Presidente Eventual  
Senador Cícero Lúccena, Relator



**SENADO FEDERAL**  
**Comissão de Educação, Cultura e Esporte - CE**  
**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 544, de 2011**

ASSINAM O PARECER, NA 7ª REUNIÃO, DE 01/04/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

**PRESIDENTE:** Paulo Paim *Presidente Eventual, Sen. Paulo Paim*  
**RELATOR:** Cícero Lucena *Sen. Cícero Lucena*

<b>Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PSB, PCdoB)</b>	
Angela Portela (PT)	1. Lindbergh Farias (PT)
Wellington Dias (PT)	2. Anibal Diniz (PT)
Ana Rita (PT)	3. Marta Suplicy (PT)
Paulo Paim (PT)	4. Vanessa Grazziotin (PCdoB)
Randolfe Rodrigues (PSOL)	5. Pedro Taques (PDT)
Cristovam Buarque (PDT)	6. Antonio Carlos Valadares (PSB)
Lidice da Mata (PSB)	7. Zeze Perrella (PDT)
Inácio Arruda (PCdoB)	8. Rodrigo Rollemberg (PSB)
João Capiberibe (PSB)	9. VAGO
<b>Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)</b>	
Ricardo Ferraço (PMDB)	1. Eduardo Braga (PMDB)
Roberto Requião (PMDB)	2. Vital do Rêgo (PMDB)
Romero Jucá (PMDB)	3. Valdir Raupp (PMDB)
João Alberto Souza (PMDB)	4. VAGO
Eunício Oliveira (PMDB)	5. Pedro Simon (PMDB)
Ana Amélia (PP)	6. VAGO
Benedito de Lira (PP)	7. VAGO
Ciro Nogueira (PP)	8. VAGO
Kátia Abreu (PMDB)	9. VAGO
<b>Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)</b>	
Cyro Miranda (PSDB)	1. Cícero Lucena (PSDB)
Alvaro Dias (PSDB)	2. Flexa Ribeiro (PSDB)
Paulo Bauer (PSDB)	3. Cássio Cunha Lima (PSDB)
Maria do Carmo Alves (DEM)	4. Lúcia Vânia (PSDB)
José Agripino (DEM)	5. Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)
<b>Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PRB, PSC, PR)</b>	
Armando Monteiro (PTB)	1. Eduardo Amorim (PSC)
Gim (PTB)	2. João Vicente Claudino (PTB)
VAGO	3. Mozarildo Cavalcanti (PTB)
VAGO	4. Antonio Carlos Rodrigues (PR)

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO,  
 CULTURA E ESPORTE  
 PLS Nº 544 DE 2011  
 30



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador CÁSSIO CUNHA LIMA**

## **PARECER Nº           , DE 2013**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 544, de 2011, da Senadora Vanessa Grazziotin, que *dispõe sobre o dever de informar nos contratos de intercâmbio de estudo ou trabalho.*

**RELATOR: Senador CÁSSIO CUNHA LIMA**

**RELATOR AD HOC: Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA**

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 544, de 2011, de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin, tem por fim dispor sobre a prestação de informações ao consumidor sobre os serviços de intercâmbio de estudo ou trabalho no exterior.

O art. 1º diz que o contrato de intercâmbio de estudo ou trabalho deve assegurar informações corretas, claras, precisas e ostensivas sobre a remuneração, a carga horária, a natureza da atividade, o cargo, as atribuições, a moradia e os demais dados cabíveis.

O parágrafo único do art. 1º prevê que as informações referentes à moradia devem conter, no mínimo, os dados a respeito da localização da moradia, as características da unidade de moradia, inclusive descrição pormenorizada e infraestrutura, o custo do aluguel e a quantidade de pessoas por unidade de moradia.

O art. 2º estabelece que, para todos os efeitos legais, equiparam-se a fornecedor, nos termos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), as pessoas jurídicas nacionais contratadas para a prestação de serviços de intercâmbio no exterior.

O art. 3º diz que o descumprimento, total ou parcial, das obrigações de informar sujeita o infrator, pessoa física ou jurídica, à pena de multa, graduada de acordo com o valor global do contrato, a gravidade da infração, a vantagem econômica auferida e a condição econômica do infrator, sem prejuízo



**SENADO FEDERAL**

**Gabinete do Senador CÁSSIO CUNHA LIMA**

das sanções administrativas previstas no Código de Defesa do Consumidor e de outras sanções cabíveis.

O art. 4º prevê que a defesa em juízo dos interesses e direitos dos consumidores de serviços de intercâmbio observará, no que couber, a disciplina da defesa dos consumidores em juízo de que trata o Código de Defesa do Consumidor.

O art. 5º estabelece que a lei que resultar da aprovação do projeto entrará em vigor na data da sua publicação.

Na justificação do projeto, sua autora alega que a difusão dos programas de intercâmbio leva um número cada vez mais expressivo de jovens a deixar o País à procura dessas experiências. Infelizmente, continua a autora, a ausência de maior rigor e de esclarecimento dos estudantes sobre as condições de estudo, trabalho e moradia vem permitindo que estudantes sejam ludibriados com propostas falsas sobre intercâmbio de estudo e trabalho, resultando em condições subumanas de moradia e trabalho.

O projeto foi distribuído a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), à Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), para manifestação quanto ao mérito da proposta, cabendo à CMA a decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas.

## **II – ANÁLISE**

O projeto cuida de matéria inserida na competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal. Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, e é legítima a iniciativa parlamentar, nos termos do art. 61 da Lei Maior.

Não há norma constitucional que, no aspecto material, esteja em conflito com o teor da proposição em exame. Assim, não se vislumbra óbice algum quanto à constitucionalidade da medida. Também não se verifica vício de injuridicidade.



**SENADO FEDERAL**

**Gabinete do Senador CÁSSIO CUNHA LIMA**

Quanto à regimentalidade, cabe destacar que seu trâmite observou o disposto no art. 101 do Regimento Interno desta Casa, de acordo com o qual compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência.

Acerca da técnica legislativa, o projeto observa as regras previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001. Não há inclusão de matéria diversa do tema tratado na proposição, e a sua redação, a nosso ver, apresenta-se adequada.

No mérito, a alteração proposta visa a garantir mais direitos ao consumidor e representa aperfeiçoamento da legislação consumerista. Somos, assim, pela aprovação do projeto sugerido, com os aperfeiçoamentos constantes da emenda ao final apresentada.

O turismo de intercâmbio permite ao estudante brasileiro conhecer os costumes, a tradição, a cultura e o idioma de um país estrangeiro, mediante atividades e programas de aprendizagem e vivência, mas é necessário que ele esteja atento aos detalhes da contratação, especialmente quanto às instalações onde viverá sua experiência no exterior.

A falta de clareza sobre as condições de hospedagem muitas vezes transforma a experiência do estudante em um pesadelo. Aspectos como a localização do estabelecimento, o preço da habitação, as características e a infraestrutura da casa ou prédio são fundamentais para que o estudante faça uma boa escolha. Caso o intercâmbio envolva também a prestação de trabalho, é necessário que o estudante saia do Brasil com as informações detalhadas sobre a duração do intercâmbio, a sua remuneração, a carga horária e as suas atribuições.

O turismo de intercâmbio se insere na política nacional do turismo, previsto na denominada Lei Geral do Turismo. Desse modo, sugerimos por meio de uma emenda substitutiva que a alteração suscitada pelo projeto se dê nessa lei geral, que prevê outros aspectos relacionados ao turismo, inclusive a fiscalização das agências, com a aplicação de penalidades que variam da advertência por escrito até o cancelamento do cadastro, sem prejuízo das sanções estabelecidas na legislação consumerista.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador CÁSSIO CUNHA LIMA

### III – VOTO

Assim, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 544, de 2011, na forma da seguinte emenda substitutiva:

#### EMENDA Nº 1 – CCJ (SUBSTITUTIVO)

#### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 544, DE 2011

Acrescenta o art. 34-A à Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, para dispor sobre o dever de informar na prestação dos serviços turísticos de intercâmbio no exterior.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 34-A:

“**Art. 34-A.** Os prestadores de serviços turísticos de intercâmbio de estudo no exterior devem informar, previamente à contratação e de forma correta, clara, precisa, ostensiva e em língua portuguesa, sobre os meios de hospedagem.

§ 1º As informações sobre os meios de hospedagem devem conter a sua localização, as características da habitação, inclusive descrição pormenorizada e infraestrutura, o preço e a quantidade máxima de pessoas no quarto.

§ 2º Caso o intercâmbio envolva a prestação de trabalho no exterior, as informações devem conter dados detalhados sobre a duração, a remuneração, a carga horária e as atribuições a serem desempenhadas pelo intercambista.”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor cento e oitenta dias após a data de sua publicação.

Sala da Comissão, 7 de agosto de 2013

Senador VITAL DO RÊGO, Presidente

Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA, Relator *Ad hoc*



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO

### Nº 544, DE 2011

Dispõe sobre o dever de informar nos contratos de intercâmbio de estudo ou trabalho.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O contrato de intercâmbio de estudo ou trabalho deve assegurar informações corretas, claras, precisas e ostensivas sobre:

- I – remuneração;
- II – carga horária;
- III – natureza da atividade;
- IV – cargo;
- V – atribuições;
- VI – moradia; e
- VII – demais dados cabíveis.

*Parágrafo único.* As informações referentes ao inciso VI devem conter, no mínimo, os dados a respeito de:

- I – localização da moradia;
- II – características da unidade de moradia, inclusive descrição pormenorizada e infraestrutura;
- III – custo do aluguel; e
- IV – quantidade de pessoas por unidade de moradia.

**Art. 2º** Para todos os efeitos legais, equiparam-se a fornecedor, nos termos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), as pessoas jurídicas nacionais contratadas para a prestação de serviços de intercâmbio no exterior.

2

**Art. 3º** No caso de descumprimento, total ou parcial, das obrigações constantes do art. 1º, o infrator (pessoa natural ou jurídica) fica sujeito à pena de multa, graduada de acordo com o valor global do contrato, a gravidade da infração, a vantagem econômica auferida e a condição econômica do infrator, sem prejuízo das sanções administrativas previstas nos arts. 56 a 60 da Lei nº 8.078, de 1990, e de outras sanções cabíveis.

**Art. 4º** A defesa em juízo dos interesses e direitos dos consumidores de serviços de intercâmbio observará, no que couber, a mesma disciplina da defesa dos consumidores em juízo de que trata o Título III da Lei nº 8.078, de 1990.

**Art. 5º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

Este projeto de lei tem por finalidade disciplinar os contratos firmados entre as agências, institutos ou organizações que promovem programa de intercâmbio de estudo e trabalho no exterior e os estudantes brasileiros que buscam esse tipo de experiência.

É de assinalar a relevância do art. 2º do projeto, que propõe, para todos os efeitos legais, a equiparação à figura do fornecedor das pessoas jurídicas nacionais contratadas para a prestação de serviços de intercâmbio no exterior, submetendo-as às disposições do Código de Defesa do Consumidor. Assim, com o advento do referido art. 2º, ficarão dirimidas quaisquer dúvidas no tocante à aplicação da norma consumerista aos contratos de intercâmbio de estudo ou trabalho.

O modelo *Word & Travel* (programa de trabalho remunerado) é destinado a jovens universitários que desejam vivenciar uma experiência de trabalho no exterior e uma convivência cultural com os povos de outros idiomas. Nessa modalidade de intercâmbio, por via de regra, as funções exercidas não estão relacionadas com a área de estudo do aluno no Brasil.

Com a difusão desses programas, um número cada vez mais expressivo de jovens deixa o País à procura dessas experiências de estudo e trabalho. Infelizmente, a falta de rigor e de esclarecimentos sobre as condições de estudo, trabalho e moradia vem

3

permitindo que muitos estudantes sejam ludibriados com propostas enganosas de intercâmbio, em especial do modelo *Word & Travel*, que os leva a serem submetidos a condições subumanas de moradia e trabalho.

Antes de ser uma exceção, essa prática perversa se dissemina cada vez mais e ninguém está imune a ela. Por isso, não são raros os casos em que o sonho se transforma em dramático pesadelo, pois os jovens ficam sujeitos a trabalho semiescravo.

Esses abusos decorrem, principalmente, da carência de regulação dos contratos firmados pelas agências, organizações e institutos que exploram essa atividade. A falta de clareza quanto às condições de estudo e trabalho a que os estudantes brasileiros serão submetidos no exterior é também uma das grandes incentivadoras dessa ilegalidade.

Por isso, a aprovação deste projeto de lei se faz necessária, não só para garantir maior segurança a quem investe um montante significativo nos programas de estudo no exterior, como também para evitar a proliferação de instituições exploradoras do trabalho humano, que configura, nesse caso, o tráfico de pessoas, vetado pelo Protocolo Adicional à Convenção de Palermo, ratificado pelo Brasil, mediante a edição do Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004, com o objetivo de prevenir, reprimir e punir esse tipo de criminalidade.

Pelos motivos expostos, convocamos os distintos Pares para a aprovação desta proposta, que reputamos de inegável alcance social.

Sala das Sessões, 31 de agosto de 2011

Senadora **VANESSA GRAZZIOTIN**

*LEGISLAÇÃO CITADA***LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990.**Texto compiladoMensagem de vetoRegulamentoRegulamentoVigência

Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

## TÍTULO I

## Dos Direitos do Consumidor

## CAPÍTULO I

## Disposições Gerais

Art. 1º O presente código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições Transitórias.

Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

§ 1º Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.

## CAPÍTULO II

## Da Política Nacional de Relações de Consumo

5

~~Art. 4º A Política Nacional de Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito a sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:~~

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)

I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;

II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor:

a) por iniciativa direta;

b) por incentivos à criação e desenvolvimento de associações representativas;

c) pela presença do Estado no mercado de consumo;

d) pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.

III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores;

IV - educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo;

V - incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo;

VI - coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo, inclusive a concorrência desleal e utilização indevida de inventos e criações industriais das marcas e nomes comerciais e signos distintivos, que possam causar prejuízos aos consumidores;

VII - racionalização e melhoria dos serviços públicos;

6

VIII - estudo constante das modificações do mercado de consumo.

Art. 5º Para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo, contará o poder público com os seguintes instrumentos, entre outros:

I - manutenção de assistência jurídica, integral e gratuita para o consumidor carente;

II - instituição de Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, no âmbito do Ministério Público;

III - criação de delegacias de polícia especializadas no atendimento de consumidores vítimas de infrações penais de consumo;

IV - criação de Juizados Especiais de Pequenas Causas e Varas Especializadas para a solução de litígios de consumo;

V - concessão de estímulos à criação e desenvolvimento das Associações de Defesa do Consumidor.

§ 1º (Vetado).

§ 2º (Vetado).

### CAPÍTULO III Dos Direitos Básicos do Consumidor

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

II - a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;

IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;

7

V - a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;

VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;

VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;

VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;

IX - (Vetado);

X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

Art. 7º Os direitos previstos neste código não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, da legislação interna ordinária, de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade.

Parágrafo único. Tendo mais de um autor a ofensa, todos responderão solidariamente pela reparação dos danos previstos nas normas de consumo.

## CAPÍTULO IV

### Da Qualidade de Produtos e Serviços, da Prevenção e da Reparação dos Danos

#### SEÇÃO I

##### Da Proteção à Saúde e Segurança

Art. 8º Os produtos e serviços colocados no mercado de consumo não acarretarão riscos à saúde ou segurança dos consumidores, exceto os considerados normais e previsíveis em decorrência de sua natureza e fruição, obrigando-se os fornecedores, em qualquer hipótese, a dar as informações necessárias e adequadas a seu respeito.

Parágrafo único. Em se tratando de produto industrial, ao fabricante cabe prestar as informações a que se refere este artigo, através de impressos apropriados que devam acompanhar o produto.

8

Art. 9º O fornecedor de produtos e serviços potencialmente nocivos ou perigosos à saúde ou segurança deverá informar, de maneira ostensiva e adequada, a respeito da sua nocividade ou periculosidade, sem prejuízo da adoção de outras medidas cabíveis em cada caso concreto.

Art. 10. O fornecedor não poderá colocar no mercado de consumo produto ou serviço que sabe ou deveria saber apresentar alto grau de nocividade ou periculosidade à saúde ou segurança.

§ 1º O fornecedor de produtos e serviços que, posteriormente à sua introdução no mercado de consumo, tiver conhecimento da periculosidade que apresentem, deverá comunicar o fato imediatamente às autoridades competentes e aos consumidores, mediante anúncios publicitários.

§ 2º Os anúncios publicitários a que se refere o parágrafo anterior serão veiculados na imprensa, rádio e televisão, às expensas do fornecedor do produto ou serviço.

§ 3º Sempre que tiverem conhecimento de periculosidade de produtos ou serviços à saúde ou segurança dos consumidores, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão informá-los a respeito.

Art. 11. (Vetado).

## SEÇÃO II

### Da Responsabilidade pelo Fato do Produto e do Serviço

Art. 12. O fabricante, o produtor, o construtor, nacional ou estrangeiro, e o importador respondem, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos decorrentes de projeto, fabricação, construção, montagem, fórmulas, manipulação, apresentação ou acondicionamento de seus produtos, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua utilização e riscos.

§ 1º O produto é defeituoso quando não oferece a segurança que dele legitimamente se espera, levando-se em consideração as circunstâncias relevantes, entre as quais:

I - sua apresentação;

II - o uso e os riscos que razoavelmente dele se esperam;

III - a época em que foi colocado em circulação.

§ 2º O produto não é considerado defeituoso pelo fato de outro de melhor qualidade ter sido colocado no mercado.

9

§ 3º O fabricante, o construtor, o produtor ou importador só não será responsabilizado quando provar:

- I - que não colocou o produto no mercado;
- II - que, embora haja colocado o produto no mercado, o defeito inexiste;
- III - a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro.

Art. 13. O comerciante é igualmente responsável, nos termos do artigo anterior, quando:

- I - o fabricante, o construtor, o produtor ou o importador não puderem ser identificados;
- II - o produto for fornecido sem identificação clara do seu fabricante, produtor, construtor ou importador;
- III - não conservar adequadamente os produtos perecíveis.

Parágrafo único. Aquele que efetivar o pagamento ao prejudicado poderá exercer o direito de regresso contra os demais responsáveis, segundo sua participação na causação do evento danoso.

Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.

§ 1º O serviço é defeituoso quando não fornece a segurança que o consumidor dele pode esperar, levando-se em consideração as circunstâncias relevantes, entre as quais:

- I - o modo de seu fornecimento;
- II - o resultado e os riscos que razoavelmente dele se esperam;
- III - a época em que foi fornecido.

§ 2º O serviço não é considerado defeituoso pela adoção de novas técnicas.

§ 3º O fornecedor de serviços só não será responsabilizado quando provar:

- I - que, tendo prestado o serviço, o defeito inexiste;

10

II - a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro.

§ 4º A responsabilidade pessoal dos profissionais liberais será apurada mediante a verificação de culpa.

Art. 15. (Vetado).

Art. 16. (Vetado).

Art. 17. Para os efeitos desta Seção, equiparam-se aos consumidores todas as vítimas do evento.

### SEÇÃO III

#### Da Responsabilidade por Vício do Produto e do Serviço

Art. 18. Os fornecedores de produtos de consumo duráveis ou não duráveis respondem solidariamente pelos vícios de qualidade ou quantidade que os tornem impróprios ou inadequados ao consumo a que se destinam ou lhes diminuam o valor, assim como por aqueles decorrentes da disparidade, com a indicações constantes do recipiente, da embalagem, rotulagem ou mensagem publicitária, respeitadas as variações decorrentes de sua natureza, podendo o consumidor exigir a substituição das partes viciadas.

§ 1º Não sendo o vício sanado no prazo máximo de trinta dias, pode o consumidor exigir, alternativamente e à sua escolha:

I - a substituição do produto por outro da mesma espécie, em perfeitas condições de uso;

II - a restituição imediata da quantia paga, monetariamente atualizada, sem prejuízo de eventuais perdas e danos;

III - o abatimento proporcional do preço.

§ 2º Poderão as partes convencionar a redução ou ampliação do prazo previsto no parágrafo anterior, não podendo ser inferior a sete nem superior a cento e oitenta dias. Nos contratos de adesão, a cláusula de prazo deverá ser convencionada em separado, por meio de manifestação expressa do consumidor.

§ 3º O consumidor poderá fazer uso imediato das alternativas do § 1º deste artigo sempre que, em razão da extensão do vício, a substituição das partes viciadas puder comprometer a qualidade ou características do produto, diminuir-lhe o valor ou se tratar de produto essencial.

## 11

§ 4º Tendo o consumidor optado pela alternativa do inciso I do § 1º deste artigo, e não sendo possível a substituição do bem, poderá haver substituição por outro de espécie, marca ou modelo diversos, mediante complementação ou restituição de eventual diferença de preço, sem prejuízo do disposto nos incisos II e III do § 1º deste artigo.

§ 5º No caso de fornecimento de produtos in natura, será responsável perante o consumidor o fornecedor imediato, exceto quando identificado claramente seu produtor.

§ 6º São impróprios ao uso e consumo:

I - os produtos cujos prazos de validade estejam vencidos;

II - os produtos deteriorados, alterados, adulterados, avariados, falsificados, corrompidos, fraudados, nocivos à vida ou à saúde, perigosos ou, ainda, aqueles em desacordo com as normas regulamentares de fabricação, distribuição ou apresentação;

III - os produtos que, por qualquer motivo, se revelem inadequados ao fim a que se destinam.

Art. 19. Os fornecedores respondem solidariamente pelos vícios de quantidade do produto sempre que, respeitadas as variações decorrentes de sua natureza, seu conteúdo líquido for inferior às indicações constantes do recipiente, da embalagem, rotulagem ou de mensagem publicitária, podendo o consumidor exigir, alternativamente e à sua escolha:

I - o abatimento proporcional do preço;

II - complementação do peso ou medida;

III - a substituição do produto por outro da mesma espécie, marca ou modelo, sem os aludidos vícios;

IV - a restituição imediata da quantia paga, monetariamente atualizada, sem prejuízo de eventuais perdas e danos.

§ 1º Aplica-se a este artigo o disposto no § 4º do artigo anterior.

§ 2º O fornecedor imediato será responsável quando fizer a pesagem ou a medição e o instrumento utilizado não estiver aferido segundo os padrões oficiais.

Art. 20. O fornecedor de serviços responde pelos vícios de qualidade que os tornem impróprios ao consumo ou lhes diminuam o valor, assim como por aqueles decorrentes da disparidade com as indicações constantes da oferta ou mensagem publicitária, podendo o consumidor exigir, alternativamente e à sua escolha:

12

I - a reexecução dos serviços, sem custo adicional e quando cabível;

II - a restituição imediata da quantia paga, monetariamente atualizada, sem prejuízo de eventuais perdas e danos;

III - o abatimento proporcional do preço.

§ 1º A reexecução dos serviços poderá ser confiada a terceiros devidamente capacitados, por conta e risco do fornecedor.

§ 2º São impróprios os serviços que se mostrem inadequados para os fins que razoavelmente deles se esperam, bem como aqueles que não atendam as normas regulamentares de prestabilidade.

Art. 21. No fornecimento de serviços que tenham por objetivo a reparação de qualquer produto considerar-se-á implícita a obrigação do fornecedor de empregar componentes de reposição originais adequados e novos, ou que mantenham as especificações técnicas do fabricante, salvo, quanto a estes últimos, autorização em contrário do consumidor.

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.

Art. 23. A ignorância do fornecedor sobre os vícios de qualidade por inadequação dos produtos e serviços não o exime de responsabilidade.

Art. 24. A garantia legal de adequação do produto ou serviço independe de termo expreso, vedada a exoneração contratual do fornecedor.

Art. 25. É vedada a estipulação contratual de cláusula que impossibilite, exonere ou atenua a obrigação de indenizar prevista nesta e nas seções anteriores.

§ 1º Havendo mais de um responsável pela causação do dano, todos responderão solidariamente pela reparação prevista nesta e nas seções anteriores.

§ 2º Sendo o dano causado por componente ou peça incorporada ao produto ou serviço, são responsáveis solidários seu fabricante, construtor ou importador e o que realizou a incorporação.

13

## SEÇÃO IV

## Da Decadência e da Prescrição

Art. 26. O direito de reclamar pelos vícios aparentes ou de fácil constatação caduca em:

I - trinta dias, tratando-se de fornecimento de serviço e de produtos não duráveis;

II - noventa dias, tratando-se de fornecimento de serviço e de produtos duráveis.

§ 1º Inicia-se a contagem do prazo decadencial a partir da entrega efetiva do produto ou do término da execução dos serviços.

§ 2º Obstat a decadência:

I - a reclamação comprovadamente formulada pelo consumidor perante o fornecedor de produtos e serviços até a resposta negativa correspondente, que deve ser transmitida de forma inequívoca;

II - (Vetado).

III - a instauração de inquérito civil, até seu encerramento.

§ 3º Tratando-se de vício oculto, o prazo decadencial inicia-se no momento em que ficar evidenciado o defeito.

Art. 27. Prescreve em cinco anos a pretensão à reparação pelos danos causados por fato do produto ou do serviço prevista na Seção II deste Capítulo, iniciando-se a contagem do prazo a partir do conhecimento do dano e de sua autoria.

Parágrafo único. (Vetado).

## SEÇÃO V

## Da Desconsideração da Personalidade Jurídica

Art. 28. O juiz poderá desconsiderar a personalidade jurídica da sociedade quando, em detrimento do consumidor, houver abuso de direito, excesso de poder, infração da lei, fato ou ato ilícito ou violação dos estatutos ou contrato social. A desconsideração também será efetivada quando houver falência, estado de insolvência, encerramento ou inatividade da pessoa jurídica provocados por má administração.

§ 1º (Vetado).

14

§ 2º As sociedades integrantes dos grupos societários e as sociedades controladas, são subsidiariamente responsáveis pelas obrigações decorrentes deste código.

§ 3º As sociedades consorciadas são solidariamente responsáveis pelas obrigações decorrentes deste código.

§ 4º As sociedades coligadas só responderão por culpa.

§ 5º Também poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for, de alguma forma, obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados aos consumidores.

## CAPÍTULO V Das Práticas Comerciais

### SEÇÃO I Das Disposições Gerais

Art. 29. Para os fins deste Capítulo e do seguinte, equiparam-se aos consumidores todas as pessoas determináveis ou não, expostas às práticas nele previstas.

### SEÇÃO II Da Oferta

Art. 30. Toda informação ou publicidade, suficientemente precisa, veiculada por qualquer forma ou meio de comunicação com relação a produtos e serviços oferecidos ou apresentados, obriga o fornecedor que a fizer veicular ou dela se utilizar e integra o contrato que vier a ser celebrado.

Art. 31. A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.

Parágrafo único. As informações de que trata este artigo, nos produtos refrigerados oferecidos ao consumidor, serão gravadas de forma indelével. (Incluído pela Lei nº 11.989, de 2009)

Art. 32. Os fabricantes e importadores deverão assegurar a oferta de componentes e peças de reposição enquanto não cessar a fabricação ou importação do produto.

15

Parágrafo único. Cessadas a produção ou importação, a oferta deverá ser mantida por período razoável de tempo, na forma da lei.

Art. 33. Em caso de oferta ou venda por telefone ou reembolso postal, deve constar o nome do fabricante e endereço na embalagem, publicidade e em todos os impressos utilizados na transação comercial.

Parágrafo único. É proibida a publicidade de bens e serviços por telefone, quando a chamada for onerosa ao consumidor que a origina. (Incluído pela Lei nº 11.800, de 2008).

Art. 34. O fornecedor do produto ou serviço é solidariamente responsável pelos atos de seus prepostos ou representantes autônomos.

Art. 35. Se o fornecedor de produtos ou serviços recusar cumprimento à oferta, apresentação ou publicidade, o consumidor poderá, alternativamente e à sua livre escolha:

I - exigir o cumprimento forçado da obrigação, nos termos da oferta, apresentação ou publicidade;

II - aceitar outro produto ou prestação de serviço equivalente;

III - rescindir o contrato, com direito à restituição de quantia eventualmente antecipada, monetariamente atualizada, e a perdas e danos.

### SEÇÃO III Da Publicidade

Art. 36. A publicidade deve ser veiculada de tal forma que o consumidor, fácil e imediatamente, a identifique como tal.

Parágrafo único. O fornecedor, na publicidade de seus produtos ou serviços, manterá, em seu poder, para informação dos legítimos interessados, os dados fáticos, técnicos e científicos que dão sustentação à mensagem.

Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva.

§ 1º É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços.

16

§ 2º É abusiva, dentre outras a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeite valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança.

§ 3º Para os efeitos deste código, a publicidade é enganosa por omissão quando deixar de informar sobre dado essencial do produto ou serviço.

§ 4º (Vetado).

Art. 38. O ônus da prova da veracidade e correção da informação ou comunicação publicitária cabe a quem as patrocina.

#### SEÇÃO IV Das Práticas Abusivas

~~Art 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços:~~

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: (Redação dada pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994)

I - condicionar o fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço, bem como, sem justa causa, a limites quantitativos;

II - recusar atendimento às demandas dos consumidores, na exata medida de suas disponibilidades de estoque, e, ainda, de conformidade com os usos e costumes;

III - enviar ou entregar ao consumidor, sem solicitação prévia, qualquer produto, ou fornecer qualquer serviço;

IV - prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços;

V - exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva;

VI - executar serviços sem a prévia elaboração de orçamento e autorização expressa do consumidor, ressalvadas as decorrentes de práticas anteriores entre as partes;

VII - repassar informação depreciativa, referente a ato praticado pelo consumidor no exercício de seus direitos;

17

VIII - colocar, no mercado de consumo, qualquer produto ou serviço em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes ou, se normas específicas não existirem, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ou outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro);

~~IX - deixar de estipular prazo para o cumprimento de sua obrigação ou deixar a fixação de seu termo inicial a seu exclusivo critério;~~

IX - recusar a venda de bens ou a prestação de serviços, diretamente a quem se disponha a adquiri-los mediante pronto pagamento, ressalvados os casos de intermediação regulados em leis especiais; (Redação dada pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994)

~~X - (Vetado).~~

X - elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços. (Incluído pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994)

XI - Dispositivo incluído pela MPV nº 1.890-67, de 22.10.1999, transformado em inciso XIII, quando da converção na Lei nº 9.870, de 23.11.1999

XII - deixar de estipular prazo para o cumprimento de sua obrigação ou deixar a fixação de seu termo inicial a seu exclusivo critério. (Incluído pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)

XIII - aplicar fórmula ou índice de reajuste diverso do legal ou contratualmente estabelecido. (Incluído pela Lei nº 9.870, de 23.11.1999)

Parágrafo único. Os serviços prestados e os produtos remetidos ou entregues ao consumidor, na hipótese prevista no inciso III, equiparam-se às amostras grátis, inexistindo obrigação de pagamento.

Art. 40. O fornecedor de serviço será obrigado a entregar ao consumidor orçamento prévio discriminando o valor da mão-de-obra, dos materiais e equipamentos a serem empregados, as condições de pagamento, bem como as datas de início e término dos serviços.

§ 1º Salvo estipulação em contrário, o valor orçado terá validade pelo prazo de dez dias, contado de seu recebimento pelo consumidor.

§ 2º Uma vez aprovado pelo consumidor, o orçamento obriga os contraentes e somente pode ser alterado mediante livre negociação das partes.

18

§ 3º O consumidor não responde por quaisquer ônus ou acréscimos decorrentes da contratação de serviços de terceiros não previstos no orçamento prévio.

Art. 41. No caso de fornecimento de produtos ou de serviços sujeitos ao regime de controle ou de tabelamento de preços, os fornecedores deverão respeitar os limites oficiais sob pena de não o fazendo, responderem pela restituição da quantia recebida em excesso, monetariamente atualizada, podendo o consumidor exigir à sua escolha, o desfazimento do negócio, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

#### SEÇÃO V Da Cobrança de Dívidas

Art. 42. Na cobrança de débitos, o consumidor inadimplente não será exposto a ridículo, nem será submetido a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça.

Parágrafo único. O consumidor cobrado em quantia indevida tem direito à repetição do indébito, por valor igual ao dobro do que pagou em excesso, acrescido de correção monetária e juros legais, salvo hipótese de engano justificável.

Art. 42-A. Em todos os documentos de cobrança de débitos apresentados ao consumidor, deverão constar o nome, o endereço e o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF ou no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ do fornecedor do produto ou serviço correspondente. (Incluído pela Lei nº 12.039, de 2009)

#### SEÇÃO VI Dos Bancos de Dados e Cadastros de Consumidores

Art. 43. O consumidor, sem prejuízo do disposto no art. 86, terá acesso às informações existentes em cadastros, fichas, registros e dados pessoais e de consumo arquivados sobre ele, bem como sobre as suas respectivas fontes.

§ 1º Os cadastros e dados de consumidores devem ser objetivos, claros, verdadeiros e em linguagem de fácil compreensão, não podendo conter informações negativas referentes a período superior a cinco anos.

§ 2º A abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo deverá ser comunicada por escrito ao consumidor, quando não solicitada por ele.

§ 3º O consumidor, sempre que encontrar inexatidão nos seus dados e cadastros, poderá exigir sua imediata correção, devendo o arquivista, no prazo de cinco dias úteis, comunicar a alteração aos eventuais destinatários das informações incorretas.

§ 4º Os bancos de dados e cadastros relativos a consumidores, os serviços de proteção ao crédito e congêneres são considerados entidades de caráter público.

19

§ 5º Consumada a prescrição relativa à cobrança de débitos do consumidor, não serão fornecidas, pelos respectivos Sistemas de Proteção ao Crédito, quaisquer informações que possam impedir ou dificultar novo acesso ao crédito junto aos fornecedores.

Art. 44. Os órgãos públicos de defesa do consumidor manterão cadastros atualizados de reclamações fundamentadas contra fornecedores de produtos e serviços, devendo divulgá-lo pública e anualmente. A divulgação indicará se a reclamação foi atendida ou não pelo fornecedor.

§ 1º É facultado o acesso às informações lá constantes para orientação e consulta por qualquer interessado.

§ 2º Aplicam-se a este artigo, no que couber, as mesmas regras enunciadas no artigo anterior e as do parágrafo único do art. 22 deste código.

Art. 45. Vetado.

## CAPÍTULO VI Da Proteção Contratual

### SEÇÃO I Disposições Gerais

Art. 46. Os contratos que regulam as relações de consumo não obrigarão os consumidores, se não lhes for dada a oportunidade de tomar conhecimento prévio de seu conteúdo, ou se os respectivos instrumentos forem redigidos de modo a dificultar a compreensão de seu sentido e alcance.

Art. 47. As cláusulas contratuais serão interpretadas de maneira mais favorável ao consumidor.

Art. 48. As declarações de vontade constantes de escritos particulares, recibos e pré-contratos relativos às relações de consumo vinculam o fornecedor, ensejando inclusive execução específica, nos termos do art. 84 e parágrafos.

Art. 49. O consumidor pode desistir do contrato, no prazo de 7 dias a contar de sua assinatura ou do ato de recebimento do produto ou serviço, sempre que a contratação de fornecimento de produtos e serviços ocorrer fora do estabelecimento comercial, especialmente por telefone ou a domicílio.

Parágrafo único. Se o consumidor exercitar o direito de arrependimento previsto neste artigo, os valores eventualmente pagos, a qualquer título, durante o prazo de reflexão, serão devolvidos, de imediato, monetariamente atualizados.

Art. 50. A garantia contratual é complementar à legal e será conferida mediante termo escrito.

Parágrafo único. O termo de garantia ou equivalente deve ser padronizado e esclarecer, de maneira adequada em que consiste a mesma garantia, bem como a forma, o prazo e o lugar em que pode ser exercitada e os ônus a cargo do consumidor, devendo ser-lhe entregue, devidamente preenchido pelo fornecedor, no ato do fornecimento, acompanhado de manual de instrução, de instalação e uso do produto em linguagem didática, com ilustrações.

## SEÇÃO II Das Cláusulas Abusivas

Art. 51. São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que:

I - impossibilitem, exonerem ou atenuem a responsabilidade do fornecedor por vícios de qualquer natureza dos produtos e serviços ou impliquem renúncia ou disposição de direitos. Nas relações de consumo entre o fornecedor e o consumidor pessoa jurídica, a indenização poderá ser limitada, em situações justificáveis;

II - subtraíam ao consumidor a opção de reembolso da quantia já paga, nos casos previstos neste código;

III - transfiram responsabilidades a terceiros;

IV - estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade;

V - (Vetado);

VI - estabeleçam inversão do ônus da prova em prejuízo do consumidor;

VII - determinem a utilização compulsória de arbitragem;

VIII - imponham representante para concluir ou realizar outro negócio jurídico pelo consumidor;

IX - deixem ao fornecedor a opção de concluir ou não o contrato, embora obrigando o consumidor;

21

X - permitam ao fornecedor, direta ou indiretamente, variação do preço de maneira unilateral;

XI - autorizem o fornecedor a cancelar o contrato unilateralmente, sem que igual direito seja conferido ao consumidor;

XII - obriguem o consumidor a ressarcir os custos de cobrança de sua obrigação, sem que igual direito lhe seja conferido contra o fornecedor;

XIII - autorizem o fornecedor a modificar unilateralmente o conteúdo ou a qualidade do contrato, após sua celebração;

XIV - infrinjam ou possibilitem a violação de normas ambientais;

XV - estejam em desacordo com o sistema de proteção ao consumidor;

XVI - possibilitem a renúncia do direito de indenização por benfeitorias necessárias.

§ 1º Presume-se exagerada, entre outros casos, a vontade que:

I - ofende os princípios fundamentais do sistema jurídico a que pertence;

II - restringe direitos ou obrigações fundamentais inerentes à natureza do contrato, de tal modo a ameaçar seu objeto ou equilíbrio contratual;

III - se mostra excessivamente onerosa para o consumidor, considerando-se a natureza e conteúdo do contrato, o interesse das partes e outras circunstâncias peculiares ao caso.

§ 2º A nulidade de uma cláusula contratual abusiva não invalida o contrato, exceto quando de sua ausência, apesar dos esforços de integração, decorrer ônus excessivo a qualquer das partes.

§ 3º (Vetado).

§ 4º É facultado a qualquer consumidor ou entidade que o represente requerer ao Ministério Público que ajuíze a competente ação para ser declarada a nulidade de cláusula contratual que contrarie o disposto neste código ou de qualquer forma não assegure o justo equilíbrio entre direitos e obrigações das partes.

Art. 52. No fornecimento de produtos ou serviços que envolva outorga de crédito ou concessão de financiamento ao consumidor, o fornecedor deverá, entre outros requisitos, informá-lo prévia e adequadamente sobre:

22

- I - preço do produto ou serviço em moeda corrente nacional;
- II - montante dos juros de mora e da taxa efetiva anual de juros;
- III - acréscimos legalmente previstos;
- IV - número e periodicidade das prestações;
- V - soma total a pagar, com e sem financiamento.

~~§ 1º As multas de mora decorrentes do inadimplemento de obrigação no seu termo não poderão ser superiores a dez por cento do valor da prestação.~~

§ 1º As multas de mora decorrentes do inadimplemento de obrigações no seu termo não poderão ser superiores a dois por cento do valor da prestação. (Redação dada pela Lei nº 9.298, de 1º.8.1996)

§ 2º É assegurado ao consumidor a liquidação antecipada do débito, total ou parcialmente, mediante redução proporcional dos juros e demais acréscimos.

§ 3º (Vetado).

Art. 53. Nos contratos de compra e venda de móveis ou imóveis mediante pagamento em prestações, bem como nas alienações fiduciárias em garantia, consideram-se nulas de pleno direito as cláusulas que estabeleçam a perda total das prestações pagas em benefício do credor que, em razão do inadimplemento, pleitear a resolução do contrato e a retomada do produto alienado.

§ 1º (Vetado).

§ 2º Nos contratos do sistema de consórcio de produtos duráveis, a compensação ou a restituição das parcelas quitadas, na forma deste artigo, terá descontada, além da vantagem econômica auferida com a fruição, os prejuízos que o desistente ou inadimplente causar ao grupo.

§ 3º Os contratos de que trata o caput deste artigo serão expressos em moeda corrente nacional.

### SEÇÃO III Dos Contratos de Adesão

Art. 54. Contrato de adesão é aquele cujas cláusulas tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou

23

serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente seu conteúdo.

§ 1º A inserção de cláusula no formulário não desfigura a natureza de adesão do contrato.

§ 2º Nos contratos de adesão admite-se cláusula resolutória, desde que a alternativa, cabendo a escolha ao consumidor, ressalvando-se o disposto no § 2º do artigo anterior.

~~§ 3º Os contratos de adesão escritos serão redigidos em termos claros e com caracteres ostensivos e legíveis, de modo a facilitar sua compreensão pelo consumidor.~~

§ 3º Os contratos de adesão escritos serão redigidos em termos claros e com caracteres ostensivos e legíveis, cujo tamanho da fonte não será inferior ao corpo doze, de modo a facilitar sua compreensão pelo consumidor. (Redação dada pela nº 11.785, de 2008)

§ 4º As cláusulas que implicarem limitação de direito do consumidor deverão ser redigidas com destaque, permitindo sua imediata e fácil compreensão.

§ 5º (Vetado)

CAPÍTULO VII  
Das Sanções Administrativas  
(Vide Lei nº 8.656, de 1993)

Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias.

§ 2º (Vetado).

§ 3º Os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais com atribuições para fiscalizar e controlar o mercado de consumo manterão comissões permanentes para elaboração, revisão e atualização das normas referidas no § 1º, sendo obrigatória a participação dos consumidores e fornecedores.

24

§ 4º Os órgãos oficiais poderão expedir notificações aos fornecedores para que, sob pena de desobediência, prestem informações sobre questões de interesse do consumidor, resguardado o segredo industrial.

Art. 56. As infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas:

- I - multa;
- II - apreensão do produto;
- III - inutilização do produto;
- IV - cassação do registro do produto junto ao órgão competente;
- V - proibição de fabricação do produto;
- VI - suspensão de fornecimento de produtos ou serviço;
- VII - suspensão temporária de atividade;
- VIII - revogação de concessão ou permissão de uso;
- IX - cassação de licença do estabelecimento ou de atividade;
- X - interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade;
- XI - intervenção administrativa;
- XII - imposição de contrapropaganda.

Parágrafo único. As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar, antecedente ou incidente de procedimento administrativo.

~~Art. 57. A pena de multa, graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor será aplicada mediante procedimento administrativo nos termos da lei, revertendo para o fundo de que trata a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, sendo a infração ou dano de âmbito nacional, ou para os fundos estaduais de proteção ao consumidor nos demais casos.~~

~~Parágrafo único. A multa será em montante nunca inferior a trezentas e não superior~~

~~a três milhões de vezes o valor do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou índice equivalente que venha substituí-lo.~~

Art. 57. A pena de multa, graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, será aplicada mediante procedimento administrativo, revertendo para o Fundo de que trata a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, os valores cabíveis à União, ou para os Fundos estaduais ou municipais de proteção ao consumidor nos demais casos. (Redação dada pela Lei nº 8.656, de 21.5.1993)

Parágrafo único. A multa será em montante não inferior a duzentas e não superior a três milhões de vezes o valor da Unidade Fiscal de Referência (Ufir), ou índice equivalente que venha a substituí-lo. (Parágrafo acrescentado pela Lei nº 8.703, de 6.9.1993)

Art. 58. As penas de apreensão, de inutilização de produtos, de proibição de fabricação de produtos, de suspensão do fornecimento de produto ou serviço, de cassação do registro do produto e revogação da concessão ou permissão de uso serão aplicadas pela administração, mediante procedimento administrativo, assegurada ampla defesa, quando forem constatados vícios de quantidade ou de qualidade por inadequação ou insegurança do produto ou serviço.

Art. 59. As penas de cassação de alvará de licença, de interdição e de suspensão temporária da atividade, bem como a de intervenção administrativa, serão aplicadas mediante procedimento administrativo, assegurada ampla defesa, quando o fornecedor reincidir na prática das infrações de maior gravidade previstas neste código e na legislação de consumo.

§ 1º A pena de cassação da concessão será aplicada à concessionária de serviço público, quando violar obrigação legal ou contratual.

§ 2º A pena de intervenção administrativa será aplicada sempre que as circunstâncias de fato desaconselharem a cassação de licença, a interdição ou suspensão da atividade.

§ 3º Pendendo ação judicial na qual se discuta a imposição de penalidade administrativa, não haverá reincidência até o trânsito em julgado da sentença.

Art. 60. A imposição de contrapropaganda será cominada quando o fornecedor incorrer na prática de publicidade enganosa ou abusiva, nos termos do art. 36 e seus parágrafos, sempre às expensas do infrator.

26

§ 1º A contrapropaganda será divulgada pelo responsável da mesma forma, frequência e dimensão e, preferencialmente no mesmo veículo, local, espaço e horário, de forma capaz de desfazer o malefício da publicidade enganosa ou abusiva.

§ 2º (Vetado)

§ 3º (Vetado).

## TÍTULO II Das Infrações Penais

Art. 61. Constituem crimes contra as relações de consumo previstas neste código, sem prejuízo do disposto no Código Penal e leis especiais, as condutas tipificadas nos artigos seguintes.

Art. 62. (Vetado).

Art. 63. Omitir dizeres ou sinais ostensivos sobre a nocividade ou periculosidade de produtos, nas embalagens, nos invólucros, recipientes ou publicidade:

Pena - Detenção de seis meses a dois anos e multa.

§ 1º Incorrerá nas mesmas penas quem deixar de alertar, mediante recomendações escritas ostensivas, sobre a periculosidade do serviço a ser prestado.

§ 2º Se o crime é culposo:

Pena Detenção de um a seis meses ou multa.

Art. 64. Deixar de comunicar à autoridade competente e aos consumidores a nocividade ou periculosidade de produtos cujo conhecimento seja posterior à sua colocação no mercado:

Pena - Detenção de seis meses a dois anos e multa.

Parágrafo único. Incorrerá nas mesmas penas quem deixar de retirar do mercado, imediatamente quando determinado pela autoridade competente, os produtos nocivos ou perigosos, na forma deste artigo.

Art. 65. Executar serviço de alto grau de periculosidade, contrariando determinação de autoridade competente:

Pena Detenção de seis meses a dois anos e multa.

27

Parágrafo único. As penas deste artigo são aplicáveis sem prejuízo das correspondentes à lesão corporal e à morte.

Art. 66. Fazer afirmação falsa ou enganosa, ou omitir informação relevante sobre a natureza, característica, qualidade, quantidade, segurança, desempenho, durabilidade, preço ou garantia de produtos ou serviços:

Pena - Detenção de três meses a um ano e multa.

§ 1º Incorrerá nas mesmas penas quem patrocinar a oferta.

§ 2º Se o crime é culposos;

Pena Detenção de um a seis meses ou multa.

Art. 67. Fazer ou promover publicidade que sabe ou deveria saber ser enganosa ou abusiva:

Pena Detenção de três meses a um ano e multa.

Parágrafo único. (Vetado).

Art. 68. Fazer ou promover publicidade que sabe ou deveria saber ser capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa a sua saúde ou segurança:

Pena - Detenção de seis meses a dois anos e multa:

Parágrafo único. (Vetado).

Art. 69. Deixar de organizar dados fáticos, técnicos e científicos que dão base à publicidade:

Pena Detenção de um a seis meses ou multa.

Art. 70. Empregar na reparação de produtos, peça ou componentes de reposição usados, sem autorização do consumidor:

Pena Detenção de três meses a um ano e multa.

Art. 71. Utilizar, na cobrança de dívidas, de ameaça, coação, constrangimento físico ou moral, afirmações falsas incorretas ou enganosas ou de qualquer outro procedimento

28

que exponha o consumidor, injustificadamente, a ridículo ou interfira com seu trabalho, descanso ou lazer:

Pena Detenção de três meses a um ano e multa.

Art. 72. Impedir ou dificultar o acesso do consumidor às informações que sobre ele constem em cadastros, banco de dados, fichas e registros:

Pena Detenção de seis meses a um ano ou multa.

Art. 73. Deixar de corrigir imediatamente informação sobre consumidor constante de cadastro, banco de dados, fichas ou registros que sabe ou deveria saber ser inexata:

Pena Detenção de um a seis meses ou multa.

Art. 74. Deixar de entregar ao consumidor o termo de garantia adequadamente preenchido e com especificação clara de seu conteúdo;

Pena Detenção de um a seis meses ou multa.

Art. 75. Quem, de qualquer forma, concorrer para os crimes referidos neste código, incide as penas a esses cominadas na medida de sua culpabilidade, bem como o diretor, administrador ou gerente da pessoa jurídica que promover, permitir ou por qualquer modo aprovar o fornecimento, oferta, exposição à venda ou manutenção em depósito de produtos ou a oferta e prestação de serviços nas condições por ele proibidas.

Art. 76. São circunstâncias agravantes dos crimes tipificados neste código:

I - serem cometidos em época de grave crise econômica ou por ocasião de calamidade;

II - ocasionarem grave dano individual ou coletivo;

III - dissimular-se a natureza ilícita do procedimento;

IV - quando cometidos:

a) por servidor público, ou por pessoa cuja condição econômico-social seja manifestamente superior à da vítima;

b) em detrimento de operário ou rurícola; de menor de dezoito ou maior de sessenta anos ou de pessoas portadoras de deficiência mental interdadas ou não;

29

V - serem praticados em operações que envolvam alimentos, medicamentos ou quaisquer outros produtos ou serviços essenciais .

Art. 77. A pena pecuniária prevista nesta Seção será fixada em dias-multa, correspondente ao mínimo e ao máximo de dias de duração da pena privativa da liberdade cominada ao crime. Na individualização desta multa, o juiz observará o disposto no art. 60, §1º do Código Penal.

Art. 78. Além das penas privativas de liberdade e de multa, podem ser impostas, cumulativa ou alternadamente, observado o disposto nos arts. 44 a 47, do Código Penal:

I - a interdição temporária de direitos;

II - a publicação em órgãos de comunicação de grande circulação ou audiência, às expensas do condenado, de notícia sobre os fatos e a condenação;

III - a prestação de serviços à comunidade.

Art. 79. O valor da fiança, nas infrações de que trata este código, será fixado pelo juiz, ou pela autoridade que presidir o inquérito, entre cem e duzentas mil vezes o valor do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou índice equivalente que venha a substituí-lo.

Parágrafo único. Se assim recomendar a situação econômica do indiciado ou réu, a fiança poderá ser:

a) reduzida até a metade do seu valor mínimo;

b) aumentada pelo juiz até vinte vezes.

Art. 80. No processo penal atinente aos crimes previstos neste código, bem como a outros crimes e contravenções que envolvam relações de consumo, poderão intervir, como assistentes do Ministério Público, os legitimados indicados no art. 82, inciso III e IV, aos quais também é facultado propor ação penal subsidiária, se a denúncia não for oferecida no prazo legal.

### TÍTULO III Da Defesa do Consumidor em Juízo

#### CAPÍTULO I Disposições Gerais

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

30

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

~~Art 82. Para os fins do art. 100, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:~~

Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)

I - o Ministério Público,

II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear.

§ 1º O requisito da pré-constituição pode ser dispensado pelo juiz, nas ações previstas nos arts. 91 e seguintes, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

§ 2º (Vetado).

§ 3º (Vetado).

Art. 83. Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.

Parágrafo único. (Vetado).

Art. 84. Na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

§ 1º A conversão da obrigação em perdas e danos somente será admissível se por elas optar o autor ou se impossível a tutela específica ou a obtenção do resultado prático correspondente.

§ 2º A indenização por perdas e danos se fará sem prejuízo da multa (art. 287, do Código de Processo Civil).

§ 3º Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou após justificação prévia, citado o réu.

§ 4º O juiz poderá, na hipótese do § 3º ou na sentença, impor multa diária ao réu, independentemente de pedido do autor, se for suficiente ou compatível com a obrigação, fixando prazo razoável para o cumprimento do preceito.

§ 5º Para a tutela específica ou para a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz determinar as medidas necessárias, tais como busca e apreensão, remoção de coisas e pessoas, desfazimento de obra, impedimento de atividade nociva, além de requisição de força policial.

Art. 85. (Vetado).

Art. 86. (Vetado).

Art. 87. Nas ações coletivas de que trata este código não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogados, custas e despesas processuais.

Parágrafo único. Em caso de litigância de má-fé, a associação autora e os diretores responsáveis pela propositura da ação serão solidariamente condenados em honorários advocatícios e ao décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos.

Art. 88. Na hipótese do art. 13, parágrafo único deste código, a ação de regresso poderá ser ajuizada em processo autônomo, facultada a possibilidade de prosseguir-se nos mesmos autos, vedada a denúncia da lide.

Art. 89. (Vetado)

Art. 90. Aplicam-se às ações previstas neste título as normas do Código de Processo Civil e da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições.

## CAPÍTULO II

### Das Ações Coletivas Para a Defesa de Interesses Individuais Homogêneos

~~Art. 91. Os legitimados de que trata o art. 81 poderão propor, em nome próprio e no interesse das vítimas ou seus sucessores, ação civil coletiva de responsabilidade pelos danos individualmente sofridos, de acordo com o disposto nos artigos seguintes.~~

Art. 91. Os legitimados de que trata o art. 82 poderão propor, em nome próprio e no interesse das vítimas ou seus sucessores, ação civil coletiva de responsabilidade pelos danos individualmente sofridos, de acordo com o disposto nos artigos seguintes. (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)

Art. 92. O Ministério Público, se não ajuizar a ação, atuará sempre como fiscal da lei.

Parágrafo único. (Vetado).

Art. 93. Ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para a causa a justiça local:

I - no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local;

II - no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente.

Art. 94. Proposta a ação, será publicado edital no órgão oficial, a fim de que os interessados possam intervir no processo como litisconsortes, sem prejuízo de ampla divulgação pelos meios de comunicação social por parte dos órgãos de defesa do consumidor.

Art. 95. Em caso de procedência do pedido, a condenação será genérica, fixando a responsabilidade do réu pelos danos causados.

Art. 96. (Vetado).

Art. 97. A liquidação e a execução de sentença poderão ser promovidas pela vítima e seus sucessores, assim como pelos legitimados de que trata o art. 82.

Parágrafo único. (Vetado).

~~Art 98. A execução poderá ser coletiva, sendo promovida pelos legitimados de que trata o art. 81, abrangendo as vítimas cujas indenizações já tiverem sido fixadas em sentença de liquidação, sem prejuízo do ajuizamento de outras execuções.~~

Art. 98. A execução poderá ser coletiva, sendo promovida pelos legitimados de que trata o art. 82, abrangendo as vítimas cujas indenizações já tiveram sido fixadas em sentença de liquidação, sem prejuízo do ajuizamento de outras execuções. (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)

§ 1º A execução coletiva far-se-á com base em certidão das sentenças de liquidação, da qual deverá constar a ocorrência ou não do trânsito em julgado.

§ 2º É competente para a execução o juízo:

I - da liquidação da sentença ou da ação condenatória, no caso de execução individual;

II - da ação condenatória, quando coletiva a execução.

Art. 99. Em caso de concurso de créditos decorrentes de condenação prevista na Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985 e de indenizações pelos prejuízos individuais resultantes do mesmo evento danoso, estas terão preferência no pagamento.

Parágrafo único. Para efeito do disposto neste artigo, a destinação da importância recolhida ao fundo criado pela Lei nº7.347 de 24 de julho de 1985, ficará sustada enquanto pendentes de decisão de segundo grau as ações de indenização pelos danos individuais, salvo na hipótese de o patrimônio do devedor ser manifestamente suficiente para responder pela integralidade das dívidas.

Art. 100. Decorrido o prazo de um ano sem habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano, poderão os legitimados do art. 82 promover a liquidação e execução da indenização devida.

Parágrafo único. O produto da indenização devida reverterá para o fundo criado pela Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985.

### CAPÍTULO III

#### Das Ações de Responsabilidade do Fornecedor de Produtos e Serviços

Art. 101. Na ação de responsabilidade civil do fornecedor de produtos e serviços, sem prejuízo do disposto nos Capítulos I e II deste título, serão observadas as seguintes normas:

I - a ação pode ser proposta no domicílio do autor;

II - o réu que houver contratado seguro de responsabilidade poderá chamar ao processo o segurador, vedada a integração do contraditório pelo Instituto de Resseguros do Brasil. Nesta hipótese, a sentença que julgar procedente o pedido condenará o réu nos termos do art. 80 do Código de Processo Civil. Se o réu houver sido declarado falido, o síndico será intimado a informar a existência de seguro de responsabilidade, facultando-se, em caso afirmativo, o ajuizamento de ação de indenização diretamente contra o segurador, vedada a denúncia da lide ao Instituto de Resseguros do Brasil e dispensado o litisconsórcio obrigatório com este.

Art. 102. Os legitimados a agir na forma deste código poderão propor ação visando compelir o Poder Público competente a proibir, em todo o território nacional, a produção, divulgação distribuição ou venda, ou a determinar a alteração na composição, estrutura, fórmula ou acondicionamento de produto, cujo uso ou consumo regular se revele nocivo ou perigoso à saúde pública e à incolumidade pessoal.

§ 1º (Vetado).

§ 2º (Vetado)

#### CAPÍTULO IV Da Coisa Julgada

Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:

I - erga omnes, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;

II - ultra partes, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81;

III - erga omnes, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81.

35

§ 1º Os efeitos da coisa julgada previstos nos incisos I e II não prejudicarão interesses e direitos individuais dos integrantes da coletividade, do grupo, categoria ou classe.

§ 2º Na hipótese prevista no inciso III, em caso de improcedência do pedido, os interessados que não tiverem intervindo no processo como litisconsortes poderão propor ação de indenização a título individual.

§ 3º Os efeitos da coisa julgada de que cuida o art. 16, combinado com o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, não prejudicarão as ações de indenização por danos pessoalmente sofridos, propostas individualmente ou na forma prevista neste código, mas, se procedente o pedido, beneficiarão as vítimas e seus sucessores, que poderão proceder à liquidação e à execução, nos termos dos arts. 96 a 99.

§ 4º Aplica-se o disposto no parágrafo anterior à sentença penal condenatória.

Art. 104. As ações coletivas, previstas nos incisos I e II e do parágrafo único do art. 81, não induzem litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada erga omnes ou ultra partes a que aludem os incisos II e III do artigo anterior não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de trinta dias, a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva.

#### TÍTULO IV

##### Do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor

Art. 105. Integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as entidades privadas de defesa do consumidor.

Art. 106. O Departamento Nacional de Defesa do Consumidor, da Secretaria Nacional de Direito Econômico (MJ), ou órgão federal que venha substituí-lo, é organismo de coordenação da política do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, cabendo-lhe:

I - planejar, elaborar, propor, coordenar e executar a política nacional de proteção ao consumidor;

II - receber, analisar, avaliar e encaminhar consultas, denúncias ou sugestões apresentadas por entidades representativas ou pessoas jurídicas de direito público ou privado;

III - prestar aos consumidores orientação permanente sobre seus direitos e garantias;

36

IV - informar, conscientizar e motivar o consumidor através dos diferentes meios de comunicação;

V - solicitar à polícia judiciária a instauração de inquérito policial para a apreciação de delito contra os consumidores, nos termos da legislação vigente;

VI - representar ao Ministério Público competente para fins de adoção de medidas processuais no âmbito de suas atribuições;

VII - levar ao conhecimento dos órgãos competentes as infrações de ordem administrativa que violarem os interesses difusos, coletivos, ou individuais dos consumidores;

VIII - solicitar o concurso de órgãos e entidades da União, Estados, do Distrito Federal e Municípios, bem como auxiliar a fiscalização de preços, abastecimento, quantidade e segurança de bens e serviços;

IX - incentivar, inclusive com recursos financeiros e outros programas especiais, a formação de entidades de defesa do consumidor pela população e pelos órgãos públicos estaduais e municipais;

X - (Vetado).

XI - (Vetado).

XII - (Vetado)

XIII - desenvolver outras atividades compatíveis com suas finalidades.

Parágrafo único. Para a consecução de seus objetivos, o Departamento Nacional de Defesa do Consumidor poderá solicitar o concurso de órgãos e entidades de notória especialização técnico-científica.

## TÍTULO V Da Convenção Coletiva de Consumo

Art. 107. As entidades civis de consumidores e as associações de fornecedores ou sindicatos de categoria econômica podem regular, por convenção escrita, relações de consumo que tenham por objeto estabelecer condições relativas ao preço, à qualidade, à quantidade, à garantia e características de produtos e serviços, bem como à reclamação e composição do conflito de consumo.

37

§ 1º A convenção tornar-se-á obrigatória a partir do registro do instrumento no cartório de títulos e documentos.

§ 2º A convenção somente obrigará os filiados às entidades signatárias.

§ 3º Não se exime de cumprir a convenção o fornecedor que se desligar da entidade em data posterior ao registro do instrumento.

Art. 108. (Vetado).

#### TÍTULO VI Disposições Finais

Art. 109. (Vetado).

Art. 110. Acrescente-se o seguinte inciso IV ao art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985:

"IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo".

Art. 111. O inciso II do art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a ter a seguinte redação:

"II - inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ou a qualquer outro interesse difuso ou coletivo".

Art. 112. O § 3º do art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a ter a seguinte redação:

"§ 3º Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa".

Art. 113. Acrescente-se os seguintes §§ 4º, 5º e 6º ao art. 5º. da Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985:

"§ 4.º O requisito da pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

"§ 5.º Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta lei. (Vide Mensagem de veto) (Vide REsp 222582 /MG - STJ)

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante combinações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial". (Vide Mensagem de veto) (Vide REsp 222582 /MG - STJ)

Art. 114. O art. 15 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a ter a seguinte redação:

"Art. 15. Decorridos sessenta dias do trânsito em julgado da sentença condenatória, sem que a associação autora lhe promova a execução, deverá fazê-lo o Ministério Público, facultada igual iniciativa aos demais legitimados".

Art. 115. Suprima-se o caput do art. 17 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passando o parágrafo único a constituir o caput, com a seguinte redação:

"Art. 17. "Art. 17. Em caso de litigância de má-fé, a associação autora e os diretores responsáveis pela propositura da ação serão solidariamente condenados em honorários advocatícios e ao décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos".

Art. 116. Dê-se a seguinte redação ao art. 18 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985:

"Art. 18. Nas ações de que trata esta lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais".

Art. 117. Acrescente-se à Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, o seguinte dispositivo, renumerando-se os seguintes:

"Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor".

Art. 118. Este código entrará em vigor dentro de cento e oitenta dias a contar de sua publicação.

Art. 119. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 11 de setembro de 1990; 169º da Independência e 102º da República.

FERNANDO COLLOR  
*Bernardo Cabral*  
*Zélia M. Cardoso de Mello*  
*Ozires Silva*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 12.9.1990 - (Edição extra) e retificado no DOU de 10.1.2007

**DECRETO Nº 5.017, DE 12 DE MARÇO DE 2004.**

Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e

Considerando que o Congresso Nacional aprovou, por meio do Decreto Legislativo nº 231, de 29 de maio de 2003, o texto do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, adotado em Nova York em 15 de novembro de 2000;

Considerando que o Governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação junto à Secretaria-Geral da ONU em 29 de janeiro de 2004;

Considerando que o Protocolo entrou em vigor internacional em 29 de setembro de 2003, e entrou em vigor para o Brasil em 28 de fevereiro de 2004;

**DECRETA:**

Art. 1º O Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, adotado em Nova York em 15 de novembro de 2000, apenso por cópia ao presente Decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

40

Art. 2º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Protocolo ou que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do art. 49, inciso I, da Constituição.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 12 de março de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
*Samuel Pinheiro Guimarães Neto*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 15.3.2004

PROTÓCOLO ADICIONAL À CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA O CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL RELATIVO À PREVENÇÃO, REPRESSÃO E PUNIÇÃO DO TRÁFICO DE PESSOAS, EM ESPECIAL MULHERES E CRIANÇAS

**PREÂMBULO**

Os Estados Partes deste Protocolo,

Declarando que uma ação eficaz para prevenir e combater o tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças, exige por parte dos países de origem, de trânsito e de destino uma abordagem global e internacional, que inclua medidas destinadas a prevenir esse tráfico, punir os traficantes e proteger as vítimas desse tráfico, designadamente protegendo os seus direitos fundamentais, internacionalmente reconhecidos,

Tendo em conta que, apesar da existência de uma variedade de instrumentos internacionais que contêm normas e medidas práticas para combater a exploração de pessoas, especialmente mulheres e crianças, não existe nenhum instrumento universal que trate de todos os aspectos relativos ao tráfico de pessoas,

Preocupados com o fato de na ausência desse instrumento, as pessoas vulneráveis ao tráfico não estarem suficientemente protegidas,

Recordando a Resolução 53/111 da Assembleia Geral, de 9 de Dezembro de 1998, na qual a Assembleia decidiu criar um comitê intergovernamental especial, de composição aberta, para elaborar uma convenção internacional global contra o crime organizado transnacional e examinar a possibilidade de elaborar, designadamente, um instrumento internacional de luta contra o tráfico de mulheres e de crianças.

Convencidos de que para prevenir e combater esse tipo de criminalidade será útil completar a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional

---

41

com um instrumento internacional destinado a prevenir, reprimir e punir o tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças,

Acordaram o seguinte:

### I. Disposições Gerais

#### Artigo 1

#### Relação com a Convenção das Nações Unidas

#### contra o Crime Organizado Transnacional

1. O presente Protocolo completa a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e será interpretado em conjunto com a Convenção.
2. As disposições da Convenção aplicar-se-ão *mutatis mutandis* ao presente Protocolo, salvo se no mesmo se dispuser o contrário.
3. As infrações estabelecidas em conformidade com o Artigo 5 do presente Protocolo serão consideradas como infrações estabelecidas em conformidade com a Convenção.

#### Artigo 2

#### Objetivo

Os objetivos do presente Protocolo são os seguintes:

- a) Prevenir e combater o tráfico de pessoas, prestando uma atenção especial às mulheres e às crianças;
- b) Proteger e ajudar as vítimas desse tráfico, respeitando plenamente os seus direitos humanos; e
- c) Promover a cooperação entre os Estados Partes de forma a atingir esses objetivos.

#### Artigo 3

#### Definições

Para efeitos do presente Protocolo:

## 42

- a) A expressão "tráfico de pessoas" significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos;
- b) O consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas tendo em vista qualquer tipo de exploração descrito na alínea a) do presente Artigo será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos na alínea a);
- c) O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de uma criança para fins de exploração serão considerados "tráfico de pessoas" mesmo que não envolvam nenhum dos meios referidos da alínea a) do presente Artigo;
- d) O termo "criança" significa qualquer pessoa com idade inferior a dezoito anos.

## Artigo 4

## Âmbito de aplicação

O presente Protocolo aplicar-se-á, salvo disposição em contrário, à prevenção, investigação e repressão das infrações estabelecidas em conformidade com o Artigo 5 do presente Protocolo, quando essas infrações forem de natureza transnacional e envolverem grupo criminoso organizado, bem como à proteção das vítimas dessas infrações.

## Artigo 5

## Criminalização

1. Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e outras que considere necessárias de forma a estabelecer como infrações penais os atos descritos no Artigo 3 do presente Protocolo, quando tenham sido praticados intencionalmente.
2. Cada Estado Parte adotará igualmente as medidas legislativas e outras que considere necessárias para estabelecer como infrações penais:
  - a) Sem prejuízo dos conceitos fundamentais do seu sistema jurídico, a tentativa de cometer uma infração estabelecida em conformidade com o parágrafo 1 do presente Artigo;

43

b) A participação como cúmplice numa infração estabelecida em conformidade com o parágrafo 1 do presente Artigo; e

c) Organizar a prática de uma infração estabelecida em conformidade com o parágrafo 1 do presente Artigo ou dar instruções a outras pessoas para que a pratiquem.

## II. Proteção de vítimas de tráfico de pessoas

### Artigo 6

#### Assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas

1. Nos casos em que se considere apropriado e na medida em que seja permitido pelo seu direito interno, cada Estado Parte protegerá a privacidade e a identidade das vítimas de tráfico de pessoas, incluindo, entre outras (ou inter alia), a confidencialidade dos procedimentos judiciais relativos a esse tráfico.

2. Cada Estado Parte assegurará que o seu sistema jurídico ou administrativo contenha medidas que forneçam às vítimas de tráfico de pessoas, quando necessário:

a) Informação sobre procedimentos judiciais e administrativos aplicáveis;

b) Assistência para permitir que as suas opiniões e preocupações sejam apresentadas e tomadas em conta em fases adequadas do processo penal instaurado contra os autores das infrações, sem prejuízo dos direitos da defesa.

3. Cada Estado Parte terá em consideração a aplicação de medidas que permitam a recuperação física, psicológica e social das vítimas de tráfico de pessoas, incluindo, se for caso disso, em cooperação com organizações não-governamentais, outras organizações competentes e outros elementos de sociedade civil e, em especial, o fornecimento de:

a) Alojamento adequado;

b) Aconselhamento e informação, especialmente quanto aos direitos que a lei lhes reconhece, numa língua que compreendam;

c) Assistência médica, psicológica e material; e

d) Oportunidades de emprego, educação e formação.

4. Cada Estado Parte terá em conta, ao aplicar as disposições do presente Artigo, a idade, o sexo e as necessidades específicas das vítimas de tráfico de pessoas,

44

designadamente as necessidades específicas das crianças, incluindo o alojamento, a educação e cuidados adequados.

5. Cada Estado Parte envidará esforços para garantir a segurança física das vítimas de tráfico de pessoas enquanto estas se encontrarem no seu território.

6. Cada Estado Parte assegurará que o seu sistema jurídico contenha medidas que ofereçam às vítimas de tráfico de pessoas a possibilidade de obterem indenização pelos danos sofridos.

#### Artigo 7

##### Estatuto das vítimas de tráfico de pessoas nos Estados de acolhimento

1. Além de adotar as medidas em conformidade com o Artigo 6 do presente Protocolo, cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas ou outras medidas adequadas que permitam às vítimas de tráfico de pessoas permanecerem no seu território a título temporário ou permanente, se for caso disso.

2. Ao executar o disposto no parágrafo 1 do presente Artigo, cada Estado Parte terá devidamente em conta fatores humanitários e pessoais.

#### Artigo 8

##### Repatriamento das vítimas de tráfico de pessoas

1. O Estado Parte do qual a vítima de tráfico de pessoas é nacional ou no qual a pessoa tinha direito de residência permanente, no momento de entrada no território do Estado Parte de acolhimento, facilitará e aceitará, sem demora indevida ou injustificada, o regresso dessa pessoa, tendo devidamente em conta a segurança da mesma.

2. Quando um Estado Parte retornar uma vítima de tráfico de pessoas a um Estado Parte do qual essa pessoa seja nacional ou no qual tinha direito de residência permanente no momento de entrada no território do Estado Parte de acolhimento, esse regresso levará devidamente em conta a segurança da pessoa bem como a situação de qualquer processo judicial relacionado ao fato de tal pessoa ser uma vítima de tráfico, preferencialmente de forma voluntária.

3. A pedido do Estado Parte de acolhimento, um Estado Parte requerido verificará, sem demora indevida ou injustificada, se uma vítima de tráfico de pessoas é sua nacional ou se tinha direito de residência permanente no seu território no momento de entrada no território do Estado Parte de acolhimento.

45

4. De forma a facilitar o regresso de uma vítima de tráfico de pessoas que não possua os documentos devidos, o Estado Parte do qual essa pessoa é nacional ou no qual tinha direito de residência permanente no momento de entrada no território do Estado Parte de acolhimento aceitará emitir, a pedido do Estado Parte de acolhimento, os documentos de viagem ou outro tipo de autorização necessária que permita à pessoa viajar e ser readmitida no seu território.

5. O presente Artigo não prejudica os direitos reconhecidos às vítimas de tráfico de pessoas por força de qualquer disposição do direito interno do Estado Parte de acolhimento.

6. O presente Artigo não prejudica qualquer acordo ou compromisso bilateral ou multilateral aplicável que regule, no todo ou em parte, o regresso de vítimas de tráfico de pessoas.

### III. Prevenção, cooperação e outras medidas

#### Artigo 9

##### Prevenção do tráfico de pessoas

1. Os Estados Partes estabelecerão políticas abrangentes, programas e outras medidas para:

- a) Prevenir e combater o tráfico de pessoas; e
- b) Proteger as vítimas de tráfico de pessoas, especialmente as mulheres e as crianças, de nova vitimação.

2. Os Estados Partes envidarão esforços para tomarem medidas tais como pesquisas, campanhas de informação e de difusão através dos órgãos de comunicação, bem como iniciativas sociais e econômicas de forma a prevenir e combater o tráfico de pessoas.

3. As políticas, programas e outras medidas estabelecidas em conformidade com o presente Artigo incluirão, se necessário, a cooperação com organizações não-governamentais, outras organizações relevantes e outros elementos da sociedade civil.

4. Os Estados Partes tomarão ou reforçarão as medidas, inclusive mediante a cooperação bilateral ou multilateral, para reduzir os fatores como a pobreza, o subdesenvolvimento e a desigualdade de oportunidades que tornam as pessoas, especialmente as mulheres e as crianças, vulneráveis ao tráfico.

46

5. Os Estados Partes adotarão ou reforçarão as medidas legislativas ou outras, tais como medidas educacionais, sociais ou culturais, inclusive mediante a cooperação bilateral ou multilateral, a fim de desencorajar a procura que fomenta todo o tipo de exploração de pessoas, especialmente de mulheres e crianças, conducentes ao tráfico.

## Artigo 10

### Intercâmbio de informações e formação

1. As autoridades competentes para a aplicação da lei, os serviços de imigração ou outros serviços competentes dos Estados Partes, cooperarão entre si, na medida do possível, mediante troca de informações em conformidade com o respectivo direito interno, com vistas a determinar:

a) Se as pessoas que atravessam ou tentam atravessar uma fronteira internacional com documentos de viagem pertencentes a terceiros ou sem documentos de viagem são autores ou vítimas de tráfico de pessoas;

b) Os tipos de documentos de viagem que as pessoas têm utilizado ou tentado utilizar para atravessar uma fronteira internacional com o objetivo de tráfico de pessoas; e

c) Os meios e métodos utilizados por grupos criminosos organizados com o objetivo de tráfico de pessoas, incluindo o recrutamento e o transporte de vítimas, os itinerários e as ligações entre as pessoas e os grupos envolvidos no referido tráfico, bem como as medidas adequadas à sua detecção.

2. Os Estados Partes assegurarão ou reforçarão a formação dos agentes dos serviços competentes para a aplicação da lei, dos serviços de imigração ou de outros serviços competentes na prevenção do tráfico de pessoas. A formação deve incidir sobre os métodos utilizados na prevenção do referido tráfico, na ação penal contra os traficantes e na proteção das vítimas, inclusive protegendo-as dos traficantes. A formação deverá também ter em conta a necessidade de considerar os direitos humanos e os problemas específicos das mulheres e das crianças bem como encorajar a cooperação com organizações não-governamentais, outras organizações relevantes e outros elementos da sociedade civil.

3. Um Estado Parte que receba informações respeitará qualquer pedido do Estado Parte que transmitiu essas informações, no sentido de restringir sua utilização.

## Artigo 11

### Medidas nas fronteiras

47

1. Sem prejuízo dos compromissos internacionais relativos à livre circulação de pessoas, os Estados Partes reforçarão, na medida do possível, os controles fronteiriços necessários para prevenir e detectar o tráfico de pessoas.
2. Cada Estado Parte adotará medidas legislativas ou outras medidas apropriadas para prevenir, na medida do possível, a utilização de meios de transporte explorados por transportadores comerciais na prática de infrações estabelecidas em conformidade com o Artigo 5 do presente Protocolo.
3. Quando se considere apropriado, e sem prejuízo das convenções internacionais aplicáveis, tais medidas incluirão o estabelecimento da obrigação para os transportadores comerciais, incluindo qualquer empresa de transporte, proprietário ou operador de qualquer meio de transporte, de certificar-se de que todos os passageiros sejam portadores dos documentos de viagem exigidos para a entrada no Estado de acolhimento.
4. Cada Estado Parte tomará as medidas necessárias, em conformidade com o seu direito interno, para aplicar sanções em caso de descumprimento da obrigação constante do parágrafo 3 do presente Artigo.
5. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de tomar medidas que permitam, em conformidade com o direito interno, recusar a entrada ou anular os vistos de pessoas envolvidas na prática de infrações estabelecidas em conformidade com o presente Protocolo.
6. Sem prejuízo do disposto no Artigo 27 da Convenção, os Estados Partes procurarão intensificar a cooperação entre os serviços de controle de fronteiras, mediante, entre outros, o estabelecimento e a manutenção de canais de comunicação diretos.

## Artigo 12

### Segurança e controle dos documentos

Cada Estado Parte adotará as medidas necessárias, de acordo com os meios disponíveis para:

- a) Assegurar a qualidade dos documentos de viagem ou de identidade que emitir, para que não sejam indevidamente utilizados nem facilmente falsificados ou modificados, reproduzidos ou emitidos de forma ilícita; e
- b) Assegurar a integridade e a segurança dos documentos de viagem ou de identidade por si ou em seu nome emitidos e impedir a sua criação, emissão e utilização ilícitas.

## Artigo 13

### Legitimidade e validade dos documentos

A pedido de outro Estado Parte, um Estado Parte verificará, em conformidade com o seu direito interno e dentro de um prazo razoável, a legitimidade e validade dos documentos de viagem ou de identidade emitidos ou supostamente emitidos em seu nome e de que se suspeita terem sido utilizados para o tráfico de pessoas.

#### IV. Disposições finais

##### Artigo 14

##### Cláusula de salvaguarda

1. Nenhuma disposição do presente Protocolo prejudicará os direitos, obrigações e responsabilidades dos Estados e das pessoas por força do direito internacional, incluindo o direito internacional humanitário e o direito internacional relativo aos direitos humanos e, especificamente, na medida em que sejam aplicáveis, a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados e ao princípio do non-refoulement neles enunciado.

2. As medidas constantes do presente Protocolo serão interpretadas e aplicadas de forma a que as pessoas que foram vítimas de tráfico não sejam discriminadas. A interpretação e aplicação das referidas medidas estarão em conformidade com os princípios de não-discriminação internacionalmente reconhecidos.

##### Artigo 15

##### Solução de controvérsias

1. Os Estados Partes envidarão esforços para resolver as controvérsias relativas à interpretação ou aplicação do presente Protocolo por negociação direta.

2. As controvérsias entre dois ou mais Estados Partes com respeito à aplicação ou à interpretação do presente Protocolo que não possam ser resolvidas por negociação, dentro de um prazo razoável, serão submetidas, a pedido de um desses Estados Partes, a arbitragem. Se, no prazo de seis meses após a data do pedido de arbitragem, esses Estados Partes não chegarem a um acordo sobre a organização da arbitragem, qualquer desses Estados Partes poderá submeter o diferendo ao Tribunal Internacional de Justiça mediante requerimento, em conformidade com o Estatuto do Tribunal.

3. Cada Estado Parte pode, no momento da assinatura, da ratificação, da aceitação ou da aprovação do presente Protocolo ou da adesão ao mesmo, declarar que não se considera vinculado ao parágrafo 2 do presente Artigo. Os demais Estados Partes não ficarão

49

vinculados ao parágrafo 2 do presente Artigo em relação a qualquer outro Estado Parte que tenha feito essa reserva.

4. Qualquer Estado Parte que tenha feito uma reserva em conformidade com o parágrafo 3 do presente Artigo pode, a qualquer momento, retirar essa reserva através de notificação ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

#### Artigo 16

##### Assinatura, ratificação, aceitação, aprovação e adesão

1. O presente Protocolo será aberto à assinatura de todos os Estados de 12 a 15 de Dezembro de 2000 em Palermo, Itália, e, em seguida, na sede da Organização das Nações Unidas em Nova Iorque até 12 de Dezembro de 2002.

2. O presente Protocolo será igualmente aberto à assinatura de organizações regionais de integração econômica na condição de que pelo menos um Estado membro dessa organização tenha assinado o presente Protocolo em conformidade com o parágrafo 1 do presente Artigo.

3. O presente Protocolo está sujeito a ratificação, aceitação ou aprovação. Os instrumentos de ratificação, de aceitação ou de aprovação serão depositados junto ao Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas. Uma organização regional de integração econômica pode depositar o seu instrumento de ratificação, de aceitação ou de aprovação se pelo menos um dos seus Estados membros o tiver feito. Nesse instrumento de ratificação, de aceitação e de aprovação essa organização declarará o âmbito da sua competência relativamente às matérias reguladas pelo presente Protocolo. Informará igualmente o depositário de qualquer modificação relevante do âmbito da sua competência.

4. O presente Protocolo está aberto à adesão de qualquer Estado ou de qualquer organização regional de integração econômica da qual pelo menos um Estado membro seja Parte do presente Protocolo. Os instrumentos de adesão serão depositados junto do Secretário-Geral das Nações Unidas. No momento da sua adesão, uma organização regional de integração econômica declarará o âmbito da sua competência relativamente às matérias reguladas pelo presente Protocolo. Informará igualmente o depositário de qualquer modificação relevante do âmbito da sua competência.

#### Artigo 17

##### Entrada em vigor

1. O presente Protocolo entrará em vigor no nonagésimo dia seguinte à data do depósito do quadragésimo instrumento de ratificação, de aceitação, de aprovação ou de adesão

50

mas não antes da entrada em vigor da Convenção. Para efeitos do presente número, nenhum instrumento depositado por uma organização regional de integração econômica será somado aos instrumentos depositados por Estados membros dessa organização.

2. Para cada Estado ou organização regional de integração econômica que ratifique, aceite, aprove ou adira ao presente Protocolo após o depósito do quadragésimo instrumento pertinente, o presente Protocolo entrará em vigor no trigésimo dia seguinte à data de depósito desse instrumento por parte do Estado ou organização ou na data de entrada em vigor do presente Protocolo, em conformidade com o parágrafo 1 do presente Artigo, se esta for posterior.

## Artigo 18

### Emendas

1. Cinco anos após a entrada em vigor do presente Protocolo, um Estado Parte no Protocolo pode propor emenda e depositar o texto junto do Secretário-Geral das Nações Unidas, que em seguida comunicará a proposta de emenda aos Estados Partes e à Conferência das Partes na Convenção para analisar a proposta e tomar uma decisão. Os Estados Partes no presente Protocolo reunidos na Conferência das Partes farão todos os esforços para chegar a um consenso sobre qualquer emenda. Se todos os esforços para chegar a um consenso forem esgotados e não se chegar a um acordo, será necessário, em último caso, para que a alteração seja aprovada, uma maioria de dois terços dos Estados Partes no presente Protocolo, que estejam presentes e expressem o seu voto na Conferência das Partes.

2. As organizações regionais de integração econômica, em matérias da sua competência, exercerão o seu direito de voto nos termos do presente Artigo com um número de votos igual ao número dos seus Estados membros que sejam Partes no presente Protocolo. Essas organizações não exercerão seu direito de voto se seus Estados membros exercerem o seu e vice-versa.

3. Uma emenda adotada em conformidade com o parágrafo 1 do presente Artigo estará sujeita a ratificação, aceitação ou aprovação dos Estados Partes.

4. Uma emenda adotada em conformidade com o parágrafo 1 do presente Protocolo entrará em vigor para um Estado Parte noventa dias após a data do depósito do instrumento de ratificação, de aceitação ou de aprovação da referida emenda junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

5. A entrada em vigor de uma emenda vincula as Partes que manifestaram o seu consentimento em obrigar-se por essa alteração. Os outros Estados Partes permanecerão vinculados pelas disposições do presente Protocolo, bem como por qualquer alteração anterior que tenham ratificado, aceito ou aprovado.

51

## Artigo 19

## Denúncia

1. Um Estado Parte pode denunciar o presente Protocolo mediante notificação por escrito dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas. A denúncia tornar-se-á efetiva um ano após a data de recepção da notificação pelo Secretário-Geral.
2. Uma organização regional de integração econômica deixará de ser Parte no presente Protocolo quando todos os seus Estados membros o tiverem denunciado.

## Artigo 20

## Depositário e idiomas

1. O Secretário-Geral das Nações Unidas é o depositário do presente Protocolo.
2. O original do presente Protocolo, cujos textos em árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo são igualmente autênticos, será depositado junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

EM FÉ DO QUE, os plenipotenciários abaixo assinados, devidamente autorizados pelos seus respectivos Governos, assinaram o presente Protocolo.

*(Às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; de Educação, Cultura e Esporte; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, cabendo à última a decisão terminativa)*

Publicado no **DSF**, em 02/09/2011.

2



## **SENADO FEDERAL**

### **PARECER (SF) Nº 33, DE 2017**

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Projeto de Lei do Senado nº313, de 2013, do Senador Antonio Carlos Valadares, que Altera o art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para reconhecer os direitos básicos do consumidor de serviço de transporte aéreo de passageiros.

**PRESIDENTE EVENTUAL:** Senador Airton Sandoval

**RELATOR:** Senador Armando Monteiro

13 de Dezembro de 2017





SENADO FEDERAL

Senador Armando Monteiro

**PARECER Nº      , DE 2017**

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 313, de 2013, do Senador Antonio Carlos Valadares, que *altera o art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para reconhecer os direitos básicos do consumidor de serviço de transporte aéreo de passageiros.*



SF/17904.88792-54

Relator: Senador **ARMANDO MONTEIRO****I – RELATÓRIO**

Esta Comissão aprecia, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 313, de 2013, de iniciativa do Senador Antonio Carlos Valadares, que *altera o art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para reconhecer os direitos básicos do consumidor de transporte aéreo de passageiros*, composto de dois artigos.

O art. 1º acrescenta parágrafo único ao art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor (CDC), com o intuito de incluir, como direitos do consumidor de serviço de transporte aéreo, o de: (i) ser informado sobre o número de assentos da aeronave por categoria tarifária; (ii) ter informação clara e precisa sobre as tarifas aeroportuárias e as restrições aplicáveis ao bilhete ofertado; (iii) não pagar multas abusivas em razão de cancelamento ou remarcação de bilhete; (iv) receber indenização por danos morais e materiais em caso de cancelamento de voo; (v) receber indenização por danos morais e materiais em caso de extravio de bagagem; (vi) ser reembolsado dos valores pagos por bilhete não

utilizado em no máximo trinta dias; e (vii) ser atendido por outras empresas aéreas em caso de súbita paralisação pela empresa contratada.

O art. 2º fixa que a lei decorrente de eventual aprovação da proposta entrará em vigor na data de sua publicação oficial.

Na justificação, o autor assinala que o projeto foi inspirado nos debates promovidos pelo Sindicato das Empresas de Turismo do Estado de São Paulo. O autor aduz que, nesses encontros, houve algum entendimento de que a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) não exerce suas atribuições a contento, no tocante à proteção do consumidor de serviço de transporte aéreo.

O PLS nº 313, de 2013, foi distribuído à Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) e à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), em decisão terminativa.

A CI aprovou emenda substitutiva para que as alterações propostas sejam incluídas na Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA), e não no CDC.

Por motivos distintos, a Emenda Substitutiva nº 1, de 2017 – CI manteve tão somente o direito de o usuário ser reembolsado dos valores pagos por bilhete de passagem não utilizado e, na hipótese de súbita interrupção das atividades do transportador, o direito de escolha pelo reembolso pleno dos valores pagos ou pelo endosso do bilhete de passagem a outra empresa aérea que opere o mesmo trecho aéreo.

## II – ANÁLISE

Consoante o disposto no art. 102-A, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão manifestar-se acerca do mérito de temas relativos à defesa do consumidor. Este colegiado examina, ainda, a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLS nº 313, de 2013, tendo em vista que, nesta Casa, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) não será ouvida sobre a matéria.



No que tange à constitucionalidade, a proposta em comento cuida de assunto da competência normativa da União e está em consonância com os preceitos constitucionais atinentes às atribuições do Congresso Nacional (art. 48) e à legitimidade da iniciativa legislativa (art. 61). Além disso, a proposição não infringe quaisquer preceitos da Carta de 1988. Tampouco contém vício de injuridicidade.

Com esteio na boa técnica legislativa, a CI julgou acertadamente que as alterações propostas devem ser incluídas no CBA, e não no CDC, porque a lei consumerista trata de normas gerais de defesa do consumidor, ao passo que a proposição versa sobre a defesa daquele consumidor que utiliza transportes aéreos.

No que tange ao mérito, entendeu a CI que alguns dos direitos propostos já se encontram consagrados pelo ordenamento jurídico, como, por exemplo, o direito à informação referente às tarifas aeroportuárias e às restrições impostas ao bilhete, bem como aqueles relativos à indenização na hipótese de cancelamento de voo ou de extravio de bagagem.

Estamos de acordo com o parecer da CI, pois o tema é disciplinado setorialmente pelo CBA, pela Portaria nº 676/GC5, de 2000, do Comando da Aeronáutica, e pela Resolução Anac nº 400, de 13 de dezembro de 2016, que *dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte Aéreo*. Aplicam-se, ainda, as normas gerais do Código de Defesa do Consumidor e tratados internacionais sobre regras de bagagem.

Quanto à informação sobre o número de assentos da aeronave por categoria tarifária, a CI também eliminou esse direito, por entender que essa medida dificultaria o gerenciamento de assentos, dada a complexidade que envolve a fixação de preços variando segundo a antecedência e a demanda por rota, de maneira a otimizar a ocupação do voo.

Concordamos com a avaliação da CI sobre esse ponto, uma vez que o gerenciamento dinâmico da oferta de assentos em nada prejudica o consumidor, mas sua proibição poderia resultar em uma elevação dos preços médios praticados, prejudicando, em última instância, o consumidor.

No que se refere à não abusividade do valor da multa, a CI retirou esse direito, porquanto reconheceu que, em caso de vendas de bilhetes vendidos a preços promocionais, as multas podem tornar-se proporcionalmente elevadas em comparação com o valor do bilhete. Uma



vez que as eventuais multas sejam claramente divulgadas no momento da compra, não se podem considerar lesivas ao consumidor.

Igualmente neste tópico, estamos conforme com o parecer da CI, uma vez que a vulnerabilidade dos usuários de serviço de transporte aéreo, característica intrínseca de uma sociedade de consumo em massa, deve ser protegida por meio da ampliação do acesso à informação clara e precisa das multas fixadas previamente no contrato de transporte.

No tocante ao reembolso dos valores pagos por bilhete de passagem não utilizado, a CI entendeu que, dentro do respectivo prazo de validade, o passageiro terá o direito à restituição da quantia efetivamente paga e monetariamente atualizada. Entretanto, o reembolso de bilhete obedecerá a eventuais restrições integrantes do contrato, que deverão constar, em destaque, de todas as ofertas do serviço aos consumidores em potencial. Ademais, o reembolso será providenciado em, no máximo, trinta dias após a data do voo, sob pena de multa em favor do passageiro de cem por cento sobre o valor devido. No entanto, com o advento da mencionada Resolução Anac nº 400, de 2016, o prazo máximo para reembolso passou a ser de sete dias. Assim, propomos essa redução na forma da subemenda substitutiva à Emenda Substitutiva da CI que ora oferecemos.

Em relação a eventuais restrições integrantes do contrato, consideramos justa a alegação de que os consumidores ganham quando as operadoras de transporte aéreo possuem flexibilidade para ofertar bilhetes promocionais em condições específicas tais que exijam um compromisso maior do comprador, sob pena de multas elevadas. Isso não denota qualquer desrespeito aos direitos do consumidor. O fundamental é que o valor de eventual multa conste clara e ostensivamente do contrato no momento da oferta.

Relativamente a essa questão, cumpre-nos, também, retificar um lapso ocorrido quando da elaboração do texto da emenda substitutiva em exame. Recorde-se que, entre os direitos que a CI entendeu já consagrados em nosso ordenamento jurídico, consta o direito referente à indenização no caso de cancelamento de voo. No entanto, ao estipular o prazo máximo de trinta dias para a efetivação do reembolso, esta regra foi equivocadamente acrescida ao art. 229 do CBA, que assegura ao passageiro o direito ao reembolso na hipótese de cancelamento da viagem pelo transportador. Concordamos com o direito ao reembolso, entretanto, na subemenda substitutiva à Emenda Substitutiva da CI que apresentamos, o dispositivo proposto é acrescido ao art. 228 do CBA.



No que concerne ao direito de exigir que, no caso de súbita paralisação de atividades pela empresa de transporte aéreo contratada, outra companhia aérea que opere o mesmo trecho assuma a prestação do serviço contratado, a CI concluiu que a solução consiste em garantir ao passageiro o direito de opção pelo reembolso pleno do valor pago ou pelo endosso do bilhete de passagem a outra empresa aérea que opere o mesmo trecho aéreo.

Consideramos correto o entendimento da CI a esse respeito. No entanto, torna-se necessário conferir maior precisão lógica à locução “súbita interrupção das atividades”, mediante o emprego da expressão “súbita interrupção na prestação do serviço de transporte aéreo”. Inserimos essa alteração no bojo da subemenda apresentada no fim deste parecer.

Em suma, reputamos pertinente a Emenda Substitutiva nº 1 da CI nos termos da subemenda que oferecemos, a fim de proceder aos ajustes apontados e de efetuar pequenos ajustes de redação.

### III – VOTO

Por todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação da Emenda Substitutiva nº 1 da Comissão de Serviços de Infraestrutura, apresentada ao Projeto de Lei do Senado nº 313, de 2013, na forma da Subemenda abaixo.

#### **SUBEMENDA Nº À EMENDA Nº 1 DA CI – CTFC (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 313, DE 2013**

Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, para reconhecer os direitos básicos do consumidor de serviço de transporte aéreo de passageiros.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 228.** .....

§ 1º O passageiro que não utilizar o bilhete de passagem tem direito, dentro do respectivo prazo de validade, à restituição da quantia efetivamente paga e monetariamente atualizada.

§ 2º O reembolso de bilhete obedecerá a eventuais restrições integrantes do contrato, que deverão constar, em destaque, de todas as ofertas do serviço aos consumidores em potencial.

§ 3º O reembolso será efetivado em, no máximo, sete dias após a data do voo, sob pena de multa em favor do passageiro de cem por cento sobre o valor devido.” (NR)

.....

**“Art. 231-A.** Em caso de súbita interrupção na prestação do serviço de transporte aéreo, o passageiro poderá optar pelo reembolso pleno do valor pago ou pelo endosso do bilhete de passagem a outra empresa aérea que opere o mesmo trecho aéreo.”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





## Relatório de Registro de Presença

CTFC, 13/12/2017 às 09h - 17ª, Extraordinária

Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do

PMDB	
TITULARES	SUPLENTES
RENAN CALHEIROS	1. SIMONE TEBET <a href="#">PRESENTE</a>
AIRTON SANDOVAL <a href="#">PRESENTE</a>	2. GARIBALDI ALVES FILHO <a href="#">PRESENTE</a>
DÁRIO BERGER	3. ELMANO FÉRRER <a href="#">PRESENTE</a>
ROMERO JUCÁ <a href="#">PRESENTE</a>	4. VAGO

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	
TITULARES	SUPLENTES
FÁTIMA BEZERRA <a href="#">PRESENTE</a>	1. GLEISI HOFFMANN
PAULO PAIM <a href="#">PRESENTE</a>	2. HUMBERTO COSTA
REGINA SOUSA <a href="#">PRESENTE</a>	3. JORGE VIANA
ACIR GURGACZ <a href="#">PRESENTE</a>	4. LINDBERGH FARIAS

Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)	
TITULARES	SUPLENTES
ATAÍDES OLIVEIRA <a href="#">PRESENTE</a>	1. MARIA DO CARMO ALVES
DALIRIO BEBER <a href="#">PRESENTE</a>	2. FLEXA RIBEIRO <a href="#">PRESENTE</a>
DAVI ALCOLUMBRE <a href="#">PRESENTE</a>	3. RICARDO FERRAÇO

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)	
TITULARES	SUPLENTES
SÉRGIO PETECÃO <a href="#">PRESENTE</a>	1. ANA AMÉLIA
GLADSON CAMELI <a href="#">PRESENTE</a>	2. WILDER MORAIS

Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, REDE, PODE)	
TITULARES	SUPLENTES
JOÃO CAPIBERIBE <a href="#">PRESENTE</a>	1. RANDOLFE RODRIGUES <a href="#">PRESENTE</a>
VANESSA GRAZZIOTIN <a href="#">PRESENTE</a>	2. CRISTOVAM BUARQUE <a href="#">PRESENTE</a>

Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)	
TITULARES	SUPLENTES
CIDINHO SANTOS <a href="#">PRESENTE</a>	1. EDUARDO LOPES
ARMANDO MONTEIRO <a href="#">PRESENTE</a>	2. VAGO

### Não Membros Presentes

ROBERTO ROCHA  
VALDIR RAUPP  
JOSÉ MEDEIROS

## Senado Federal - Lista de Votação Nominal - PLS 313/2013, nos termos do relatório

Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor - Senadores

TITULARES - PMDB	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - PMDB	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
RENAN CALHEIROS				1. SIMONE TEBET			
AIRTON SANDOVAL				2. GARIBALDI ALVES FILHO			
DARIO BERGER				3. ELMANO FERRER	X		
ROMERO JUCA				4. VAGO			
TITULARES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
FÁTIMA BEZERRA				1. GLEISI HOFFMANN			
PAULO PAIM				2. HUMBERTO COSTA			
REGINA SOUSA				3. JORGE VIANA			
ACIR GURGACZ	X			4. LINDBERGH FÁRIAS			
TITULARES - Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
ATAÍDES OLIVEIRA				1. MARIA DO CARMO ALVES			
DALIRIO BEBER				2. FLEXA RIBEIRO	X		
DAVI ALCOLUMBRE	X			3. RICARDO FERRAÇO			
TITULARES - Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
SÉRGIO PETEÇÃO	X			1. ANA AMÉLIA			
GLADSON CAMELI				2. WILDER MORAIS			
TITULARES - Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, REDE, PODE)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, REDE, PODE)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
JOÃO CAPIBERIBE	X			1. RANDOLFE RODRIGUES			
VANESSA GRAZZIOTIN				2. CRISTOVAM BUARQUE	X		
TITULARES - Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
CIDINHO SANTOS	X			1. EDUARDO LOPES			
ARMANDO MONTEIRO	X			2. VAGO			

Quórum: TOTAL 10

Votação: TOTAL 9 SIM 9 NÃO 0 ABSTENÇÃO 0

\* Presidente não votou

Senador Airtton Sandoval  
Presidente

ANEXO II, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, PLENÁRIO Nº 7, EM 13/12/2017

OBS: COMPETE AO PRESIDENTE DESEMPATAR AS VOTAÇÕES QUANDO OSTENSIVAS (RISF, art. 89, XI)

**DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PLS 313/2013)**

NA 17ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DA CTFC, NESTA DATA, FOI APROVADO O PROJETO NA FORMA DA SUBEMENDA SUBSTITUTIVA APRESENTADA À EMENDA Nº 1-CI (SUBSTITUTIVO).

13 de Dezembro de 2017

Senador AIRTON SANDOVAL

Vice-Presidente da Comissão de Transparência, Governança,  
Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor

---

**PARECER Nº      , DE 2014**

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRA-ESTRUTURA, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 313, de 2013, do Senador Antonio Carlos Valadares, que *“altera o art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para reconhecer os direitos básicos do consumidor de transporte aéreo de passageiros”*.

RELATOR: Senador **FLEXA RIBEIRO**  
RELATOR *AD HOC*: Senador **Walter Pinheiro**

**I – RELATÓRIO**

A proposição em análise acrescenta parágrafo único ao art. 6º da Lei nº 8.078, de 1990, conhecida como Código de Defesa do Consumidor (CDC), para disciplinar os direitos básicos do consumidor de serviço de transporte aéreo de passageiros.

São reconhecidos os seguintes direitos: ser informado acerca do número de assentos da aeronave por categoria tarifária; ser informado sobre as tarifas aeroportuárias e as restrições aplicáveis ao bilhete ofertado; pagar multas não abusivas em razão de cancelamento ou remarcação de bilhete; indenização por danos morais e materiais em caso de cancelamento de voo; indenização por danos morais e materiais em caso de extravio de bagagem; ser reembolsado dos valores pagos por bilhete não utilizado em no máximo trinta dias; e ser atendido por outras empresas aéreas em caso de súbita paralisação pela empresa contratada.

A vigência proposta seria imediata.

O autor informa que o projeto inspirou-se nos debates realizados pelo Sindicato das Empresas de Turismo do Estado de São Paulo, que teriam constatado desempenho insatisfatório da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) no que diz respeito à proteção do consumidor de serviços aéreos.

A proposição foi distribuída às Comissões de Serviços de Infraestrutura (CI) e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), cabendo à última a decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas.

## **II – ANÁLISE**

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal “opinar sobre matérias pertinentes a transportes de terra, mar e ar”. A análise de constitucionalidade e juridicidade será feita pela CMA, que decidirá terminativamente sobre a matéria.

O acesso à aviação comercial vem crescendo continuamente nos últimos anos, impulsionado pela consagração do princípio da livre iniciativa no setor e pela elevação da renda de parcela significativa da população. Embora tal cenário seja amplamente positivo, abusos têm sido registrados em muitos casos, em detrimento dos direitos dos consumidores.

A proposição em análise busca evitar esses abusos mediante a inclusão de direitos no Código de Defesa do Consumidor. Trata-se de iniciativa meritória, pois o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), que é a lei vigente sobre a matéria, foi elaborado em outro contexto, no ano de 1986, quando o transporte aéreo ainda era um serviço caríssimo, destinado apenas à elite da sociedade, e minuciosamente regulamentado pelo antigo Departamento de Aviação Civil (DAC) do Ministério da Aeronáutica.

O CBA é complementado, no entanto, por normas infralegais, que têm sido atualizadas pela ANAC. Essas normas aprovam as Condições Gerais de Transporte no setor aéreo, instituídas pela Portaria nº 676/GC5,

de 2000, do Comandante da Aeronáutica, e pelas Resoluções nº 138 e 141, de 2010, da Agência Nacional de Aviação Civil. Além disso, as normas gerais do direito do consumidor têm sido usualmente aplicadas ao transporte aéreo.

Nesse contexto mais amplo da legislação vigente, alguns dos direitos que o projeto procura instituir já se encontram consagrados. Esse é o caso da informação sobre as tarifas aeroportuárias e as restrições aplicáveis ao bilhete e da indenização em caso de cancelamento de voo ou de extravio de bagagem.

Outro fator a ser levado em consideração diz respeito à necessidade de preservar a vigência do princípio da livre iniciativa no setor aéreo, que tem sido o principal fator de estímulo à concorrência e ao barateamento das passagens.

Nesse sentido, consideramos inadequado exigir do transportador que divulgue o número de assentos disponíveis em cada categoria tarifária, pois isso dificultaria o gerenciamento desses assentos, cujos preços são alterados conforme a demanda por cada rota e a antecedência com que o bilhete é comprado, de modo a maximizar a ocupação da aeronave. Esse gerenciamento dinâmico em nada prejudica o consumidor, mas sua proibição poderia resultar em uma elevação dos preços médios praticados.

No que diz respeito às multas aplicáveis ao consumidor em caso de cancelamento ou remarcação do bilhete, entendemos que o importante é que o valor da eventual multa conste claramente do contrato no momento da compra. Há bilhetes promocionais vendidos a preços baratíssimos, cuja multa poderia equivaler ao valor do próprio bilhete, sem que isso represente necessariamente qualquer desrespeito aos direitos do adquirente.

Quanto ao direito de ser atendido por outra empresa em caso de paralisação súbita da empresa contratada, entendemos que não se pode obrigar uma empresa sem contrato com o passageiro a atendê-lo. O que se pode é obrigar a empresa contratada a endossar o bilhete também nesta

hipótese, e não apenas nas situações de atraso de voo, como já prevê a legislação vigente.

Por fim, somos plenamente favoráveis a que o reembolso dos valores pagos por bilhete não utilizado seja realizado em no máximo trinta dias.

As alterações legislativas propostas devem ser incluídas, no entanto, no Código Brasileiro de Aeronáutica e não no Código de Defesa do Consumidor, pois este não trata de nenhuma mercadoria ou serviço em particular, mas apenas do consumidor em geral.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, voto pela aprovação do PLS nº 313, de 2013, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

### **PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 313, DE 2013 (SUBSTITUTIVO)**

Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, para reconhecer os direitos básicos do consumidor de serviço de transporte aéreo de passageiros.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 228.** .....

§ 1º O passageiro que não utilizar o bilhete de passagem terá direito, dentro do respectivo prazo de validade, à restituição da quantia efetivamente paga e monetariamente atualizada.

§ 2º O reembolso de bilhete obedecerá às eventuais restrições constantes do contrato, que deverão constar, em destaque, de todas as ofertas do serviço aos consumidores em potencial.” (NR)

“**Art. 229.** .....

Parágrafo único. O reembolso será providenciado em no máximo trinta dias após a data do voo, sob pena de multa em favor do passageiro de cem por cento sobre o valor devido.” (NR)

“**Art. 231-A.** Em caso de súbita interrupção das atividades do transportador, o passageiro terá direito a optar entre o reembolso pleno do valor pago ou o endosso do bilhete de passagem a outra empresa aérea que opere o mesmo trecho aéreo.

**Art. 2º.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 12 de março de 2014.

Senador Fernando Collor, Presidente

Senador Flexa Ribeiro, Relator

Senador Walter Pinheiro, Relator *Ad Hoc*



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO

### Nº 313, DE 2013

Altera o art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para reconhecer os direitos básicos do consumidor de serviço de transporte aéreo de passageiros.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

**“Art. 6º.** .....

.....

*Parágrafo único.* São direitos básicos do consumidor de serviço de transporte aéreo de passageiros:

I – na oferta de venda de passagem aérea, ser informado acerca do número de assentos da aeronave por categoria tarifária;

II – ter informação clara e precisa sobre o preço total do bilhete inclusive as tarifas aeroportuárias, e sobre todas as restrições impostas ao bilhete ofertado;

III – pagar multas em razão de cancelamento ou remarcação de bilhete em valores não abusivos;

2

IV – justa e ampla indenização por danos morais e materiais em razão de cancelamento de vôo, a ser paga ao consumidor pela empresa aérea.

V – justa e ampla indenização por danos morais e materiais em razão de extravio de bagagem na viagem.

VI – ser reembolsado dos valores pagos por bilhete de passagem não utilizado, em no máximo trinta dias após a data do vôo, sob pena de multa de cem por cento sobre o valor devido; e

VII – exigir que as demais empresas aéreas que operem o mesmo trecho aéreo assumam a prestação dos serviços de transporte de passageiros em caso de súbita paralisação de atividades pela empresa aérea contratada.” (NR)

**Art. 2º.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **JUSTIFICAÇÃO**

A proposta foi inspirada nos debates realizados pelo Sindicato das Empresas de Turismo do Estado de São Paulo Prezado e divulgada pelo jornalista Gaudêncio Torquato, na nota “Em respeito aos passageiros”, da Coluna Porandubas nº359.

Há certa compreensão de que a Agência Nacional de Aviação Civil não desempenha suas funções a contento, quando o assunto está relacionado à proteção do consumidor de serviço de transporte aéreo. Há omissão da agência na realização dessa proteção.

Seguem os pontos de interesse para a proteção dos consumidores resultantes desses debates:

Na oferta de venda de passagem aérea, o consumidor deverá se informado acerca do número de assentos da aeronave com tarifa promocional.

O consumidor deverá ter informação clara e precisa sobre o preço total do bilhete com as tarifas aeroportuárias, bem como ter informação clara e precisa sobre todas as restrições impostas ao bilhete ofertado.

3

As multas pagas pelos consumidores em razão de cancelamento ou remarcação de bilhete não devem se constituir em valores abusivos.

Assegurar ao consumidor justa e ampla indenização por danos morais e materiais em razão de cancelamento de voo a ser paga ao consumidor pela empresa aérea.

Assegurar ao consumidor justa e ampla indenização por danos morais e materiais em razão de extravio de bagagem a ser paga ao consumidor pela empresa aérea.

O consumidor deverá ser reembolsado dos valores pagos por bilhete de passagem não utilizado em no máximo trinta dias após a data do voo, sob pena de multa de cem por cento sobre o valor devido.

As empresas aéreas que operem o mesmo trecho aéreo devem assumir a prestação dos serviços de transporte de passageiros em caso de súbita paralisação de atividades pela empresa aérea contratada.

Contamos com o apoio dos dignos Pares para a aprovação deste projeto de lei, que representa a contribuição deste Parlamento para o aprimoramento de tema do mais elevado interesse econômico e social.

Sala das Sessões,

Senador **ANTONIO CARLOS VALADARES**

4  
LEGISLAÇÃO CITADA

**LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990.**

Texto compilado

Mensagem de veto

Regulamento

Regulamento

Regulamento

Vigência

Vide Decreto nº 2.181, de 1997

Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

CAPÍTULO III  
Dos Direitos Básicos do Consumidor

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

II - a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;

~~III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;~~

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem; (Redação dada pela Lei nº 12.741, de 2012) Vigência

IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;

5

V - a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;

VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;

VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;

VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;

IX - (Vetado);

X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

*(Às Comissões de Serviços de Infraestrutura; e de de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, cabendo à última a decisão terminativa)*

Publicado no **DSF**, de 07/08/2013.

3

**RTG**  
**00032/2017**

**REQUERIMENTO Nº , DE 2017**

Requeiro, com fundamento nos Art. 93, II, e Art. 113, *caput*, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de Audiência Pública Conjunta desta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor – CTFC, juntamente com a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo – CDR, para discutir o Acórdão 1.827/2017 do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU prolatado no âmbito do Processo 020.126/2015-8, conhecido como “Relatório Sistêmico de Fiscalização do Tema Desenvolvimento, com recorte Nordeste (Fisc Nordeste)”.

Como convidados, indicamos o Excelentíssimo Senhor Ministro José Múcio Monteiro, Relator do processo acima mencionado, e dois ou três Auditores de Controle Externo indicados pelo Ministro José Múcio Monteiro que participaram, diretamente, das auditorias realizadas no âmbito do Fisc Nordeste.

**JUSTIFICAÇÃO**

O presente Requerimento visa à realização de uma Audiência Pública com o Ministro Relator e demais Auditores de controle externo que participaram das auditorias e fiscalizações que



SF/17442.54901-06

resultaram no Acórdão 1.827/2017 no âmbito do Processo 020.126/2015-8, conhecido como Fisc Nordeste.

O referido processo trata de uma detalhada e minuciosa fiscalização a respeito das políticas de desenvolvimento implementadas na região Nordeste do Brasil. A fiscalização foi realizada nos nove Estados da região e envolveu quatro Ministros da Corte de Contas e quatro Ministros-substitutos, sob a relatoria do Eminentíssimo Ministro José Múcio Monteiro.

O Relatório oferece subsídios para aprimorar a Administração Pública na condução das políticas de desenvolvimento nessa região, em benefício de quase 28% da população brasileira. Por isso, é importante que se dê a devida publicidade e traga ao debate um estudo de tamanha envergadura a fim de debruçarmos sobre os desafios e as possíveis soluções para o desenvolvimento sustentável da Região do Nordeste brasileiro.

Ademais, cabe a esta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração indireta, podendo, para esse fim, avaliar a eficácia, eficiência e economicidade dos projetos e programas de governo no plano nacional, no regional e no setorial de desenvolvimento.



Ao tempo que analisamos tema vital para o desenvolvimento do Brasil, prestigiamos o competente trabalho exercido por nossa Corte de Contas, órgão auxiliar a este Congresso Nacional, composto por um corpo técnico de altíssimo nível, e colaborador na avaliação das políticas públicas nacionais.

Sala de Reuniões, em      de setembro de 2017.

**Senador ELMANO FÉRRER**

**PMDB/PI**



SF17442.54901-06

**4**



**RTG**  
**00001/2018**

SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

## **REQUERIMENTO Nº           , DE 2018 – CTFC**

Nos termos do art. 58, § 2º, II e V, da Constituição Federal, e dos arts. 90, II, e 93, II, do Regimento Interno do Senado Federal, requero a realização de audiência pública na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), para discutir a formação de cartel e infração à ordem econômica por postos de combustíveis em todo o território nacional, com os seguintes convidados:

- **Representante da Petrobras;**
- **Alexandre Barreto de Souza;** Presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE;
- **Arthur Luis Mendonça Rollo,** Secretário Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça.
- **Marilena Lazzarini,** Presidente do Instituto de Defesa do Consumidor - IDEC.
- **Paulo Miranda Soares,** Presidente da Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes – FECOMBUSTÍVEIS.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

## Justificação

De acordo com matérias publicadas recentemente na imprensa, postos de combustíveis de todo o país vêm repassando aos consumidores apenas os aumentos praticados pela Petrobras<sup>1</sup>, não as reduções de preços.

Esse cenário de manipulação de preços é um problema grave e antigo, vale destacar que já existem vários casos sendo investigados pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE e que o próprio presidente Michel Temer determinou ao CADE e à Polícia Federal que investiguem postos de combustíveis suspeitos de manipulação de preços e formação de cartel.

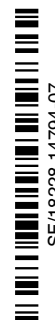
Segundo dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, desde o início da nova política de preços da Petrobras a gasolina subiu 20%, mas, após quedas nos preços houve pouco reflexo nas bombas para os consumidores.

Tal comportamento configura, no mínimo, infração à ordem econômica.

A CTFC tem, entre suas obrigações, que zelar pela defesa do consumidor, pela transparência das relações econômicas. É, portanto,

---

<sup>1</sup> <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral/cade-e-pf-vao-investigar-o-porque-de-reducao-de-combustivel-nao-chegar-a-bomba.70002183489>



SF/18228.14794-07



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

fundamental cobrar esclarecimentos e investigações rigorosas sobre a prática de preços adotada pelos postos de combustíveis e sobre o tipo de controle exercido pelos órgãos responsáveis.

É com base nesses argumentos que peço a realização da audiência pública com a presença das autoridades acima mencionadas.

Sala das Comissões,

**Senador Ataídes Oliveira**  
**PSDB-TO**



**5**



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Lopes

## PARECER Nº , DE 2017

Da **Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor**, sobre o Aviso TCU nº 57, de 2016, que *Encaminha cópia do Acórdão nº 2973/2016 - TCU - Plenário, que trata de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar a situação atuarial e financeira dos Regimentos Próprios de Previdência Social (RPPS) de estados, municípios e Distrito Federal (TC-008.368/2016-3).*

Relator: Senador **EDUARDO LOPES**

### 1 Relatório

Em exame nesta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) o Aviso TCU nº 57, de 2016, que *Encaminha cópia do Acórdão nº 2973/2016 - TCU - Plenário, que trata de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar a situação atuarial e financeira dos Regimentos Próprios de Previdência Social (RPPS) de estados, municípios e Distrito Federal (TC-008.368/2016-3).*

A matéria foi encaminhada à então existente Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, e reencaminhada a esta Comissão em 17/04/2017 em função do desdobramento daquele colegiado. Não foram apresentadas emendas.

Em 22 de maio de 2017, fui designado relator.

### 2 Análise

Nos termos do inciso I, alínea 'a' do art. 102-A do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão avaliar a eficácia, eficiência e economicidade dos





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Lopes

projetos e programas de governo no plano nacional, no regional e no setorial de desenvolvimento, emitindo parecer conclusivo.

A matéria recebida envolve aspectos de política pública de grande relevância. O Acórdão recebido traz os resultados de um trabalho conjunto dos Tribunais de Contas brasileiros em todos os Regimes Próprios de Previdência Social dos entes federativos, indicando uma série de falhas sistêmicas de grande impacto sobre a atividade previdenciária. Quando a discussão previdenciária que hoje ocupa o centro das atenções do Congresso Nacional, torna-se inteiramente pertinente a atenção da Comissão para verificar eventuais lacunas legislativas, providências de fiscalização ou reflexos sobre as condições previdenciárias sendo discutidas no Parlamento.

### **2.1 – O envolvimento da União Federal**

A um primeiro exame, poderia surgir o receio de que não se trata de temas da competência do Senado Federal, por envolver os regimes de previdência estaduais. No entanto, o acompanhamento da situação financeira e atuarial dos RPPS e de seus investimentos, bem como da governança nos arranjos institucionais entre entes federativos instituidores de RPPS e gestores dos planos de previdência, são pontos sob responsabilidade do Ministério da Fazenda (atualmente, exercendo-a pela sua Secretaria de Previdência). De fato, pelo art. 9º da Lei nº 9.717/1998, compete à União a orientação, a supervisão e o acompanhamento dos RPPS e dos respectivos fundos previdenciários constituídos, além do estabelecimento e publicação dos parâmetros e diretrizes gerais nela previstos. Além disso, como Casa da Federação, o Senado deve também proteger os Estados e Municípios de eventuais dificuldades financeiras decorrentes da má gestão previdenciária, e estas são dificuldades severas. O ente federativo que não dispuser do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), documento instituído pelo Decreto nº 3.788/2001, emitido pela União, e que atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/1998 pelo respectivo Regime Próprio de Previdência Social, encontra-se impedido de receber a maioria das transferências voluntárias federais, de celebrar acordos, contratos,





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Lopes

convênios ou ajustes, de receber ou ter liberados de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; de receber compensações dos valores devidos pelo Regime Geral da Previdência Social – RGPS relativamente aos seus servidores, e por fim de ter aprovadas operações de crédito interno e externo. Ou seja, ao examinar a saúde na gestão previdenciária, esta Comissão está zelando pela própria viabilidade financeira dos nossos Estados e Municípios.

E o quadro global da questão previdenciária mostra-se preocupante: o diagnóstico apresentado pelo próprio TCU no Acórdão nº 1.331/2016 – Plenário demonstrou a rápida deterioração da situação atuarial dos estados e municípios da Federação, com tendência de crescimento (o déficit atuarial estimado dos estados mais que dobrou em valores correntes, superando os 50% do PIB, enquanto nos municípios o déficit já é superior a 10% do PIB).

## 2.2 – As constatações da auditoria

A auditoria cujos resultados ora examinamos teve um complexo processo de planejamento e execução coordenada por todos os Tribunais de Contas estaduais e municipais, junto com o próprio Tribunal de Contas da União, e teve por objetivo avaliar especificamente:

- a) a qualidade das bases cadastrais dos RPPS, sem o que os gestores não podem fazer projeções atuariais ou financeiras com segurança mínima;
- b) os elementos de boa governança e transparência na gestão de investimentos dos recursos financeiros dos fundos capitalizados dos RPPS;
- c) a qualidade e confiabilidade de parâmetros importantes das avaliações atuariais dos regimes, a saber: correspondência entre a rentabilidade real das carteiras de investimentos e os cenários projetados pelos avaliadores atuariais; fundamentos das projeções de crescimento salarial nos modelos atuariais; efetividade dos planos de amortização de eventuais déficits e





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Lopes

forma de contabilização desses déficits como provisões nos balanços dos planos.

Com base nesses elementos, o trabalho investiga se há riscos à sustentabilidade financeira dos RPPS estaduais e municipais no seu conjunto. Foram diretamente fiscalizados os RPPS de 23 Estados e 31 Municípios, representando 63% do total geral de segurados e 72% do resultado atuarial geral do conjunto.

Quanto às bases cadastrais, o primeiro problema encontrado foi surpreendente e transcende à própria questão previdenciária: muitos Estados sequer possuíam informações confiáveis sobre os servidores ativos, inativos e pensionistas que pudessem ser confrontados com os cadastros de gestão dos seus RPPS. Mesmo com essa lacuna, as bases de dados previdenciárias (em especial a dos outros Poderes que não o Executivo) são pesadamente sub-representadas – ou seja, os servidores e beneficiários que são considerados na administração previdenciária são muito menos que aqueles que constam da folha de pagamento efetiva dos Poderes estaduais. Portanto, os gestores das previdências não conhecem características básicas de sua população segurada – em praticamente metade dos RPPS examinados, a base cadastral “não apresenta elementos mínimos necessários para a realização das avaliações atuariais”. Essa ausência de segurados registrados fica mais grave quando se vê que grande parte dos RPPS não possui em suas bases de dados (mesmo para os segurados que nelas constam) o conjunto mínimo de variáveis demográficas e financeiras que devem constar das bases cadastrais utilizadas em uma avaliação atuarial completa e confiável segundo a autoridade reguladora federal, impedindo a realização de controles financeiros e projeções atuariais adequadas. Prosseguindo na avaliação das bases de dados, a auditoria encontrou um número muito significativo de situações de dados inválidos (por exemplo, “Idade maior que 75 anos na data de ingresso no serviço público”) ou nulos, situação que diminui a confiabilidade dos cálculos atuariais (pois obriga o atuário a usar nos seus cálculos valores arbitrados, que não correspondem à realidade). Para que se tenha uma ideia, o teste realizado com uma fração das bases examinadas encontrou que para apenas



SF/17525.96690-05



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Lopes

6,5 % dos segurados as informações dos RPPS continham todos os elementos mínimos para estimar corretamente o momento da aposentadoria do servidor para efeitos de projeção financeira e atuarial.

Quanto à gestão do processo de cálculo atuarial, que é feito por consultorias especializadas em atuária, a auditoria constatou predominância de uma baixa qualidade da interlocução técnica entre os gestores dos RPPS e as empresas, bem como a remessa fragmentada dos arquivos com a base de segurados (impedindo um controle de qualidade dos dados) e muitos casos de demora e dispersão de esforços dentro de vários órgãos do Estado para obtenção e validação das bases de dados utilizadas no cálculo atuarial.

No que se refere à veracidade material dos dados, apenas 18% dos entes realizaram no período de 2011 a 2015 algum censo de servidores, aposentados ou pensionistas (uma exigência da Lei Federal 10.887/2004); mesmo se considerarmos qualquer procedimento em que os segurados foram chamados a apresentar-se pessoalmente ao RPPS, apenas 44% dos entes promoveram qualquer medida desse tipo (sempre destacando que trata-se de médias, sendo os números dos demais Poderes muito inferiores aos do Executivo). Como consequência, as informações que constituem as bases cadastrais ficam mais incompletas e desatualizadas, o que reduz a confiabilidade das projeções financeiras e resultados apurados nas avaliações atuariais.

Passamos agora à importantíssima questão da governança em investimentos, sem a qual os recursos destinados hoje ao RPPS não alcançam a rentabilidade mínima para assegurar os pagamentos futuros – e estamos falando de um total maiúsculo de R\$ 143,9 bilhões em dezembro de 2015. Em 87% dos regimes, vigora uma Política de Investimentos foi elaborada e aprovada segundo as exigências legais, mas apenas em 67% dos casos a composição da carteira de investimentos obedeceu à estratégia de alocação definida nesta Política aprovada. Quanto a resultados, somente em 15% dos casos o desempenho da carteira alcançou a meta de rentabilidade traçada pela mesma Política de Investimentos. Na implementação da





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Lopes

Política, apenas 46 % dos entes têm Comitês de Investimento instalado e funcionando plenamente, o que constitui instrumento importante de redução de riscos e aperfeiçoamento dos controles gerenciais sobre a carteira de investimentos.

Do ponto de vista da transparência, 59% dos entes auditados não cumprem as exigências do regulador federal quanto à divulgação aos segurados das políticas de investimento e sua implementação – obstruindo o controle da gestão do RPPS por aqueles que mais incentivos têm no seu bom desempenho, ou seja, os próprios segurados. Ainda nesse quesito, considerando a contabilidade como o elemento mais relevante da publicidade das informações econômico-financeiras públicas, destaca-se uma diferença da ordem de mais de um trilhão de reais no registro da mesma grandeza (“provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo”) no total dos balanços dos RPPS, dos entes mantenedores, e na indicação do mesmo valor na sua fonte de cálculo (os demonstrativos de cálculos atuariais); tal diferença deve-se basicamente à indicação nos demonstrativos (e contabilização parcial nos RPPS) de um ativo a receber no futuro (valor presente da cobertura de insuficiências financeiras pelo ente mantenedor), que não foi lançado como provisão na contabilidade patrimonial dos Estados e Municípios. Outro indicativo de falha que compromete inclusive a eficácia da fiscalização do Ministério da Fazenda é a detecção de inconsistências entre os dados dos demonstrativos padronizados submetidos ao regulador (Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial – DRAA) e o inteiro teor dos relatórios correspondentes recebidos dos atuários. Isso significa que as informações utilizadas pela fiscalização federal, e disponibilizadas de modo padronizado aos beneficiários, não correspondem integralmente à realidade dos estudos técnicos em torno dos quais as decisões de todos esses interessados são balizadas.

Outro ponto preocupante é a consistência das hipóteses usadas para as avaliações atuariais, ou seja, as hipóteses com base nas quais a situação atual e o futuro do regime previdenciário vão ser medidos. Caso sejam demasiadamente otimistas, essas premissas estarão escondendo insuficiências futuras de recursos





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Lopes

para cobrir os compromissos com os beneficiários. Uma das premissas é a taxa de juros: naqueles 1867 sistemas que mantêm regimes de capitalização (no qual os rendimentos das contribuições de hoje são a fonte dos pagamentos de benefícios futuros), 91 % adotam como pressuposto a taxa de juros máxima permitida pelo regulamento federal, de 6 % reais (simplificadamente, assumem que todos os seus recursos renderão 6 % ao ano acima da inflação), e com base nesse pressuposto calculam a disponibilidade futura de recursos para pagamento dos benefícios. Ora, trata-se de uma hipótese evidentemente otimista em excesso, confirmada pelo fato de que todos esses RPPS auditados assumiam para o período de 2012 a 2015, na média, uma taxa de juros real de 5,8 %, enquanto o retorno de seus investimentos foi de 2,2 % ao ano (inferior à Selic e inferior até mesmo à rentabilidade que uma simples carteira de títulos federais prefixados permitiria). Mais ainda, as taxas de juros reais na economia brasileira estiveram consistentemente abaixo de 5 % no período (o referencial da Selic foi de 2,8 %), e esse é um importante objetivo de política econômica. Isso significa que esperar 6 % de rentabilidade por parte de toda a carteira dos RPPS significa acreditar que seus investimentos serão sistematicamente muito mais rentáveis que qualquer outro investimento no país; em outras palavras, essas premissas adotadas pelos entes são não apenas otimistas, mas provavelmente irrealistas ao extremo.

Como consequência, para cada ano em que essa defasagem ocorre, o total de recursos do plano previdenciário é capaz de pagar cada vez menos benefícios em relação àqueles que, em seu planejamento financeiro, pretendia pagar; em outras palavras, os recursos acumulados são cada vez mais insuficientes para manter os compromissos de benefícios assumidos com os participantes.

Há outra consequência ainda mais grave: como as taxas de juros superestimadas são usadas para projetar os resultados do plano atuarial ao longo do tempo, esses resultados são também superestimados, o que fornece justificativa para descapitalização do fundo no presente por parte do ente (seja retirando recursos do fundo sob capitalização para pagar os benefícios do regime de repartição, seja



SF/17525.96690-05



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Lopes

reduzindo as contribuições atuais de servidores ou empregadores). Essas práticas entre 2012 e 2015 envolveram sete Estados e um montante total de R\$ 5,8 bilhões. O resultado é cada vez menos disponibilidade das contribuições vertidas para o pagamento futuro dos benefícios, num regime para o qual somente esses recursos podem ser usados para arcar com os benefícios.

O mesmo comportamento de excessivo otimismo verifica-se com a premissa da evolução do salário real (do qual dependem os valores dos benefícios pagos pelo RPPS). Mesmo se descontados os valores em que simplesmente não há informação empírica fornecida ao atuário (quando este é obrigado a fazer simulações para estimar a taxa), a maioria dos casos tem a projeção mínima permitida pelo regulamento (1 %), sem qualquer relação com a realidade salarial do ente. Os efeitos desse viés são exatamente os mesmos da superavaliação de taxa de juros apontada acima<sup>1</sup>.

A auditoria faz, em síntese final, um exercício de estimação dos resultados projetados dos regimes previdenciários públicos de natureza financeira ou de repartição simples (pagamento dos benefícios a cargo do Tesouro), resultando em uma projeção para 2030 de um acréscimo da despesa líquida dos Tesouros estaduais e municipais com benefícios previdenciários desses planos de R\$ 37,3 bilhões em relação a 2015, um crescimento de 39,6% em termos reais, ou de 8% da Receita Corrente Líquida desses entes.

Quanto a outros aspectos regulatórios, o trabalho reitera o alerta do anterior Acórdão 1.331/2016 – Plenário de que há uma judicialização crescente da concessão aos entes do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP. O número de entes continua a crescer, sendo que atualmente 43 % dos segurados em todo o país estão vinculados a RPPS que obtiveram o CRP por decisão judicial, ainda que não exista

---

<sup>1</sup> Mesmo com as premissas sobreavaliadas, vários planos registram déficits atuariais, sendo que alguns casos (seis Estados e Municípios) têm sugeridas pelo relatório atuarial medidas de amortização com alíquotas aparentemente insustentáveis (alcançando até 63,8 % do salário do segurado), indicando possível inviabilidade do plano previdenciário, enquanto um deles sequer tem proposta técnica de amortização. Tais medidas sugeridas, diga-se, não foram objeto de qualquer providência concreta de adoção (à exceção de um único Estado).





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Lopes

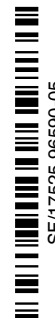
posicionamento jurisprudencial uniforme. Esta tendência suscita, por um lado, insegurança jurídica, enquanto por outro tem o potencial de esvaziar completamente a possibilidade de regulação e fiscalização pela União Federal nos moldes da atual legislação, pois a autoridade reguladora ficaria desprovida de qualquer instrumento próprio de sanção ao descumprimento das normas e da legislação que rege os RPPS.

Diante do difícil quadro constatado, o Tribunal deliberou, na sessão de 23/11/2016:

- a) determinar à Casa Civil e ao Ministério da Fazenda a elaboração em 120 dias de um plano de ação para prevenir os riscos à sustentabilidade financeira dos RPPS subnacionais em função de fragilidades nas bases cadastrais, na gestão de investimentos e nos parâmetros de cálculos atuariais. (itens 9.1 e 9.2 do Acórdão);
- b) determinar aos Ministérios do Planejamento e da Fazenda informarem em 30 dias o atual estágio de implementação do sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos servidores e militares, ativos, inativos e pensionistas da União, estados, Distrito Federal e municípios, nos termos do art. 3º da Lei 10.887/2004 (item 9.3 do Acórdão);
- c) propor aos tribunais de contas estaduais e municipais o desenvolvimento de regras e padrões de colaboração interinstitucional relativos à fiscalização conjunta em temas previdenciários e de interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 9.4 do Acórdão).

### **2.3 – Conclusões – as possibilidades de atuação desta Comissão**

A situação evidenciada pelo trabalho que ora examinamos é extremamente preocupante, e exige que esta Comissão contribua na plenitude das possibilidades a ela conferidas pela sua missão regimental de avaliar os projetos e programas de





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Lopes

governo e propor ao Plenário do Senado Federal as medidas cabíveis em relação à avaliação.

Uma providência pode ser adotada de imediato: manifestar ao Tribunal de Contas da União e aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais que participaram do trabalho a satisfação e o incentivo desta Comissão em relação ao desenvolvimento de trabalhos conjuntos pelas instituições de controle, o que contribui para a otimização dos recursos públicos aplicados na fiscalização e para a qualidade e efetividade dos resultados das ações de controle.

Considerarei a possibilidade de transmitir também de imediato as informações objeto deste relatório à Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV). No entanto, consta dos registros daquela Comissão que a mesma já foi informada da existência e conteúdo do Acórdão ora examinado por meio do Aviso 358/GP/TCU, de 16/05/2017<sup>2</sup>, o que torna dispensável essa providência.

Devemos somar os esforços do nosso colegiado na avaliação mais aprofundada dos vários problemas aqui levantados, colaborando assim tanto com a CPI ora em andamento quanto com as Comissões Permanentes com competência temática sobre as áreas de previdência social. A intervenção legislativa em função dos resultados de uma fiscalização eleva a expectativa do controle e garante ao Parlamento o protagonismo que deve exercer no debate das políticas públicas.

Para a avaliação que se propõe, é indispensável no momento presente um exercício de coleta de informação e diálogo com o agente federal regulador, tanto para atualizar o quadro apontado pelo Acórdão (que data de praticamente seis meses atrás), quanto para obter a posição do regulador federal sobre os problemas

---

<sup>2</sup> Documento disponível nos registros da CPIPREV nas páginas Internet <http://legis.senado.leg.br/comissoes/docsRecCPI?codcol=2093> e <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/6f894d51-9a05-4453-9af7-da255a24d9d9>.





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Lopes

levantados e as providências adotadas. Somente assim se poderá formar quadro de convicção para fundamentar a eventual adoção de proposições legislativas ou outras iniciativas da alçada da nossa Comissão. Para essa finalidade, poucas instâncias estarão melhor aparelhadas que este colegiado, cuja competência regimental prevê expressamente a prerrogativa de “solicitar, por escrito, informações à administração direta e indireta, bem como requisitar documentos públicos necessários à elucidação do ato objeto de fiscalização” (art. 102-A, inc. I, alínea ‘c’ do Regimento Interno do Senado Federal). Esta interlocução deverá ser bastante específica, salientando de forma explícita os pontos para os quais se quer um posicionamento das autoridades consultadas, pontos estes que abrangem os problemas levantados pela auditoria do TCU e seus possíveis desdobramentos em termos de lacunas legislativas.



### 3 Voto

Pelo exposto, voto por que esta Comissão:

- I. nos termos do art. 102-A, inciso I, alínea ‘a’, do Regimento Interno do Senado Federal, faça chegar ao Tribunal de Contas da União e aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais manifestação de sua satisfação e incentivo em relação ao desenvolvimento de trabalhos conjuntos pelas instituições de controle, tais como o que resultou no Acórdão TCU 2.973/2016 - Plenário, por neles identificar relevante contribuição para a otimização dos recursos públicos aplicados na fiscalização e para a qualidade e efetividade dos resultados das ações de controle;
- II. nos termos do art. 102-A, inciso I, alínea ‘c’, do Regimento Interno do Senado Federal, solicite aos Ministros de Estado da Casa Civil e da Fazenda informação atualizada sobre o desenvolvimento e implantação do



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Lopes

plano de ação a que se refere o item 9.1 do Acórdão TCU 2.973/2016 – Plenário;

III. nos termos do art. 102-A, inciso I, alínea 'c', do Regimento Interno do Senado Federal, solicite à Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda informações sobre os seguintes quesitos relacionados ao processo de regulação e fiscalização dos Regimes Próprios de Previdência Social dos entes subnacionais:

- a) avaliação da adequação dos recursos materiais e informacionais hoje disponíveis ao órgão para o exercício das funções de regulação e fiscalização;
- b) providências atualmente adotadas para a fiscalização da consistência das bases cadastrais das unidades gestoras do RPPS frente aos cadastros de pessoal dos respectivos entes, bem como da suficiência e consistência das variáveis contidas nas respectivas bases cadastrais para efeitos de subsidiar as avaliações atuariais;
- c) providências atualmente adotadas para monitorar e exigir a realização periódica pelas unidades gestoras de RPPS de censos ou recadastramentos nos termos exigidos pela Lei federal nº 10.887/2004, de 18 de junho de 2004, e seus regulamentos;
- d) providências atualmente adotadas para monitorar e fiscalizar a implantação e observância dos instrumentos de governança de investimentos, em especial a Política de Investimentos e o Comitê de Investimentos, nos termos exigidos pela Lei federal nº 10.887/2004, de 18 de junho de 2004, e seus regulamentos;
- e) providências atualmente adotadas para regular e fiscalizar a consistência entre o registro das provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo nos demonstrativos contábeis dos RPPS





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Lopes

- e dos entes instituidores, bem como a sua adequação aos valores definidos nos pareceres atuariais;
- f) providências atualmente adotadas para criticar e regular a razoabilidade das premissas centrais do cálculo das projeções atuariais (em especial a taxa de juros real e o salário real dos servidores) à luz dos valores efetivamente observados na atuação de cada gestor previdenciário e das projeções reais do cenário macroeconômico;
  - g) providências atualmente adotadas para criticar e regular a adequação dos cálculos de resultado atuarial e dos consequentes movimentos de descapitalização dos fundos previdenciários pelos entes a título de utilização de superávit atuarial;
  - h) providências atualmente adotadas para monitorar a consistência entre as informações registradas nos Demonstrativos de Resultado da Avaliação Atuarial e o inteiro teor dos relatórios correspondentes recebidos dos atuários;
  - i) dificuldades jurídicas e regulatórias que possam conduzir, na avaliação do órgão, a uma maior frequência da concessão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP por meio de liminares judiciais; e
  - j) a identificação de qualquer outra medida legislativa que, na avaliação do órgão, possa ser adotada com vistas a elevar a qualidade e a efetividade do trabalho de regulação e fiscalização dos RPPS.
- IV. por fim, após o retorno das solicitações previstas nos itens anteriores, retorne o processado a este relator para a análise das informações e a elaboração das proposições que dela decorram.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Eduardo Lopes

Sala da Comissão, em        de        de 2017.

Senador Ataídes Oliveira  
Presidente

Senador Eduardo Lopes  
Relator





# SENADO FEDERAL

## AVISO Nº 57, DE 2016

(nº 1.085/2016, na origem)

Encaminha cópia do Acórdão nº 2973/2016 - TCU - Plenário, que trata de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar a situação atuarial e financeira dos Regimentos Próprios de Previdência Social (RPPS) de estados, municípios e Distrito Federal (TC-008.368/2016-3).

**AUTORIA:** Tribunal de Contas da União

**DOCUMENTOS:**

- [Texto do aviso](#)

**DESPACHO:** À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle



[Página da matéria](#)

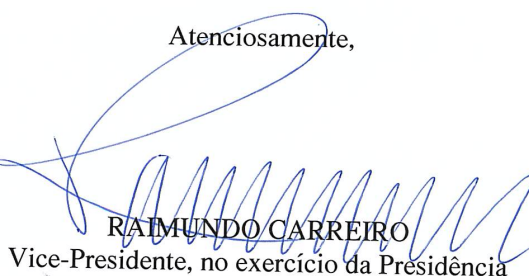
Aviso nº 1085-GP/TCU

Brasília, 12 de dezembro de 2016.

Senhor Presidente,

Em cumprimento ao item 9.5 do Acórdão nº 2973/2016, encaminho a Vossa Excelência cópia da mencionada Deliberação (acompanhada dos respectivos Relatório e Voto), proferida pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão de 23/11/2016, nos autos do processo nº TC-008.368/2016-3, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, que trata de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar a situação atuarial e financeira dos Regimentos Próprios de Previdência Social (RPPS) de estados, municípios e Distrito Federal.

Atenciosamente,

  
RAIMUNDO CARREIRO  
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

A Sua Excelência o Senhor  
Senador RENAN CALHEIROS  
Presidente do Congresso Nacional  
Brasília - DF

Nome legist: Sadhia A.  
Rubrica: Sadhia A.  
Matrícula: 365E  
Data: 14/12/16



## ACÓRDÃO Nº 2973/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.368/2016-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Responsável: Benedito Adalberto Brunca (012.420.648-42).
4. Órgão: Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria operacional, coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência) do Tribunal de Contas da União (TCU) e que contou com a participação de 29 tribunais de contas, realizada com o objetivo de avaliar a situação atuarial e financeira dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) de estados, municípios e Distrito Federal;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Fazenda, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU que, conjuntamente, proponham um plano de ação que preveja estratégias para mitigar os riscos à sustentabilidade da previdência própria de estados, DF e municípios, considerando a possibilidade de adequar as normas que tratam do assunto e tendo em vista a interlocução com os Poderes Judiciário e Legislativo, considerando, entre outros aspectos detectados no âmbito dos RPPS, a falta de fidedignidade das bases cadastrais de pessoal, as dificuldades na gestão de investimentos e o uso de premissas atuariais sem o devido suporte técnico;

9.2. determinar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Fazenda, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU que, conjuntamente, encaminhem a esta Corte de Contas, no prazo de 120 dias o plano de ação mencionado no item anterior ou apresentem as justificativas para sua não elaboração;

9.3. determinar aos Ministérios do Planejamento e da Fazenda que informem a este Tribunal, no prazo de 30 dias, o atual estágio de implementação do sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos servidores e militares, ativos, inativos e pensionistas da União, estados, Distrito Federal e municípios, nos termos do que determina o art. 3º da Lei 10.887/2004, indicando, caso o referido sistema ainda não esteja finalizado, as ações ainda pendentes e os prazos estabelecidos para seu término;

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, aos tribunais de contas de estados, do Distrito Federal e de municípios e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), para propor a criação de uma minuta de resolução da Atricon e que possa servir de parâmetro para que os tribunais de contas promovam a aprovação de normativos internos que permitam consolidar o sistema integrado de acompanhamento dos regimes próprios de previdência, considerando, entre outros: a) atualização e padronização de bases de dados cadastrais de servidores ativos, aposentados e pensionistas; b) convergência da interpretação dos critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal; c) estratégias de fiscalização que possibilitem verificar a integridade e a fidedignidade das informações constantes dos Demonstrativos do Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA nos processos de contas; d) verificação dos valores



efetivamente provisionados pelos entes federativos em seus documentos contábeis, em relação ao que está registrado nas avaliações atuariais;

9.5. encaminhar ao Congresso Nacional cópia do presente acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, com a finalidade de auxiliar as discussões e deliberações das Comissões Permanentes da Casa a respeito da gestão do Regime Próprio de Previdência Social previsto no art. 40 da Constituição Federal;

9.6. dar ciência da presente deliberação à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Conselho Nacional de Justiça;

9.7. determinar à SecexPrevidência o monitoramento das determinações constantes dos subitens 9.2 e 9.3.

10. Ata nº 48/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/11/2016 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2973-48/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: André Luís de Carvalho.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
AROLDO CEDRAZ  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
VITAL DO RÊGO  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
PAULO SOARES BUGARIN  
Procurador-Geral



## DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,  
Senhora Ministra e Senhores Ministros,  
Senhor Procurador-Geral do MPTCU,

Enalteço, na presente oportunidade, a unidade técnica pelo seu excelente trabalho de fiscalização, além de parabenizar o nobre Relator pelo voto ora oferecido ao Plenário do TCU.

Devo registrar, de todo modo, o meu agradecimento ao Ministro-Relator Vital do Rêgo pelo gentil acolhimento da minha proposta no sentido de determinar (e não de recomendar) que a Casa Civil e o Ministério da Fazenda formulem, conjuntamente, o plano de ação indicado no item 9.1 do Acórdão com a previsão de estratégias para mitigar os riscos à sustentabilidade da previdência própria dos Estados, DF e Municípios, em respeito aos princípios da prudência, do planejamento fiscal e, sobretudo, da transparência fiscal sob o seu aspecto material.

Em obediência a esse princípio da transparência fiscal material, a administração pública não deve se limitar a apenas divulgar os dados e informações fiscais, com a mera transparência formal desses elementos, devendo, a partir da referida publicidade, atentar necessariamente para o dever de, por meio de ação planejada e transparente, promover a prevenção dos riscos e a correção dos desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas previdenciárias, em plena sintonia com o princípio constitucional da eficiência administrativa, na sua acepção fiscal (art. 37, **caput**, da CF88), e com os termos do art. 1º da LRF.

Ocorre que, por esse prisma, o Ministério da Fazenda não tem a faculdade de agir, ou não, a partir de uma suposta recomendação do TCU, cabendo, sim, no presente caso concreto, o envio de determinação para que o ministério apresente o aludido plano de ação com as devidas medidas para prevenir os riscos e corrigir os desvios sobre o equilíbrio das contas previdenciárias.

Nem se diga, aliás, que tal determinação poderia limitar o nível de autonomia das unidades da federação, pois, na verdade, a medida tem o condão de evitar que a União tenha de, futuramente, assumir o vultoso passivo previdenciário deixado pelos Estados, DF e Municípios (“pagando o pato”, mais uma vez, pela má gestão de entes subnacionais). E, assim, a aludida determinação está em plena consonância com as disposições constitucionais e legais aplicáveis.

Pela vertente constitucional, sobressai a responsabilidade fiscal de a União zelar pela integridade das contas previdenciárias no âmbito das administrações estaduais, municipais e distrital, diante do seu dever prevenir os riscos e de corrigir os desvios nas contas previdenciárias desses entes estatais, até porque, nos termos do art. 201, § 9º, da CF88, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição nas referidas administrações públicas, para efeito de aposentadoria, devendo os diversos regimes de previdência social se compensarem financeiramente, segundo os critérios estabelecidos em lei.

Já pela vertente legal, a aludida responsabilidade fiscal da União decorre principalmente dos arts. 4º, § 2º, IV, “a”, 50, IV, e 51 da LRF, quando estatuem que o Executivo federal deve promover, até o dia 30 de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da federação relativas ao exercício anterior, com a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.



Bem se vê, pois, que a União não deve apenas realizar a mera consolidação das contas previdenciárias dos entes federados, sem exigir a regularidade formal das informações por eles prestadas, em evidente desrespeito ao princípio da transparência fiscal formal, e sem promover a prevenção dos riscos e a correção dos desvios capazes de afetar o equilíbrio global de todas essas contas previdenciárias, em flagrante ofensa ao princípio da transparência fiscal material.

Por todas essas luzes, Senhor Presidente, é que voto com o ilustre Ministro-Relator Vital do Rêgo no sentido de determinar que, entre as demais medidas, a Casa Civil e o Ministério da Fazenda apresentem, conjuntamente, o plano de ação indicado no item 9.1 do Acórdão.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de novembro de 2016.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO



GRUPO I – CLASSE V – Plenário  
TC 008.368/2016-3  
Natureza: Relatório de Auditoria  
Órgão: Ministério do Trabalho e Previdência Social  
Responsável: Benedito Adalberto Brunca  
Representação legal: não há

### DECLARAÇÃO DE VOTO

Na mesma linha da comunicação que fiz em sessão plenária de 25/5/2016, relativa ao TC 009.285/2015-6, quero registrar que, em comunicação anterior, feita em 2013, a seguir transcrita, ressaltai minha preocupação a respeito da previdência própria dos estados e municípios brasileiros em virtude dos riscos fiscais que poderiam implicar para a Federação.

#### “COMUNICAÇÃO

*Senhor Presidente,  
Senhores Ministros,  
Senhora Ministra,  
Senhor Procurador-Geral,*

*“Trago a consideração deste Plenário questão de extrema relevância em termos financeiros para o futuro previdenciário do país. Existem, atualmente, 1.997 entes da federação com Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) para amparar seus servidores públicos nas esferas da União, dos estados e dos municípios. Tendo em vista que tais regimes podem representar, a médio e longo prazo, risco fiscal significativo para a Federação, compete ao Ministério da Previdência Social (MPS) a orientação, supervisão e o acompanhamento desses regimes próprios de previdência social, conforme prevê a Lei 9.717, de 27/11/1998.*

*O PPA 2012-2015 inclui a previsão de mensuração de dois indicadores para a avaliação desse regimes: o equilíbrio atuarial dos planos de previdência dos regimes próprios previdência social dos estados, distrito federal e municípios em relação ao produto interno bruto; e a necessidade de financiamento dos Regimes Próprios de Previdência nos Estados, Municípios e Distrito Federal, em relação ao Produto Interno Bruto. A evolução desses dois indicadores, de 2010 para 2012, chama a atenção. O passivo atuarial dos regimes representava 17,34% do PIB, em 31/12/2010, passando a representar 30,78% do PIB, em 31/12/2012. Quanto ao outro indicador, a necessidade de financiamento dos regimes passou de 0,02% do PIB, em 31/12/2010, para 0,96% do PIB, em 31/12/2012 (fonte: SIOP, espelho de monitoramento 2012).*

1



*No contexto de monitoramento do PPA, o Governo Federal informa ainda que há problemas nas medidas adotadas para aferir os indicadores, principalmente no que se refere à confiabilidade dos dados cadastrais dos servidores dos entes, o que prejudica a elaboração de avaliações atuariais precisas, e à disparidade nas premissas adotadas para realizar as avaliações atuariais. Além disso, o Governo informa que diversas providências estão sendo tomadas com relação a tais fatores, dentre os quais podem ser citadas: a implementação de banco de dados nacional, a atualização do cadastro de servidores e dependentes, implementação de política de aportes de ativos diversos para os fundos garantidores de previdência dos servidores públicos e profissionalização dos gestores de RPPS.”*

*Embora o MPS não tenha a competência para interferir diretamente na gestão desses regimes de previdência, cabe ao Ministério emitir o Certificado de Regularidade Previdenciária aos entes federativos. A ausência desse certificado tem implicações importantes na dinâmica econômica do ente, tal como a impossibilidade de contrair empréstimos e financiamentos.*

*Considerando, portanto, a atribuição do MPS de supervisionar tais regimes e o potencial risco fiscal federativo no caso de eventual crise de sustentabilidade dos fundos dos estados e municípios, proponho determinar à Secex-Previdência que autue, ainda neste semestre, processo de acompanhamento das ações do MPS no que tange à supervisão da saúde financeira e atuarial desses fundos de previdência de servidores, cujo trabalho além de representar a contribuição deste Tribunal ao aperfeiçoamento do sistema, servirá, também, como subsídio à elaboração do Parecer Prévio das Contas do Governo referente ao exercício de 2013.*

*Sala das Sessões, em 3 de julho de 2013.*

*Raimundo Carreiro*

*Ministro”*

Em decorrência, foi realizado pela Secex Previdência levantamento de auditoria para avaliar a atuação do Departamento dos Regimes de Previdência do Serviço Público do Ministério da Previdência. Nessa fiscalização, várias fragilidades sobre a atuação do referido Ministério foram identificadas (Acórdão 3314/2014-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz).

Posteriormente, em 2014, quando do julgamento do FiscPrevidência (Acórdão 3414/2014-P, Relator Ministro Augusto Nardes), sugeri ao Plenário que fosse realizada auditoria para avaliar a situação atual dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) de estados e municípios, o que foi acolhido pelo Colegiado. O trabalho foi definido pelo Ministro Relator Vital do Rego e planejado pela Secex Previdência, contando com a participação de 29 tribunais de contas.

Concomitantemente à preparação do referido trabalho, a equipe de coordenação realizou uma auditoria para diagnosticar, com base nos dados disponíveis no Ministério da Previdência Social, um panorama da situação dos RPPS.

Esse trabalho gerou o Acórdão 1331/2016, também da Relatoria do Ministro Vital do Rego, que foi um marco no acompanhamento dos regimes próprios, identificando, entre outros, a crescente judicialização do Certificado de Regularidade Previdenciária-CRP e os elevados déficits financeiro e atuarial que podem comprometer a sustentabilidade do sistema.



Na presente sessão, dando prosseguimento aos trabalhos iniciados em decorrência da comunicação a este Plenário feita em 2013, anteriormente referida, o ilustre Relator traz à apreciação do Colegiado os resultados da ampla auditoria coordenada que aprofundou a análise sobre os RPPS em diversas localidades, sendo auditados 54 RPPS, que correspondem a 63% do total de segurados dos RPPS de estados e municípios.

Quero, desde logo, parabenizar o Ministro Vital do Rego e todos os participantes dessa abrangente fiscalização pelo excelente trabalho realizado. Sem dúvida alguma, Ministro Vital do Rego, com esse trabalho esta Corte e os demais tribunais de contas participantes oferecem às instâncias oficiais competentes e à sociedade brasileira uma relevante contribuição para o debate sobre o aperfeiçoamento do sistema.

Sem me estender, e dentre os graves problemas apontados, verifico que a auditoria coordenada demonstrou a dificuldade de vários tribunais de contas em obter dados precisos de quantitativo de pessoal. Para dez entes federativos dos 54 auditados não foi possível obter o total de servidores ativos, aposentados ou pensionistas para alguma das seis categorias de poder ou órgão autônomo mapeados (poderes executivo, legislativo e judiciário, ministério público, tribunal de contas e defensoria pública). Em nove dos dez casos, as lacunas de informação ocorrem para mais de uma daquelas categorias institucionais. A existência destas lacunas é um importante achado de auditoria, que retrata a falta de transparência existente na Federação Brasileira e, conseqüentemente, a dificuldade para a gestão e controle de gastos com pessoal.

Tendo em vista a relevância dos gastos com pessoal para as contas públicas, os quais responderam, em 2015, por mais de 50% da Receita Corrente Líquida dos Estados e DF, segundo a “1ª edição do Boletim das Finanças Públicas dos Entes Subnacionais”, publicado em outubro de 2016 pelo Ministério da Fazenda, este é um tema que poderia ser considerado como objeto para a cooperação entre os tribunais de contas para o futuro próximo.

Feitas essas considerações, sugiro ao relator encaminhar ao Congresso Nacional o acórdão, bem como o relatório e voto que o fundamentam, para auxiliar as discussões e deliberações das Comissões Permanentes da Casa a respeito da gestão do Regime Próprio de Previdência Social previsto no art. 40 da Constituição Federal.

Mais uma vez cumprimentando o ilustre Ministro Vital do Rego, a Secex Previdência, e todos os servidores deste e dos demais tribunais de contas que participaram da auditoria, acompanho na íntegra as propostas do Relator, acrescida da proposta do parágrafo anterior.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de novembro de 2016.

RAIMUNDO CARREIRO  
Ministro



## DECLARAÇÃO DE VOTO

Ao tempo em que louvo a qualidade do trabalho presidido pelo ministro Vital do Rego e executado pela SecexPrevidência, destaco que os resultados de nossas fiscalizações relevantes, em diversas áreas, e especialmente na Previdência Social, comprovam o quanto foi acertada a **especialização** das secretarias desta Casa.

O relatório trazido hoje pelo ministro Vital, fruto do esforço de **29 tribunais de contas**, demonstra, igualmente, o sucesso da decisão deste Tribunal de realizar **auditorias coordenadas** em assuntos de interesse de toda a população do país.

Este trabalho **aprofunda o diagnóstico retratado no acórdão 1.331/2016**, no âmbito do qual foi estimado um **déficit de R\$ 2,8 trilhões** da previdência de servidores públicos dos **estados, distrito federal e municípios** para os próximos 75 anos. Déficit que está concentrado em 30 regimes de estados e grandes municípios.

**Confirma-se**, agora, a continuidade da rápida **deterioração da situação atuarial dos entes da federação: nos estados, o déficit atuarial supera 50% do PIB** e nos municípios, embora menor, na casa dos 10% do PIB, o problema alia-se à menor capacidade de geração de receitas.

Há quatro anos, venho **alertando o país sobre o risco** de haver parcelamentos e cortes de salários dos servidores, realidade que agora bate às portas de alguns de nossos estados e pode chegar ao governo federal, se as providências necessárias não forem tomadas.

E a situação atual ainda não incorpora problemas que chegarão em breve com o fim do “bônus demográfico”. No final de 2015, mostrei a este Plenário um **comparativo do regime geral (rgps) brasileiro com os regimes previdenciários de quatro países da união europeia** - Portugal, Grécia, Polônia e Hungria e muitas das **questões que afetam um regime impactam também o outro**.

**Hoje, temos uma estrutura etária semelhante à da Grécia na década de 1980**. A população grega envelheceu muito entre os anos 1960 a 2000. Saiu do patamar de pouco menos de 10% de idosos (acima de 65 anos) para o patamar de pouco menos de 20%. Pelas projeções da evolução da estrutura etária brasileira, **em cerca de 30 anos o Brasil vai estar no patamar de pouco menos de 20% de idosos, o que é muito pouco em se tratando de previdência**.

É uma realidade que não podemos ignorar. Por isso, considero muito relevantes os diagnósticos adicionais levantados nesta auditoria.

Impressiona, especialmente, na era digital em que vivemos, o fato de o gestor da previdência nos estados não dispor de dados básicos como a quantidade de servidores ativos e inativos. A falta de fidedignidade dos dados **mata no nascimento qualquer iniciativa de boa governança**.

Como **avaliar** a situação com inteligência, se não há dados confiáveis? Como **direcionar** corretamente ações? Como **monitorar** a situação para correção dos rumos da previdência, se além de **dados incompletos e não confiáveis**, ainda há **dificuldades na gestão dos investimentos** e uso de **premissas atuariais sem o suporte técnico devido** e com estimativas sempre otimistas para suprir as lacunas de informações?

Preocupa-me, sobremaneira, a ameaça real, identificada pela equipe de fiscalização, de descumprimento da LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, por divergências de entendimentos entre os tribunais de contas locais e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).



Segundo a LRF, os estados não devem exceder a relação despesa com pessoal/receita corrente líquida em 60%. no entanto, em alguns casos, os estados e os respectivos tribunais de contas não consideram algumas rubricas, como as despesas com obrigações patronais e com aposentadorias e pensões especiais.

Há casos preocupantes, como o do Distrito Federal, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, que pela metodologia da stn, já teriam superado esse patamar de segurança definido na lrf.

Por isso louvo as conclusões do Ministro relator e da unidade técnica, que recomendam providências ao Poder Executivo e Legislativo Federal e, especialmente, aplaudo a proposta de consolidação do sistema de acompanhamento dos regimes próprios pelos tribunais de contas, com possibilidade de se avançar na convergência de interpretação dos critérios da lrf.

Assim como nos demais trabalhos dessa natureza, tenho certeza que as contribuições aqui oferecidas serão aproveitadas pelos governantes e pela sociedade, que terão elementos técnicos e isentos para decidirem sobre as soluções possíveis nesse momento de reconstrução.

Acompanho integralmente o voto do Ministro Vital do Rego.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de novembro de 2016.

AUGUSTO NARDES  
Redator



## VOTO

Em apreciação relatório de auditoria operacional, coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência) do Tribunal de Contas da União (TCU) e que contou com a participação de 29 tribunais de contas, realizada com o objetivo de avaliar a situação atuarial e financeira dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) de estados, municípios e Distrito Federal.

2. Mencionada auditoria visa a contribuir para a consolidação de um sistema integrado de fiscalização, com a participação dos tribunais de contas e supervisão do Departamento de Regimes de Previdência no Serviço Público (DRPSP), cujo objetivo é aprimorar os mecanismos de acompanhamento da situação financeira e atuarial dos RPPS e de seus investimentos, bem como avaliar a existência de requisitos mínimos de governança nos arranjos institucionais entre entes federativos instituidores de RPPS e gestores desses planos de previdência.

3. Destaco que não é a primeira vez que esta Corte se debruça em tema de tão relevante significância. No âmbito do TC 009.285/2015-6, de minha relatoria, em que foi prolatado o Acórdão 1.331/2016-TCU-Plenário, o TCU já havia detectado o preocupante quadro de elevados déficits financeiro e atuarial a comprometer a sustentabilidade dos RPPS de estados, Distrito Federal (DF) e municípios.

4. A presente auditoria, por meio de novas estimativas disponíveis, agora incorporando o ano de 2015 em suas avaliações, confirmou a continuidade do crescimento do déficit para estados, DF e municípios, frente à contenção de sua evolução para os servidores civis da União. Cabe destaque que, entre os anos de 2011 a 2015, o déficit atuarial agregado dos estados mais que dobrou em valores correntes, superando 50% do PIB. Nos municípios, o déficit já ultrapassa 10% do PIB.

5. O presente trabalho, além de se utilizar de informações colhidas no âmbito do TC 009.285/2015-6, consolida os principais dados e achados levantados em 29 auditorias levadas a efeito por tribunais de contas nos RPPS de seu respectivo ente federativo ou de municípios a eles vinculados.

6. Transcrevo, a seguir e para facilitar a compreensão do tema, principais trechos do voto condutor do Acórdão 1.331/2016-TCU-Plenário que melhor explicita os principais conceitos relacionados aos RPPS, a forma de estruturação de tais regimes, bem como a atuação da União Federal em sua supervisão e coordenação:

O RPPS consiste no sistema de previdência estabelecido no âmbito de cada ente federativo, que assegure, por lei, a todos os servidores titulares de cargo efetivo, pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal.

É de se destacar que, conforme dados da Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS) do então Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS), dos 5.593 entes federativos brasileiros, 3.504 municípios ou 63% do total, em regra, municípios de pequeno porte, não instituíram RPPS, de sorte que os servidores titulares de cargos efetivos dessas municipalidades vinculam-se ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Os outros 2.089 entes federativos, que adotam o RPPS, administram patrimônio da ordem de R\$ 180 bilhões e oferecem cobertura a cerca de 7,6 milhões de segurados, sendo 5,1 milhões de servidores ativos, 1,9 milhão de aposentados e 623 mil pensionistas.

Compete ao Ministério da Fazenda (MF), que incorporou as competências da função previdenciária, por meio da recém criada Secretaria de Previdência Social (SPS), a orientação, a supervisão, o acompanhamento e a fiscalização dos RPPS e dos respectivos fundos previdenciários constituídos, nos termos da Lei 9.717/1998 (Lei Geral da Previdência Pública) e do Decreto 3.048/1999 (Regulamento da Previdência Social), bem como o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e diretrizes gerais previstos na mencionada lei. Tal competência, contudo, não afasta a atuação de outras entidades de controle e fiscalização, como os Tribunais de Contas de estados,



Distrito Federal e municípios, dada a natureza das receitas e despesas que constituem os respectivos RPPS.

A supervisão e a coordenação por parte da SPS sobre o sistema de RPPS dos entes federativos se operacionaliza, na prática, por meio de um sistema de regulamentos e obrigações que, quando cumpridos, ensejam a obtenção de um Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) para o ente instituidor de determinado RPPS. Tal certificado, instituído pelo Decreto 3.788/2001 e cujo prazo de validade é de 180 dias, atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei 9.717/1998, reconhecendo que o ente federativo que o obteve segue normas de boa gestão e transparência, tanto no que toca a aspectos financeiros (curto prazo) quanto atuariais (longo prazo), de forma a assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados ao longo do tempo.

(...)

Tal avaliação [atuaria], realizada em determinado sistema de previdência, busca verificar o dimensionamento entre os compromissos assumidos no plano de benefícios e o correspondente plano de custeio necessário para seu financiamento. É a mencionada avaliação que permite estimar quanto custa ofertar um conjunto de benefícios previdenciários para uma dada população de segurados (servidores ativos, aposentados e pensionistas), determinando fontes de financiamento suficientes para assegurar a cobertura desses custos, ao longo do tempo.

Nesse sentido, a Portaria MPS 403/2008, em seu art. 2º, estabeleceu que as premissas, o conteúdo e os resultados da avaliação atuarial serão apresentados pelo atuário por meio do Relatório da Avaliação Atuarial, Nota Técnica Atuarial (NTA), Parecer Atuarial e Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA). Conforme tal normativo, o equacionamento do déficit atuarial pode ser enfrentado pela criação de dois planos previdenciários independentes, um financiado pelos entes patrocinadores em regime de caixa (regime financeiro de repartição simples), e outro capitalizado e equilibrado financeira e atuarialmente (regime financeiro de capitalização).

7. A presente auditoria coordenada consolida as fiscalizações realizadas por tribunais de contas nos RPPS de 23 estados, AC, AL, AM, AP, BA, CE, DF, ES, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, RJ, RN, RO, RR, RS, SP e TO, e de 31 municípios, a saber: Arapiraca - AL, Belém - PA, Belo Horizonte - MG, Boa Vista - RR, Campinas - SP, Campo Grande - MS, Cuiabá - MT, Curitiba - PR, Dourados - MS, Fortaleza - CE, Goiânia - GO, João Pessoa - PB, Londrina - PR, Macaé - RJ, Macapá - AP, Maceió - AL, Maringá - PR, Natal - RN, Niterói - RJ, Palmas - TO, Ponta Porã - MS, Porto Velho - RO, Recife - PE, Rio Branco - AC, Rio de Janeiro - RJ, Salvador - BA, São Luís - MA, Sinop - MT, Teresina - PI, Várzea Grande - MT e Vitória - ES.

8. Vale dizer que a amostra de RPPS fiscalizada foi selecionada com base em critérios relacionados à maior representatividade em termos de número total de segurados, recursos geridos e resultado atuarial. Cada tribunal de contas definiu quantos e quais RPPS seria capaz de auditar, procurando respeitar tais critérios de seleção. Nesse sentido, os 54 RPPS auditados abrigam 63% do total de segurados dos RPPS de estados e municípios. Referida amostra ainda representa 72% do resultado atuarial geral de estados e municípios.

9. Destaco que a coordenação dos trabalhos pelo TCU, por intermédio da SecexPrevidência, consistiu no apoio metodológico, de capacitação das equipes de auditoria e de consolidação dos resultados obtidos. A título de exemplo, foram realizados, ainda no ano de 2015, um curso à distância de 75 horas para 149 profissionais de alguma forma envolvidos no planejamento e na execução dos trabalhos, e um workshop de planejamento, com duração de cinco dias, e que contou com 91 participantes. Já no mês de julho de 2016, realizou-se novo workshop para consolidação e discussão dos resultados alcançados, com 78 participantes, ocasião em que foram discutidos estudos de casos e analisados padrões de resultados a serem explorados no presente resultado consolidado.

10. O presente trabalho buscou avaliar as seguintes principais questões relacionadas aos RPPS auditados: a) a qualidade das bases cadastrais dos RPPS e seu impacto na confiabilidade da avaliação



atuariais; b) a presença de elementos mínimos de boa governança e transparência na gestão de investimentos dos recursos financeiros dos fundos capitalizados dos RPPS; c) confiabilidade das avaliações atuariais dos entes federativos auditados e a consistência das premissas utilizadas para sua elaboração.

11. Feita essa breve introdução, passo a tratar especificamente de cada uma das questões que este trabalho se propôs a avaliar.

## II

12. Com relação à qualidade das bases cadastrais do RPPS e seu impacto na confiabilidade da avaliação atuarial, foram avaliados aspectos referentes: a) ao grau de cobertura das bases para os diferentes poderes e órgãos autônomos, com vistas a aferir a completude das informações; b) à existência de um conjunto mínimo de variáveis demográficas e financeiras na estrutura dessas bases, para se analisar a suficiência da estrutura; e c) à consistência e atualização das informações disponíveis.

13. O grau de cobertura das informações procurou medir o quão completas são as bases de dados disponíveis aos órgãos gestores dos RPPS auditados, em termos de servidores ativos, aposentados e pensionistas, os chamados beneficiários, agrupados pelos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e por Ministério Público (MP), Defensoria Pública (DP) e Tribunal de Contas (TC), quando tais bases são comparadas àquelas disponíveis nos órgãos máximos responsáveis pela gestão de pessoal de cada ente federativo instituidor. Estas últimas bases, na verdade, deveriam representar o total real de beneficiários do RPPS de determinado ente.

14. Apesar da dificuldade que algumas equipes de auditoria tiveram para obter tais informações, seja no âmbito do órgão gestor do RPPS, seja no gestor de pessoal, o que gerou algumas lacunas de dados, a compilação e a consolidação, pela SecexPrevidência, das informações por elas levantadas, revelou um quadro inquietante.

15. O total de beneficiários que integra as bases dos RPPS auditados, 4,33 milhões, representa 93% do total de servidores ativos, aposentados e pensionistas dos entes federativos, que soma mais de 4,66 milhões, de sorte que a maior discrepância foi encontrada no grupo de servidores ativos, cuja cobertura foi de 90%.

16. Tal cenário mostra-se ainda mais preocupante quando se analisa o grau de cobertura por poder. Os percentuais de cobertura do Poder Executivo, relativos aos grupos de ativos e aposentados, foi da ordem de 95% para ambos, enquanto que para os demais (Legislativo, Judiciário, MP, TC e DP) situam-se no patamar médio de 30% para os ativos e 35% para os aposentados.

17. Ademais, detectou-se que em 25, dos 54 RPPS auditados, suas bases cadastrais não apresentavam elementos mínimos necessários para a realização das avaliações atuariais, de sorte que tais avaliações, quando realizadas pelos atuários responsáveis, utilizam-se dos dados levantados diretamente por esses profissionais junto aos órgãos públicos do ente federado.

18. O quadro aqui apresentado desvela a dificuldade que os órgãos gestores dos RPPS, em regra integrantes da estrutura do Poder Executivo do ente federado, possuem para obter dados relativos a outros poderes. Reflexo dessa situação é o baixo nível de conhecimento institucional sobre características básicas da população de segurados por parte do órgão gestor do RPPS de determinado ente federativo.

19. Cabe destacar que a incompletude dos dados dos segurados dos RPPS, além de dificultar a realização de diagnósticos fundamentais na área previdenciária, a exemplo de avaliações atuariais fidedignas, impede a realização de um debate mais aprofundado, amparado em bases confiáveis, acerca da exata dimensão do problema previdenciário dos servidores públicos nas esferas estadual,



distrital e municipal, condição essencial para a construção de soluções adequadas e equilibradas para garantir a sustentabilidade dos RPPS ao longo do tempo.

20. Para mensurar o grau de cobertura das bases de dados utilizadas nas avaliações atuariais de 2015, bases estas que compõem o Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA), doravante denominada “base DRAA”, comparou-se tais bases com aquelas disponíveis nos RPPS, “base RPPS”. Novamente, foram constatadas discrepâncias cujas principais, passo a destacar.

21. A comparação dessas duas bases demonstra uma sub-representação da cobertura de servidores ativos e aposentados nos poderes Legislativo, Judiciário, MP e TC. Os percentuais de cobertura da base DRAA em relação à base RPPS, analisados de forma agregada para ativos e aposentados, foram, respectivamente, de 83%, 66,8%, 74,3% e 93,3%, para os poderes Legislativo, Judiciário, MP e TC. Relativamente aos pensionistas, observa-se, de forma agregada para os outros poderes, a exceção do Executivo, uma super-representação da ordem de 114,5%.

22. Nesses casos, tanto a sub quanto a super-representação da base DRAA, em relação à base RPPS, gera distorções decorrentes dos ajustes realizados pelos atuários para a adequabilidade da base DRAA à base RPPS, com vistas a melhorar a fidedignidade das projeções atuariais realizadas e arrimadas na base DRAA. Significa dizer que tais atuários devem criar registros, em caso de sub-representação, ou deixar de considera-los, na hipótese de super-representação.

23. De qualquer forma, apesar de tais ajustes pelos atuários mitigar os efeitos da inexatidão da cobertura das bases DRAA, a utilização de tais bases compromete a confiabilidade das projeções atuariais de receitas e despesas para os RPPS, podendo induzir os gestores de tais regimes a decisões descoladas da realidade ou mesmo equivocadas.

24. Diferenças também foram observadas quando se compara os quantitativos de registros nas bases DRAA e os totais de registros de segurados nos entes federativos, consoante informado aos tribunais de contas durante a fiscalização. Tal comparação permite verificar se as bases cadastrais (bases DRAA) são suficientes para descrever a quantidade de segurados que deveriam ser informados nas avaliações atuariais.

25. Foi constatado que, nos 54 estados e municípios que fizeram parte da fiscalização, em regra, as diferenças, em termos percentuais, tanto para mais (super-cobertura), quanto para menos (sub-cobertura), não passam de 10%, com exceção dos estados de CE (189%), PA (120%) e AM (115%) e dos municípios de Belo Horizonte/MG (15%), Salvador/BA (65%), Várzea Grande/MT (77%) e João Pessoa/PB (85%).

26. Quando se considera essas mesmas diferenças em termos quantitativos, para cada um dos entes federados objeto da presente auditoria coordenada, verificou-se que foram necessários criar 298.627 registros, correspondentes a 6% do total, e excluir 71.166 registros, equivalentes a 2% do total de segurados. Em outras palavras, a falta de completude ou de fidedignidade global é da ordem de 8% do total de registros, sendo necessário criar 6% do total de registros e excluir 2%.

27. Outra importante vertente a ser avaliada para aferir a qualidade das bases cadastrais dos RPPS refere-se à estrutura dessas bases DRAA. Tal estrutura deve conter, em tese, um conjunto mínimo de variáveis demográficas e financeiras que permita, entre outros, a realização de projeções atuariais fidedignas. Para tanto, tal estrutura mínima de informações foi definida pelas equipes auditoras, sob a coordenação da SecexPrevidência, considerando sugestões do Departamento de Regimes de Previdência no Serviço Público - DRPSP e de estudo realizado no âmbito do então Ministério da Previdência Social – MPS (peça 7, p. 21-28).

28. A presente auditoria, ao comparar as variáveis da base de dados hipotética com as variáveis que, de fato, constavam das bases DRAA, constatou que existem entes federados em cujas bases não há campos essenciais para avaliações atuarial e financeira, a exemplo dos campos “S13 – Remuneração para efeito de contribuição” (6 entes) e “A10 – Valor do benefício” (5 entes). A ausência

4



dessas duas variáveis representa limitação à capacidade de um RPPS em implementar controles financeiros no presente, como aferir se os valores que estão sendo recolhidos como contribuições e pagos como benefícios pelos diferentes órgãos da administração situam-se dentro de faixas esperadas.

29. Com relação à consistência das bases utilizadas na elaboração das avaliações atuárias em 2015, base DRAA, foram calculados os percentuais de cada variável dessa base de dados, e integrante do conjunto mínimo hipotético elaborado no âmbito da auditoria (peça 19, tabela 12, p. 21), que apresentam informação válida em relação ao total de registros, agrupados pelas seguintes categorias: servidor ativo, aposentados e pensionista.

30. Por informação válida foram consideradas aquelas em que se excluíram os valores em branco, nulos ou inconsistentes, estes últimos, detectados pela aplicação de 19 críticas desenvolvidas no âmbito do presente trabalho, a exemplo de “A1: Salário de benefício inferior ao salário mínimo federal”, “A6: Aposentadoria compulsória com menos que 70 anos” e “A4: Data de início do benefício anterior à data de ingresso no ente”.

31. São destaques, nesse tipo de achado, apenas a título de ilustração, as variáveis “S10 – Data de ingresso na carreira”, para a categoria de servidores ativos, “A13 – Tempo de contribuição para o RPPS”, na categoria de aposentados, e “P3 – Cargo do instituidor”, na categoria de pensionistas, com percentuais de validade, respectivamente, da ordem de 19%, 24% e 21%.

32. É de se destacar que, para os campos (ou variáveis) preenchidos com valores inválidos, o atuário, no exercício de sua atividade de elaboração de projeções, precisará imputar valores para tais campos, valores estes adequados à realidade apontada pelas demais informações constantes dos campos relativos a determinado beneficiário, de sorte que, quanto mais informações válidas houver em um determinado registro (conjunto de campos de determinado beneficiário), maior a chance de realizar imputações com melhor precisão. A imputação desses valores, contudo, representa apenas um paliativo para minimizar a perda de confiabilidade para o cálculo atuarial.

33. Assim, com base nas simulações e análises levadas a efeito pela SecexPrevidência, factível é a conclusão de que, nos casos em que as projeções atuárias se servem de diversas variáveis, cada uma com um percentual diferente de registros válidos, a realização dessas projeções, sem a necessidade de se imputar dados para os registros inválidos, ficará limitada ao menor percentual de registro válido entre as variáveis utilizadas.

34. A título de ilustração e para melhor compreensão, utilizando-se a base agregada de servidores ativos, seria possível fazer uma estimativa do tempo de aposentação sem recorrer à imputação de dados com todas as variáveis necessárias para esse cálculo em não mais do que 21% dos registros disponíveis, na medida em que, dentre as variáveis utilizadas, aquela com menor índice de registros válidos foi a “S11 – Tempo de Contribuição para o RGPS”, com percentual de 21%.

35. Referidas constatações revelam a dificuldade de realização das projeções atuárias, porquanto dependente da execução de hercúleo trabalho prévio, por parte dos atuários, na tentativa de minimizar os efeitos da baixa qualidade e confiabilidade das informações disponíveis, por meio da integração e da imputação de dados para os registros com valores inválidos.

36. Tal quadro mostra-se ainda mais preocupante quando se observa a existência de baixo nível de interlocução das unidades gestoras dos RPPS com os atuários, bem como de segmentação das bases cadastrais enviadas a esses profissionais em diferentes arquivos, com eventual falta de padronização para algumas variáveis, trazendo à tona elementos de risco que podem comprometer o sucesso de uma avaliação atuarial.

37. A análise realizada quanto à atualização das bases cadastrais utilizadas nas avaliações atuárias de 2015, base DRAA, nos termos do que estabelece a Lei 10.887/2004 e a OI-MPS/SPS 2/2009, buscou verificar o percentual de entes federativos, entre aqueles constantes da amostra dos 54 auditados, que promoveram, no período de 2011 a 2015, ao menos um censo previdenciário ou

5



recadastramento, com vista a adequar as bases cadastrais aos quantitativos reais e atualizados de servidores ativos, aposentados e pensionistas.

38. A auditoria apontou, de forma consolidada, que os órgãos do Poder Executivo são os que apresentam maior percentual de atualização, sendo de 57%, 81% e 80% para, respectivamente, servidores ativos, aposentados e pensionistas. Os menores valores foram observados nos Tribunais de Contas, com percentuais de 32%, 44% e 48% para, respectivamente, servidores ativos, aposentados e pensionistas.

39. A não realização do censo e do recadastramento, além de afrontar as normas que estabelecem a necessidade de sua promoção periódica, no mínimo, a cada cinco anos, contribui para reduzir a confiabilidade das projeções financeiras e resultados apurados nas avaliações atuariais.

40. Por fim, é de se destacar a constatação de inconsistências observadas quando se compara os dados constantes do Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial-DRAA, que traz informações de forma sistematizada, com aqueles que integram o relatório de avaliação atuarial, em que os dados são apresentados de forma mais detalhada. Os valores apresentados no DRAA devem refletir integralmente o que consta dos relatórios de avaliação atuarial.

41. Detectou-se, por exemplo, que nos estados do AC, MS e RS, e nos municípios de Belo Horizonte/MG e Salvador/BA, os percentuais de discrepância entre as quantidades de segurados constantes do DRAA e do relatório de avaliação atuarial foram, respectivamente, de 176%, 61%, 64%, 668% e 151%. Chama a atenção as informações relativas ao município de Belo Horizonte/MG, cujo DRAA apontou a existência de 48.960 segurados ante o total de apenas 6.400 segurados constante do relatório de avaliação atuarial.

### III

42. A boa gestão dos recursos financeiros aplicados nos fundos dos RPPS é essencial para garantir a sustentabilidade financeira dos RPPS ao longo do tempo. A rentabilidade das aplicações desses recursos deve ser compatível com aquela utilizada nas projeções atuariais das receitas. Conforme já identificado pelo TCU, por meio do Acórdão 1.331/2016-TCU-Plenário, os ativos totais dos RPPS não são suficientes para permitir a sustentabilidade financeira adequada desses regimes.

43. Foi verificado que, dos 54 entes fiscalizados, 87% possuíam uma política de investimento elaborada e aprovada pelo órgão superior de deliberação colegiada do respectivo RPPS para o ano de 2015. Desse universo, em 76,6% dos casos a composição da carteira de investimentos obedeceu à estratégia de alocação definida na política aprovada. Contudo, dos entes que possuem política de investimento, 97,9% informaram que o desempenho da carteira, em termos de rentabilidade, está abaixo da meta traçada na mesma política.

44. Adicionalmente, foram avaliadas questões de transparência e governança da gestão desses investimentos. Com relação à transparência, foi analisado se as informações relacionadas à gestão de investimentos e que deveriam ser disponibilizadas aos segurados, nos termos do que estabelece os normativos do MPS, estavam disponíveis nas páginas da internet dos RPPS.

45. A SecexPrevidência, ao consolidar os dados trazidos pelas equipes de auditoria, concluiu, de modo geral, que 59% dos RPPS não disponibilizavam as informações relativas a investimentos dos recursos dos RPPS, o que compromete a transparência da política de gestão dos investimentos.

46. Já a questão da governança foi avaliada pela existência e funcionamento do comitê de investimentos, órgão auxiliar de caráter consultivo, cuja finalidade é analisar e fornecer pareceres sobre as políticas e estratégias para alocação dos investimentos do RPPS. Em última análise, o comitê de investimentos propicia que os segurados tenham a oportunidade de participar, opinar e decidir sobre o destino dos seus ativos financeiros.



47. Observou-se que, em apenas 46% dos RPPS auditados, o comitê de investimentos está instalado e operante. Desse total, 74,5% dos comitês instituídos participam ativamente do processo decisório da política. É de se concluir pela inadequabilidade do nível de governança desses investimentos, o que denota um aumento no risco da política de aplicação financeira dos ativos dos RPPS.

48. Com relação ao risco das carteiras de investimento dos recursos dos RPPS, a SecexPrevidência constatou, junto à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), a existência de 28 fundos de investimento com risco mais elevado, com aplicações tanto de regimes próprios, quanto de entidades fechadas de previdência. Foi verificado que, em dezembro de 2015, 101 RPPS tinham, no total, R\$ 600,5 milhões em aplicações nesses fundos. Destes, nove RPPS eram da amostra de auditoria, cujo saldo total de suas aplicações era, na mesma época, de R\$ 40,4 milhões.

#### IV

49. A presente fiscalização se propôs a avaliar também a confiabilidade das avaliações atuariais realizadas pelos entes federativos auditados e a consistência das premissas utilizadas para tanto. Nesse sentido, para que uma projeção atuarial possa ser considerada confiável, além de se utilizar de uma base cadastral completa e com dados precisos, é necessário que as premissas demográficas e financeiras adotadas sejam consideradas adequadas.

50. Com relação às premissas financeiras adotadas em tais avaliações no período de 2012 a 2015, a presente auditoria buscou verificar a forma de estimativa e os valores estimados da taxa de juros e do crescimento real dos salários.

51. Cabe destaque que a taxa de juros utilizada nas projeções atuariais, para descontar os fluxos futuros de receitas e despesas, deve ser uma só, de tal sorte que esta taxa deve ser idêntica à rentabilidade futura projetada para os investimentos do RPPS. Assim, caso o gestor de investimentos de determinado RPPS não consiga obter rentabilidades iguais ou superiores aos projetados na avaliação atuarial, os ativos do plano de previdência não mais serão capazes de equilibrar seus passivos e o plano perde sustentabilidade financeira.

52. As equipes de auditoria compararam as rentabilidades reais dos RPPS dos entes auditados - considerando as rentabilidades nominais de seus investimentos, para o período de 2012 a 2015, e informadas pelos gestores dos RPPS (valores estes que não foram auditados), descontada a inflação medida pelo IPCA - e compararam com as taxas de juros utilizadas nos DRAA para avaliações atuarias no mesmo período.

53. De modo global, a unidade técnica apontou que, enquanto a taxa média de juros utilizada nos DRAA, para fins de projeções atuariais, foi de 5,8% ao ano (a.a.), ao longo do período 2012-2015, a rentabilidade média real das carteiras de investimento foi de 2,2% a. a., abaixo, inclusive, da taxa Selic média, cujo valor foi de 2,8% a. a. para o mesmo período.

54. Referido quadro demonstra um descompasso entre o rendimento real médio das aplicações dos recursos dos RPPS (rendimento real), de apenas 2,2% a. a., e a taxa média de juros utilizada nos DRAA (rendimento esperado), que foi de 5,8% a. a. É de se concluir pela existência de um padrão otimista na fixação das taxas de juros empregadas nas avaliações atuariais, na faixa de 6% anual, correspondente ao limite superior do permitido pelo arcabouço normativo. Este valor pode ser considerado superestimado se for levado em conta um cenário econômico, de longo prazo, de maior estabilidade, em que se pratica da taxa de juros reais em patamares menores.

55. Tal discrepância, entre rendimento real e rendimento esperado, também traz à tona a constatação de que os planos previdenciários dos RPPS apresentam hoje uma carteira de investimentos capaz de cobrir uma quantidade de benefícios menores que os previstos em 2012, mantendo as outras variáveis inalteradas. Do mesmo modo, com relação ao futuro, a cada ano em que as rentabilidades das

7



carteiras (rendimento real) não atingirem as metas (rendimento esperado), o efeito irá se acumular ao longo do período.

56. Outra constatação preocupante refere-se à descapitalização dos fundos previdenciários dos RPPS. Essas retiradas de recursos vêm sendo realizadas com base em superávits atuariais estimados com taxas de juros em patamares que, sistematicamente, não vem sendo alcançados, o que coloca em risco a sustentabilidade do sistema. Foram constatadas, no período de 2013 a 2015, retiradas de recursos nos RPPS dos estados de MG, RN, PR, DF, SC, PB e BA.

57. Vale trazer à tona a concreta situação constatada no Distrito Federal. Ao realizar projeções atuariais com a taxa de juros de 5,5% a.a., para um fluxo de 100 anos, o DRAA de 2015 apontou um superávit atuarial de cerca de R\$ 1,8 bilhão, mesmo diante de um rendimento real de apenas 3,9% a.a. no período de 2009 a 2014. Assim, em face desse cenário atuarial superavitário, mas fictício, o Governo do Distrito Federal (GDF), em 2015, transferiu mais de R\$ 1,2 bilhão para o fundo financeiro do Instituto de Previdência dos Servidores do DF – Iprev/DF.

58. Referido cenário superavitário desfaz-se por completo caso a projeção atuarial do GDF utilizasse a taxa real de juros de 3,9% a.a. Nessa configuração, o que antes era um superávit de R\$ 1,8 bilhão transforma-se em um déficit de R\$ 2,4 bilhões, o que ensejaria, na verdade, aportes adicionais por parte do GDF e não justificaria a descapitalização detectada na auditoria.

59. A realização das projeções atuariais deve considerar também as estimativas das taxas anuais de crescimento real dos salários. As equipes de auditoria procuraram comparar os valores de crescimento salarial previstos e realizados, segundo informado nos DRAA de 2015, tendo por premissa a regra constante do art. 8º da Portaria MPS 403/2008, que estabelece, para as avaliações atuarias dos RPPS, a taxa real mínima de crescimento salarial de 1% a.a.

60. Nesse sentido, observou-se que apenas 54% dos RPPS dos entes auditados possuíam valores disponíveis de crescimento de salários verificados no ano de 2015. Desse total, se forem descontados os RPPS para os quais os entes informaram taxa de crescimento de 1% ou zero, o índice de entes que apresentaram esses dados cai para apenas 30%.

61. Com relação à taxa projetada para crescimento dos salários, foi detectado o mesmo padrão otimista observado no estabelecimento das taxas de juros empregadas nas avaliações atuariais. A maioria dos entes fiscalizados, aproximadamente 70%, ou não informaram valores reais de crescimento, ou indicaram crescimento zero ou de apenas 1%, o que traz a relevo um cenário de menor crescimento das despesas com benefícios e, por consequência, maximiza o resultado atuarial. Mais uma vez, tal comportamento, ao distanciar a realidade das despesas a serem assumidas pelos RPPS, compromete a confiabilidade das avaliações atuariais realizadas.

62. Impende mencionar que, se determinado RPPS apresentar déficit atuarial, a Portaria MPS 403/2008 permite a segregação da massa de segurados, que consiste na divisão dos segurados em Plano Financeiro/Repartição Simples e Plano Previdenciário/Capitalizado. Nessa hipótese, persistindo o déficit atuarial no plano previdenciário (regime de capitalização), ainda nos termos do normativo citado, existe a necessidade de elaborar um plano de amortização para o equacionamento deste déficit.

63. Dos RPPS constantes da amostra da auditoria, em 51 deles existe segregação de massa, com a presença de plano previdenciário. Deste universo, em quinze RPPS foram detectados planos previdenciários com déficit, de sorte que, em catorze deles, existe a previsão de plano de amortização.

64. Considerando os RPPS que apresentam plano de amortização, em oito casos, foram estabelecidas alíquotas suplementares ou aportes previstos dentro de faixas razoáveis de valores, mas em seis RPPS são propostos planos de amortização com alíquotas suplementares que chamam a atenção pelos seus valores elevados, a exemplo de Fortaleza – CE (31,6%), Rio de Janeiro – RJ (41,3%) e Salvador – BA (45,4%), além dos estados com propostas de alíquotas progressivas, de 33% a 63,8% (Acre), de 17% a 63,3% (Maranhão) e de 20% a 40,4% (Mato Grosso).



65. Em que pese à tentativa de se equacionar tais déficits atuarias, é de se supor a dificuldade de ordem prática e operacional que tais entes terão para impor descontos dessa magnitude nos rendimentos de seus beneficiários, o que me leva a crer que se tratam de medidas de baixa efetividade.

## V

66. Vale destacar, por fim, algumas questões levantadas e que representam riscos à sustentabilidade do sistema dos RPPS de estados, DF e municípios, a exemplo da evolução das despesas com benefícios nos planos financeiros e da crescente judicialização do processo de obtenção dos certificados de regularidade previdenciária (CRP).

67. A par das limitações de confiabilidade que incidem sobre as informações utilizadas para fins de avaliação atuarial e financeira dos RPPS dos estados da Federação que integraram a amostra da auditoria, conforme já amplamente demonstrado neste voto, o que limita as projeções de gasto com pagamento de benefícios, é de se observar uma elevação das despesas com benefícios previdenciários dos planos financeiros desses estados, segundo projetado nas avaliações atuariais realizadas em 2015.

68. Nesse cenário, foram calculadas as receitas correntes líquidas (RCL) dos estados integrantes da amostra da auditoria, correspondente ao ano de 2015, cuja soma resultou no valor total de R\$ 475,98 bilhões, bem como a despesa agregada com benefícios previdenciários dos planos financeiros, para cada estado federativo integrante da amostra desta fiscalização, correspondentes aos anos de 2015, 2020, 2025, 2030 e 2035, cujos valores reais totais, trazidos a valores presentes, somaram, respectivamente, R\$ 94,2 bilhões, R\$ 113,57 bilhões, R\$ 124,05 bilhões, R\$ 131,5 bilhões e R\$ 119,63 bilhões. Tais valores correspondem, nessa ordem, a um comprometimento de 20%, 24%, 26%, 28% e 25% da RCL de 2015.

69. É de se concluir, portanto, que o conjunto das avaliações atuariais de 2015, analisadas neste trabalho, projeta para 2030 a maior despesa agregada com benefícios previdenciários a ser arcada pelos estados, que monta em R\$ 131,5 bilhões em valor presente, um crescimento de quase 40% em termos reais em relação aos R\$ 94,2 bilhões observados em 2015. Apenas este aumento da despesa, calculado de forma conservadora, corresponde a 8% da RCL verificada em 2015. Em outras palavras, a menos que o País consiga voltar a crescer e, por consequência, as receitas dos estados também experimentem crescimento real, as projeções das avaliações atuariais realizadas em 2015 demonstram, claramente, um cenário futuro ainda mais preocupante que o atual.

70. A crescente judicialização do processo de obtenção do CRP já havia sido detectada quando da prolação do Acórdão 1.331/2016-TCU-Plenário. A adoção de medidas com vistas a mitigar essa tendência de crescimento foi, inclusive, objeto de determinação à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria de Previdência Social (SPS), nos termos do que restou assentado no subitem 9.1 daquele **decisum**.

71. Os achados da presente auditoria corroboram o cenário de crescente judicialização para a obtenção de CRP. Apesar de o número de entes que obtiveram o mencionado certificado de modo judicial ter experimentado uma elevação da ordem de 18%, durante o ano de 2016, os percentuais totais do déficit agregado e dos segurados desses RPPS, em relação ao universo total de RPPS, aumentaram, respectivamente e de forma aproximada, no mesmo período, 40% e 20%.

72. Essa constatação revela que, no curso do ano de 2016, novos entes federados, com elevados déficits e com grande quantidade de segurados em seus RPPS, obtiveram o CRP de forma judicial, fato que reclama a urgência na adoção de medidas tendentes a enfrentar tal questão, a exemplo daquela apontada no Acórdão 1.331/2016-TCU-Plenário, sob pena de comprometer a atuação da Secretaria da Previdência do Ministério da Fazenda na supervisão, orientação e coordenação dos RPPS.



## VI

73. A presente auditoria, coordenada pelo TCU e com a participação efetiva de tribunais de contas de estados e municípios, revelou fragilidades estruturais nos sistemas de previdência própria de 23 estados e 31 municípios. Tais fragilidades comprometem a qualidade, a disponibilidade, a confiabilidade e a abrangência dos dados relacionados aos segurados dos RPPS dos 54 entes fiscalizados.
74. Não há dúvidas de que, um dos principais desafios a ser enfrentado prontamente pelos entes gestores dos RPPS que integraram a amostra da auditoria, e que também deve alcançar a maior parte dos RPPS dos entes federativos, é dotar as bases de dados dos RPPS dos requisitos adequados que permitam espelhar, com a maior fidedignidade possível, a realidade dos segurados desses sistemas de previdência.
75. O trabalho em relevo demonstrou a dificuldade da elaboração de avaliações atuariais, seja em razão de as informações disponíveis não serem confiáveis, completas e fidedignas, o que exige a realização de trabalhos prévios de preparação dessas bases pelos atuários, seja em face de utilização, nas projeções atuariais, de taxas de juros, mesmo que dentro dos limites legais estabelecidos, descasadas da realidade do mercado financeiro.
76. As avaliações atuarias realizadas, portanto, deixam de refletir, com a acurácia que seriam delas exigidas, a realidade dos crescentes déficits atuariais e financeiros que se abatem sobre os RPPS.
77. Observo que tal situação está a reclamar uma atuação mais efetiva da União, em conjunto com estados, DF e municípios, na busca por um conjunto de medidas que possa mitigar a tendência negativa desse cenário apresentado no presente trabalho. Vejo, como passo inicial, dotar as bases de dados utilizadas pelos RPPS da qualidade, confiabilidade, completude e fidedignidade desejada.
78. A SecexPrevidência propõe, nesse sentido, a expedição de recomendação à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Fazenda para que, conjuntamente, elaborem plano de ação que preveja estratégias para mitigar os riscos à sustentabilidade da previdência própria de estados, DF e municípios, considerando, entre outras, as fragilidades relacionadas à falta de fidedignidade das bases cadastrais de pessoal, às dificuldades na gestão de investimentos e ao uso de premissas atuariais sem o devido suporte técnico.
79. Entendo adequada a proposta da unidade instrutiva, razão pela qual, manifesto minha concordância com a sugestão encaminhada. Percebo, contudo, que podemos avançar, ainda mais, na busca por medidas efetivas para fortalecer a transparência e a qualidade das informações que integram as bases dos RPPS.
80. Nessa trilha, trago a relevo o disposto no art. 3º da Lei 10.887/2004, lei nacional que dispôs sobre a aplicação das disposições da EC 41/2003, e que alcança as três esferas de governo, a seguir transcrito:
- Art. 3º Para os fins do disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos respectivos servidores e militares, ativos e inativos, e pensionistas, na forma do regulamento.
82. Ora, em que pese à necessidade da existência do sistema integrado de que trata o dispositivo transcrito se refira ao controle da aplicação do teto constitucional, previsto no inciso XI do art. 37 da CF/1988, não vejo óbices a que o mencionado sistema, pelas características das informações que devem constar se suas bases de dados e por sua abrangência, também possa ter a serventia adequada no auxílio à gestão dos RPPS nos entes federativos.
83. Observo que estamos tratando de uma medida cuja previsão de adoção foi estabelecida há mais de doze anos atrás. Obviamente que a abrangência das informações que deverão constar do



referido sistema e ainda a necessidade de prévia regulamentação, consoante expressa previsão legal, são condições que, naturalmente, dificultam a implementação do citado sistema, mas que não podem representar fatores impeditivos diante da expressa ordem legal.

84. Desse modo, entendo adequado, que seja expedida determinação aos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, responsáveis pela implementação do referido sistema integrado de dados, para que informem a esta Corte o estágio de implementação da medida determinada pelo art. 3º da Lei 10.887/2004, indicando, caso o sistema nela mencionado ainda não esteja finalizado, as ações ainda pendentes e os prazos estabelecidos para seu término.

85. Dada a relevância das informações aqui tratadas, que impactam diretamente no equilíbrio fiscal dos estados, DF e municípios, manifesto minha anuência à proposta da SecexPrevidência para que cópia da presente decisão seja enviada ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Conselho Nacional de Justiça.

86. Por fim, considerando o relevante papel da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), na busca pelo incentivo do fortalecimento das atividades de controle externo no âmbito dos tribunais de contas, acolho a proposta da unidade técnica, com pequenos ajustes, para que seja sugerido à referida associação a criação de proposta de normativo, em conjunto com os tribunais de contas, que possa servir de parâmetro para que as cortes de contas promovam a aprovação de normativos internos que permitam consolidar o sistema integrado de acompanhamento dos regimes próprios de previdência, considerando, entre outros: a) atualização e padronização de bases de dados cadastrais de servidores ativos, aposentados e pensionistas; b) convergência da interpretação dos critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal; c) estratégias de fiscalização que possibilitem verificar a integridade e a fidedignidade das informações constantes dos DRAA nos processos de contas; d) verificação dos valores efetivamente provisionados pelos entes federativos em seus documentos contábeis, em relação ao que está registrado nas avaliações atuariais.

Ante o exposto, acolhendo os pareceres prévios, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de novembro de 2016.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator



GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 008.368/2016-3.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgão: Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS).

Responsável: Benedito Adalberto Brunca (012.420.648-42).

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: AUDITORIA COORDENADA PELO TCU, COM A PARTICIPAÇÃO DE 29 TRIBUNAIS DE CONTAS. VERIFICAÇÃO DA QUALIDADE E DA FIDEDIGNIDADE DAS BASES DE DADOS DOS RPPS DE 22 ESTADOS, DF E 31 MUNICÍPIOS, UTILIZADAS PARA FINS DE AVALIAÇÃO ATUARIAL. ANÁLISE DA GESTÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS DOS RPPS. IDENTIFICAÇÃO DE BAIXA QUALIDADE DAS INFORMAÇÕES UTILIZADAS NAS AVALIAÇÕES ATUARIAIS DOS RPPS. FALHAS RELACIONADAS À CONFIABILIDADE E À ABRANGÊNCIA DAS INFORMAÇÕES CONSTANTES DAS BASES DE DADOS DOS RPPS. BAIXA TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DE RECURSOS FINANCEIROS DOS RPPS. PROJEÇÕES ATUARIAIS DESCOLADAS DA REALIDADE. DÉFICITS FINANCEIROS E ATUARIAIS CRESCENTES. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA A ÓRGÃOS INTERESSADOS.**

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social – SecexPrevidência (peça 19), transcrita a seguir com os ajustes de forma pertinentes:

### 1. Introdução

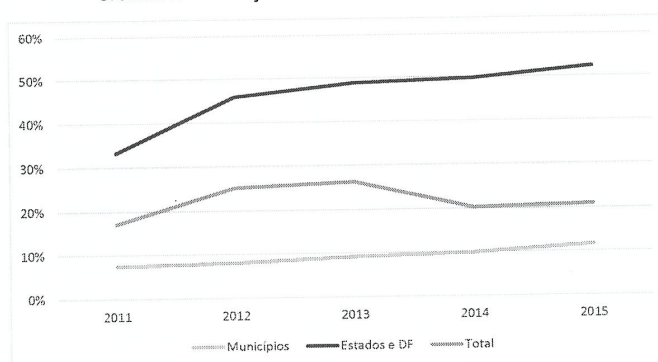
2. A presente auditoria é parte da estratégia de longo prazo do Tribunal de Contas da União para contribuir para o aperfeiçoamento da regulação e da fiscalização dos Regimes Próprios da Previdência Social. A análise estatística de dados e a consolidação de informações existentes nos sistemas de informação do antigo Ministério da Previdência Social, agora com suas funções incorporadas ao Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência, combinadas com as auditorias realizadas por 29 tribunais de contas em 2016 e com a supervisão do Departamento de Regimes de Previdência no Serviço Público (DRPSP), podem ser vistas como um conjunto coordenado de ações cujo objetivo é caminhar na direção da consolidação de um Sistema Integrado de Fiscalização cujo objetivo é aprimorar os mecanismos de acompanhamento da situação financeira e atuarial dos RPPS e de seus investimentos, bem como avaliar a existência de requisitos mínimos de



Governança nos arranjos institucionais entre entes federativos instituidores de RPPS e gestores dos planos de previdência.

3. O diagnóstico que embasou o Acórdão TCU Plenário nº 1.331/2016 demonstrou a rápida deterioração da situação atuarial dos estados e municípios da Federação. Novas estimativas disponíveis demonstram a continuidade do crescimento do déficit para estados, DF e Municípios, frente à contenção de sua evolução para os servidores civis da União. Ao longo do período 2011 a 2015, o déficit atuarial agregado dos estados mais que dobrou em valores correntes, superando os 50% do PIB. Nos municípios o déficit já é superior a 10% do PIB, frente a uma menor capacidade de geração de receitas.

Gráfico 1 – Evolução do Déficit Atuarial, em % do PIB



Fonte: Plano Plurianual.

4. O déficit atuarial consolidado de estados, DF e municípios como percentual do PIB para 2015, é um valor estimado para a elaboração do Plano Plurianual. Também à época de elaboração deste relatório não havia ainda uma base de dados de DRAA de 2015 completa. Assim, sempre que for necessário fazer referência a valores agregados para o total de estados, DF e municípios (são várias referências ao número de segurados e ao resultado atuarial), optou-se por utilizar os valores dos DRAA de 2014. Para a amostra utilizada na auditoria foi possível utilizar as avaliações atuariais de 2015.

5. As seções 1.1 e 1.2 a seguir são compilações de trechos do relatório que embasou o Acórdão 1.331/2016, reproduzidas aqui para apresentar ao leitor que não possui familiaridade com o tema alguns conceitos elementares e uma visão básica de como se estrutura a Previdência Própria no Brasil e do que é uma avaliação atuarial, quais as informações necessárias para sua construção e quais os resultados que nela são apresentados.

#### 1.1. Antecedentes

6. *A reforma da previdência, introduzida pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, efetuou significativas modificações no sistema previdenciário brasileiro, em especial na previdência dos servidores públicos, sendo considerada o marco inicial para se tentar controlar o desequilíbrio das contas previdenciárias, incorporando à Constituição um novo modelo de caráter contributivo, em que benefício e contribuição devem estar correlacionados de modo a permitir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.*

7. *Pouco antes desta Emenda, a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998<sup>1</sup>, conhecida como Lei Geral de Previdência Pública, já havia estabelecido que a organização de um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), previsto no art. 40 da Constituição Federal, deve ser baseada em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.*

<sup>1</sup> Resultado da conversão da Medida Provisória nº 1.723, de 29 de outubro de 1998.



8. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 41 de 2003, reafirmou os princípios do caráter contributivo e solidário e do equilíbrio financeiro e atuarial como norteadores da organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

9. Considera-se Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) o sistema de previdência, estabelecido no âmbito de cada ente federativo, que assegure, por lei, a todos os servidores titulares de cargo efetivo, pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal. Nos 3513 municípios que não instituíram RPPS (ou 63% do total de entes federativos, excluindo a União), todos os servidores vinculam-se ao Regime Geral de Previdência Social. Em regra, permanecem no RGPS os municípios brasileiros de menor porte: neste conjunto de municípios que não possuem RPPS vivem cerca de 30% da população brasileira.

Tabela 1 – Número de entes federativos e regime previdenciário adotado em dezembro de 2015.

RGPS	3.513	63%
RPPS	2.080	37%
Total	5.593	100%

Fonte: Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência (MF).

10. Estes RPPS instituídos pelos estados, DF e municípios, administram um patrimônio de cerca de R\$ 180 bilhões<sup>2</sup> e oferecem cobertura a cerca de 7,6 milhões de segurados<sup>3</sup>, entre 5,1 milhões de servidores ativos, 1,9 milhões de aposentados e 623 mil pensionistas. Desta população total, 4,6 milhões de pessoas estavam nos estados e Distrito Federal e 3 milhões nos municípios.

11. Nos termos do art. 9º da Lei nº 9.717/1998, compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência Social (MPS), agora com suas funções incorporadas ao Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência, a orientação, a supervisão e o acompanhamento dos RPPS e dos respectivos fundos previdenciários constituídos, além do estabelecimento e publicação dos parâmetros e diretrizes gerais nela previstos<sup>4</sup>. A competência do Ministério da Previdência Social, agora incorporado ao Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência, para fiscalizar os RPPS não impede a atuação de outras entidades de controle e fiscalização, como os Tribunais de Contas de estados, Distrito Federal e municípios, tendo em vista que as receitas e despesas dos entes

<sup>2</sup> Dados elaborados pelo então Ministério da Previdência Social (MPS). Dados de investimento relativos a dezembro de 2015. Dados de pessoal relativos a dezembro de 2014 extraídos do Anuário Estatístico da Previdência Social. Neste texto, a palavra “segurados” será usada para designar todos aqueles que podem vir a receber benefícios de um plano de previdência, abrangendo assim os servidores ativos, os aposentados e os pensionistas.

<sup>3</sup> Se acrescidos a esses segurados e beneficiários diretos os componentes de seus grupos familiares, as estimativas do MPS são de que a proteção oferecida pelos RPPS alcance um número próximo de 30 milhões de brasileiros.

<sup>4</sup> O Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999, estabeleceu que a fiscalização dos RPPS seria de competência dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, cargo cuja denominação foi posteriormente alterada para Auditor-Fiscal da Previdência Social. Com a criação da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da carreira de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil - AFRFB, a Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, previu em seu art. 11, §§ 2º a 5º, que os procedimentos de fiscalização dos RPPS permaneceriam sob a responsabilidade dessa carreira, com a manutenção de um contingente de AFRFB em exercício no Ministério da Previdência Social. Na estrutura regimental do MTPS (anteriormente MPS e MPAS, agora incorporado ao Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência), as atividades de orientação, supervisão e acompanhamento dos RPPS sempre foram de competência do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público - DRPSP (criado pelo Decreto nº 2.663, de 09 de julho de 1998, com a denominação inicial de Departamento dos Regimes de Previdência dos estados e municípios - DEPEM), vinculado à Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS.



federativos e dos Regimes Próprios de Previdência Social dos seus servidores estão sob a jurisdição desses órgãos.

12.A supervisão e a coordenação por parte da União sobre o sistema de RPPS de estados, DF e municípios se operacionaliza na prática por meio de um sistema de regulamentos e obrigações que, quando cumpridos, ensejam a obtenção de um Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) para o ente instituidor de determinado RPPS.

13. O Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), instituído pelo Decreto nº 3.788/2001, é um documento fornecido pelo MPS que atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/1998 pelo RPPS de um estado, do Distrito Federal ou de um município. Em linhas gerais, o CRP atesta que o ente federativo segue normas de boa gestão e transparência, tanto no que toca a aspectos financeiros quanto atuariais, de forma a assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados ao longo do tempo.

14.Sua validade é de 180 dias e para sua emissão deverão ser observados os critérios estabelecidos na Portaria MPS 204/2008. O conjunto de exigências abrange, entre outros, a observância do caráter contributivo do RPPS, do equilíbrio financeiro e atuarial, da cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares e seus respectivos dependentes; a manutenção de contas bancárias destinadas aos recursos financeiros do RPPS distintas das contas do tesouro do ente federativo; a concessão de benefícios de acordo com a Lei nº 9.717, de 1998 e a Lei nº 10.887; a elaboração de escrituração contábil de acordo com Plano de Contas aplicável aos RPPS; a observância de limites de contribuição previdenciária devida ao RPPS; a aplicação dos recursos do RPPS no mercado financeiro e de capitais de acordo com as normas do Conselho Monetário Nacional e o envio periódico de demonstrativos obrigatórios ao MPS pelos RPPS, entre eles o Demonstrativo de Resultado de Avaliação Atuarial - DRAA, o Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR e o Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR.

15.Não dispor de um CRP válido implica na imposição de severas punições ao ente federativo, pois este certificado é exigido nas seguintes situações: transferências voluntárias de recursos pela União, excetuando-se as transferências relativas às ações de educação, saúde e assistência social; celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como recebimento de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais; pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral da Previdência Social - RGPS, em razão do disposto na Lei 9.796/1999 (compensação previdenciária); e requerimentos para realização de operações de crédito interno e externo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, nos termos do art. 21, inciso VIII, da Resolução 43, de 2001, do Senado Federal.

16.Estes aspectos refletem a lógica de um arcabouço regulatório que reúne diversos elementos do que se poderia chamar “responsabilidade previdenciária”, segundo comandos da Constituição Brasileira, passando pela Lei 9.717/98, pelo Decreto 3.788/2001 e por diversas portarias do MPS.

17.O compromisso com a “responsabilidade previdenciária” é reforçado pelo mecanismo de punição, na forma de bloqueio ao acesso de canais importantes de financiamento e recebimento de recursos federais aos entes que não adotam práticas adequadas de gestão previdenciária, pois tal comportamento vai levar a desequilíbrios fiscais em algum momento do futuro. De fato, não só os comandos legais que sinalizam a estruturação do sistema de previdência pública de estados, DF e municípios, como os mecanismos de punição resultaram em aumentos de coordenação e estruturação de tal sistema.

#### 1.2. Avaliação Atuarial dos RPPS

18.A avaliação atuarial serve para dimensionar os compromissos do plano de benefícios e estabelecer o plano de custeio para um determinado plano de previdência. Em outras palavras, permite estimar quanto custa ofertar um conjunto de benefícios previdenciários para uma dada população de segurados, determinando fontes de financiamento suficientes para assegurar a cobertura desses custos, ao longo do tempo.



19.O dimensionamento do plano de benefícios tem como fundamentos três conjuntos de elementos (Nogueira, 2012):<sup>5</sup>

- A Base Normativa de Benefícios, que identifica, com base na legislação que rege o plano de previdência, a relação dos benefícios abrangidos, suas regras de concessão, períodos de carência, metodologia de cálculo e fórmula de reajuste.
- A Base Cadastral, com informações sobre características biométricas, demográficas e financeiras individuais dos segurados do plano de previdência (no caso dos RPPS, dos servidores ativos e aposentados, seus dependentes e dos pensionistas dos RPPS).
- A Base Atuarial, entendida como a projeção futura para uma série de variáveis, tais como expectativas de mortalidade, taxas de inflação, taxas de juros, entre outras, seguindo as hipóteses atuariais. A base atuarial descreve o cenário futuro projetado.

20.As considerações apresentadas por Mascarenhas, Oliveira e Caetano (2004)<sup>6</sup> ajudam a compreender a natureza estimativa da avaliação atuarial e a necessidade de dispor de informações que permitam realizar as projeções futuras com o máximo de precisão:

*“As obrigações previdenciárias analisadas não apresentam valor conhecido e data certa para o pagamento. Ou seja, elas possuem incertezas ligadas ao momento de ocorrência e ao valor do benefício. A palavra incerteza (...) deve ser entendida num sentido lato e usual e não como um termo técnico da Ciência Atuarial, já que uma situação de incerteza se caracteriza pelo total desconhecimento de evidências que permitam inferir sobre eventos probabilísticos futuros, o que não é o caso. Incerteza, aqui, tem uma acepção equivalente à palavra risco, já que são conhecidas algumas informações sobre os eventos futuros que nos permitem calcular suas esperanças matemáticas e valores presentes atuariais.*

*As incertezas relativas ao momento de ocorrência decorrem de riscos biométricos, ou seja, a data da liquidação financeira dessas obrigações é indeterminada, pois depende de eventos probabilísticos de morte ou sobrevivência dos segurados e seus beneficiários, da sua entrada em invalidez e da sua retirada do emprego, cujas distribuições de probabilidades devem ser conhecidas”.*

21.Conforme determina a Portaria MPS nº 403/2008, em seu art. 2º, as premissas, o conteúdo e os resultados da avaliação atuarial serão apresentados pelo atuário por meio dos seguintes documentos: Relatório da Avaliação Atuarial, Nota Técnica Atuarial (NTA), Parecer Atuarial e Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA):

*“VII – Avaliação Atuarial: estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano;*

*VII – Nota Técnica Atuarial: documento exclusivo de cada RPPS que descreve de forma clara e precisa as características gerais dos planos de benefícios, a formulação para o cálculo do custeio e das reservas matemáticas previdenciárias, as suas bases técnicas e premissas a serem utilizadas nos cálculos, contendo, no mínimo, os dados constantes do Anexo desta Portaria;*

*VIII – Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA: documento exclusivo de cada RPPS que registra de forma resumida as características gerais do plano e os principais resultados da avaliação atuarial;*

*IX – Parecer Atuarial: documento que apresenta, de forma conclusiva, a situação financeira e atuarial do plano, certifica a adequação da base de dados e das hipóteses utilizadas na avaliação e aponta medidas para a busca e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial”.*

<sup>5</sup> Nogueira, Narlton Gutierrez; “O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: de Princípio Constitucional a Política Pública de Estado”; Coleção Previdência Social. Série Estudos, vol. 34, Brasília, 2012.

<sup>6</sup> Mascarenhas, Roberta de Aguiar Costa; Oliveira, Antônio Mário Rattes; Caetano, Marcelo Abi-Ramia; “Análise Atuarial da Reforma da Previdência do Funcionalismo Público da União”; Coleção Previdência Social. Série Estudos, vol. 21, Brasília, 2004.



22. O art. 40 da Constituição estabelece em seu parágrafo 20 que em cada ente da federação será admitido um único RPPS e uma única unidade gestora do RPPS para os servidores públicos titulares de cargos efetivos, ressalvado os militares. Nesse ponto é importante firmar e distinguir os conceitos de RPPS, unidade gestora de RPPS, fundo previdenciário e plano previdenciário ou financeiro:

- RPPS é o sistema de previdência que assegura aos servidores públicos titulares de cargos efetivos pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte (art. 2º da Portaria MPS nº 402/2008).
- Unidade Gestora é a entidade ou órgão integrante da estrutura da administração pública responsável pela administração, gerenciamento e operacionalização do RPPS (art. 10, § 1º da Portaria MPS nº 402/2008).
- Fundo Previdenciário é o conjunto de receitas, bens, direitos e ativos de qualquer natureza, vinculados por lei à finalidade previdenciária de assegurar recursos para o pagamento de aposentadorias e pensões (art. 249 da Constituição);
- Plano Previdenciário é o sistema estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para o pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, sendo seu plano de custeio calculado segundo os diferentes regimes financeiros aplicados (art. 2º, XXI da Portaria MPS nº 402/2008).
- Plano Financeiro é o sistema estruturado para o pagamento de benefícios, admitido apenas no modelo de segregação da massa, no qual as contribuições arrecadadas não têm objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências financeiras aportadas pelo ente federativo (art. 2º, XXI da Portaria MPS nº 402/2008).

23. A Portaria MPS nº 403/2008 estabelece parâmetros técnicos para a realização dos cálculos atuariais que atestam o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS. Caso a avaliação atuarial aponte déficit, este deverá ser equacionado por segregação da massa de segurados ou por um plano de amortização, que pode ser implementado com a instituição de alíquotas de contribuição suplementares ou com aportes periódicos preestabelecidos.

24. O equacionamento do déficit atuarial pela segregação da massa de segurados, na forma permitida pela Portaria MPS 403/2008, consiste na criação de dois planos previdenciários independentes, um financiado pelos entes patrocinadores em regime de caixa (regime financeiro de repartição simples), e outro capitalizado e equilibrado financeira e atuarialmente (regime financeiro de capitalização).

25. Esse mecanismo é uma forma de gerenciar o problema previdenciário e trazer maior transparência. Entretanto, como ressalta Nogueira, 2012 (pag. 196), “como o plano de benefícios dos RPPS não comporta a prática de grandes inovações para a redução de seu custo, dado que sua configuração é de ordem constitucional, não há solução possível para o déficit atuarial que não exija a destinação de maior volume de recursos para a previdência dos servidores”.

## 2. Objetivos da Auditoria Coordenada e aspectos metodológicos

26. A presente auditoria coordenada tem como principal objetivo aprofundar o diagnóstico sobre a sustentabilidade do sistema de previdência própria de estados, DF e municípios. Foi planejada para coordenar os esforços dos tribunais de contas de estados e municípios para identificar como se estruturam as unidades gestoras dos RPPS, quais são as principais atividades que desenvolvem e quais são as suas principais fragilidades institucionais.

27. O objetivo deste relatório é, a partir de informações previdenciárias produzidas pelos RPPS, e de análises produzidas pelas equipes dos tribunais de contas que participaram da auditoria coordenada, bem como dos dados sistematizados delas decorrentes, apresentar elementos que permitam avaliar:

- a) Se a qualidade das bases cadastrais dos RPPS compromete a confiabilidade da avaliação atuarial de seus entes instituidores a partir das suas seguintes características:



- a.1. Grau de cobertura para os diferentes poderes e órgãos autônomos de seus órgãos instituidores;
- a.2. Existência de um conjunto mínimo de variáveis demográficas e financeiras na sua estrutura;
- a.3. Consistência das informações disponíveis;
- a.4. Atualização das informações disponíveis;
- b) Se elementos mínimos de boa governança e transparência estão presentes na gestão de investimentos dos recursos financeiros dos fundos capitalizados dos RPPS;
- c) Se os seguintes elementos representam limitações quanto à institucionalidade e credibilidade das avaliações atuariais, enquanto instrumentos efetivos de planejamento fiscal de longo prazo:
  - c.1. Aderência da rentabilidade das carteiras de investimentos às taxas de juros projetadas nas avaliações atuariais passadas, factibilidade dos cenários futuros projetados;
  - c.2. Existência de estudos que embasem tecnicamente as estimativas de taxas anuais de crescimento real dos salários projetadas para o futuro;
  - c.3. Factibilidade e grau de institucionalização de planos de amortização propostos pelas avaliações atuariais em casos de déficits atuariais nos planos previdenciários;
  - c.4. Contabilização de provisões matemáticas nos demonstrativos contábeis dos RPPS e de seus entes instituidores em casos de existência de déficits atuariais;
- d) Se há riscos à sustentabilidade financeira do sistema de RPPS de estados, DF e municípios.

28. Para a realização da auditoria coordenada, foram firmados em 2015 acordos de cooperação, por intermédio da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), com os Tribunais de Contas de estados, municípios e do DF, além de acordo direto entre o TCU e o Ministério da Previdência Social (MPS) para troca de informações, capacitação e implementação de ações conjuntas que possibilitem consolidar um modelo de supervisão integrada dos RPPS.

29. Dando execução ao que previam estes acordos, um curso à distância de 75 horas de duração foi ministrado entre agosto e novembro de 2015 para 149 profissionais, incluindo os membros das equipes de auditoria dos Tribunais de Contas de estados, municípios, DF e União, bem como de servidores do então MPS. Assim, a auditoria coordenada revela-se como instrumento e resultado de uma iniciativa estruturada de capacitação profissional e desenvolvimento institucional voltado para o aperfeiçoamento da fiscalização da previdência própria por parte dos tribunais de contas.

30. Entre os dias 7 e 11 de dezembro de 2015 foi realizado o workshop de planejamento, que contou com 84 participantes dos tribunais de contas de estados e de municípios e 7 participantes do TCU, coordenador dos trabalhos, além de palestrantes do então MPS, da Comissão de Valores Mobiliários e gestores de RPPS. Nesta ocasião foram consolidados os instrumentos de planejamento da auditoria coordenada, tais como matriz de planejamento e papéis de trabalho, bem como definidos os prazos de execução das auditorias nos tribunais de contas, envio de informações no formato de tabelas padrão e das matrizes de achado, para subsidiar a elaboração do relatório final consolidado.

31. Entre os dias 13 e 17 de julho foi realizado o workshop de consolidação e discussão de resultados, com 74 participantes dos tribunais de contas de estados e de municípios e 4 participantes do TCU, em que foram verificadas a consistência dos dados utilizados e a aderência das análises apresentadas pelas equipes às metodologias traçadas de forma coordenada na fase de planejamento. Foram discutidos estudos de casos e analisados padrões de resultados a serem explorados no presente resultado consolidado.



### 2.1. Representatividade da Amostra de Auditoria

32. Para a seleção da amostra foram priorizados os RPPS mais representativos em termos de número total de segurados, recursos geridos e resultado atuarial. Cada tribunal de contas definiu quantos e quais RPPS seria capaz de auditar, procurando respeitar a tais critérios de seleção. Foram auditados os RPPS de 23 Estados e 31 Municípios. Estes 54 RPPS dão cobertura a 63% do total de segurados dos RPPS de estados e municípios (representando 76%% do total de beneficiários – aposentados e pensionistas – e 57% do total de servidores ativos); o resultado atuarial acumulado dos RPPS da amostra representa 72% do resultado atuarial geral de estados e municípios (representa 72% do superávit acumulado entre os RPPS superavitários e representa 73% do déficit acumulado entre os RPPS deficitários). Dos 54 entes analisados nesta auditoria coordenada, 10 estados e 6 municípios nunca passaram por processo de auditoria direta do antigo MPS, atual MF, como demonstra a Tabela 2.<sup>7</sup>

– Estados: AC, AL, AM, AP, BA, CE, DF, ES, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, RJ, RN, RO, RR, RS, SP, TO;

– Municípios: Arapiraca - AL, Belém - PA, Belo Horizonte - MG, Boa Vista - RR, Campinas - SP, Campo Grande - MS, Cuiabá - MT, Curitiba - PR, Dourados - MS, Fortaleza - CE, Goiânia - GO, João Pessoa - PB, Londrina - PR, Macaé - RJ, Macapá - AP, Maceió - AL, Maringá - PR, Natal - RN, Niterói - RJ, Palmas - TO, Ponta Porã - MS, Porto Velho - RO, Recife - PE, Rio Branco - AC, Rio de Janeiro - RJ, Salvador - BA, São Luís - MA, Sinop - MT, Teresina - PI, Várzea Grande - MT, Vitória - ES.

Tabela 2 – Número de entes que compõem a amostra da presente auditoria coordenada classificados pela quantidade de vezes em que foram auditados pelo DRPSP ao longo do período 2010-2016.

Número de auditorias entre 2010-16	0	1	2	3	4
Estados	10	5	5	2	1
Municípios	6	16	5	3	1

Fonte: DRPSP/MF.

33. A seleção de RPPS a auditar pelo Ministério da Previdência, atribuição atualmente incorporada ao Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência com a extinção daquele em 2016, é feita com base em indicadores que combinam diferentes características dos RPPS. De 2011 a 2014 o processo de seleção seguiu a metodologia prevista na Orientação Interna nº 4/2010, seguindo o ranking criado a partir do Indicador de Planejamento de Auditoria (IPA), composto dos um conjunto de seis índices.

34. A Orientação Interna 1/2014 trouxe novas diretrizes para o processo de seleção, baseado em matriz de risco que considera duas análises: análise de indicadores (atraso na entrega do DIPR, existência de divergências entre o DIPR e o DRAA, tempo decorrido desde a última auditoria, indicador de equilíbrio atuarial, resultado financeiros DAIR x DIPR indicador de falta de repasse de recolhimento de contribuições de segurados) e o porte do RPPS. Uma descrição detalhada do processo de seleção e das motivações da estratégia de fiscalização exercida pelo Governo Federal é apresentada na peça nº 5, pgs. 4 a 9.

### 3. As bases cadastrais de servidores e beneficiários utilizadas nas avaliações atuariais

35. Um dos elementos fundamentais para a implementação de qualquer plano de previdência própria é o cadastro com informações financeiras e demográficas dos segurados vinculados ao seu ente instituidor: servidores ativos, aposentados e pensionistas. Ter um cadastro completo e

<sup>7</sup> O Departamento de Regimes de Previdência no Serviço Público (DRPSP) possui outro tipo de fiscalização, denominado auditorias indiretas, que complementa as auditorias diretas. Foge aos objetivos das descrições avaliar a extensão deste tipo de fiscalização.



atualizado é pressuposto para a efetividade de qualquer sistema de gestão e controle de pagamentos de benefícios efetuados no presente e para a confiabilidade de todas as projeções atuariais.

36. As equipes de auditoria realizaram avaliações com o objetivo de verificar a qualidade das bases cadastrais dos RPPS analisados sob quatro perspectivas: o grau de cobertura ou completude, a suficiência da estrutura, a consistência das informações disponíveis e o grau de atualização das bases cadastrais.

37. A **completude ou grau de cobertura** das bases cadastrais foi medida pelo percentual de registros existentes nestas bases frente ao universo de segurados da previdência própria de estados, DF e municípios (seções 3.1 e 3.2). A cobertura foi medida separadamente para servidores ativos, aposentados e pensionistas vinculados às categorias de órgãos/poderes listados abaixo, seguidos das notações abreviadas utilizadas de agora em diante:

- Poder Executivo (Exec);
- Poder Legislativo (Leg);
- Poder Judiciário (Jud);
- Ministério Público (MP);
- Defensoria Pública (DP);
- Tribunal de Contas (TC);

38. A **suficiência da estrutura** das bases cadastrais foi avaliada a partir da verificação da existência de um conjunto mínimo de campos com informações mínimas necessários para a realização de uma avaliação atuarial confiável (seção 3.3). Os problemas de **consistência** das bases cadastrais foram medidos como o percentual de valores inválidos ou inconsistentes frente ao total de registros existentes nas bases para algumas variáveis selecionadas (seção 3.4).

39. A **atualização** das bases cadastrais foi medida verificando as datas de realização de censos e recadastramentos, pressupostos essenciais para qualquer ente atualizar e corrigir as informações de suas bases de dados, e registrando quantas vezes os gestores dos RPPS realizaram esses procedimentos no período de 2011 a 2015 (seção 3.5).

3.1. Cobertura das bases cadastrais mantidas ou utilizadas pelas unidades gestoras dos RPPS

40. O ponto de partida para medir a completude das bases do RPPS sob a perspectiva de percentual de registros existentes nas seis categorias descritas de órgão/poder foi buscar, junto ao órgão máximo responsável pela gestão de pessoal de cada ente instituidor (secretaria de administração ou gestão de pessoal de cada estado ou município), informações sobre o total de servidores ativos, aposentados e pensionistas vinculados a cada uma dessas seis categorias, refletindo a situação mais próxima da coleta de dados (março de 2016). Este universo de pessoas foi comparado com as quantidades de registros relativos a servidores ativos, aposentados e pensionistas bases de dados disponíveis nas unidades gestoras dos RPPS naquela mesma época<sup>8</sup>.

41. Antes de avaliar as dimensões de cobertura das bases de dados expressas em percentuais do universo total segurados é importante relatar que algumas equipes de auditoria tiveram dificuldade em obter os dados junto aos entes instituidores dos RPPS, os “jurisdicionados de primeira ordem” dos tribunais de contas, para dimensionar qual seria este universo de segurados em relação ao qual se pode avaliar a completude das bases cadastrais.

ESTUDO DE CASO: dificuldades para obter o quantitativo de servidores públicos de poderes e órgãos autônomos em um importante estado da Federação.

<sup>8</sup> A informação sobre a quantidade de registros foi obtida a partir de informações prestadas pelas unidades gestoras. Como será visto à frente, sobre outras bases cadastrais foi feito um trabalho de contagem efetiva de registros.



Conforme previsto no roteiro da auditoria coordenada, por meio de ofício, foram solicitadas informações sobre a quantidade de servidores ativos, aposentados e pensionistas vinculados aos poderes executivo, legislativo e judiciário, ao Ministério Público, Defensoria e Tribunal de Contas do Estado para a Secretaria de Planejamento e Gestão (órgão responsável pela gestão de recursos humanos do estado).

Em resposta da Unidade Central de Recursos Humanos (órgão que compõe a estrutura da secretaria) aquela instituição alegou que não era responsável pela gestão do quantitativo total de servidores públicos do estado e que tais informações deveriam ser solicitadas ao RPPS.

A unidade gestora do RPPS forneceu somente o quantitativo de pessoal do poder executivo e defensoria pública, justificando que não tinha gestão sobre as informações de outros poderes e órgãos autônomos.

Diante das dificuldades encontradas, a equipe de auditoria consultou outras fontes para levantar o total de servidores do estado. O quantitativo de servidores públicos do Ministério Público Estadual foi obtido por meio do portal da transparência, no próprio site do órgão. O quantitativo de servidores públicos dos poderes legislativo e judiciário foi obtido por meio de consulta interna no próprio TCE (nos setores da casa responsáveis por auditá-los), depois foi verificado que as mesmas informações estavam disponíveis também nos portais da transparência dos respectivos poderes.

42. Em muitos casos não foi possível contornar as dificuldades, o que resultou em lacunas nas informações sobre o número de servidores ativos, aposentados e pensionistas vinculados a algumas das seis categorias de poder/órgão descritas supra, descritas a seguir de forma abreviada entre parênteses:

- **Servidores Ativos:** AM (ausências: todos exceto Exec), ES (ausência: DP), MA (ausências: Judic, MP, TC, DP), PA (ausência: DP), SP (ausências: TC, DP);
- **Aposentados:** AL (ausências: Legis, DP), AM (ausências: todos exceto Exec), BA (ausência: DP), ES (ausências: Legis, TC, DP), PA (ausências: Exec, DP), RR (ausências: Legis, TC, DP), SP (ausências: todos exceto Exec);
- **Pensionistas:** AC (ausência: DP), CE (ausências: Judic, MP), PA (ausências: Exec, Legis, Judic, DP), PE (ausência: DP), PI (ausências: Legis, MP), RR (ausência: Legis), SP (ausência: DP) Os seguintes estados apenas apresentam dados de pensionistas vinculados ao Poder Executivo: AL, AM, BA, ES, MA, MG, RJ, RN e RS.

43. A existência destas lacunas é um importante achado de auditoria que retrata a falta de transparência existente na Federação Brasileira. Se os tribunais de contas não conseguiram obter informações completas sobre o número de servidores ativos, aposentados e pensionistas, mesmo com seu peso institucional junto aos entes jurisdicionados, é porque tais informações não estão disponíveis para os gestores responsáveis pela administração dos Entes Federativos. A ausência de tais informações impede a realização de diagnósticos fundamentais, como apresentar para a sociedade qual o número exato de servidores públicos e segurados da previdência vinculados a cada poder nas diferentes esferas e poderes da Administração Pública Brasileira.

44. Em um momento em que se debate sobre a necessidade de reformas na previdência no Brasil, não contar com informações fidedignas e completas sobre o número de segurados significa iniciar um debate sem ter a exata dimensão do problema que se busca compreender, condição essencial para poder apresentar soluções adequadas e equilibradas.

45. Uma vez reconhecidas as limitações das informações disponíveis sobre o total de segurados da previdência própria vinculados aos entes federativos instituidores dos RPPS analisados, pode-se passar ao próximo passo: compreender como foram obtidas as quantidades de registros existentes nas bases cadastrais dos RPPS. Tais quantidades foram informadas às equipes de auditoria pelas unidades gestoras dos RPPS, na mesma abertura solicitada para descrever o universo de segurados.



46. Os dados de quantidades de registros nas bases cadastrais, totais de pessoas vinculadas aos entes instituidores e cobertura da base cadastral foram compilados pela equipe de coordenação<sup>9</sup> em tabelas detalhadas que estão disponíveis para consulta na seção **Erro! Fonte de referência não encontrada. Erro! Fonte de referência não encontrada. (Erro! Fonte de referência não encontrada. a Erro! Fonte de referência não encontrada.)**. Tais informações foram agregadas para permitir uma visão geral da situação, conforme apresentado na Tabela 3.

47. O número agregado de registros nas bases cadastrais disponíveis nas unidades gestoras dos RPPS representa 93% da população total mapeada. Entretanto, como será demonstrado à frente, há importantes inconsistências, lacunas e situações de superrepresentação (mais segurados nas bases cadastrais dos RPPS do que informados pelo próprio ente instituidor) nas bases de diversos RPPS. No caso de pensionistas, as inconsistências são tais que se refletem em uma superrepresentação desta categoria de segurados no agregado das bases dos RPPS.

Tabela 3 – Total de servidores ativos, aposentados e pensionistas vinculados aos entes federativos que compõem a amostra de auditoria, nas bases cadastrais dos RPPS e percentual de cobertura das bases.

	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
Total Ente	2.727.611	1.437.919	497.286	4.662.816
Base RPPS	2.459.156	1.350.116	524.636	4.333.908
Cobertura (%)	90%	94%	105%	93%

Fonte: RPPS e Secretarias de administração dos Entes. Posição: mais próximo a março de 2016. Dados tratados por TCU.

48. Para compreender a natureza de tais inconsistências e lacunas, é necessário detalhar a análise de cobertura medida pelo número de registros nas seis categorias de poder/instituições mapeadas. As informações apresentadas na Tabela 4 demonstram a existência de um claro padrão de subrepresentação da população de segurados cujo vínculo não seja com o poder executivo.

49. O padrão de subrepresentação está associado ao número de casos de bases cadastrais sem informações sobre o número de segurados com vínculos a instituições dos outros poderes<sup>10</sup>. São 29 de 55 RPPS sem registros de segurados do poder legislativo e cerca 14 em 24 RPPS sem registros de segurados do poder judiciário, defensoria pública, ministério público e tribunais de contas.

Tabela 4 - Total de servidores ativos, aposentados e pensionistas (em mil pessoas) vinculados aos entes federativos que compõem a amostra de auditoria, nas bases cadastrais dos RPPS e percentual de cobertura.

	Ativos						Aposentados						Pensionistas					
	Exec	Leg	Jud	MP	TC	DP	Exec	Leg	Jud	MP	TC	DP	Exec	Leg	Jud	MP	TC	DP
Total Ente	2.568	15,5	106,4	21,8	9,3	6,6	1.411	6,2	14,6	1,8	3,7	1,0	479	3,8	11,6	1,0	1,7	0,3
Base RPPS	2.412	8,7	21,8	7,1	2,8	6,4	1.341	3,6	3,4	0,6	1,3	0,5	507	3,5	11,2	0,8	1,5	0,2
Cobertura (%)	94%	56%	20%	33%	31%	97%	95%	57%	23%	32%	35%	48%	106%	93%	97%	77%	91%	63%
brancos/zeros		4	29	14	14	11	2	30	15	14	15	13	0	29	13	15	13	16

Fonte: RPPS e Secretarias de administração dos Entes. Posição: mais próximo a março de 2016. Dados tratados por TCU.

50. O padrão diagnosticado de ausência de dados é corroborado por meio das respostas ao questionário (peça 10) apresentado pelas equipes de auditoria às unidades gestoras: 22 RPPS auditados informaram que mantêm os dados cadastrais apenas de segurados do poder executivo de seus entes instituidores.

51. Apenas doze RPPS declararam ter acesso *on line* aos dados cadastrais, enquanto outros onze afirmaram receber relatórios mensais. Os demais RPPS auditados, segundo seus gestores, recebem

<sup>9</sup> Embora a quantidade de entes auditados seja 54, o estado do Mato Grosso do Sul trabalha com duas bases diferentes, uma para o plano previdenciário e outra para o plano financeiro. Assim, foram realizadas duas análises em relação a esse ente, resultando em um total de 55 casos de bases cadastrais analisadas.

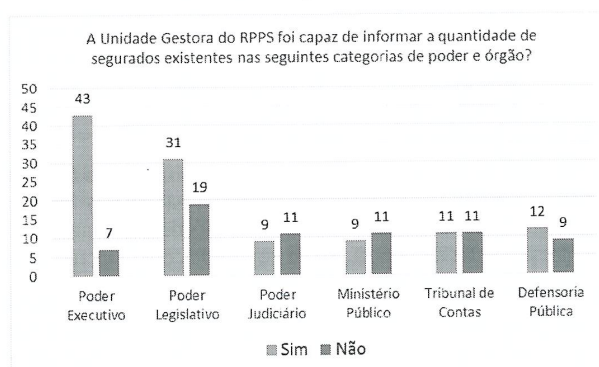
<sup>10</sup> Não são contados os casos em que a categoria de instituição ou poder não existe no ente como, por exemplo, é o caso de poder judiciário nos municípios. Para uma visão de cada RPPS seção **Erro! Fonte de referência não encontrada. Erro! Fonte de referência não encontrada. (Erro! Fonte de referência não encontrada. a Erro! Fonte de referência não encontrada.)**.



relatórios em periodicidade maior que a mensal ou não recebem nenhum relatório, sendo que sete RPPS afirmaram não ter uma base cadastral adequada de seus segurados (peça 10). O reflexo imediato disto é o baixo nível conhecimento institucional sobre características básicas da população de segurados por parte da unidade gestora do RPPS.

52. Exemplo deste baixo nível de conhecimento é demonstrado por meio do gráfico a seguir (peça 9, pg. 12): inquiridas formalmente pelas equipes de auditoria sobre a quantidade de segurados proveniente das seis categorias de poder ou instituição mapeadas, na maioria dos casos aplicáveis as unidades gestoras não foram capazes de prestar as informações<sup>11</sup> sobre o quantitativo de segurados provenientes de órgãos que não pertencem ao poder executivo. Além disso, em 14% das situações, não foram capazes nem mesmo de prestar tais informações sobre o poder executivo. Em todos estes casos as equipes de auditoria tiveram que buscar informações diretamente com os respectivos poderes ou órgãos.

Gráfico 2 – Situações em que a unidade gestora não foi capaz de informar a quantidade de segurados por poder ou órgão



Fonte: Formulários eletrônicos – respostas dos RPPS aos tribunais de contas. Dados tratados por TCU.

53. Assim, em função destas e de outras limitações, as equipes de auditoria verificam que em 25 dos RPPS auditados, a base cadastral do RPPS não apresenta elementos mínimos necessários para a realização das avaliações atuariais<sup>12</sup>. Ao longo dos trabalhos de campo, foram relatadas diversas situações em que há uma diferença significativa entre a base de dados que fica com a unidade gestora do RPPS e a que efetivamente é utilizada nas avaliações atuariais (peça 9, pgs. 6-9). É prática entre tais unidades gestoras a solicitação de bases de dados em formatos especificados pelo atuário responsável pela avaliação atuarial a todos os órgãos vinculados aos entes, como parte da “preparação” para a realização da avaliação atuarial.

### 3.2. Cobertura declarada das bases cadastrais utilizadas nas avaliações atuariais de 2015

54. A partir desse diagnóstico sobre a precariedade das bases de dados disponíveis nos RPPS (“Base RPPS”) e tendo em vista o procedimento de coleta e repasse de informações para os atuários responsáveis, foi necessário centrar as análises sobre as bases de dados efetivamente utilizadas nas avaliações atuariais, de modo a poder cumprir com o objetivo traçado no planejamento: avaliar se

<sup>11</sup> Em todos os casos foi dado prazo para resposta, geralmente de 15 dias. Nos RPPS de municípios não há Defensoria Pública Ministério Público nem Tribunal de Contas (exceto Rio de Janeiro –RJ, que possui tribunal de contas).

<sup>12</sup> Outras informações consolidadas corroboram a constatação de inadequação das bases cadastrais disponíveis nos RPPS: 28 unidades gestoras não dispõem de banco de dados atualizado com informações cadastrais, funcionais e financeiras dos segurados do RPPS; em 38 unidades gestoras, há baixo nível de interação dos bancos de dados do RPPS com os dos entes;



os dados cadastrais utilizados nas avaliações atuariais comprometem a confiabilidade destes estudos. Tais bases dados, de agora em diante são denominadas “Base DRAA”.

55. É importante observar que as duas bases cadastrais referem-se a datas diferentes: a base RPPS é uma descrição da situação verificada na época dos trabalhos de campo da auditoria (1º semestre/2016) e a base DRAA é descrita na avaliação atuarial de 2015 de cada RPPS. Geralmente esta é mais antiga que aquela. Sendo assim, a descrição do universo de segurados foi realizada em datas diferentes, sempre refletindo a posição mais próxima para a qual haviam dados disponíveis<sup>13</sup>.

56. Ao analisar apenas os resultados agregados das quantidades declaradas pelos RPPS de segurados existentes nas bases enviadas aos atuários, tal como apresentado por meio da Tabela 5, o leitor verifica que o grau de cobertura das bases enviadas aos atuários é superior ao das bases de dados de posse dos RPPS (ver Tabela 4). Se as informações apresentadas pelos RPPS forem fidedignas, a base agregada representa a quase integralidade o universo de segurados. Do ponto de vista agregado, a inconsistência de superrepresentação de pensionistas desaparece, entretanto o este fenômeno de superrepresentação passa a ocorrer com os aposentados.

Tabela 5 - Total de servidores ativos, aposentados e pensionistas vinculados aos entes federativos que compõem a amostra de auditoria, nas bases cadastrais utilizadas nas avaliações atuariais de 2015, e percentual de cobertura.

	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
Total Entes	2.744.524	1.447.444	475.762	4.667.730
Base DRAA	2.688.882	1.519.950	471.412	4.680.244
Cobertura (%)	98%	105%	99%	100%

Fonte: RPPS e Secretarias de administração dos Entes. Posição: mais próximo o possível à data da avaliação atuarial de 2015.

Dados tratados por TCU.

57. Entretanto, mesmo do ponto de vista agregado, quando a cobertura das bases é analisada para as seis categorias de poderes ou órgãos autônomos mapeados, é possível perceber que persistem os problemas de ausência de dados já detectados nas bases dos RPPS. Como demonstram as informações da Tabela 6, as bases de dados utilizadas nas avaliações atuariais de 2015 apresentam um padrão de subrepresentação de servidores ativos, aposentados e pensionistas vinculados a outros órgãos/poderes que não o executivo.

58. A não existência de informações sobre o poder Legislativo nas bases DRAA ocorre com frequência superior à duas vezes a de todas as outras categorias para todos os tipos de segurados. A contagem do número de RPPS em cujas bases cadastrais não há informações disponíveis para cada categoria de segurados demonstra uma das causas da subrepresentação agregada nestas categorias.

Tabela 6 - Total de servidores ativos, aposentados e pensionistas (em mil pessoas) vinculados aos entes federativos que compõem a amostra de auditoria, nas bases cadastrais utilizadas na avaliação atuarial e percentual de cobertura.

	Ativos						Aposentados						Pensionistas					
	Exec.	Leg.	Jud.	MP	TC	DP	Exec.	Leg.	Jud.	MP	TC	DP	Exec.	Leg.	Jud.	MP	TC	DP
total	2556,3	16,3	128,8	26,0	10,5	6,7	1409,1	7,1	23,1	2,5	4,6	1,0	463,9	2,1	7,9	0,8	0,9	0,1
base DRAA	2559,8	13,5	79,9	18,9	9,6	7,2	1484,7	5,9	21,6	2,3	4,5	1,1	457,0	3,3	9,2	0,9	0,9	0,2
cobertura	100%	83%	62%	73%	91%	108%	105%	83%	94%	92%	97%	103%	99%	156%	116%	112%	100%	115%
branco/zero	1	23	8	8	8	9	1	31	10	9	10	12	1	35	14	14	14	15

Fonte: RPPS e Secretarias de administração dos Entes. Posição: mais próximo o possível à data da avaliação atuarial de 2015. Dados tratados por TCU.

59. A outra perspectiva de detalhamento dos dados, a cobertura das bases cadastrais por ente auditado, corrobora a conclusão de que a aparente situação de fidedignidade das bases do ponto de

<sup>13</sup> Nas tabelas analíticas apresentadas na seção **Erro! Fonte de referência não encontrada.** (anexos), as datas a que se referem as bases são apresentadas. A diferença total de segurados informados pelos entes nas datas relativas às bases “DRAA” e “RPPS” é de menos de 4.914 segurados ou 0,1% do universo mapeado.



vista agregado não é real, pois não ocorre no nível individual das bases de dados: há 10 casos em 55 RPPS analisados com cobertura da base cadastral utilizada no DRAA inferior a 95% do total de segurados e seis casos com cobertura superior a 105%<sup>14</sup>. Os dados por ente são apresentados na Tabela 8, coluna “Declarado” e são comparados com contagens de registros na seção seguinte (para dados com detalhamento por tipo de segurado, ver **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, seção **Erro! Fonte de referência não encontrada. Erro! Fonte de referência não encontrada.**).

60. Há ainda que considerar os casos em que é possível que limitações na obtenção dos dados gerem uma aparente situação de cobertura total. Tome-se como exemplo o Estado do Amazonas: tanto no universo de servidores mapeados como na base cadastral só há dados do poder executivo. As situações específicas de cobertura de cada base cadastral estão sendo tratadas nos relatórios dos tribunais de contas que as auditaram.

61. Antes de seguir na apresentação do diagnóstico realizado é importante explorar as consequências das situações de sub e superrepresentação das bases cadastrais em termos de comprometimento da confiabilidade das projeções atuariais. As bases cadastrais são a base para as projeções mais importantes de receitas e despesas em uma avaliação atuarial. Caso o atuário conheça a quantidade exata de segurados (por exemplo, através de informações dadas diretamente pelo ente federativo que o contratou), caso a base cadastral não possua 100% dos registros de alguma destas categorias de segurados, o atuário procede à exclusão (no caso de superrepresentação) ou inclusão de registros (no caso de subrepresentação).

62. Por exemplo, caso seja informado ao atuário que há 100 mil servidores ativos e na base cadastral, o atuário cria 20 mil registros fictícios imputando a estes registros valores médios de salário, idade, etc. Estes 20 mil “servidores virtuais” ajudam a ter projeções que representem uma situação mais próxima do universo verdadeiro do que se forem feitas projeções apenas para os 80 mil servidores mapeados na base cadastral, situação em que haveria um problema geral de escala da ordem de 20% no resultado atuarial projetado.

63. Não dispor de informações precisas de segurados por órgão/poder limita a capacidade de imputar variáveis importantes como salário ou tempo para aposentadoria. No caso de salários médios, vale explorar a situação com dados da União. A despesa média mensal individual por tipo de vínculo para os servidores ativos do Legislativo, Judiciário e Ministério Público é em média 47% maior que os do Executivo. Para aposentados é em média 218% superior naquelas 3 categorias que no Executivo e aposentados é 96% maior<sup>15</sup>.

### 3.2.1. Contagem de Registros das bases cadastrais

64. A metodologia definida no planejamento da auditoria previu mais uma etapa de conferência para aferir o grau de cobertura das bases cadastrais: a contagem de registros efetivamente existentes nas cópias dos arquivos que continham as bases enviadas aos atuários para elaboração das avaliações atuariais de 2015, encaminhadas para as equipes de auditoria.

65. O grau de cobertura medido pela contagem de registros existentes nos arquivos enviados aos atuários, ao ser comparado ao obtido com a descrição das bases, serve para aferir a fidedignidade das descrições oferecidas pelas unidades gestoras sobre o conteúdo das bases cadastrais. A análise realizada a partir da contagem de registros é a que revela a real cobertura das bases encaminhadas aos atuários. Em função de limitações nas bases de dados (ausências do campo que descreve o

<sup>14</sup> A cobertura do DF é 94,5% e aparece com 95% por arredondamento. As duas bases do MS possuem cobertura inferior a 95% e são contadas separadamente.

<sup>15</sup> A despesa média por poder corresponde à despesa por situação de vínculo (Ativo, Aposentados e Pensionista-Beneficiários) dividida pelo número de servidores por situação de vínculo. Enquanto a despesa média para o Poder Executivo em 2014 era, respectivamente para ativos, aposentados e pensionistas de R\$ 9.921, R\$ 6.535 e R\$ 8.748, no Ministério Público era R\$ 13.980, R\$ 17.659 e R\$ 15.608, no Poder Legislativo R\$ 14.725, R\$ 23.358 e R\$ 18.459 e no Poder Judiciário R\$ 14.981, R\$ 18.312 e R\$ 17.427. (peça 11, p. 41)



órgão a que o segurado está vinculado, como será demonstrado à frente). Assim, a contagem de registros não permite realizar a análise por órgão/poder como feito de forma detalhada nas etapas anteriores.

66.A Tabela 7 permite comparar, de forma agregada para estados e municípios que estão na amostra de auditoria, o número de segurados existentes nos entes segundo informado aos tribunais de contas (coluna “Ente”), o número de registros nas bases DRAA segundo declarado pelas unidades gestoras e por contagem de registros de cópias das bases de dados enviadas aos atuários para elaboração das avaliações atuárias de 2015.

Tabela 7 – Comparações com o número de segurados existentes nos entes segundo informado aos TCs.

	Servidores Ativos			Aposentados			Pensionistas			Total de Segurados			
	Ente	Declarado	Contagem	Ente	Declarado	Contagem	Ente	Declarado	Contagem	Ente	Declarado	Contagem	no DRAA
Estados	2.250.877	2.204.763	2.006.950	1.284.253	1.357.893	1.244.983	426.130	425.290	444.660	3.961.260	3.987.946	3.696.593	3.806.039
Municípios	493.647	484.119	436.619	163.191	162.057	171.483	49.632	46.122	44.746	706.470	692.298	652.848	656.349
Todos	2.744.524	2.688.882	2.443.569	1.447.444	1.519.950	1.416.466	475.762	471.412	489.406	4.667.730	4.680.244	4.349.441	4.462.388

Fonte: RPPS e Secretarias de administração dos Entes. Posição: mais próximo o possível à data da avaliação atuarial de 2015. Dados tratados por TCU.

67.Os números agregados apresentados por meio da Tabela 7 permitem comparar os totais agregados de tipos de segurados a partir das diversas fontes e métodos de apuração utilizados. Poderiam ser utilizados para medir o sub-dimensionamento geral da base de projeções para as avaliações atuárias, caso fosse efetivamente o resultado de uma base individual. Entretanto, por representarem os valores agregados de várias bases cadastrais, a subcobertura de algumas bases compensa a supercobertura de outras ao realizar uma soma agregada. Assim, há que se considerar a situação individual de supercobertura ou subcobertura por base cadastral para depois agregar os valores. A Tabela 8 apresenta a situação por ente analisado.



Tabela 8 – Total de segurados vinculados a cada ente federativo que compõe a amostra de auditoria, segundo informações prestadas aos Tribunais de Contas e quantidades que constam na avaliação atuarial. Grau de cobertura das bases cadastrais utilizadas nas avaliações atuariais de 2015: declarado e por contagem de registros.

Estados	total de segurados			Municípios	total de segurados		
	Ente	Declarado	Contagem		Ente	Declarado	Contagem
AC	38.884	36.736	38.828	Arapiraca - AL	6.878	6.984	-
AL	72.879	70.627	70.400	Belém - PA	21.439	21.231	21.231
AM	79.408	79.408	-	Belo Horizonte - MG	48.960	48.960	53.354
AP	27.480	27.410	27.462	Boa Vista - RR	6.104	5.796	5.796
BA	248.682	261.160	238.108	Campinas - SP	23.139	23.755	23.755
CE	74.208	139.901	140.812	Campo Grande - MS	21.145	21.031	21.145
DF	149.695	141.508	110.117	Cuiabá - MT	11.821	11.830	11.830
ES	74.777	74.355	33.922	Curitiba - PR	46.058	46.377	46.377
MA	97.605	95.613	97.604	Dourados - MS	5.113	4.847	1.693
MG	477.592	477.592	437.738	Fortaleza - CE	41.640	41.640	41.640
MS	68.454	41.957	68.409	Goiânia - GO	37.113	37.113	37.178
MT	81.861	82.535	82.536	João Pessoa - PB	14.212	14.111	14.114
PA	115.118	137.881	137.881	Londrina - PR	12.394	12.267	12.267
PB	95.832	93.155	96.019	Macaé - RJ	15.997	15.997	15.997
PE	191.033	196.920	91.877	Macapá - AP	7.183	7.235	7.236
PI	89.482	87.621	87.632	Maceió - AL	18.331	18.331	-
RJ	454.260	454.260	454.260	Maringá - PR	12.665	12.759	13.192
RN	108.015	103.344	103.104	Natal - RN	16.817	17.515	16.803
RO	55.223	59.005	59.005	Niterói - RJ	15.011	15.011	15.011
RR	16.750	19.279	19.279	Palmas - TO	8.618	8.115	517
RS	331.508	331.491	331.491	Ponta Porã - MS	2.365	2.365	2.365
SP	963.903	931.078	931.078	Porto Velho - RO	12.108	13.476	7.763
TO	48.611	45.110	39.031	Recife - PE	27.868	27.845	27.720
				Rio Branco - AC	4.174	4.150	2.252
				Rio de Janeiro - RJ	179.176	174.376	174.376
				Salvador - BA	32.790	32.540	32.540
				São Luís - MA	17.952	17.376	17.813
				Sinop - MT	3.060	3.086	3.086
				Teresina - PI	17.399	17.685	17.685
				Várzea Grande - MT	4.600	4.092	4.092
				Vitória - ES	14.340	4.402	4.020

Fonte: RPPS e Secretarias de administração dos Entes. Posição: mais próximo o possível à data da avaliação atuarial de 2015. Dados tratados por TCU.

68. A partir dos dados apresentados na Tabela 8, em que são apresentadas as supercoberturas e subcoberturas apuradas por ente, é possível computar a situação agregada para o conjunto das bases cadastrais. Como demonstram os resultados consolidados na Tabela 9, para descrever fidedignamente o universo de segurados tal como informado pelos entes aos tribunais de contas no âmbito desta auditoria coordenada a partir das bases cadastrais, seria necessário criar 366.528 registros (9% do total de segurados: incluir 239.962 servidores ativos, 113.673 aposentados, e 12.893 pensionistas) e excluir 152.856 registros (3% do total de segurados: excluir 10.495 servidores ativos, 109.263 aposentados e 33.098 pensionistas)<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Por questões de conservadorismo, os casos de Amazonas, Maceió – AL e Arapiraca – AL não entram no cálculo de subcobertura, pois as bases não estavam disponíveis para contagem.



Tabela 9 – Totais de subcobertura e supercobertura calculados entre a quantidade de segurados informada pelos entes aos TCs e a contagem de registros nas bases DRAA.

	Informações dos Entes				Contagem de registros			
	ativos	apos	pens	total	ativos	apos	pens	total
Estados	2.250.877	1.284.253	426.130	3.961.260	2.006.950	1.244.983	444.660	3.696.593
Municípios	493.647	163.191	49.632	706.470	436.619	171.483	44.746	652.848
Todos	2.744.524	1.447.444	475.762	4.667.730	2.443.569	1.416.466	489.406	4.349.441

	sub-cobertura				super-cobertura			
	ativos	apos	pens	total	ativos	apos	pens	total
Estados	199.823	111.979	8.490	320.292	8.706	94.242	32.085	135.033
Municípios	40.139	1.694	4.403	46.236	1.789	15.021	1.013	17.823
Todos	239.962	113.673	12.893	366.528	10.495	109.263	33.098	152.856
Distorção (%)	9%	8%	3%	8%	0%	8%	7%	3%

Fonte: RPPS e Secretarias de administração dos Entes. Posição: mais próximo o possível à data da avaliação atuarial de 2015. Dados tratados por TCU.

69. Em que pesem as limitações das informações apresentadas pelos entes auditados aos tribunais de contas sobre o universo de segurados de sua previdência própria, como demonstrado nos itens 42 e **Erro! Fonte de referência não encontrada.** do relatório, tais informações são a descrição mais confiável possível de obter para este universo. Sendo assim, os valores de subcobertura e de supercobertura apresentados na Tabela 9 são a melhor medida possível de obter para estimar a limitação que as bases cadastrais apresentam para descrever de forma completa o universo de segurados da previdência própria dos entes auditados.

### 3.2.2. A quantidade de segurados informadas nas avaliações atuariais

70. Uma vez conhecidos os totais de segurados nos entes e a situação de cobertura das bases cadastrais em relação a tal universo, é possível verificar se as bases cadastrais são suficientes para descrever a quantidade de segurados informados nas avaliações atuariais. Como demonstra a Tabela 10, na maioria dos casos as quantidades totais de segurados situam-se dentro de uma faixa de 10% do total informado pelos entes aos tribunais de contas. Os seguintes entes situam-se fora desta faixa (após o ente apresenta-se, em parênteses, a razão entre a quantidade de segurados na avaliação atuarial e a informada pelos entes, expressa em percentual): CE (189%), Belo Horizonte –MG (15%), Salvador (65%), Várzea Grande – MT (77%), PA (120%), João Pessoa – PB (85%) e AM (115%).



Tabela 10 – Totais de segurados informados pelos entes aos TCs e que constam nos relatórios de avaliação atuarial de 2015. Razão entre estes valores e aqueles, em %.

Estados	Ente	Avaliação	%	Municípios	Ente	Avaliação	%
AC	38.884	38.869	100%	Arapiraca - AL	6.878	6.400	93%
AL	72.879	66.627	91%	Belém - PA	21.439	21.231	99%
AM	79.408	91.297	115%	Belo Horizonte - MG	48.960	7.327	15%
AP	27.480	27.410	100%	Boa Vista - RR	6.104	5.820	95%
BA	248.682	242.133	97%	Campinas - SP	23.139	23.725	103%
CE	74.208	139.902	189%	Campo Grande - MS	21.145	21.031	99%
DF	149.695	141.508	95%	Cuiabá - MT	11.821	11.947	101%
ES	74.777	74.174	99%	Curitiba - PR	46.058	46.377	101%
MA	97.605	107.663	110%	Dourados - MS	5.113	4.847	95%
MG	477.592	477.592	100%	Fortaleza - CE	41.640	40.170	96%
MS	68.454	68.429	100%	Goânia - GO	37.113	37.406	101%
MT	81.861	83.664	102%	João Pessoa - PB	14.212	12.012	85%
PA	115.118	137.881	120%	Londrina - PR	12.394	12.267	99%
PB	95.832	93.152	97%	Macacé - RJ	15.997	15.996	100%
PE	191.033	191.033	100%	Macapá - AP	7.183	7.235	101%
PI	89.482	88.913	99%	Maceió - AL	18.331	18.331	100%
RJ	454.260	458.851	101%	Maringá - PR	12.665	12.759	101%
RN	108.015	103.344	96%	Natal - RN	16.817	17.515	104%
RO	55.223	59.005	107%	Niterói - RJ	15.011	15.045	100%
RR	16.750	17.736	106%	Palmas - TO	8.618	8.115	94%
RS	331.508	331.490	100%	Ponta Porã - MS	2.365	2.365	100%
SP	963.903	961.971	100%	Porto Velho - RO	12.108	13.180	109%
TO	48.611	44.925	92%	Recife - PE	27.868	27.663	99%
				Rio Branco - AC	4.174	4.202	101%
				Rio de Janeiro - RJ	179.176	174.376	97%
				Salvador - BA	32.790	21.283	65%
				São Luís - MA	17.952	17.952	100%
				Sinop - MT	3.060	3.086	101%
				Teresina - PI	17.399	17.746	102%
				Várzea Grande - MT	4.600	3.564	77%
				Vitória - ES	14.340	14.388	100%

Obs: para SP e RN os dados são da avaliação atuarial de 2014, pois não enviaram avaliação de 2015 ao Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência.

Fonte: RPPS e Secretarias de administração dos Entes. Posição: mais próximo o possível à data da avaliação atuarial de 2015. Dados tratados por TCU.

71. Uma vez descritas as quantidades de segurados que são utilizadas nas projeções realizadas nas avaliações atuariais, é possível apresentar uma medida objetiva do grau de supercobertura ou subcobertura existente nas bases cadastrais em relação às quantidades de servidores ativos, aposentados e pensionistas que efetivamente foram utilizados como base de projeção para os cálculos e estimativas realizados nas avaliações atuariais de 2015. Este valor é obtido de forma análoga ao da análise anterior, calculando a falta ou o excesso de registros por ente e consolidando as duas situações em separado, para evitar que supercoberturas em algumas bases compensem subcoberturas em outras.



Tabela 11 – Quantidades agregadas de servidores ativos, aposentados e pensionistas efetivamente utilizados nas avaliações atuariais de 2015 e número de registros contados nas bases DRAA.

	Avaliação Atuarial 2015				Contagem			
	ativo	apos	pens	total	ativo	apos	pens	total
Estados	2.223.351	1.381.652	442.566	4.047.569	2.006.950	1.244.983	444.660	3.696.593
Municípios	452.592	152.373	40.396	645.361	436.619	171.483	44.746	652.848
Todos	2.675.943	1.534.025	482.962	4.692.930	2.443.569	1.416.466	489.406	4.349.441

	sub-cobertura				super-cobertura			
	ativo	apos	pens	total	ativo	apos	pens	total
Estados	158.648	125.206	4.682	268.825	5.523	10.223	13.111	9.146
Municípios	32.215	1.383	834	29.802	34.769	25.413	6.468	62.020
Todos	190.863	126.589	5.516	298.627	40.292	35.636	19.579	71.166
Distorção (%)	7%	8%	1%	6%	2%	3%	4%	2%

Obs: para SP e RN os dados são da avaliação atuarial de 2014, pois não enviaram avaliação de 2015 ao Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência.

Fonte: RPPS e Secretarias de administração dos Entes. Posição: mais próximo o possível à data da avaliação atuarial de 2015. Dados tratados por TCU.

72. Assim, é possível concluir que foi necessário criar 298.627 registros (6% do total de segurados: incluir 190.863 servidores ativos, 126.589 aposentados e 5.516 pensionistas) e excluir 71.166 registros (2% do total de segurados: excluir 40.292 servidores ativos, 35.636 aposentados e 19.579 pensionistas) para descrever o universo de segurados utilizados como base para todas as projeções realizadas no âmbito das avaliações atuariais de 2015<sup>17</sup>.

73. Para compreender a situação de fidedignidade da base cadastral em cada avaliação atuarial deve-se trabalhar com as medidas por base e por tipo de segurados, utilizando os dados da **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, em anexo. Em termos agregados, os valores de subcobertura e de supercobertura apresentados na Tabela 11 são a melhor medida possível de obter para estimar a limitação que as bases cadastrais apresentam para descrever de forma completa o universo de segurados utilizados nas avaliações atuariais dos entes auditados. A “falta de completude” ou “falta de fidedignidade” global é da ordem de 8% do total de registros, sendo necessário criar 6% do total de registros e excluir 2%.

### 3.3. Estrutura das bases cadastrais utilizadas na elaboração das avaliações atuariais de 2015

74. A análise de cobertura apresentada até aqui considerou a existência de registros completos (ou o excesso de registros, que pode ocorrer em função de duplicidades nas bases de dados ou mesmo ser apenas aparente, em função de limitações na descrição do universo de segurados, apresentadas nos itens 42 e **Erro! Fonte de referência não encontrada.** do relatório). A partir deste ponto serão investigadas as situações em que não há variáveis com valores válidos nos registros existentes nos bancos de dados.

75. A primeira situação investigada foi a ausência de campos que descrevam algumas variáveis selecionadas nas bases de dados. O conjunto mínimo de variáveis demográficas e financeiras que devem constar das bases cadastrais utilizadas em uma avaliação atuarial completa e confiável foi definido considerando sugestões da DRPSP, a partir do modelo sugerido no sítio da Previdência Social (peça 8, disponível também por meio do link <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Layout-BaseDeDados.xls>), bem como estudo elaborado por servidores do Ministério da Previdência Social (peça 7, p. 21-28), com alguns acréscimos e supressões. Tal conjunto de informações é apresentado a seguir.

<sup>17</sup> Ressalvados os casos de SP e RN, em que se utilizou a avaliação atuarial de 2014, pois estes não enviaram avaliação de 2015 ao Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência. Ressalvados os casos de AM, Arapiraca - AL e Maceió - AL, que não foram computados no cálculo de cobertura das bases cadastrais por não ter sido possível fazer contagem de registros para estas bases.



Tabela 12 – Informações verificadas na análise da estrutura das bases de dados

Base de Servidores	Base de Aposentados	Base de Pensionistas
S1: Órgão	A1: Órgão	P1: Órgão
S2: Matrícula	A2: Matrícula	P2: Matrícula do Instituidor
S3: Sexo	A3: Sexo	P3: Cargo do instituidor
S4: Estado civil	A4: Estado civil	P4: Matrícula do pensionista
S5: Data de nascimento	A5: Data de nascimento	P5: Sexo do pensionista
S6: Carreira	A6: Cargo	P6: Data de nascimento do pensionista
S7: Cargo	A7: Data de início do benefício	P7: Grau de parentesco com o instituidor
S8: Data de ingresso no ente	A8: Tipo do benefício	P8: Data de início do benefício
S9: Data de ingresso no cargo	A9: Condição do aposentado (válido/inválido)	P9: Valor da pensão
S10: Data de ingresso na carreira	A10: Valor do benefício	P10: Condição do pensionista (válido/inválido)
S11: Tempo de contribuição para o RGPS	A11: Data de ingresso no ente	
S12: Tempo de contribuição para outros RPPS	A12: Tempo de contribuição para o RGPS	
S13: Remuneração para efeito de contribuição	A13: Tempo de contribuição para outros RPPS	
S14: Data de nascimento do cônjuge	A14: Valor mensal da compensação previdenciária	
S15: Número de dependentes	A15: Data de nascimento do cônjuge	
	A16: Número de dependentes	

76. Para avaliar a estrutura da base cadastral, as equipes solicitaram aos RPPS que informassem quais campos desse conjunto mínimo estavam presentes nas bases de dados utilizadas para a avaliação atuarial (base DRAA), seguindo o mesmo detalhamento por poder ou órgão autônomo (Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública) das análises anteriores.

77. Foram realizados dois processos de contagem de existência de campos. O primeiro, relacionado ao número de entes em cuja base DRAA há ao menos um dos poderes/órgãos que contém determinado campo. O segundo, relacionado ao número de total de registros que contém cada um dos campos descrevendo as variáveis apresentadas na Tabela 12: em cada base DRAA, sempre que um campo foi informado como existente em determinado órgão/poder, foi computado um número de registros equivalente ao número de pessoas a este vinculados. O total de registros que contém cada campo foi então somado para todas as bases.

78. Após realizadas as contagens agregadas, foi calculado o percentual de registros em relação ao total de segurados<sup>18</sup> para os quais há campos que representam cada uma das variáveis investigadas e o percentual de entes (em relação ao total de 54) para os quais, em ao menos um dos órgãos/poderes analisados, há campos que representam cada uma das variáveis investigadas. Os resultados são apresentados na Tabela 13 em ordem crescente de ocorrência dos campos.

<sup>18</sup> A quantidade total de segurados mapeados nos entes foi descrita por meio da Tabela 5: 2.744.524 ativos, 1.447.444 aposentados e 475.762 pensionistas.



Tabela 13 – Total de ocorrência de registros com campos para as variáveis indicadas nas bases DRAA, em relação ao total de segurados por categoria. Total de entes em cujas bases há campos existentes para cada variável.

Servidores Ativos total = 2.744.524	Registros		Entes	Aposentados total = 1.447.444	Registros		Entes	Pensionistas total = 475.562	Registros		Entes
	total	%			total	%			total	%	
S15 - Número de dependentes	691.550	25%	30	A14 - Valor mensal compens. previd.	260.537	18%	16	P3 - Cargo do instituidor	154.672	33%	23
S12 - Tempo de contr. p/ outros RPPS	735.984	27%	22	A13 - Tempo de contrib. p/ outros RPPS	304.000	21%	18	P2 - Matrícula do instituidor	264.648	56%	40
S11 - Tempo de contrib. p/ o RGPS	894.072	33%	27	A12 - Tempo de contribuição para o RGPS	415.119	29%	21	P1 - Órgão	264.914	56%	30
S10 - Data de ingresso na carreira	947.222	35%	14	A16 - Número de dependentes	439.936	30%	30	P4 - Matrícula do pensionista	309.919	65%	40
S14 - Data de nascimento do cônjuge	1.197.418	44%	30	A-9 Condição do aposentado	723.419	50%	29	P7 - Grau de parentesco c/ instituidor	338.219	71%	23
S6 - Carreira	1.329.990	48%	22	A15 - Data de nascimento do cônjuge	830.046	57%	31	P10 - Condição do pensionista	359.855	76%	31
S7 - Cargo	1.751.366	64%	38	A11 - Data de ingresso no ente	852.609	59%	24	P8 - Data de início do benefício	397.944	84%	49
S9 - Data de ingresso no cargo	1.795.910	65%	30	A6 - Cargo	864.123	60%	26	P5 - Sexo do pensionista	420.573	88%	49
S4 - Estado civil	1.840.082	67%	39	A4 - Estado civil	1.106.589	76%	40	P6 - Data de nascim. do pensionista	420.731	88%	50
S8 - Data de ingresso no ente	2.065.146	75%	47	A-8 Tipo do benefício	1.218.744	84%	42	P9 - Valor da pensão	422.728	89%	54
S1 - Órgão	2.065.939	75%	42	A1 - Órgão	1.229.835	85%	33				
S13 - Remuneração p/ efeito contrib.	2.134.855	78%	48	A7 - Data de início do benefício	1.308.191	90%	46				
S2 - Matrícula	2.179.027	79%	48	A10 - Valor do benefício	1.313.224	91%	49				
S3 - Sexo	2.179.027	79%	49	A3 - Sexo	1.334.993	92%	50				
S5 - Data de nascimento	2.179.027	79%	49	A2 - Matrícula	1.335.097	92%	49				
				A5 - Data de nascimento	1.335.097	92%	50				

Fonte: RPPS e Secretarias de administração dos Entes. Posição: mais próximo o possível à data da avaliação atuarial de 2015. Dados tratados por TCU.

79. Os dados permitem verificar, por exemplo que há entes em cujas bases não há campos para descrever a remuneração ou benefício pago aos segurados. As ausências de campos como “S13 – Remuneração para efeito de contribuição” (6 entes), “A10 – Valor do benefício” (5 entes), representam limitações à capacidade de um RPPS em implementar controles financeiros no presente, como aferir se os valores que estão sendo recolhidos como contribuições e pagos como benefícios pelos diferentes órgãos da administração situam-se dentro de faixas esperadas.

### 3.4. Consistência das bases cadastrais utilizadas na elaboração das avaliações atuariais de 2015

80. A análise de estrutura da base de dados foi uma etapa importante para compreender melhor a situação. Entretanto, depende da fidedignidade da descrição realizada pelas unidades gestoras e das informações sobre quantidade de segurados vinculados aos diferentes órgãos/poderes. Diante das evidências da fragilidade de algumas destas informações, a análise de estrutura foi importante como elemento prospectivo, mas não deve ser usada como medida objetiva para avaliar limitações na confiabilidade das avaliações atuariais.

81. A base de aferição para a análise de completude e consistência dos dados disponíveis tendo em vista a confiabilidade das avaliações atuariais é o total de registros existentes nas bases enviadas aos atuários, a contagem apresentada na Tabela 11 (contagem de registros por ente apresentada na Tabela 8). Assim, para cada uma das variáveis apresentadas na Tabela 12, foram contados a quantidade de registros, de um total contado de 4.349.441 registros, sendo 2.443.569 servidores ativos, 1.416.466 aposentados e 489.406 pensionistas em que o campo relativo a cada uma delas estava em branco, apresentava valores nulos ou inconsistentes<sup>19</sup>. Foram aplicados testes para detectar as seguintes inconsistências:

- S1: Salário de contribuição inferior ao salário mínimo federal;
- S2: Salário acima do teto constitucional;
- S3: Ativos com estado civil "casados" ou "união estável" sem data de nascimento do Cônjuge;
- S4: Admissão após a Constituição de 1988 e idade na posse inferior a 18 anos;
- S5: Admissão antes da Constituição de 1988 e idade na posse inferior a 14 anos;
- S6: Idade maior que 75 anos;
- S7: Idade maior que 75 anos na data de ingresso no ente;
- A1: Salário de benefício inferior ao salário mínimo federal;

<sup>19</sup> Nulo equivale a um valor em formato diferente do definido para o campo. Um texto onde deveria ter uma data, por exemplo. Inconsistente é um valor que não descreve uma situação real. Por exemplo, a data de ingresso no cargo no ano de 1828 para um servidor ativo.



- A2: Salário de benefício superior ao teto constitucional;
- A3: Inativos com estado civil "casados" ou "união estável" sem data de nascimento do cônjuge;
- A4: Data de início do benefício anterior à data de ingresso no ente;
- A5: Data de início do benefício igual a data de ingresso no ente;
- A6: Aposentadoria compulsória com menos que 70 anos;
- A7: Aposentadoria por tempo de contribuição com menos que 50 anos;
- P1: Valor da pensão inferior ao salário mínimo federal;
- P2: Valor da pensão superior ao teto constitucional;
- P3: Pensionistas com grau de parentesco "filho" e na condição de "válido" com idade superior a 24 anos;
- P4: Cônjuge com menos de 18 anos na data de início do benefício;
- P5: Cônjuge com menos de 16 anos na data de início do benefício;

82. A quantidade de valores válidos para cada uma das variáveis foi obtida pela diferença entre os totais de registros contados para servidores ativos, aposentados e pensionistas com os respectivos totais de valores brancos, nulos ou inconsistentes. Para cada variável analisada, o número de registros em que há informação válida disponível tal como apresentado na Tabela 14, é a medida absoluta do número de casos em que há uma informação válida para ser utilizada em um cálculo ou estimativa em que seja necessário utilizar tal variável. A medida de valores válidos em termos percentuais é referente ao número de registros contados.

Tabela 14 – Total de ocorrências de valores válidos para as variáveis indicadas nas bases DRAA, e percentual em relação ao total de registros contados por categoria.

Servidores Ativos total = 2.443.569	Registros		Aposentados total = 1.416.466	Registros		Pensionistas total = 489.406	Registros	
	total	%		total	%		total	%
S10 - Data de ingresso na carreira	457.873	19%	A15 - Data de nascimento do cônjuge	67.161	5%	P3 - Cargo do instituidor	105.080	21%
S11 - Tempo de contrib. p/ o RGPS	509.552	21%	A14 - Valor mensal compens. previd.	130.442	9%	P4 - Matrícula do pensionista	182.170	37%
S14 - Data de nascimento do cônjuge	521.006	21%	A13 - Tempo de contrib. p/ outros RPPS	345.648	24%	P7 - Grau de parentesco c/ instituidor	222.715	46%
S12 - Tempo de contrib. p/ outros RPPS	583.276	24%	A12 - Tempo de contribuição para o RGPS	385.107	27%	P1 - Órgão	226.352	46%
S6 - Carreira	963.749	39%	A-9 Condição do aposentado	403.975	29%	P8 - Data de início do benefício	309.981	63%
S15 - Número de dependentes	1.084.133	44%	A16 - Número de dependentes	555.897	39%	P10 - Condição do pensionista	315.601	64%
S7 - Cargo	1.983.597	81%	A6 - Cargo	922.013	65%	P6 - Data de nascim. do pensionista	449.725	92%
S4 - Estado civil	2.018.377	83%	A1 - Órgão	1.010.060	71%	P2 - Matrícula do Instituidor	457.243	93%
S8 - Data de ingresso no ente	2.071.270	85%	A11 - Data de ingresso no ente	1.053.852	74%	P9 - Valor da pensão	483.751	99%
S9 - Data de ingresso no cargo	2.095.622	86%	A4 - Estado civil	1.211.488	86%	P5 - Sexo do pensionista	485.445	99%
S1 - Órgão	2.170.674	89%	A7 - Data de início do benefício	1.223.081	86%			
S5 - Data de nascimento	2.273.558	93%	A-8 Tipo do benefício	1.259.706	89%			
S13 - Remuneração p/ efeito contrib.	2.383.348	98%	A5 - Data de nascimento	1.324.135	93%			
S2 - Matrícula	2.441.156	100%	A10 - Valor do benefício	1.389.628	98%			
S3 - Sexo	2.443.343	100%	A3 - Sexo	1.413.485	100%			
			A2 - Matrícula	1.415.510	100%			

Fonte: cópia dos arquivos enviados aos atuários pelos RPPS. Dados tratados por TCU.

83. Ao comparar o número absoluto de valores válidos para cada uma das variáveis analisadas, com a quantidade de registros que teriam campos para conter tais variáveis, é possível perceber que em diversas situações apresentadas na Tabela 14, foram contados mais valores válidos do que havia registros com campos para descrever as variáveis segundo a descrição da análise prospectiva de estrutura das bases (seção 3.4), feita a partir das informações apresentadas pelas unidades gestoras (Tabela 13).

84. Essa diferença é mais um dos elementos a corroborar o diagnóstico de fragilidade das informações sobre quantidade de segurados vinculados aos diferentes órgãos/poderes e da capacidade das unidades gestoras em descrever a estrutura das bases de dados enviadas aos atuários.

85. Retornando à análise, cabe apresentar elementos que permitam entender o que ocorre na prática, pois as informações a que se referem as variáveis apresentadas na Tabela 14 serão de alguma forma utilizadas nas avaliações atuariais. Assim, para cada registro de segurado em que não há valores válidos nos campos que correspondem a tal variável, o atuário precisa imputar valores.



86. A imputação de valores é um paliativo para minimizar a perda de confiabilidade para o cálculo atuarial. A título de exemplo, são exploradas algumas situações de imputação de dados para servidores ativos, buscando demonstrar as limitações que a ausência de valores válidos contados para diferentes variáveis podem apresentar para a confiabilidade das estimativas em uma avaliação atuarial. A análise tratará os efeitos sobre o agregado das bases aqui descritas como se fosse uma só base cadastral para explorar os efeitos e limitações de imputações de dados.

87. O campo “S13 – Remuneração” está disponível em 98% dos registros de servidores ativos. Este campo é fundamental para as projeções financeiras de um RPPS, mesmo no curto prazo, pois define a contribuição que o servidor deve realizar ao longo de sua vida laboral para o RPPS; é o ponto de partida para a definição do valor de aposentadoria que irá receber no futuro.

88. Para os 2% de registros em que não há informação de remuneração disponível, pode-se imputar o valor médio da remuneração do ente, por exemplo. Como visto no item 63, para a União a remuneração nos outros poderes é em média 47% maior que no Executivo. Assim, para imputar uma média mais próxima, é preciso saber o órgão de origem do servidor. O campo “S1 – Órgão” está disponível em 89% dos casos.

89. O campo “S3 – Sexo” está disponível em praticamente 100% dos casos. Isto permite estimar com precisão adequada a regra de aposentadoria a aplicar, pois os tempos a contar são diferentes para homens e mulheres. Nos 226 registros (0,01%) em que falta informação sobre o sexo do servidor, o atuário pode, por exemplo, imputar aleatoriamente metade dos 226 casos com valor “masculino” e metade com “feminino”. Certamente vai errar em várias situações e nestes casos irá aplicar regras de aposentadoria que não correspondem à realidade.

90. Professores e policiais, por exemplo, aposentam-se com menor tempo de serviço que outros servidores. O campo “S7 – Cargo” informa de forma direta ao atuário, para cada registro em que o conteúdo do campo cargo for “professor”, que deve aplicar as regras de aposentadoria especial para professores. O campo cargo está presente em apenas 81% dos registros.

91. Em cada caso (registro) em que não se disponha de um valor válido para a variável S7, para definir a regra de aposentadoria, o atuário poderia utilizar o campo “S6 – Carreira”, presente em 39% dos registros das bases agregadas, para fazer uma imputação com boas chances de acerto. Como há menos registros com valores válidos para carreira do que para órgão, vão ocorrer registros sem valores válidos para as duas variáveis. Nestes casos, é possível usar a informação “S1 – Órgão” presente, em 89% dos registros, para imputar com alguma chance de acerto o cargo do servidor e, em consequência a chance de acerto da regra de aposentadoria a aplicar. Mas neste último caso, para os servidores de limpeza que trabalham na secretaria de educação ou em escolas, por exemplo, iria aplicar a regra de forma errada.

92. O exemplo demonstra que quanto mais informações válidas houver em um determinado registro, maior a chance de realizar imputações com melhor precisão. Foge ao escopo da análise avaliar a qualidade das imputações efetivamente realizadas pelos atuários. A seguir, demonstra-se como avaliar a perda de confiabilidade nas situações em que é necessário dispor de duas ou mais variáveis ao mesmo tempo, a partir da medida de cobertura/consistência das variáveis de forma individual.

93. Para estimar a ocorrência dos eventos que definem as trajetórias possíveis para um servidor (tais como aposentação, morte com ou sem instituição de pensão) e que são determinantes para as projeções financeiras de um RPPS é preciso contar com um conjunto significativo das variáveis definidas no conjunto mínimo em análise. No caso da aposentação de um servidor, por exemplo: em termos financeiros, o servidor oferece uma receita líquida para o RPPS antes de se aposentar e demanda uma despesa após isso.

94. A seguir apresenta-se de forma simplificada as informações necessárias para estimar o momento da aposentação, registrando entre parênteses o percentual de registros para o qual cada campo com a variável citada está presente no agregado das bases DRAA. Para estimar o momento de aposentadoria, é preciso saber o sexo (100%) e o cargo (81%) para definir as regras a aplicar (idade mínima e o tempo de contribuição exigido, tempo mínimo no cargo). Para calcular em que



momento adquire o direito é preciso saber a data de nascimento (93%), a data de ingresso no ente (85%), a data de ingresso no cargo (81%) e se possui tempo de contribuição anterior para outro RPPS (24%) ou para o RGPS (21%).

95. Se todas estas informações estiverem disponíveis, a estimativa da data a partir da qual o servidor adquire o direito à aposentadoria é feita com o máximo de precisão possível. Assim, na melhor das hipóteses, a probabilidade de se realizar uma estimativa da data de aposentação para o agregado das bases DRAA é de 21%. É importante ressaltar que tempo de contribuição para outro RPPS e outro RGPS são dados extremamente difíceis de serem obtidos pela administração de pessoal dos entes federativos. Na prática, como veremos à frente, a falta destas informações é contornada com imputações de dados, o que pode ser feito de forma conservadora. O importante aqui é compreender a dinâmica de perda de confiabilidade em situações que demandam a disponibilidade simultânea de um conjunto de variáveis.

96. Tais contagens conjuntas de disponibilidade de valores válidos para as variáveis necessárias para estimar a ocorrência de eventos não foram previstas no planejamento original da auditoria e assim não foram realizadas pelas equipes de auditoria. Ainda que não seja mais possível realizar esta contagem. Para o caso analisado, foi possível fazer a simulação com um conjunto parcial de bases cadastrais que totalizam 1.370.074 registros, equivalendo a 56% da base agregada total, para realizar a contagem simultânea da existência de variáveis. Com uma distribuição semelhante de disponibilidades individuais de variáveis<sup>20</sup>.

97. Para esta base parcial, a existência simultânea de valores válidos para todas as variáveis necessárias para estimar o momento da aposentadoria ocorre em apenas 88.370 registros, ou 6,5% do total de registros disponíveis. Para quaisquer situações em que seja necessário estimar a disponibilidade simultânea de um conjunto de variáveis, pode-se aplicar a lógica de utilizar o menor percentual de ocorrência de valores válidos entre as variáveis analisadas como sendo a melhor situação possível de disponibilidade simultânea de todas as variáveis.

98. Continuando com o exemplo da estimativa do momento da aposentação, caso se opte fazer uma estimativa sem considerar os tempos de contribuições para o RGPS ou para outro RPPS (o que traria imprecisões maiores que a estimativa com todas as variáveis, mas que estimaria momentos corretos para os servidores que só trabalharam no ente em que se aposentarão ao longo de toda sua vida laboral), a estimativa passa a ser limitada pela variável com menor ocorrência de valores válidos, no caso a data de ingresso no cargo (81%). Seguindo a simulação com a base parcial já descrita, a existência simultânea de valores válidos para as variáveis apresentadas (exceto os tempos de contribuição para o RGPS ou para outros RPPS) ocorre em 187.563 registros ou 13,7% do total de registros.

99. Assim, considerando o exemplo simplificado, conclui-se que para a base agregada seria possível fazer uma estimativa do tempo de aposentação sem recorrer à imputação de dados com todas as variáveis necessárias para o cálculo em não mais do que 21% dos registros disponíveis; seria possível fazer uma estimativa imputando dados para tempos de contribuição ao RGPS ou outro RPPS, ou mesmo desconsiderando estas variáveis em não mais do que 81% dos casos. Por esta razão, os atuários imputam valores nos registros em que não há valores válidos.

100. Além dos mapeamentos de valores válidos realizados para cada variável isoladamente, foram realizados alguns testes de consistências que envolvem a combinação de informações de dois ou mais campos. Os números absolutos e relativos de tais ocorrências estão destacados na Tabela 15. A constatação dessas inconsistências indica a existência de falhas cadastrais que prejudicam a confiabilidade das estimativas realizadas nas avaliações atuariais e demonstra a importância de realizar cruzamentos de dados para avaliar a consistência dos dados não apenas de forma individual, como feito por meio da Tabela 14. Tais análises fogem ao escopo deste trabalho.

<sup>20</sup> Foi possível Nesta base parcial a ocorrência de valores válidos era a seguinte: S1(87%), S2(99,8%), S3(99,9%), S4(84,3%), S5(86,9%), S6(19,5%), S7(83,4%), S8(77,1%), S9(85,6%), S10(16,9%), S11(31,2%), S12(32,9%), S13(99,9%), S14(28,4%), S15(45,7%).



Tabela 15 – Inconsistências identificadas que demandam duas ou mais variáveis para sua detecção.

Base	Inconsistência	quantidade	(% total)
Aposentados	Inativos com estado civil "casados" ou "união estável" sem data de nascimento do Cônjuge	478.505	34%
Aposentados	Aposentadoria compulsória com menos que 70 anos	231.140	16%
Servidores	Ativos com estado civil "casados" ou "união estável" sem data de nascimento do Cônjuge	393.966	16%
Pensionistas	Valor da pensão inferior ao salário mínimo federal	67.958	14%
Aposentados	Data de início do benefício anterior a data de ingresso no ente	185.480	13%
Aposentados	Salário de benefício inferior ao salário mínimo federal	52.974	4%
Servidores	Salário de contribuição inferior ao salário mínimo federal	62.324	3%
Pensionistas	Cônjuge com menos de 16 anos na data de início do benefício	8.716	2%

Fonte: cópia dos arquivos enviados aos atuários pelos RPPS. Dados tratados por TCU.

### 3.4.1. Outras fontes de risco à integridade das informações – um estudo de caso

101. A confiabilidade e exatidão das operações realizadas pelos atuários com a base cadastral, de modo a adequá-la para realizar as estimativas inerentes ao cálculo atuarial depende de uma efetiva interlocução com as unidades gestoras do RPPS e da integridade das bases de dados. Como já visto anteriormente, há claras evidências coletadas neste trabalho que demonstram a dificuldade das unidades gestoras dos RPPS em prestar informações fidedignas sobre a base cadastral.

102. As evidências já apresentadas são corroboradas pela percepção das equipes de auditoria sobre o papel das unidades gestoras, segundo questionário de consolidação (peça 9, pg. 19). Quando instadas a manifestarem o seu posicionamento frente à seguinte afirmação: “quanto ao tipo de interlocução entre a Unidade Gestora do RPPS e o atuário, as evidências são no sentido de que a UG do RPPS é mera repassadora de informações relativas à base cadastral”, equipes responsáveis por 50 RPPS responderam à questão. A contagem de respostas é por RPPS. Em 20 casos (40%) as equipes concordam totalmente com a afirmação e em 14 concordam parcialmente (28%).

103. Além disso, segundo as equipes de auditoria, apenas 16 de 50 RPPS<sup>21</sup> enviam as bases cadastrais para os atuários em arquivos únicos. Ou seja, em 68% dos casos em que esta análise foi feita o envio é feito em múltiplos arquivos. Entretanto, o detalhamento e sistematização de evidências coletadas pelas equipes de auditoria sobre o grau de pulverização no envio de arquivos com registros das bases cadastrais atingiu apenas 24 dos 54 RPPS. Foram registrados 9 casos de RPPS em que as bases foram enviadas em mais de seis arquivos e 15 casos em que foram enviadas em “pacotes” de 2 a 5 arquivos (peça 9, pg. 39).

104. O baixo nível de interlocução das unidades gestoras com o atuário e a segmentação da base cadastral em diferentes arquivos, com eventual falta de padronização para algumas variáveis, são elementos de risco para o sucesso de uma avaliação atuarial. Em um caso concreto estes elementos ajudam a entender uma falha significativa nas avaliações atuariais do fundo previdenciário e do fundo financeiro de um importante estado da Federação.

ESTUDO DE CASO: erro na definição dos segurados do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário.

Ao analisar as bases de dados utilizadas para a realização da avaliação atuarial de 2015, verificou-se que a utilização de um critério equivocado para classificar os segurados como pertencentes ao Plano Financeiro ou ao Plano Previdenciário levou a consultoria atuarial a estimar 10% a menos de servidores no plano previdenciário que o entendimento oficial do Governo, o qual os vinculou ao plano financeiro.

Esta divergência tem como causa fundamental o fracionamento e as inconsistências da base cadastral, uma vez que a Unidade Gestora do RPPS não possui acesso online e permanente ao banco de dados dos segurados do RPPS. Dessa forma, o processo para obtenção dos dados necessários à Avaliação Atuarial é extenso e envolve diversos responsáveis em vários órgãos e entidades da estrutura administrativa do Estado.

<sup>21</sup> Para esta análise, não foram disponibilizadas informações sobre 4 RPPS.



É necessária a autorização dos setores de RH dos Poderes/Órgãos autônomos para o recebimento dos dados, os quais são extraídos do sistema pela Empresa de Processamento de Dados do Estado. Após essa extração, os dados são enviados aos responsáveis das áreas de RH dos Poderes/Órgãos autônomos para conferência e homologação, com posterior envio para a Unidade Gestora e, desta, para a consultoria atuarial.

Nesse processo de obtenção de dados, a Unidade Gestora contata diversos responsáveis, com a disponibilização de mais de 50 arquivos, de diferentes tipos, os quais contém os dados cadastrais dos segurados.

Considerando que os RPPS que instituíram a segregação de massa devem mensurar os compromissos de forma separada em Plano Financeiro e Previdenciário, os dados devem ser consolidados de acordo com os segurados vinculados a cada plano. Nesse ponto, quanto à divisão dos segurados entre os planos, a equipe de auditoria constatou divergências entre o quantitativo de segurados extraídos do Sistema de Recursos Humanos do Estado, bem como de sistemas próprios de folha de pagamento utilizados pela administração indireta, e o quantitativo que consta na Avaliação Atuarial 2015.

Cabe esclarecer que a extração dos dados realizada pelo Sistema de Recursos Humanos é obtida a partir da rubrica de desconto relativa à contribuição previdenciária do servidor. Sendo assim, considera-se que essa extração melhor representa o quantitativo real de servidores ativos em cada plano.

A equipe de auditoria detectou que 2.160 servidores ativos foram divididos de forma equivocada pela consultoria atuarial contratada. O critério utilizado para a separação dos servidores foi a data de ingresso no Ente. No entanto, não há uma padronização dessa informação entre os Órgãos/Poderes e Entidades, sendo necessário para efetuar a divisão dos segurados entre os planos, considerar a data de vinculação ao RPPS, a qual pode ser diferente da data de ingresso no Ente.

### **3.5. Atualização das bases cadastrais utilizadas na elaboração das avaliações atuariais de 2015**

105. A Lei 10.887/2004, art. 9º, Inciso II, e a Orientação Interna MPS/SPS 02/2009, art. 15º, inciso II, são a base legal e normativa que define a obrigatoriedade da realização de censos previdenciários para aposentados e pensionistas:

Art. 9º A unidade gestora do regime próprio de previdência dos servidores, prevista no art. 40, § 20, da Constituição Federal: [...]

II - procederá, no mínimo a cada 5 (cinco) anos, a recenseamento previdenciário, abrangendo todos os aposentados e pensionistas do respectivo regime;

106. O art. 3º da Lei 10.887/2004 estabelece que os entes federativos instituem sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos a servidores, aposentados e pensionistas, civis ou militares. Além disso, o art. 12 da Portaria MPS 403/2008 exige que a avaliação atuarial deve contemplar “todos os servidores ativos e inativos e pensionistas [...] de todos os poderes, entidades e órgãos do ente federativo”.

107. Assim, pode-se definir censo previdenciário como a atualização de dados pessoais de servidores, aposentados e pensionistas de um regime próprio de previdência, com informações de todos órgãos e poderes do respectivo ente. Mesmo que os servidores não estejam incluídos no art. 9º da Lei 10.887/2004, é impossível realizar a avaliação atuarial de forma suficiente e adequada sem esse grupo de segurados.

108. Diante dessa premissa, as equipes de auditoria questionaram os gestores dos RPPS quanto a realização de censo e de recadastramento, ano a ano, no período de 2011 a 2015, para servidores, aposentados e pensionistas dos poderes e órgãos do ente auditado (poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública). Para esse fim, foi considerado como recadastramento qualquer situação em que os segurados foram chamados a apresentar-se ao RPPS, incluindo procedimentos de prova de vida, por exemplo.

109. Para cada uma das 6 categorias de poder/órgão foi feita uma contagem do número de entes nos quais, ao longo do período houve ao menos um censo, ao menos um recadastramento, ou ao menos um destes (censo ou recadastramento). Os valores contados são apresentados como percentual do total de entes que possui cada categoria de poder/órgão.



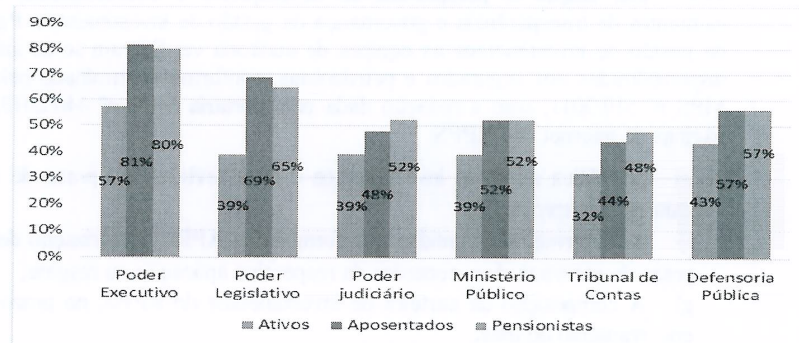
Tabela 16 – Ocorrências de censos, de recadastramentos ou um destes (censo ou recadastramento) em relação ao total de entes aplicáveis ao longo dos anos 2011-2015.

	Entes	servidores ativos			aposentados			pensionistas		
		censo	recad.	ou	censo	recad.	ou	censo	recad.	ou
Poder Executivo	54	22%	46%	57%	30%	74%	81%	31%	72%	80%
Poder Legislativo	54	17%	28%	39%	22%	59%	69%	24%	57%	65%
Poder judiciário	23	13%	30%	39%	9%	39%	48%	17%	43%	52%
Ministério Público	23	13%	30%	39%	13%	43%	52%	17%	43%	52%
Tribunal de Contas	25	12%	24%	32%	12%	36%	44%	16%	40%	48%
Defensoria Pública	23	13%	35%	43%	17%	48%	57%	17%	48%	57%

Fonte: diagnóstico das equipes de auditoria a partir de informações dos RPPS. Dados tratados por TCU.

110. Os dados tabulados demonstram que os grupos que apresentam uma situação de maior ocorrência de iniciativas para atualizar os dados das bases cadastrais são os aposentados e pensionistas do poder executivo, em que houve ao menos um censo ou recadastramento em 81% (aposentados) e 80% (pensionistas) dos entes. Os censos ou recadastramentos são mais frequentes no Poder Executivo e nos aposentados e pensionistas, como podemos observar no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Percentual de entes que realizaram pelo menos um censo ou recadastramento no período de 2011 a 2015. Dados por categoria de poder/órgão e grupo de segurados



Fonte: Formulários eletrônicos – respostas dos RPPS aos tribunais de contas. Dados tratados por TCU.

111. A modalidade “censo” se mostra menos frequente. Enquanto o recadastramento foi realizado, em média, em 44% dos entes, o censo foi realizado, em média, em 18% dos entes, considerando a ocorrência de pelo menos um evento no período de 2011 a 2015. Os procedimentos realizados são, em sua maioria, de natureza mais superficial do que exige a norma. Assim, é possível concluir que os dados das bases cadastrais estão menos atualizados do que deveriam estar, tendo em vista as exigências normativas.

112. A não realização de censos ou recadastramento, consiste em afronta à previsão legal do art. 9º, Inciso II, da Lei 10.887/2004, e contribui para que as informações que constituem as bases cadastrais estejam incompletas e desatualizadas, o que reduz a confiabilidade das projeções financeiras e resultados apurados nas avaliações atuariais.

#### 4. Gestão de investimentos

113. Um dos pilares do modelo de previdência para os RPPS é a capitalização dos fundos, o que demanda uma adequada gestão de investimentos. Como já demonstrado no Acórdão TCU Plenário nº 1.331/2016, os ativos totais dos RPPS são insuficientes para conferir ao sistema dos RPPS de estados e municípios uma sustentabilidade financeira adequada, há que se considerar que o total de recursos dos RPPS, R\$ 143,9 bilhões<sup>22</sup> em dez/2015 deve ser adequadamente investido, de modo a

<sup>22</sup> Do total de recursos, R\$ 102,5 bilhões estavam investidos em aplicações de renda fixa e R\$ 7,4 bilhões em renda variável).



oferecer uma rentabilidade compatível com as metas estipuladas pelos próprios RPPS e com as projeções realizadas nas avaliações atuariais. Caso as metas de rentabilidade não sejam atingidas, a sustentabilidade financeira dos RPPS fica ameaçada.

114. Por meio da Tabela 17 apresenta-se uma visão geral da situação de regularidade e desempenho da gestão de investimentos para o ano de 2015, a partir de análises realizadas pelos tribunais de contas para os 54 RPPS auditados: em 87% dos casos, a Política de Investimentos foi elaborada e aprovada, e em 67% dos casos a composição da carteira de investimentos obedeceu à estratégia de alocação definida nesta Política aprovada. Entretanto, em 85% dos casos o desempenho da carteira em termos de rentabilidade está abaixo da meta traçada por esta mesma Política. Na seção 5.1 a análise sobre a rentabilidade das carteiras é explorada mais a fundo.

Tabela 17 – Enquadramento dos ativos e desempenho da carteira.

	sim	não	n.d.
A Política Anual de Investimentos foi elaborada e aprovada pelo órgão superior de deliberação colegiada para o ano de 2015?	47	4	3
A composição da carteira de investimentos do RPPS obedeceu à estratégia de alocação definida na Política de Investimentos?	36	15	3
O desempenho da carteira do RPPS está abaixo da meta da Política de Investimentos?	46	4	4

Fonte: diagnóstico das equipes de auditoria a partir de informações dos RPPS. Dados tratados por TCU.

115. Em adição à perspectiva de desempenho e conformidade, foram verificados alguns elementos de transparência e governança da gestão de investimentos. Para avaliar a transparência da gestão de investimentos as equipes de auditoria verificaram se as informações que devem ser disponibilizadas aos segurados e pensionistas, conforme determinado pelo art. 3º, VIII, da portaria MPS nº 519/2011, com a redação dada pela portaria MPS nº 440/2013, estavam disponíveis nas páginas de internet dos RPPS:

- e) A política anual de investimentos e suas revisões, no prazo de até trinta dias, a partir da data de sua aprovação;
- f) As informações contidas nos formulários APR - Autorização de Aplicação e Resgate, no prazo de até trinta dias, contados da respectiva aplicação ou resgate;
- g) A composição da carteira de investimentos do RPPS, no prazo de até trinta dias após o encerramento do mês;
- h) Os procedimentos de seleção das eventuais entidades autorizadas e credenciadas;
- i) As informações relativas ao processo de credenciamento de instituições para receber as aplicações dos recursos do RPPS;
- j) A relação das entidades credenciadas para atuar com o RPPS e respectiva data de atualização do credenciamento;
- k) As datas e locais das reuniões dos órgãos de deliberação colegiada e do Comitê de Investimentos;
- l) Os relatórios detalhados, no mínimo, trimestralmente, sobre a rentabilidade, os riscos das diversas modalidades de operações realizadas nas aplicações dos recursos do RPPS e a aderência à política anual de investimentos e suas revisões, submetidos às instâncias superiores de deliberação e controle;

116. Estas informações são elementos de transparência que permitem aos segurados verificarem a evolução das estratégias de investimento, sua forma de implementação e o desempenho da carteira ao longo do tempo. Como demonstra a tabela abaixo, a situação geral de transparência na amostra analisada é bastante precária: com base nos critérios apresentados, as equipes de auditoria concluíram que em 59% dos RPPS auditados a falta de informações sobre os investimentos do RPPS configura a falta de transparência sobre o tema.



Tabela 18 – Situação de transparência na gestão dos investimentos dos RPPS da amostra auditada.

	ESTADOS				MUNICÍPIOS				TODOS			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
<b>Há um conjunto de informações disponíveis nos sites do RPPS ou de seu ente instituidor que permitam concluir pela transparência na gestão dos investimentos do RPPS?</b>	0%	39%	57%	4%	10%	26%	61%	3%	6%	31%	59%	4%
	0	9	13	1	3	8	19	1	3	17	32	2
A política anual de investimentos e suas revisões, no prazo de até trinta dias, a partir de sua aprovação;	10	13	0	0	15	16	0	0	25	29	0	0
As informações contidas nos formulários APR - Autorização de Aplicação e Resgate, no prazo de até trinta dias, contados da respectiva aplicação ou resgate;	5	18	0	0	8	23	0	0	13	41	0	0
A composição da carteira de investimentos do RPPS, no prazo de até trinta dias após o encerramento do mês;	10	13	0	0	10	21	0	0	20	34	0	0
Os procedimentos de seleção das eventuais entidades autorizadas e credenciadas;	7	15	0	0	7	21	0	0	14	36	0	0
As informações relativas ao credenciamento de instituições para receber os investimentos do RPPS;	5	16	0	0	6	22	0	0	11	38	0	0
A relação das entidades credenciadas para atuar com o RPPS e data de atualização do credenciamento;	5	16	0	0	6	21	0	0	11	37	0	0
As datas e locais das reuniões dos órgãos de deliberação colegiada e do Comitê de Investimentos;	3	20	0	0	7	23	0	0	10	43	0	0
Os relatórios (no mínimo trimestrais) sobre a rentabilidade, os riscos das modalidades de operações de investimentos com recursos do RPPS e a aderência destes à política anual de investimentos ;	5	18	0	0	6	24	0	0	11	42	0	0

**Legenda:**

1	Todas as informações previstas em norma sobre investimentos do RPPS analisado estão disponíveis em sua página na internet, ou na página de seu ente instituidor.
2	Nem todas as informações previstas em norma sobre investimentos do RPPS analisado estão disponíveis em sua página na internet, ou na página de seu ente instituidor, mas há um conjunto mínimo de informações disponíveis que permite ao interessado ter uma visão parcial sobre os investimentos do RPPS.
3	A falta de informações sobre investimentos do RPPS analisado em sua página na internet e de seu ente instituidor, ou a ausência de página de ambos, configura a falta de transparência sobre o tema.
4	Não se aplica

Fonte: diagnóstico das equipes de auditoria a partir de informações dos RPPS. Dados tratados por TCU.

117. A análise de governança foi limitada à verificação da existência de alguns pressupostos básicos para a existência de uma adequada gestão de investimentos. Além das questões propostas ao gestor do RPPS quanto à sua percepção no que toca à suficiência de estrutura de suporte à gestão e ao profissionalismo dos profissionais incumbidos da gestão de investimentos, o principal pressuposto verificado é a existência de um comitê de investimentos instalado e operante.

118. O Comitê de investimento é um órgão auxiliar de caráter consultivo, que tem por finalidade analisar e fornecer pareceres sobre as políticas e estratégias de alocação de portfólio de investimentos do RPPS, sempre observando os regulamentos e diretrizes gerais pertinentes e a Política de Investimento apresentada pelo gestor de recursos para posterior deliberação e aprovação do órgão superior.

119. Entre suas competências estão (i) analisar a conjuntura, cenários e perspectivas de mercado, (ii) avaliar as opções de investimento e estratégias que envolvam compra, venda e/ou renovação dos ativos das carteiras do RPPS, (iii) auxiliar a traçar estratégias de composição de ativos para alocação com base nos cenários vigentes, (iv) acompanhar e avaliar o desempenho dos investimentos já realizados, com base em relatórios financeiros, e até (v) propor mudanças ou redirecionamento de recursos aos gestores do RPPS.

120. Assim, seguindo uma lógica de divisão de responsabilidades com os gestores do RPPS, redução de riscos e aperfeiçoamento de controles, o comitê de investimentos propicia que os segurados tenham a oportunidade de participar, opinar e decidir sobre o destino dos seus ativos financeiros. Como demonstram as informações apresentadas por meio da Tabela 19, a partir dos critérios apresentados, as equipes de auditoria concluíram que em apenas 46% dos RPPS auditados o Comitê de Investimentos está instalado e operante.

Tabela 19 - Situação de funcionamento do comitê de investimentos dos RPPS da amostra auditada.

	ESTADOS				MUNICÍPIOS				TODOS			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
<b>O comitê de investimentos é operante?</b>	43%	39%	13%	4%	48%	35%	13%	3%	46%	37%	13%	4%
	10	9	3	1	15	11	4	1	25	20	7	2
Houve a instituição de Comitê de Investimento por meio de ato normativo?	19	3	0	0	28	3	0	0	47	6	0	0
Há membros que não mantem vínculo com o ente federativo ou com o RPPS?	3	17	0	0	3	24	0	0	6	41	0	0
Há previsão de periodicidade das reuniões ordinárias e forma de convocação de	15	4	0	1	25	4	0	1	40	8	0	2
Há registro das deliberações e decisões do Comitê de Investimento em atas?	16	4	0	0	25	4	0	0	41	8	0	0
O Comitê de Investimento participa ativamente do processo decisório da política	14	4	0	0	21	8	0	0	35	12	0	0
Seus membros possuem certificação organizado por entidade autônoma?	15	5	0	0	18	10	0	0	33	15	0	0

**Legenda:**

1	Sim, o comitê está instalado e operante.
2	Sim, o comitê de investimentos foi instalado, mas há evidências concretas de que opera em situações precárias.
3	O comitê de investimentos não foi instalado ou não está operante.
4	Não se aplica

Fonte: diagnóstico das equipes de auditoria a partir de informações dos RPPS. Dados tratados por TCU.



121. Finalmente, as equipes de auditoria verificaram se existe nas carteiras dos RPPS investimentos que possuam elementos que possam caracterizar algum tipo de exposição excessiva ao risco. Em paralelo com esta iniciativa, foram feitas gestões da equipe de coordenação do TCU junto à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) para o compartilhamento de informações sobre os investimentos dos RPPS.

122. A Previc apresentou ao TCU uma base de dados (peça 18) em que listou o saldo existente relativo a investimentos dos RPPS em Fundos de Investimento que tenham sido objeto de auto de infração ou para os quais existam notas da Previc apontando indícios de irregularidades<sup>23</sup>. Foram incluídos também fundos onde foram identificados, em análises prévias, indícios de irregularidades nas aplicações por parte das entidades fechadas de previdência complementar e que estão com processo de fiscalização em curso.

123. A partir destes cruzamentos, foram identificados 28 fundos de investimento onde há aplicações tanto dos regimes próprios como das entidades fechadas. O saldo total de investimentos dos RPPS em dezembro de 2015 era de R\$ 600,5 milhões, referentes a aplicações de 101 RPPS. Destes, nove RPPS eram da amostra de auditoria, e o saldo total de suas aplicações em dezembro de 2015 era de R\$ 40,4 milhões.

#### **5. Sobre a confiabilidade das Avaliações Atuariais dos entes federativos auditados e a consistência das premissas utilizadas para sua elaboração**

124. Na seção 3, foram apresentadas as limitações quanto à completude e atualidade das informações das bases cadastrais e buscou-se demonstrar como isso pode afetar a confiabilidade das estimativas de receita e despesa que compõem os fluxos financeiros do RPPS. Para que uma avaliação atuarial possa ser considerada confiável, além de uma base cadastral completa e com dados razoavelmente precisos, é necessário que as premissas demográficas e financeiras adotadas sejam consideradas razoáveis.

125. Nesta seção, são analisados a forma de estimativa e os valores estimados para duas das principais premissas financeiras adotadas nas avaliações atuariais de 2012 a 2015: a taxa de juros e o crescimento real dos salários. Como será demonstrado, tanto a falta de estudos que embasem as estimativas, quanto o padrão dos valores adotados para tais premissas apresentam implicações sobre a confiabilidade das avaliações de estados, DF e municípios.

126. A fixação ad hoc de parâmetros e premissas atuariais para favorecer a obtenção de resultados mais positivos, dentro dos limites permitidos pela norma, ainda que estes não reflitam a realidade dos fatos ou os cenários mais prováveis, é reflexo da urgência e do pragmatismo que move o Federalismo Fiscal no Brasil: diante de problemas fiscais crônicos, a preocupação com as projeções de longo prazo acabam ficando como missão para o próximo prefeito ou governador, enquanto a lei e as normas assim o permitirem.

#### **5.1. As taxas de juros projetadas e as rentabilidades obtidas pelos RPPS analisados**

127. A análise feita pelo TCU no âmbito do Acórdão Plenário nº 1.331/2016 demonstrou a existência de dois padrões claros de taxa de juros utilizados nas avaliações atuariais de estados, DF e municípios no ano de 2014: zero para os planos financeiros e 6% ao ano para os previdenciários. Mais precisamente, 214 dos 218 RPPS que operam em regime de repartição (ou 98% destes RPPS) utilizam taxa de juros zero, enquanto que 1706 dos 1867 RPPS que operam em capitalização (91% dos RPPS em capitalização) utilizam a taxa de juros real máxima permitida, de 6% ao ano (7% dos planos em capitalização utilizam taxas entre 4 e 6%).

128. Existe uma razão para a existência de padrões opostos: os limites estabelecidos em norma. A taxa de juros real máxima que pode ser utilizada para descontar os fluxos futuros de receitas e

<sup>23</sup> Os valores apurados referem-se a valores líquidos contabilizados, referentes a dezembro de 2015. Não significa que os valores aportados tenham sido o que está registrado pois, por exemplo, podem ter havido amortizações, provisionamentos, reavaliações, incorporação de juros, etc., situações em que os valores registrados são alterados sem que ocorram novos aportes.



despesas atuariais é regulamentada em 6% ao ano pelo art. 9º da Portaria MPS nº 403/2008 para os fundos capitalizados. Para os fundos organizados sob o regime financeiro de repartição simples, a taxa de juros real é fixada em zero na nova redação dada ao art. 21 pela portaria nº 21/2013, que altera a anterior.

129. Além dos aspectos metodológicos e conceituais relacionados ao uso da taxa de descontos em fluxos financeiros para o cálculo do valor presente, já abordados naquele Acórdão, existe um outro aspecto importantíssimo relacionado às taxas de juros utilizadas pelos planos organizados em regime de capitalização: a factibilidade dos cenários de juros apresentados nos DRAA e a sustentabilidade financeira destes fundos.

130. A taxa de juros que é utilizada para descontar os fluxos futuros de receitas e despesas deve ser uma só. Sendo assim, esta taxa de juros é idêntica à rentabilidade futura projetada para os investimentos do RPPS. Caso o gestor de investimentos não consiga obter rentabilidades iguais ou superiores aos projetados na avaliação atuarial, os ativos do plano de previdência não mais serão capazes de equilibrar seus passivos e o plano perde sustentabilidade financeira.

131. Neste trabalho, as equipes dos Tribunais de Contas solicitaram aos gestores dos RPPS que informassem as rentabilidades nominais de suas carteiras de investimentos para o período 2012-2015. A partir destes valores, foram calculadas as rentabilidades reais considerando a inflação medida pelo IPCA. Estes valores de rentabilidade foram comparados com as taxas reais de juros utilizadas nas avaliações atuariais para os anos de 2012 a 2015.<sup>24</sup>

132. Antes de passar à análise destes dados por meio da Tabela 20, é necessário registrar que os valores de rentabilidade não foram auditados pelas equipes dos tribunais de contas, nem foi cobrado qualquer memorial de cálculo sobre os valores informados pelos RPPS. Avaliar a acurácia destes valores é um tema para próximas intervenções de fiscalização dos RPPS de estados, DF e municípios.

<sup>24</sup> Em que pese alguns RPPS expressarem em suas políticas de investimentos que utilizam outros índices de inflação para avaliar suas metas de investimento, tais como o INPC, para a presente análise o IPCA foi utilizado para todos os casos por padronização. Os valores de rentabilidade nominal informados não foram sujeitos a qualquer processo de verificação da validade dos cálculos os gestores dos RPPS.



Tabela 20 – Rentabilidades reais obtidas e taxa de juros reais projetadas nos DRAA

RPPS estaduais	Rentabilidade real dos investimentos (%aa)				Juros real no DRAA					RPPS municipais	Rentabilidade real dos investimentos (%aa)				Juros real no DRAA				
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015	2016		2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015	2016
AC	16,9%	-12,2%	4,4%	-4,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	Arapiraca - AL	n.d.	0,6%	n.d.	2,9%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
AL	12,4%	0,3%	-10,4%	2,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	Belém - PA	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
AM	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	Belo Horizonte - MG	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6,0%	6,0%	4,5%	4,5%
AP	15,8%	-12,5%	6,4%	-1,7%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	Boa Vista - RR	17,5%	-13,8%	6,6%	0,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
BA	7,9%	-1,6%	3,7%	1,8%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	Campinas - SP	4,0%	-11,2%	3,2%	3,0%	6,0%	6,0%	5,0%	4,0%	4,0%
CE	n.d.	n.d.	n.d.	-7,5%	n.d.	n.d.	4,5%	4,5%	4,5%	Campo Grande - MS	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
DF	13,4%	-9,6%	5,7%	0,5%	6,0%	6,0%	5,8%	5,5%	5,5%	Cuiabá - MT	8,0%	-12,5%	-0,9%	0,9%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
ES	13,9%	-7,3%	6,1%	2,3%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	Curitiba - PR	11,0%	-8,7%	5,9%	-1,3%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
MA	18,0%	-9,8%	5,5%	2,5%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	Dourados - MS	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
MG	-5,5%	-5,6%	5,4%	6,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	Fortaleza - CE	18,8%	-12,7%	5,3%	1,9%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
MS	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	Goiania - GO	16,2%	-11,0%	5,7%	-2,8%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
MT	-0,2%	1,2%	3,2%	1,5%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	João Pessoa - PB	n.d.	-13,4%	3,3%	0,8%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
PA	17,2%	6,0%	6,0%	-0,2%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	Londrina - PR	12,5%	-9,1%	3,6%	1,1%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
PB	n.d.	-2,3%	4,0%	1,7%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	Macaé - RJ	n.d.	n.d.	3,9%	0,3%	5,5%	5,5%	6,0%	n.d.	n.d.
PE	4,1%	0,3%	4,3%	1,9%	6,0%	6,0%	6,0%	n.d.	n.d.	Macapá - AP	11,2%	-5,5%	3,2%	-8,6%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
PI	-4,8%	4,7%	4,0%	-0,9%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	Maceió - AL	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
RJ	n.d.	n.d.	n.d.	0,2%	6,0%	6,0%	5,0%	5,0%	5,0%	Maringá - PR	19,2%	-2,7%	2,6%	1,4%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
RN	6,7%	9,0%	-8,1%	n.d.	6,0%	6,0%	6,0%	n.d.	n.d.	Natal - RN	17,2%	17,9%	-13,7%	n.d.	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
RO	12,1%	-10,0%	4,7%	1,7%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	Niterói - RJ	n.d.	n.d.	n.d.	0,3%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
RR	n.d.	n.d.	n.d.	-1,9%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	Palmas - TO	2,1%	-9,4%	6,6%	-0,9%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
RS	11,9%	-8,0%	5,8%	-1,3%	4,0%	4,0%	4,0%	4,5%	4,5%	Ponta Porã - MS	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
SP	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6,0%	6,0%	5,0%	5,0%	5,0%	Porto Velho - RO	13,9%	-15,3%	5,3%	-1,1%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
TO	3,6%	-8,4%	3,0%	-2,7%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	Recife - PE	15,6%	-9,5%	3,3%	-0,4%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
										Rio Branco - AC	9,5%	-8,0%	5,7%	1,3%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
										Rio de Janeiro - RJ	3,7%	-0,3%	3,9%	2,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
										Salvador - BA	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
										São Luís - MA	n.d.	-11,2%	5,9%	1,5%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
										Sinop - MT	15,1%	-12,9%	5,4%	2,4%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
										Teresina - PI	12,9%	-13,7%	6,0%	-1,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
										Várzea Grande - MT	7,7%	-10,8%	2,6%	-0,7%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
										Vitória - ES	15,8%	-12,6%	6,8%	-1,2%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%

Fonte: diagnóstico das equipes de auditoria a partir de informações dos RPPS. Dados tratados por TCU.

133. A cada ano, foi calculada uma média aritmética das rentabilidades para os RPPS que apresentaram informações. Assim, esta média não representa o que seria a rentabilidade agregada de todos os investimentos dos RPPS, pois não é ponderada pelo montante investido na carteira de cada RPPS. Expressa a média das taxas obtidas pelos RPPS que informaram tais valores a cada ano. Enquanto a taxa média de juros real utilizada nos DRAA foi de 5,8% ao longo do período 2012-2015, a rentabilidade média das carteiras de investimento em termos reais foi de 2,2% ao ano, abaixo da taxa Selic média em termos reais, cujo valor médio foi de 2,8% ao ano para o mesmo período.

Tabela 21 - Evolução das taxas em termos reais: rentabilidade média das carteiras dos RPPS, taxa usada nos DRAA e Selic.

	2012	2013	2014	2015	Média 2012-15
Valores válidos de rentabilidade	35	39	40	42	39
Rentabilidade média (%aa)	11,1%	-6,2%	3,4%	0,4%	2,2%
Selic em termos reais (%aa)	2,5%	2,2%	4,2%	2,4%	2,8%
Juros reais DRAA (%aa)	5,9%	5,9%	5,7%	5,6%	5,8%

Fonte: diagnóstico das equipes de auditoria a partir de informações dos RPPS. Dados tratados por TCU.

134. Estes resultados demonstram que há descolamento entre as taxas de juros utilizadas nas avaliações atuariais e a rentabilidade das carteiras de investimentos dos RPPS para o período 2012-2015. Se por um lado é preciso reconhecer que em finanças as previsões futuras devem ser feitas em função do cenário projetado e não em função de valores passados, por outro lado fica claro que na grande maioria dos casos não há uma correção de expectativas futuras em função do descumprimento de metas passadas de rentabilidade.

135. Ainda que o período de quatro anos seja de certa forma limitado diante do horizonte de tempo de 30 anos ou mais de uma avaliação atuarial, já é suficiente para demonstrar que, de forma geral, as taxas de juros enquanto premissas atuariais, refletem expectativas otimistas e são utilizadas no



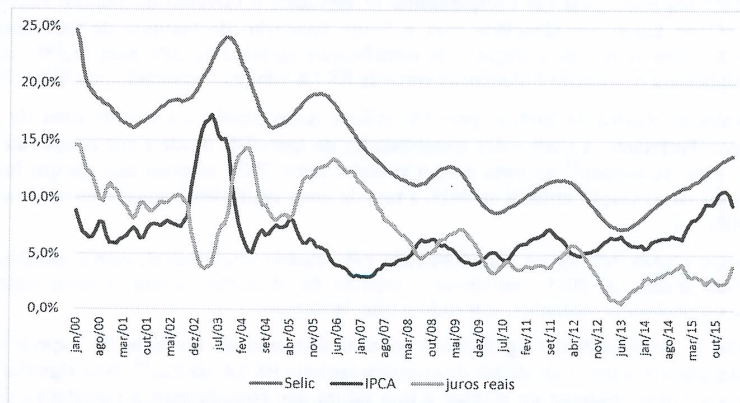
limite superior do permitido pelo arcabouço normativo. Esta conclusão é importante pois identifica um padrão de comportamento que irá se repetir para a outra premissa financeira analisada, a taxa de crescimento real dos salários, como será visto à frente.

136. Uma vez registrada a conclusão sobre o “padrão otimista” das taxas de juros nas avaliações atuariais vale comentar um pouco mais sobre as implicações deste comportamento. Como demonstra o gráfico a seguir, a economia brasileira logrou trazer as taxas de juros reais para patamares próximos a 5% a partir do ano de 2008 e desde 2010 conseguiu mantê-las abaixo deste patamar a maior parte do tempo.

137. Não se deve descartar a possibilidade de o País voltar a ter que praticar taxas de juros reais a patamares acima dos 5% ao ano, como já aconteceu na década de 90 e até o ano de 2008, se os fundamentos macroeconômicos não forem reestabelecidos. Entretanto, se a economia brasileira operar em relativa estabilidade não é de se esperar que os juros reais brasileiros mantenham-se elevados.

138. Pelo contrário, para que a trajetória dívida/PIB da economia brasileira seja gerenciável, é preciso trazer os juros reais para valores mais próximos aos praticados por países da OCDE, em patamares bem mais baixos. Diante deste cenário de convergência dos juros para valores mais razoáveis no longo prazo, considerando a concentração das carteiras de investimentos dos RPPS em fundos de investimento que operam com títulos públicos, é bastante questionável que tais carteiras venham a apresentar rentabilidades reais médias acima de 5% ao ano por longos períodos.

Gráfico 4 – Taxas de juros acumuladas em 12 meses.



Fonte: IBGE e Banco Central. Dados tratados por TCU.

139. É importante destacar dois elementos que reforçam o risco de persistência no futuro de não atingimento de rentabilidades reais tais como projetadas pelas avaliações atuariais, a partir do comportamento verificado ao longo do período 2012-15:

m) o desempenho médio da carteira dos RPPS foi inferior não só às taxas utilizadas nas avaliações atuariais, que refletem as suas metas de rentabilidade, mas também às taxas de juros pós-fixados (taxa Selic) verificadas para o período;

n) existiam, na maior parte do tempo decorrido ao longo deste período, títulos públicos com juros prefixados e indexados pela inflação, oferecendo rentabilidades e prazos de vencimento bastante compatíveis com as metas atuariais utilizadas pelos RPPS.

140. O diagnóstico de descolamento das taxas de juros nas avaliações atuariais e rentabilidades dos investimentos apresenta duas perspectivas quanto à sustentabilidade financeira dos RPPS. A primeira é com relação ao passado: é possível concluir que, na média, os planos previdenciários dos RPPS que informaram suas rentabilidades apresentam hoje uma carteira de investimentos capaz de cobrir uma quantidade de benefícios menores que os previstos em 2012, mantendo as outras variáveis inalteradas. A outra é com relação ao futuro: a cada ano em que as rentabilidades das carteiras não atingirem as metas, o efeito irá se acumular.



### 5.1.1. Descapitalização do sistema dos RPPS

141. A análise anterior tratou de demonstrar a situação de deterioração progressiva da sustentabilidade financeira de um plano de RPPS que opere sob o regime de capitalização e que persistentemente apresente rentabilidade real em sua carteira de investimento abaixo das taxas de juros projetadas nas avaliações atuariais. Como demonstrado, isto ocorreu de forma geral nos planos previdenciários dos RPPS analisados nessa auditoria coordenada ao longo do período 2012-2015.

142. Quando os responsáveis por um regime de previdência projetam, por vários anos, em avaliações atuariais, taxas de juros sistematicamente superiores à rentabilidade obtida por sua carteira de investimentos está repetindo um jogo de cenários cujo efeito é “retirar”, a cada ano, sustentabilidade financeira deste regime de previdência. Os efeitos de descapitalização gerados por esta diferença de taxas podem ser percebidos paulatinamente pela evolução do saldo de recursos capitalizados mas somente serão sentidos no futuro.

143. Entretanto, um fenômeno muito mais comprometedor começa a ocorrer: são as retiradas de recursos dos fundos previdenciários com base em superávits atuariais estimados com taxas de juros em patamares que sistematicamente não vem sendo alcançados. Nestas situações, o processo de descapitalização passa a ser evidente e reflete de forma clara uma trajetória de risco para a sustentabilidade financeira do RPPS.

#### O CASO DO DISTRITO FEDERAL

Em 2015, amparado pela Lei Complementar nº 899/2015, o Governo do Distrito Federal transferiu mais de R\$ 1,2 bilhões<sup>25</sup> do fundo previdenciário para o fundo financeiro do Instituto de Previdência dos Servidores do DF – Iprev/DF, além de reduzir a alíquota de contribuição patronal de 22% para 16,55%, de 2015 a 2018. A autorização legal se baseou no superávit atuarial de cerca de R\$ 1,8 bilhões<sup>26</sup> apontado no DRAA 2015.

Na avaliação atuarial de 2015, o Iprev/DF utilizou como premissa a taxa de juros de 5,50% a.a. para um fluxo de 100 anos. Entretanto, a análise das rentabilidades do Iprev/DF, desde a sua criação até 2015, mostra que ele atingiu pouco mais da metade<sup>27</sup> da meta para o período. Entre 2009, primeiro ano em que houve aferição, e 2014, ano de realização da avaliação atuarial de 2015, a taxa de juros equivalente anual efetivamente alcançada pelo Instituto foi de 3,90% a.a.

Utilizando planilha eletrônica disponibilizada pelo atuário responsável, com a memória de cálculo que embasou o resultado atuarial de 2015, simulou-se o impacto da utilização da taxa de juros histórica de 3,90% no lugar dos 5,50% originalmente adotados, com tudo o mais inalterado.

O efeito foi uma mudança significativa no resultado atuarial: em lugar do superávit de R\$ 1,8 bilhão, o fundo previdenciário passou a um déficit de aproximadamente R\$ 2,4 bilhões<sup>28</sup>. Isso significa que, caso essa metodologia (ou outra forma prudente de estimar a taxa futura que considerasse a expectativa de juros de longo prazo e os desvios da rentabilidade obtida frente à meta) tivesse sido usada para o cálculo, possivelmente não haveria recursos que pudessem justificar qualquer transferência de valores como a que foi realizada.

Mais do que isso, caso adotasse a taxa de 3,90%, o atuário responsável deveria ter proposto alternativas para a adoção pelo DF de um plano de amortização para o equacionamento do déficit do fundo previdenciário, que consistiria ou em aportes periódicos do tesouro distrital, ou em alíquotas patronais suplementares. Para essa última opção, por meio de planilha disponibilizada no site do então MPS, calculou-se, por exemplo, que seriam necessárias alíquotas suplementares de 5,86% por 35 anos, além da contribuição antes vigente de 22%.

Em outras palavras, o DF não só estaria impedido de diminuir sua alíquota patronal, como teria de aumentá-la ou fazer aportes periódicos de recursos para restaurar o equilíbrio do fundo previdenciário do Iprev/DF.

<sup>25</sup> Segundo informações do Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO, o valor exato transferido foi de R\$ 1.201.043.817,00.

<sup>26</sup> O superávit atuarial apresentado no DRAA 2015 foi de R\$ 1.787.381.915,46.

<sup>27</sup> 52,24%.

<sup>28</sup> R\$ 2.385.710.054,79.



## O CASO DO ESTADO DA BAHIA

Em 24 de março de 2016 foi publicada a Lei Estadual n.º 13.552 que autorizou a transferência de recursos decorrentes de superávit financeiro do Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia – BAPREV para pagamento de benefícios vinculados ao Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia – FUNPREV. A autorização legal baseou-se no superávit atuarial de cerca de R\$602 milhões, apontado na avaliação atuarial de 2015. Em março e abril foram feitas duas transferências do BAPREV para o FUNPREV, totalizando R\$401,5 milhões, que foram totalmente utilizados para pagamento de benefícios.

Não obstante o Estado ter recebido o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) no dia 25 de agosto de 2016, observou-se que a SUPREV utilizou como premissa de juros para a avaliação atuarial de 2015, a taxa de 6% a.a. para um fluxo de 75 anos. Contudo, o histórico de rentabilidade real do BAPREV informa que a partir de 2013 os rendimentos obtidos ficaram abaixo da taxa de juros projetada (6%), dando destaque para o ano de 2013 em que a taxa de juros real foi negativa em -1,26%.

Utilizando planilha eletrônica disponibilizada pelo atuário responsável, com a memória de cálculo que embasou o resultado atuarial de 2015, a equipe de auditoria do Tribunal de Contas da Bahia simulou o impacto da utilização de diversas taxas. Com taxas de juros reais iguais ou inferiores a 5% o plano previdenciário já seria deficitário, e caso fosse adotada a taxa de juros equivalente aos valores médios da rentabilidade verificada entre 2013 e 2015, o déficit atuarial seria da ordem de R\$ 4 bilhões<sup>29</sup>. Isso demonstra que a utilização de recursos do fundo previdenciário, se atendeu a necessidades prementes de caixa, não foi uma ação prudente do ponto de vista na sustentabilidade financeira da previdência própria do Estado da Bahia.

144. A situação mais grave de descapitalização ocorreu em 2013, sob a forma da extinção do fundo previdenciário de Minas Gerais e utilização integral dos recursos. Entretanto, como demonstra a tabela a seguir, chama a atenção a proliferação de novos casos de retirada de recursos dos fundos previdenciários em 2015, alguns deles com a justificativa de aparentes situações de folga financeira nos fundos destes planos, o que seria questionável, segundo a análise apresentada acima nos casos estudados.

Tabela 22 – Situações de retiradas de recursos dos planos previdenciários.

	Fundo previdenciário		Recursos (R\$ milhões)		Objeto de revisão
	Início	Alteração	antes da alteração	Saque	
MG	2002	2013	3.300	3.000	Extinção do fundo previdenciário
RN	2005	2014	954	589	Extinção do fundo previdenciário
PR	1998	2015	8.600	1.100	Revisão: transferência de 'vidas' para o fundo previdenciário
DF	2008	2015	3.300	326	Reversão de 75% do superávit atuarial
SC	2008	2015	825	345	Extinção do fundo previdenciário
PB	2012	2015	178	88	Transferência de recursos do fundo previdenciário para o financeiro
BA	?	2016	?	400	Reversão de parte do superávit atuarial

Fonte: diagnóstico das equipes de auditoria a partir de informações dos RPPS e Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência. Dados tratados por TCU.

## 5.2. Estimativas de taxas anuais de crescimento real dos salários

A estimativa de uma taxa futura de crescimento real dos salários ao longo do tempo deve ser feita a partir de estudos sobre a dinâmica observada nos últimos anos e projetar se há alguma perspectiva de mudança estrutural ou se o comportamento passado deve seguir sendo observado. Segundo instruções<sup>30</sup> do Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência (então Ministério da Previdência), em cada avaliação atuarial os RPPS devem informar os valores da taxa anual real de crescimento de salários verificados nos últimos três exercícios, compará-los com os valores projetados para o primeiro ano dos DRAA anteriores e apresentar justificativa técnica para eventuais discrepâncias. Após este passo, devem registrar a projeção desta taxa para o primeiro ano e para o longo prazo. Essa é uma forma bem simples de aferir a aderência dos valores propostos com o passado.

<sup>29</sup> R\$4.081.152.056,78.

<sup>30</sup> "Instruções para preenchimento do demonstrativo de resultados da avaliação atuarial – DRAA para o exercício de 2014 - retificação em 28/01/2014", disponíveis em <http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/demonstrativos-rpps/draa-ate-2014/>



145. Não há uma metodologia de cálculo obrigatória fixada pelo Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência para estimar o crescimento de salários em anos passados<sup>31</sup>, nem para estimar o comportamento dos salários no futuro. O desejável é que os entes possuam algum tipo de avaliação que permita sinalizar se há fatores estruturais que alterem o comportamento passado dos salários, com base em fontes de informação tais como planos de carreira que preveem a evolução do salário em função do tempo de serviço para os grupos mais representativos de servidores, de modo a embasar tecnicamente suas estimativas para o futuro.

146. Segundo o artigo 8º da Portaria MPS nº 403/2008, nas avaliações atuariais dos RPPS a taxa real mínima de crescimento da remuneração a ser utilizada deve ser de 1% ao ano. Na Tabela 23, são apresentados os valores de crescimento salarial previstos e realizados, segundo informado nos DRAA de 2015.

<sup>31</sup> De forma geral, quando questionadas sobre o cálculo da taxa de crescimento salarial, as unidades gestoras dos RPPS informam que o cálculo é feito pelo atuário e demonstram não tratar do tema. Uma das equipes de auditoria conseguiu registrar a descrição do procedimento de cálculo com o atuário responsável. A metodologia utilizada foi a seguinte: o primeiro passo é calcular a diferença entre o valor total registrado na folha de pagamento de ativos como salário básico de contribuição acrescido das vantagens que vão pra aposentadoria (assim, neste cálculo não são computados auxílio moradia, transporte, etc) em um determinado mês do ano ( $V_t$ ) com o valor total registado no mesmo mês do ano anterior ( $V_{t-1}$ ). O segundo passo é corrigir a diferença de gastos em um mês, em função de alterações no tamanho da base de servidores ativos: (+) aposentados no ano (+) pensões no ano (-) admitidos no ano (-) dísídio no ano. O terceiro passo é descontar a inflação. Este valor é o acréscimo real de salário ( $A_t$ ). A taxa de crescimento real é estimada como a razão:  $(A_t) / (V_{t-1})$ .



Tabela 23 – Taxas de crescimento utilizadas nos DRAA dos anos 2013-2015.

	Previsto								Realizado					
	Previdenciário				Financeiro				Previdenciário			Financeiro		
	2013	2014	2015	L.P.	2013	2014	2015	L.P.	2013	2014	2015	2013	2014	2015
AC	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
AL	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
AM	2,9%	3,7%	3,7%	n.d.	3,7%	3,7%	n.d.	n.d.	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%
AP	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
BA	0,0%	0,0%	2,9%	n.d.	0,0%	2,9%	n.d.	n.d.	0,0%	0,0%	2,9%	0,0%	0,0%	2,9%
CE	0,0%	0,0%	2,3%	0,0%	0,0%	2,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
DF	1,0%	1,0%	1,2%	1,2%	1,0%	5,5%	5,5%	5,5%	n.d.	n.d.	7,3%	n.d.	n.d.	5,9%
ES	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
MA	1,0%	1,0%	1,5%	n.d.	1,0%	1,5%	n.d.	n.d.	1,0%	1,0%	1,5%	1,0%	1,0%	1,5%
MG	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,7%	1,6%	1,6%	1,6%	n.d.	n.d.	n.d.	1,7%	1,5%	1,4%
MS	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
MT	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,0%	0,0%	0,0%	n.d.	n.d.	n.d.
PA	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
PB	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	0,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%
PE	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	0,6%	0,6%	0,7%
PI	0,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,0%	9,5%	n.d.	0,0%	4,6%	n.d.
RJ	0,0%	0,0%	1,0%	1,0%	0,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,0%	0,0%	1,0%	0,0%	0,0%	1,0%
RN	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	0,0%	0,0%	n.d.	0,0%	0,0%	n.d.
RO	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	0,2%	0,7%	n.d.	0,2%	0,7%	n.d.
RR	0,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,0%	0,0%	n.d.	0,0%	0,0%	n.d.
RS	3,5%	3,5%	3,5%	n.d.	3,5%	3,5%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
SP	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
TO	n.d.	1,0%	1,5%	n.d.	1,0%	1,5%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Arapiraca - AL	3,7%	3,7%	1,0%	n.d.	3,7%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Belém - PA	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Belo Horizonte - MG	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
Boa Vista - RR	0,0%	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,0%	0,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Campinas - SP	1,0%	1,0%	1,0%	57,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	0,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Campo Grande - MS	1,4%	1,3%	1,6%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,6%	n.d.	n.d.	n.d.
Cuiabá - MT	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	15,9%	46,3%	0,0%	0,3%	1,7%	8,4%
Curitiba - PR	2,5%	2,0%	2,1%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2,0%	2,1%	2,0%	n.d.	n.d.	n.d.
Dourados - MS	1,3%	1,2%	1,3%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,3%	n.d.	n.d.	n.d.
Fortaleza - CE	1,0%	1,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	12,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Goiânia - GO	2,1%	2,1%	2,1%	n.d.	2,1%	2,1%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
João Pessoa - PB	0,0%	0,0%	0,0%	n.d.	0,0%	0,0%	n.d.	n.d.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Londrina - PR	2,2%	1,7%	1,8%	n.d.	1,7%	1,8%	n.d.	n.d.	1,7%	1,8%	1,9%	1,7%	1,8%	1,9%
Macaé - RJ	0,0%	0,0%	1,0%	n.d.	0,0%	1,0%	n.d.	n.d.	0,0%	0,0%	1,0%	0,0%	0,0%	1,0%
Macapá - AP	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Maceió - AL	0,0%	0,0%	1,0%	3,5%	0,0%	1,0%	3,5%	3,5%	0,0%	0,0%	7,0%	0,0%	0,0%	7,0%
Maringá - PR	1,7%	1,6%	1,5%	n.d.	1,6%	1,5%	n.d.	n.d.	1,6%	1,5%	1,3%	1,6%	1,5%	1,3%
Natal - RN	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Niterói - RJ	0,0%	0,0%	1,0%	1,0%	0,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,0%	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%	1,0%
Palmas - TO	n.d.	1,0%	1,0%	n.d.	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	1,0%	n.d.	n.d.	1,0%	n.d.
Ponta Porã - MS	1,4%	1,2%	1,3%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,3%	n.d.	n.d.	n.d.
Porto Velho - RO	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	-0,1%	-0,1%	n.d.	-0,1%	-0,1%	n.d.
Recife - PE	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Rio Branco - AC	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Rio de Janeiro - RJ	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	13,8%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Salvador - BA	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,0%	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	0,0%	0,0%	n.d.
São Luís - MA	n.d.	n.d.	1,0%	1,0%	n.d.	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	1,0%	n.d.	n.d.	1,0%
Sinop - MT	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,0%	0,0%	0,0%	n.d.	n.d.	n.d.
Teresina - PI	0,0%	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,0%	24,1%	2,7%	n.d.	n.d.	n.d.
Várzea Grande - MT	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	57,5%	2,7%	11,1%	n.d.	n.d.	n.d.
Vitória - ES	1,4%	1,4%	1,0%	n.d.	1,4%	1,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: diagnóstico das equipes de auditoria a partir de informações dos RPPS. Dados tratados por TCU.

147. Chama a atenção a falta de informações sobre os valores realizados das taxas de crescimento de salários: em 25 dos RPPS (46% da amostra) não há valores disponíveis de



crescimento de salários verificados no ano de 2015, que é o ano com maior número de valores válidos<sup>32</sup>. Há também a repetição de valores exatos: em 2015, para 15% dos casos as taxas informadas foram iguais a zero e para 9% dos casos foram iguais a 1%. Assim, em 2015, para apenas 30% dos RPPS houve taxa de crescimento informada em um valor diferente de “n.d.”, zero ou 1%.

148. Após registrar o comportamento passado dos salários, os responsáveis pela avaliação atuarial devem registrar os valores projetados. Para 2015, ano com maior número de valores projetados válidos, verifica-se que em 61% dos casos (33 RPPS) foi adotada a taxa mínima para projeção de crescimento de salários pela Portaria MPS nº 403/2008, de 1% ao ano. Em apenas 28% dos casos foram projetadas taxas superiores a 1%. Já no caso das taxas projetadas de longo prazo, prevalecem as ocorrências de “n.d.”, que correspondem a 59% dos casos (32 ocorrências). Em 28% (15 ocorrências) dos casos a taxa projetada é de 1% e há apenas 4 ocorrências, que correspondem a 7% dos casos, projeta-se taxas superiores a este valor.

149. À parte da grande ocorrência de valores inválidos para a projeção de taxa crescimento real da remuneração, a estratégia verificada é análoga ao que se observa quanto ao processo de estabelecimento da taxa de juros: prevalece a utilização do valor que leva ao cenário mais positivo possível dentro da norma. Neste caso, entre os valores válidos, prevalece o valor de taxa mínima estabelecida em norma, que leva ao cenário de menor crescimento das despesas com benefícios e, *ceteris paribus*, maximiza o resultado atuarial (na maioria dos casos, isso significa minimizar o déficit).

150. A combinação de padrões de valores de premissas atuariais no limite do permitido em norma com a ausência de estudos ou parâmetros técnicos que justifiquem tais escolhas é mais um elemento que compromete a confiabilidade os relatórios de avaliação atuarial avaliados nesta auditoria coordenada enquanto ferramenta efetiva de planejamento fiscal de longo prazo.

151. É importante registrar que esta seção não se propõe a discutir se os valores fixados em norma para o crescimento de salários são prudenciais ou não. O foco da discussão aqui é a falta de elementos técnicos para embasar a projeção do crescimento real dos salários e a adoção sistemática de valores tão baixos quanto a norma assim o permitir, não só para as projeções, como para a prestação de valores realizados, em um padrão que apresenta-se pouco verossímil, a ponto de comprometer a confiabilidade das informações.

### 5.3. Sobre a factibilidade e a institucionalização de alguns planos de amortização propostos

152. Se o plano previdenciário de um ente federativo apresentar déficit atuarial, o arcabouço normativo permite a segregação da massa de segurados, que consiste na divisão dos segurados em Plano Financeiro/Repartição Simples e Plano Previdenciário/Capitalizado, conforme regras dos artigos 20 a 22 da Portaria 403/2008.

153. Nas situações em que já houver segregação de massa e ainda assim for identificado déficit atuarial em um plano previdenciário de RPPS é necessário prever na avaliação atuarial um plano de amortização para o equacionamento deste déficit. As regras de equacionamento estão dispostas na Portaria MPS nº 403/2008 (art.18 e 19) e consistem nas seguintes possibilidades, ambas com prazo máximo de 35 anos: uso de alíquota de contribuição suplementar ou de aportes periódicos (com valores pré-estabelecidos).

154. Dos 54 RPPS da amostra, há 51 planos previdenciários (PE, MG, e SP operam apenas em repartição, descumprindo o arcabouço legal e normativo). Dos 15 planos previdenciários que apresentaram déficit e já possuem segregação de massa, há 8 casos com alíquotas suplementares ou aportes previstos dentro de faixas razoáveis de valores, mas em 6 casos são propostos planos de amortização com alíquotas suplementares que chamam a atenção pelos seus valores. No caso do

<sup>32</sup> As contagens de valores válidos na Tabela 23 foram realizadas considerando se há alguma taxa indicada no plano previdenciário ou no financeiro, dado que vários RPPS possuem apenas um plano de previdência.



Estado da Paraíba, apesar de haver déficit atuarial no plano previdenciário não há qualquer previsão de plano de amortização.

155. Não é objetivo deste trabalho fazer análises detalhadas sobre a viabilidade das alíquotas propostas em cada caso específico, nem estimar o impacto em termos de aumento no gasto total com pessoal que estas podem representar em um futuro próximo. Entretanto, não é necessário aprofundar a análise para registrar a aparente inexequibilidade dos valores propostos, quando se considera o atual nível de comprometimento da receita com gasto de pessoal.

156. Em 3 capitais, são propostas alíquotas constantes a valer entre 2015 e 2045: Fortaleza – CE (31,6%), Rio de Janeiro – RJ (41,3%) e Salvador – BA (45,4%). Já em três estados são propostas alíquotas progressivas que partiriam de 33% e chegariam a 63,8% (Acre), de 17% a 63,3% (Maranhão) e de 20% a 40,4% (Mato Grosso).

157. Entretanto, em nenhum destes seis casos a solução proposta nas avaliações atuariais está aprovada por Lei e efetivamente implementada. Este é mais um exemplo de descolamento do que está informado nas avaliações atuariais com a realidade. Apenas no caso do Rio de Janeiro o poder Executivo já encaminhou a proposta de Lei para análise pelo Legislativo. Os outros casos, nem este envio ocorreu.

#### **5.4. Sobre a contabilização das provisões matemáticas**

158. Após verificados elementos relativos à aderência do processo de estabelecimento de premissas para o cálculo atuarial e de adequação de eventuais déficits à realidade, nesta seção apresenta-se um registro sobre inconsistências na forma de registrar os resultados das avaliações atuariais. Para tal, basta comparar os valores registrados como provisões matemáticas de longo prazo relativas às estimativas das avaliações atuariais na contabilidade dos RPPS e de seus entes instituidores. A Tabela 24 apresenta os valores agregados a partir da contabilidade dos RPPS e entes auditados, segundo apurado pelas equipes de auditoria.

159. Do ponto de vista agregado, chama a atenção a diferença entre os valores registrados nos DRAA como provisões matemáticas de longo prazo (R\$ 1,97 trilhões) e os efetivamente contabilizados pelos entes (R\$ 764,1 bilhões). Para entender a diferença entre o valor apresentado como provisões matemáticas nas avaliações atuariais e o que está contabilizado nos entes instituidores dos RPPS é preciso fazer uma análise caso a caso e avaliar a forma como entes e RPPS estão utilizando as contas analíticas.

160. As diferenças são provenientes de várias situações, entre elas omissões e erros de contabilização. Nesta seção será destacada a maior fonte de diferenças, relacionada a um erro na contabilização da cobertura para insuficiências financeiras nos fundos que operam em repartição. Os relatórios de cada tribunal de contas sobre os RPPS de sua jurisdição poderão detalhar cada situação.



Tabela 24 – Valores agregados da contabilização das reservas matemáticas para os entes que compõem a amostra de auditoria, em R\$ milhões.

Conta	Título	DRAA	RPPS	ENTE
2.2.7.2.0.00.00	Provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo	1.967.525	832.992	764.119
2.2.7.2.1.01.00	Plano financeiro - provisões de benefícios concedidos	910.174	311.836	301.387
2.2.7.2.1.01.01	Aposentadorias/pensões/outras benefícios concedidos do plano financeiro do RPPS	1.150.770	707.267	642.154
2.2.7.2.1.01.02	(-) contribuições do ente para o plano financeiro do RPPS	473	15.185	5.036
2.2.7.2.1.01.03	(-) contribuições do inativo para o plano financeiro do RPPS	87.583	21.330	18.210
2.2.7.2.1.01.04	(-) contribuições do pensionista para o plano financeiro do RPPS	5.761	4.123	3.764
2.2.7.2.1.01.05	(-) compensação previdenciária do plano financeiro do RPPS	9.862	8.174	6.602
2.2.7.2.1.01.06	(-) parcelamento de débitos previdenciários	0	46	46
2.2.7.2.1.01.07	(-) cobertura de insuficiência financeira	114.123	346.572	307.108
2.2.7.2.1.02.00	Plano financeiro - provisões de benefícios a conceder	934.569	251.789	238.144
2.2.7.2.1.02.01	Aposentadorias/pensões/outras benefícios a conceder do plano financeiro do RPPS	1.354.708	1.038.784	899.130
2.2.7.2.1.02.02	(-) contribuições do ente para o plano financeiro do RPPS	208.244	144.973	106.723
2.2.7.2.1.02.03	(-) contribuições do ativo para o plano financeiro do RPPS	93.379	73.094	57.489
2.2.7.2.1.02.04	(-) compensação previdenciária do plano financeiro do RPPS	88.948	67.761	58.154
2.2.7.2.1.02.05	(-) parcelamento de débitos previdenciários	257	1.463	411
2.2.7.2.1.02.06	(-) cobertura de insuficiência financeira	222.557	499.704	438.209
2.2.7.2.1.03.00	Plano previdenciário - provisões de benefícios concedidos	76.535	65.114	56.764
2.2.7.2.1.03.01	Aposentadorias/pensões/outras benefícios concedidos do plano previdenciário do RPPS	78.380	52.310	42.693
2.2.7.2.1.03.02	(-) contribuições do ente para o plano previdenciário do RPPS	0	776	6
2.2.7.2.1.03.03	(-) contribuições do inativo para o plano previdenciário do RPPS	2.637	653	301
2.2.7.2.1.03.04	(-) contribuições do pensionista para o plano previdenciário do RPPS	46	151	95
2.2.7.2.1.03.05	(-) compensação previdenciária do plano previdenciário do RPPS	2.771	261	120
2.2.7.2.1.03.06	(-) parcelamento de débitos previdenciários do plano previdenciário do RPPS	0	25	25
2.2.7.2.1.04.00	Plano previdenciário - provisões de benefícios a conceder	54.386	46.577	37.891
2.2.7.2.1.04.01	Aposentadorias/pensões/outras benefícios a conceder do plano previdenciário do RPPS	148.323	130.230	96.193
2.2.7.2.1.04.02	(-) contribuições do ente para o plano previdenciário do RPPS	50.404	44.555	30.547
2.2.7.2.1.04.03	(-) contribuições do ativo para o plano previdenciário do RPPS	32.886	31.858	23.084
2.2.7.2.1.04.04	(-) compensação previdenciária do plano previdenciário do RPPS	11.808	7.276	4.615
2.2.7.2.1.04.05	(-) parcelamento de débitos previdenciários	81	116	56
2.2.7.2.1.05.00	Plano previdenciário - plano de amortização	39.967	49.963	36.767
2.2.7.2.1.06.00	Provisões atuariais para ajustes do plano financeiro	0	0	0
2.2.7.2.1.07.00	Provisões atuariais para ajustes do plano previdenciário	2.155	2.951	2.517

Fonte: diagnóstico das equipes de auditoria a partir de informações dos RPPS. Dados tratados por TCU.

161. As rubricas “2.2.7.2.1.01.07” e “2.2.7.2.1.02.06” registram a cobertura de insuficiências financeiras relativas ao valor presente dos fluxos projetados de benefícios concedidos e a conceder, respectivamente<sup>33</sup> que será aportada pelos entes instituidores para o regime de previdência própria. Com a utilização destas contas redutoras, as contas de totalização de provisões do plano financeiro “2.2.7.2.1.01.00 – Benefícios Concedidos” e “2.2.7.2.1.02.00 – Benefícios a Conceder” já contabilizam as provisões descontando os aportes previstos pelos Entes instituidores, segundo o regime de repartição.

162. A existência dessas rubricas redutoras permite que a contabilidade expresse uma situação de equilíbrio contábil no RPPS, que reflete um equilíbrio atuarial verificado apenas e tão somente considerando os aportes futuros dos entes instituidores dos RPPS. Isso permite que as provisões relativas ao valor presente dos fluxos projetados de benefícios concedidos e a conceder não apareçam na contabilidade do RPPS, porque serão cobertas pelos aportes dos entes.

163. Entretanto, a contabilização nas rubricas “2.2.7.2.1.01.07” e “2.2.7.2.1.02.06” não pode ser feita nos entes, pois se estes irão cobrir as insuficiências financeiras, e já possuem a estimativa do valor presente de tais insuficiências, devem, por questões de prudência e transparência, provisionar tais valores em sua contabilidade.

164. As equipes de auditoria detectaram que, em onze entes, há valores registrados na rubrica “2.2.7.2.1.01.07 - Plano financeiro - provisões de benefícios **concedidos**” totalizando R\$ 307,1

<sup>33</sup> A orientação que conta do PCASP, para estas contas é idêntica: “registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, o valor presente das insuficiências financeiras futuras do plano financeiro, considerando o §1º do artigo 2º da Lei nº 9.717/98”.



bilhões e em nove entes há valores registrados em “2.2.7.2.1.02.06 - Plano financeiro - provisões de benefícios a conceder” totalizando R\$ 438,2 bilhões, relativas à cobertura de insuficiência financeira dos RPPS. O total registrado de forma incorreta nessas contas é de R\$ 745,32 bilhões. Ou seja, apenas este erro representa 62% de uma diferença de R\$ 1,2 trilhões verificada entre as provisões matemáticas previdenciárias previstas nos DRAA e na contabilidade de seus entes instituidores na conta 2.2.7.2.0.00.00 – Provisões matemáticas de longo prazo.

165. Em seus relatórios, os tribunais de contas terão a oportunidade de explorar em detalhes as diferenças entre os valores efetivamente provisionados pelos entes federativos, em relação ao que está registrado nas avaliações atuariais. Este é um ponto que pode, inclusive ser explorado na análise das contas de governo de estados e municípios, no âmbito da avaliação da integridade do balanço geral de cada ente.

##### **5.5. Inconsistências entre o DRAA e o relatório de avaliação atuarial**

166. Para sistematizar o formato de apresentação das informações previdenciárias e dos resultados obtidos por meio da avaliação atuarial, existe o Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA). Os valores apresentados no DRAA devem refletir integralmente o que consta dos relatórios de avaliação atuarial.

167. O envio das informações atuariais por parte dos RPPS, por meio do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV, contempla a Nota Técnica Atuarial – NTA e o Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial – DRAA. Quanto ao DRAA, o primeiro passo é o cadastramento em um aplicativo local. Após o cadastramento, deve ser gerado e enviado o arquivo “.xml” no Cadprev-módulo internet.

168. O arquivo ao ser processado, primeiramente é objeto de validação da sua integridade e ao ser processado com sucesso, passa por uma crítica automática de consistência das informações, de modo que, ao se constatar erro ou ausência de preenchimento de campos obrigatórios, divergência ou inconsistência de informações, bem como outras situações de descumprimento da norma geral, o ente federativo é notificado para que possa corrigir a informação no DRAA ou apresentar justificativas em relação à inconsistência apontada na notificação.

169. O processo de envio do DRAA se completa com o preenchimento e envio dos fluxos atuariais por plano (abertura dos compromissos atuariais a partir da projeção das receitas e despesas), do envio do certificado digitalizado do DRAA e por fim, por meio do envio do arquivo digitalizado do relatório da avaliação atuarial. As informações prestadas no DRAA devem corresponder àquelas constantes do relatório da avaliação atuarial, pois objetivam estruturar os principais dados da avaliação atuarial realizada por aquele RPPS para determinar, dentre outros, os valores dos compromissos e do plano de custeio necessário.

170. Tanto é assim que, apesar de ambos documentos serem citados como fontes de informação no planejamento desta auditoria, os procedimentos fazem referência ao DRAA pela facilidade que a apresentação de informações sistematizadas representa. Entretanto, já na etapa final de análise dos dados, em que a equipe de coordenação realizou algumas análises de consistência, foram verificadas discrepâncias entre alguns valores apresentados no DRAA e no relatório de avaliação atuarial.

171. A seguir são apresentados apenas alguns fatos estilizados para demonstrar a existência de inconsistências, sem o objetivo de apresentar uma avaliação sistemática da integridade das informações do DRAA, tarefa que foge ao escopo desta auditoria.

172. Em consulta ao Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência (MF), para realizar as análises sobre a base cadastral (seção 3.2), foi solicitado que informasse a quantidade de segurados que constam dos DRAA de 2015. Diante de discrepâncias muito grandes em alguns casos, foi solicitado ao MF que informasse a quantidade de segurados que constam dos relatórios de avaliação atuarial de 2015. Como demonstrado por meio da Tabela 25, de fato há situações de graves inconsistências.



Tabela 25 – Comparação entre totais de segurados informados pelos entes aos tribunais de contas, nos relatórios de avaliação atuarial e no DRAA DE 2015.

Estados	Total de Segurados			DRAA / Relat.	Municípios	Total de Segurados			DRAA / Relat.
	Ente	Relat.	DRAA			Ente	Relat.	DRAA	
AC	38.884	38.869	68.477	176%	Arapiraca - AL	6.878	6.400	6.400	100%
AL	72.879	66.627	66.610	100%	Belém - PA	21.439	21.231	21.231	100%
AM	79.408	91.297	93.702	103%	Belo Horizonte - MG	48.960	7.327	48.960	668%
AP	27.480	27.410	27.410	100%	Boa Vista - RR	6.104	5.820	5.820	100%
BA	248.682	242.133	287.643	119%	Campinas - SP	23.139	23.725	23.530	99%
CE	74.208	139.902	139.902	100%	Campo Grande - MS	21.145	21.031	21.031	100%
DF	149.695	141.508	141.508	100%	Cuiabá - MT	11.821	11.947	11.948	100%
ES	74.777	74.174	74.174	100%	Curitiba - PR	46.058	46.377	46.623	101%
MA	97.605	107.663	96.963	90%	Dourados - MS	5.113	4.847	4.847	100%
MG	477.592	477.592	477.594	100%	Fortaleza - CE	41.640	40.170	40.170	100%
MS	68.454	68.429	41.957	61%	Goiânia - GO	37.113	37.406	37.406	100%
MT	81.861	83.664	83.664	100%	João Pessoa - PB	14.212	12.012	14.210	118%
PA	115.118	137.881	137.882	100%	Londrina - PR	12.394	12.267	12.267	100%
PB	95.832	93.152	93.152	100%	Macaé - RJ	15.997	15.996	15.779	99%
PE	191.033	191.033	191.033	100%	Macapá - AP	7.183	7.235	7.118	98%
PI	89.482	88.913	88.913	100%	Maceió - AL	18.331	18.331	18.331	100%
RJ	454.260	458.851	458.851	100%	Maringá - PR	12.665	12.759	12.759	100%
RN	108.015	103.344	103.344	100%	Natal - RN	16.817	17.515	17.515	100%
RO	55.223	59.005	59.005	100%	Niterói - RJ	15.011	15.045	15.045	100%
RR	16.750	17.736	35.012	197%	Palmas - TO	8.618	8.115	8.115	100%
RS	331.508	331.490	213.260	64%	Ponta Porã - MS	2.365	2.365	2.365	100%
SP	963.903	961.971	961.971	100%	Porto Velho - RO	12.108	13.180	13.180	100%
TO	48.611	44.925	44.925	100%	Recife - PE	27.868	27.663	27.663	100%
					Rio Branco - AC	4.174	4.202	4.202	100%
					Rio de Janeiro - RJ	179.176	174.376	174.376	100%
					Salvador - BA	32.790	21.283	32.173	151%
					São Luís - MA	17.952	17.952	17.952	100%
					Sinop - MT	3.060	3.086	3.153	102%
					Teresina - PI	17.399	17.746	17.746	100%
					Várzea Grande - MT	4.600	3.564	4.007	112%
					Vitória - ES	14.340	14.388	14.387	100%

Fonte: Entes federativos e Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência (a partir de informações dos RPPS). Dados tratados por TCU.

173. Uma das equipes de auditoria decidiu investigar se o DRAA apresentava fielmente as informações trazida no relatório de avaliação atuarial, após verificar que o DRAA informava que havia um superávit projetado para o plano financeiro, fato que é absolutamente improvável. Como descrito no estudo de caso, para dois RPPS auditados, foram encontradas diversas informações inconsistentes. Não há como avaliar a situação para os demais casos. Entretanto, o nível de divergências sugere o grave problema encontrado.

174. Assim, prever estratégias de fiscalização que possibilitem verificar a integridade e a fidedignidade das informações constantes dos DRAA nos processos de contas por parte dos tribunais de contas parece ser bastante oportuno e recomendável. É um dos temas que pode ser levado adiante como objeto de cooperação institucional no âmbito da Atricon.

#### Estudo de caso – divergências entre DRAA e Avaliação Atuarial

O DRAA de 2015 do RPPS-I aponta um superávit atuarial no Plano Financeiro de R\$ 1,28 bilhões referente ao pessoal civil e R\$ 11,2 bilhões em relação ao pessoal militar. Para entender como esta situação absolutamente improvável foi estimada, a equipe de auditoria analisou o relatório de avaliação atuarial desse plano e verificou que este documento não apresenta a composição do resultado atuarial.

Também foram verificadas divergências no tocante ao valor do Plano Previdenciário deste mesmo RPPS. De acordo com o DRAA de 2015, o resultado atuarial do plano capitalizado desse regime correspondeu a um déficit de R\$ 41,6 milhões, enquanto o relatório de avaliação atuarial estima a um déficit de R\$ 50,5 milhões (R\$ 54,7 milhões, quando considerados os auxílios e despesas administrativas).

Como era de se esperar, como há diferenças entre os resultados apresentados no DRAA e no relatório de avaliação atuarial, os fluxos financeiros projetados também são diferentes entre os dois documentos. Para os anos de 2015 a



2019 foi observada uma diferença média de 14% entre as receitas projetadas por um e outro documento para o Plano Financeiro e de 13% entre as despesas; diferença média de 2% entre as receitas projetadas para o Plano Previdenciário e 0% entre as despesas.

	RPPS 1 - Plano Financeiro						RPPS 1 - Plano Previdenciário					
	Receitas			Despesas			Receitas			Despesas		
	DRAA	Relat.	Difer.	DRAA	Relat.	Difer.	DRAA	Relat.	Difer.	DRAA	Relat.	Difer.
2015	1.544	1.880	18%	1.628	1.880	13%	36,2	36,8	2%	0,0	0,0	0%
2016	1.686	1.939	13%	1.686	1.939	13%	36,6	37,2	2%	0,1	0,1	0%
2017	1.750	2.003	13%	1.750	2.003	13%	36,9	37,6	2%	0,2	0,2	0%
2018	1.810	2.064	12%	1.810	2.064	12%	37,2	38,0	2%	0,5	0,5	0%
2019	1.865	2.121	12%	1.865	2.121	12%	37,5	38,3	2%	0,7	0,7	0%

	RPPS 2 - Plano Financeiro						RPPS 2 - Plano Previdenciário					
	Receitas			Despesas			Receitas			Despesas		
	DRAA	Relat.	Difer.	DRAA	Relat.	Difer.	DRAA	Relat.	Difer.	DRAA	Relat.	Difer.
2015	71	80	11%	147	172	15%	9,2	18,7	51%	2,3	2,5	6%
2016	70	83	16%	150	186	20%	9,3	21,6	57%	2,4	2,8	12%
2017	68	86	21%	154	203	24%	9,3	24,9	62%	2,6	3,1	17%
2018	66	89	25%	158	220	29%	9,4	28,6	67%	2,7	3,5	22%
2019	65	92	30%	161	238	33%	9,5	32,8	71%	2,9	4,0	27%

Para o outro RPPS auditado (RPPS-2), também foram encontradas diferenças entre os fluxos projetados no DRAA E no relatório de avaliação atuarial para o período investigado (2015 a 2019): foi observada uma diferença média de 21% entre as receitas projetadas por um e outro documento para o Plano Financeiro e de 24% entre as despesas; diferença média de 62% entre as receitas projetadas para o Plano Previdenciário e 17% entre as despesas.

A equipe de auditoria também constatou divergências entre os valores para as provisões matemáticas previdenciárias indicados no DRAA e os apresentados no respectivo documento da avaliação atuarial para os dois RPPS. Para o RPPS-2, o total consolidado das provisões matemáticas previdenciárias (planos financeiro e capitalizado) a ser provisionado segundo o DRAA de 2015 foi de R\$ 5,34 bilhões e o apresentado nos documentos das avaliações atuariais foi de R\$ 62,8 milhões. Para o RPPS-1 o montante consolidado dessas provisões (planos financeiro e capitalizado) registrado no DRAA de 2015 foi de R\$ 94,5 milhões e o constante nas avaliações atuariais foi de 2015 R\$ 103,4 milhões.

## 6. Notas finais sobre a sustentabilidade do sistema dos RPPS de estados, DF e municípios

175. As seções anteriores deste trabalho trataram de sintetizar as informações apresentadas pelos tribunais de contas para responder às questões de auditoria formuladas no processo de planejamento da auditoria coordenada. Ao longo do trabalho de compilação e discussão dos resultados, alguns pontos sobressaíram-se como elementos de risco à sustentabilidade do sistema dos RPPS de estados, DF e municípios, de tal maneira que são apresentados em separado.

### 6.1. A evolução das despesas com benefícios nos planos financeiros

176. Como visto anteriormente, quando há segregação de massa como forma de equacionar a questão atuarial da previdência própria de um ente, são instituídos dois planos: o plano previdenciário, operando sob o regime de capitalização e o plano financeiro, sob repartição. Segundo a lógica das reformas da previdência social no Brasil, estes planos financeiros são projetados para se extinguir, projetando no futuro apenas a existência de planos previdenciários equilibrados e sustentáveis financeiramente.

177. No regime de repartição é o tesouro do ente instituidor que arca com as despesas de benefícios. As contribuições de servidores ativos e, dependendo das leis de cada estado ou município, de aposentados e pensionistas, contam como ingressos para o tesouro, ajudando a custear parcialmente as despesas de benefícios. Em alguns casos do conjunto de RPPS auditados, tais receitas não são apresentadas nos DRAA. Ainda que não se disponha das projeções de receitas dos planos financeiros dos RPPS, deve-se considerar que para um grupo fechado estas receitas são não crescentes ao longo do tempo.

178. Isso ocorre pois com o passar do tempo há 4 possibilidades em termos de trajetória para um servidor ativo: manter-se na ativa, demitir-se deste grupo, aposentar-se ou morrer. Em todas as hipóteses em que não manter-se como servidor ativo contribuirá com um valor igual ou menor ao que contribui atualmente, pois a contribuição de aposentados é sempre menor ou igual a dos



servidores ativos e nas outras duas hipóteses não haverá receita de contribuição para o RPPS pois não haverá salário a pagar ao servidor.

179. Sendo assim, a partir da projeção das despesas futuras dos planos financeiros é possível fazer um exercício de diferenças em relação às despesas existente hoje para compreender se a previdência própria de estados e municípios irá demandar mais recursos dos orçamentos futuros em relação à situação verificada no presente. Este exercício serve para demonstrar o quanto a situação projetada está evoluindo em qualquer instante do tempo para um cenário mais positivo ou mais negativo. Dado que em um plano fechado a receita é não crescente, a diferença entre as despesas com benefícios será sempre maior ou igual em módulo à diferença entre os valores que o tesouro deverá aportar.

180. Antes de iniciar a análise é importante considerar que os dados de despesa com benefícios dos planos financeiros apresentados nas avaliações atuariais expressam o resultado de projeções feitas a partir de informações e de premissas que, como apresentado neste relatório, apresentam suas fragilidades. Para demonstrar a ordem de magnitude de tais fragilidades, como forma de avaliar as projeções atuariais para cada estado que compõe a amostra de auditoria, a despesa com benefícios dos planos financeiros foi comparada com o gasto total com inativos para 2015. O esperado é que o primeiro valor seja menor que o segundo.

181. O gasto total com inativos e pensionistas informado é o que consta no Relatório de Gestão Fiscal do Sistema de informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (RGF-SICONFI), que é a fonte de informações para o cálculo de todos os indicadores de gasto de pessoal utilizados para verificação dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>34</sup>. A princípio, espera-se que a despesa projetada com benefícios dos planos financeiros seja inferior ao gasto total com inativos e pensionistas.

182. Ocorre que há diferentes interpretações quanto a aplicação dos limites da LRF por parte dos tribunais de contas dos estados, e assim os dados do RGF-SICONFI, que são declaratórios, não seguem um padrão único. Cada estado declara as rubricas contábeis que considera pertinentes em função do entendimento dado pelo tribunal de contas que o fiscaliza.

183. Diante da falta de outras fontes confiáveis de informação, apresenta-se ao lado três medidas do custo dos regimes de previdência para os tesouros estaduais: o apurado a partir da execução orçamentária dos estados com ajustes feitos pela STN e os declarados pelos estados por meio do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e por meio da Declaração de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR).

184. Estes valores não são diretamente comparáveis com a despesa, pois são “contas de resultado”, ilustram o custo líquido para o tesouro. Entretanto, servem para balizar eventuais inconsistências: é de se esperar que o valor projetado de despesa com benefícios dos planos financeiros apresentados nas avaliações atuariais seja maior que o déficit financeiro (exceto em casos de aportes do tesouro para os planos previdenciários, em que seria necessário aprofundar as comparações para cada caso).

<sup>34</sup> Os dados do RGF-SICONFI foram informados pela Secretaria do Tesouro Nacional (peça 16). A comparação foi feita apenas para os estados, pois alguns dados não estavam disponíveis para municípios.



Tabela 26 – Despesas de benefícios do plano financeiro dos RPPS apresentadas no DRAA e despesas com inativos e pensionistas declaradas no RGF-SICONFI para o ano de 2015. Custo do regime de previdência para o tesouro estadual (Programa de Ajuste Fiscal – PAF), Déficit previdenciário segundo informações do RREO e DIPR. Valores em R\$ milhões.

	Despesa com Inativos			Custo PAF	Déficit Financeiro	
	DRAA	RGF	%		RREO	DIPR
AC	-	520	0%	283	-	211
AL	2.355	982	240%	937	589	934
AM	1.487	1.280	116%	947	722	751
AP	133	2	7417%	63	-	-
BA	6.107	4.782	128%	2.196	1.843	2.985
CE	2.689	1.756	153%	1.222	1.218	1.289
DF	5.030	4.151	121%	-	1.842	3.233
ES	1.297	1.895	68%	1.652	1.581	1.471
MA	885	1.452	61%	585	552	552
MG	10.194	16.307	63%	13.903	10.065	4.474
MS	1.780	1.680	106%	1.434	1.439	1.026
MT	-	1.930	0%	636	554	57
PA	3.212	2.785	115%	2.071	2.118	1.549
PB	1.628	1.499	109%	951	915	1.034
PE	4.434	4.681	95%	1.847	1.791	2.238
PI	1.407	1.326	106%	1.384	626	421
RJ	11.977	13.307	90%	10.841	542	3.850
RN	2.394	1.754	136%	566	539	806
RO	306	291	105%	-	5	15
RR	26	18	145%	-	-	-
RS	10.199	15.260	67%	8.971	7.595	7.486
SP	26.108	40.863	64%	15.860	15.983	16.157
TO	555	509	109%	508	-	71
Estados	94.203	119.030	79%	66.856	50.519	50.608

Fonte: Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência e DRAA de 2015 dos RPPS dos estados auditados. Dados tratados por TCU.

185. A primeira conclusão que se pode tirar da análise diz respeito à dificuldade de dispor de informações confiáveis, que permitam descrever o gasto de pessoal para os diferentes entes da Federação Brasileira seguindo os mesmos critérios. Por conseguinte, os dados agregados apresentam as mesmas limitações. Esses problemas não são triviais quando se consideram os desafios de coordenação e de reformas estruturais que a necessária recuperação dos fundamentos macroeconômicos impõe ao País.

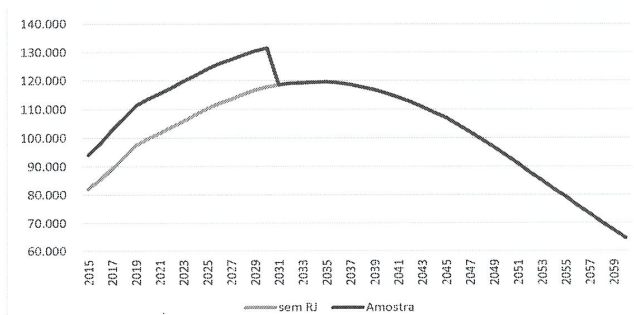
186. Quanto às projeções atuariais para o ano de 2015, a comparação apresentada permite visualizar algumas discrepâncias individuais que chamam a atenção. Em que pesem as inconsistências e limitações das informações observadas em alguns casos, no agregado os valores comportam-se dentro de faixas esperadas: a despesa agregada para 2015 projetada pelas avaliações atuariais é menor que a despesa total com aposentados e pensionistas e maior que o custo líquido para os tesouros estaduais.

#### 6.1.1. O crescimento da despesa

187. Uma vez apresentadas as limitações das projeções para o primeiro ano do fluxo financeiro que consta das avaliações atuariais, pode-se interpretar o que as projeções apresentadas sinalizam. Por meio do Gráfico 5 é possível visualizar o comportamento do fluxo agregado de despesa com benefícios previdenciários dos Planos Financeiros dos Estados que compõem a amostra de auditoria segundo projetado nas avaliações atuariais de 2015. Permite visualizar que a partir do ano de 2031 estas despesas são nulas para o estado do Rio de Janeiro. Para os estados da amostra, o pico de despesas projetadas ocorre no ano de 2030. O pico seria em 2035 para uma amostra sem o RJ.



Gráfico 5 – Fluxo agregado de despesa com benefícios previdenciários dos planos financeiros dos estados que compõem a amostra de auditoria segundo projetado nas avaliações atuariais de 2015, em R\$ milhões.



Fonte: DRAA de 2015 dos RPPS dos estados auditados. Dados tratados por TCU.

188. A partir dos valores da despesa com benefícios previdenciários dos Planos Financeiros (apresentados na Tabela 27 a cada 5 anos para o período 2015-2035), é possível apresentar um exercício simples para demonstrar o quanto as finanças de cada estado estarão pressionadas por estes gastos. Os valores da despesa, a cada 5 anos são expressos como percentual da Receita Corrente Líquida de 2015 (RCL2015) e, na tabela à direita, apresenta-se a diferença entre este percentual a cada ano com o percentual verificado em 2015.

189. Estes valores correspondem à variação que a despesa projetada a cada ano apresenta em relação à despesa projetada de 2015, expressa em termos de pontos percentuais da RCL de 2015. Seguindo o raciocínio apresentado nos itens 177 a 179, para concluir que em um plano fechado a receita é não crescente, e assim a diferença entre as despesas com benefícios será sempre maior ou igual em módulo à diferença entre os valores que o tesouro deverá aportar, o exercício pode ser apresentado para a despesa em Reais ou em pontos percentuais da RCL de 2015.

190. Essa diferença em pontos percentuais expressa se a pressão adicional às finanças de cada estado caso a RCL se mantenha constante, em termos reais. O conjunto das avaliações atuariais de 2015 analisadas neste trabalho projeta para 2030 uma despesa agregada com benefícios previdenciários dos Planos Financeiros de R\$ 131,5 bilhões, um crescimento de 39,6% em termos reais em relação aos R\$ 94,2 bilhões em 2015. Este aumento da despesa corresponde a 8% da RCL verificada em 2015 e é uma estimativa conservadora para o aumento dos aportes por parte dos tesouros estaduais que serão necessários para honrar o pagamento das aposentadorias e pensões de suas previdências próprias.



Tabela 27 – Despesa agregada com benefícios previdenciários dos Planos Financeiros dos Estados que compõem a amostra de auditoria segundo projetado nas avaliações atuariais de 2015, em R\$ milhões; Receita Corrente Líquida (RCL) de 2015 (RGF-SICONFI); despesa expressa como percentual da RCL de 2015 e variação deste índice.

	2015	2020	2025	2030	2035	RCL 2015	2015	2020	2025	2030	2035		2015	2020	2025	2030	2035
AC	-	-	-	-	-	3.949	0%	0%	0%	0%	0%	AC	0%	0%	0%	0%	0%
AL	2.355	2.629	2.751	2.722	2.632	6.312	37%	42%	44%	43%	42%	AL	0%	4%	6%	6%	4%
AM	1.487	1.960	2.405	2.605	2.657	10.999	14%	18%	22%	24%	24%	AM	0%	4%	8%	10%	11%
AP	133	214	357	480	524	3.876	3%	6%	9%	12%	14%	AP	0%	2%	6%	9%	10%
BA	6.107	6.310	6.209	5.763	4.931	27.208	22%	23%	23%	21%	18%	BA	0%	1%	0%	-1%	-4%
CE	2.689	4.110	4.527	4.472	4.206	15.176	18%	27%	30%	29%	28%	CE	0%	9%	12%	12%	10%
DF	5.030	6.528	7.899	8.706	8.630	18.461	27%	35%	43%	47%	47%	DF	0%	8%	16%	20%	20%
ES	1.297	1.296	1.396	1.519	1.481	11.952	11%	11%	12%	13%	12%	ES	0%	0%	1%	2%	2%
MA	885	1.446	1.558	1.546	1.430	10.712	8%	13%	15%	14%	13%	MA	0%	5%	6%	6%	5%
MG	10.194	10.866	11.585	12.616	12.788	51.643	20%	21%	22%	24%	25%	MG	0%	1%	3%	5%	5%
MS	1.780	2.254	2.381	2.452	2.408	8.321	21%	27%	29%	29%	29%	MS	0%	6%	7%	8%	8%
MT	-	-	-	-	-	11.644	0%	0%	0%	0%	0%	MT	0%	0%	0%	0%	0%
PA	3.212	3.542	3.853	3.879	3.487	16.790	19%	21%	23%	23%	21%	PA	0%	2%	4%	4%	2%
PB	1.628	1.911	2.101	2.170	2.164	7.973	20%	24%	26%	27%	27%	PB	0%	4%	6%	7%	7%
PE	4.434	4.932	5.270	5.181	4.908	19.648	23%	25%	27%	26%	25%	PE	0%	3%	4%	4%	2%
PI	1.407	1.719	1.776	1.765	1.682	6.600	21%	26%	27%	27%	25%	PI	0%	5%	6%	5%	4%
RJ	11.977	13.767	13.752	13.732	-	51.224	23%	27%	27%	27%	0%	RJ	0%	3%	3%	3%	-23%
RN	2.394	2.899	3.256	3.310	3.123	7.997	30%	36%	41%	41%	39%	RN	0%	6%	11%	11%	9%
RO	306	771	969	1.148	1.249	5.825	5%	13%	17%	20%	21%	RO	0%	8%	11%	14%	16%
RR	26	36	54	161	278	2.825	1%	1%	2%	6%	10%	RR	0%	0%	1%	5%	9%
RS	10.199	10.250	9.770	8.971	7.850	30.139	34%	34%	32%	30%	26%	RS	0%	0%	-1%	-4%	-8%
SP	26.108	35.392	40.979	46.295	50.458	140.399	19%	25%	29%	33%	36%	SP	0%	7%	11%	14%	17%
TO	555	737	1.198	2.006	2.742	6.305	9%	12%	19%	32%	43%	TO	0%	3%	10%	23%	35%
Amostra	94.203	113.568	124.047	131.496	119.628	475.979	20%	24%	26%	28%	25%	Amostra	0%	4%	6%	8%	5%

Fonte: Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência e DRAA de 2015 dos RPPS dos estados auditados. Dados tratados por TCU.

191. É desejável que informações como estas estejam disponíveis para os congressistas no momento em que são discutidas reformas constitucionais para a aplicação de tetos de despesa e a reforma da previdência. A pressão adicional sobre as finanças dos estados é resultado das estimativas atuariais e reflete a aplicação dos direitos já adquiridos pelos servidores. Muito possivelmente, mesmo com mudanças nas regras de aposentadoria, grande parte dessa pressão fiscal continuará a existir, dado que os planos financeiros são geralmente compostos por segurados com vínculos mais antigos.

192. As informações aqui apresentadas podem ajudar a verificar os casos em que apenas propor limites para o gasto não resolve a situação fiscal do ente federativo, bem como avaliar propostas como as trazidas por alguns governadores, que defendem a necessidade de criar fontes adicionais de receitas, tais como os aumentos na contribuição dos servidores e a criação da contribuição dos aposentados onde ela ainda não está implementada.

193. Em outras palavras, a menos que o País consiga voltar a crescer, e por consequência as receitas dos estados cresçam em termos reais, as projeções das avaliações atuariais de 2015 demonstram claramente que o pior ainda está por vir, ao menos para o conjunto de todos os estados (e o DF) que compõem a amostra. É importante lembrar que estas projeções foram feitas sob uma lógica de “jogar com a regra”, buscando apresentar cenários tão positivos quanto o possível, dentro do permitido pelas normas para elaboração de uma avaliação atuarial de um RPPS. Como descrito nas seções 5.1, 5.2 e 5.3, as premissas utilizadas para taxas de juros e crescimento real dos salários são improváveis e/ou apresentadas sem suporte técnico razoável.

## 6.2. A Judicialização do processo de obtenção dos Certificados de Regularidade Previdenciária

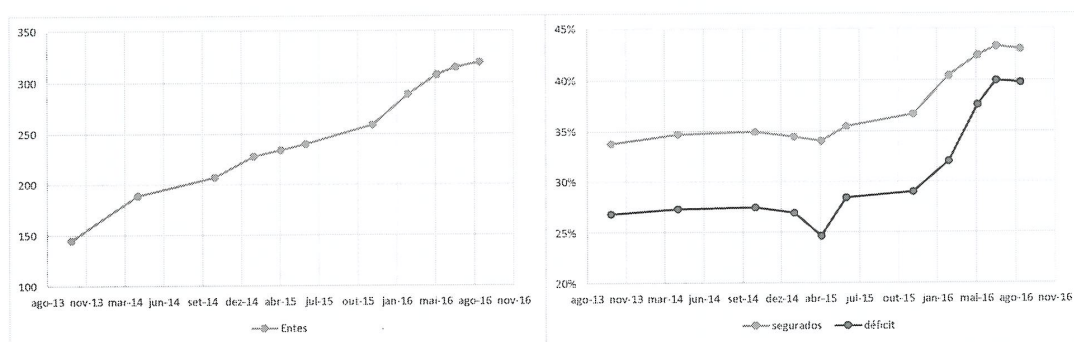
194. Como demonstrado no relatório que embasou o Acórdão TCU Plenário nº 1.331/2016, “diante de uma eventual capacidade de obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), há entes que recorrem ao Poder Judiciário questionando a constitucionalidade da Lei nº 9.717/1998 e a competência da União para estabelecer as normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS, sob a alegação de ofensa ao pacto federativo e à autonomia dos entes. Existem decisões favoráveis aos entes instituidores de RPPS e também contrárias, porém, como



nenhuma delas tem efeito vinculante e *erga omnes*, a discussão judicial sobre o tema continua em aberto”.<sup>35</sup>

195. Neste relatório são apresentadas novas análises para corroborar as conclusões do diagnóstico que acompanha o citado Acórdão, no sentido de que “o fenômeno da judicialização é crescente (...). Em primeiro lugar, pelo efeito de aprendizagem, na medida em que determinado ente tem acesso à informação de que outros entes conseguiram obter decisões favoráveis e na medida em que há uma oferta por serviços de consultoria e assessoramento judicial que prometem um resultado prático desejado: um CRP válido. Em segundo lugar, em função da improbabilidade de reversão de decisões liminares, diante da complexidade jurídica do tema, da ausência de decisão judicial com efeito vinculante e *erga omnes*, diante dos recursos protelatórios disponíveis e tendo em vista o objetivo dos serviços contratados: a manutenção de um CRP válido”.

Gráfico 6 – Número de entes com CRP emitido por decisão judicial ao longo do tempo, percentual do total de segurados e do total do déficit atuarial que o agregado destes entes representa.



Fonte: Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência. Dados tratados por TCU.

196. Os dados atualizados demonstram que o crescimento do número de entes com CRP emitido por decisão judicial continua a crescer. A nova perspectiva, demonstrada pelo gráfico da direita, é que ao longo de 2016 novos entes de grande porte estão buscando esta via. Isto é demonstrado pelo crescimento acentuado do percentual de segurados vinculados a RPPS com CRP emitido com decisão judicial em relação ao total. O mesmo fenômeno ocorre com a evolução do percentual do déficit total em RPPS com CRP emitido com decisão judicial.

197. O patamar de 43% de segurados vinculados a RPPS com CRP emitido com decisão judicial em relação ao total pode ser considerado um número para qualificar como alto o risco já apresentado à sociedade por meio do diagnóstico que embasou o Acórdão TCU Plenário nº 1.331/2016: “se o quadro institucional de crescente judicialização continuar a se verificar, é apenas uma questão de tempo para que a parcela dos entes cuja situação passe a ser definida no âmbito do Poder Judiciário seja grande o suficiente para colocar em cheque a efetividade do sistema de obrigações e sanções já descritas anteriormente, bem como a autoridade do MPS<sup>36</sup>, na qualidade de órgão responsável pela supervisão, orientação e coordenação dos RPPS”.

## 7. Conclusões e Proposta de Encaminhamento

<sup>35</sup> Continua em aberto mesmo no Supremo Tribunal Federal (STF). Nogueira (2014) apresenta duas decisões paradigmáticas proferidas STF, ambas em caráter liminar, que vão em direções opostas: a primeira, na Ação Cível Originária (ACO) nº 830, do Estado do Paraná, na qual foi reconhecida a inconstitucionalidade da Lei nº 9.717/1998 e do controle exercido pela União sobre os RPPS; a segunda, na ACO nº 890, proposta pelo Estado de Santa Catarina, na qual se negou o pedido de tutela antecipada, por não se reconhecer a alegada inconstitucionalidade.

<sup>36</sup> Leia-se agora Ministério da Fazenda - Secretaria de Previdência, com a incorporação das funções ora atribuídas ao MPS.



198. O diagnóstico que embasou o Acórdão TCU Plenário nº 1.331/2016 demonstrou a rápida deterioração da situação atuarial dos estados e municípios da Federação. Novas estimativas disponíveis demonstram a continuidade do crescimento do déficit para estados, DF e Municípios. Ao longo do período de 2011 a 2015, o déficit atuarial agregado dos estados mais que dobrou em valores correntes, superando os 50% do PIB. Se o problema mais grave está nos estados, nos municípios o déficit já é superior a 10% do PIB, frente a uma menor capacidade de geração de receitas.

199. A presente auditoria permitiu coordenar os esforços dos tribunais de contas de estados e municípios para identificar quais são as principais atividades que as unidades Gestoras dos RPPS desenvolvem e quais são as suas principais fragilidades institucionais. Foram auditados os RPPS de 23 Estados e 31 Municípios. Destes, 10 estados e 6 municípios nunca haviam passado por processo de auditoria direta do Ministério da Previdência Social, atribuição agora desempenhada pela Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, em que pese haver outros mecanismos de acompanhamento. Os 54 RPPS auditados dão cobertura a 63% do total de segurados dos RPPS de estados, DF e municípios.

200. Dispor de um cadastro com informações financeiras e demográficas de todos os servidores ativos, aposentados e pensionistas é obrigação de cada ente federativo, pois tal cadastro é elemento fundamental para a sua gestão. A unidade gestora de cada RPPS é corresponsável pela manutenção e atualização deste cadastro. Deve também ter acesso completo às informações nele contidas, pois de sua utilização depende a efetividade de qualquer sistema de gestão e controle de pagamentos de benefícios previdenciários efetuados no presente e a confiabilidade de todas as projeções atuariais.

201. O ponto de partida para medir a completude das bases de dados a que as unidades gestoras dos RPPS tem acesso, foi a solicitação feita ao órgão máximo responsável pela gestão de pessoal de cada ente instituidor (secretaria de administração ou gestão de pessoal de cada estado ou município) para que enviasse informações sobre o total de servidores ativos, aposentados e pensionistas vinculados às seguintes categorias de poder ou órgão autônomo: poderes executivo, legislativo e judiciário, ministério público, tribunal de contas e defensoria pública.

202. Várias equipes de auditoria relataram dificuldades em obter os dados junto aos entes instituidores dos RPPS, os “jurisdicionados de primeira ordem” dos tribunais de contas. Para dez estados não foi possível obter o total de servidores ativos, aposentados ou pensionistas para alguma das seis categorias de poder ou órgão autônomo mapeados. Em nove dos dez casos, as lacunas de informação ocorrem para mais de uma daquelas categorias institucionais.

203. A existência destas lacunas é um importante achado de auditoria que retrata a falta de transparência existente na Federação Brasileira. Se os tribunais de contas não conseguiram obter informações completas sobre o número de servidores ativos, aposentados e pensionistas, mesmo com seu peso institucional junto aos entes jurisdicionados, é porque tais informações não estão disponíveis para os gestores responsáveis pela administração dos Entes Federativos. A ausência de tais informações impede a realização de diagnósticos fundamentais, como apresentar para a sociedade qual o número exato de servidores públicos e segurados da previdência vinculados a cada poder nas diferentes esferas e poderes da Administração Pública Brasileira.

204. Há diversas inconsistências, lacunas e situações de superrepresentação (mais segurados informados pelas unidades gestoras dos RPPS do que informados pelo próprio ente instituidor) nas bases de dados utilizadas pelas unidades gestoras dos RPPS. As inconsistências são tais que para o agregado das bases dos RPPS analisados há uma superrepresentação de pensionistas.

205. Há um claro padrão de subrepresentação da população de segurados cujo vínculo não seja com o poder executivo. Este padrão decorre dos casos de bases cadastrais sem informações sobre o



número de segurados com vínculos a instituições dos outros poderes<sup>37</sup>. São 53% de casos de cadastros dos RPPS sem registros de segurados do poder legislativo e mais de 58% de casos sem registros de segurados do poder judiciário, defensoria pública, ministério público e tribunais de contas.

206. Apenas doze RPPS declararam ter acesso *on line* aos dados cadastrais, enquanto outros onze afirmaram receber relatórios mensais. Sete unidades gestoras de RPPS afirmaram não ter uma base cadastral adequada de seus segurados. O reflexo imediato de todos os elementos relatados é o baixo nível de conhecimento institucional sobre características básicas da população de segurados por parte da unidade gestora do RPPS.

207. Em função destas e de outras limitações, as equipes de auditoria verificaram que em 25 dos RPPS auditados, a base cadastral a que as unidades gestoras dos RPPS têm acesso não apresenta elementos mínimos necessários para a realização das avaliações atuariais. Ao longo dos trabalhos de campo, foram relatadas diversas situações em que há uma diferença significativa entre a base de dados que fica com a unidade gestora do RPPS e a que efetivamente é utilizada nas avaliações atuariais. É prática entre tais unidades gestoras a solicitação de bases de dados em formatos especificados pelo atuário responsável a todos os órgãos vinculados aos entes, como parte da “preparação” para a realização da avaliação atuarial.

208. A partir desse diagnóstico sobre a precariedade das bases de dados disponíveis nos RPPS, tendo em vista o procedimento de coleta e repasse de informações para os atuários responsáveis, foram avaliadas as bases de dados efetivamente utilizadas nas avaliações atuariais a partir de informações solicitadas às unidades gestoras dos RPPS. O grau de cobertura das bases enviadas aos atuários é superior ao das bases de dados de posse dos RPPS. Entretanto, persiste o padrão de subrepresentação de servidores ativos, aposentados e pensionistas vinculados a outros órgãos/poderes que não o executivo.

209. Em função das limitações nas informações apresentadas pelos entes aos tribunais de contas sobre o total de servidores ativos, aposentados e pensionistas a eles vinculado, diante da incapacidade de algumas unidades gestoras de RPPS em descreverem fidedignamente o conteúdo das bases cadastrais enviadas aos atuários para realizar as avaliações atuariais de 2015, foi realizada uma contagem de registros existentes nestas bases de dados. O grau de cobertura das bases cadastrais foi medido em relação ao total de segurados que constam dos relatórios de avaliação atuarial.

210. A subcobertura ocorre quando há menos registros na base cadastral do que informado no relatório de avaliação atuarial, a supercobertura quando há mais registros na base cadastral do que informado no relatório de avaliação atuarial. A “falta de completude” ou “falta de fidedignidade” é definida como a soma da subcobertura com a supercobertura. Os valores de subcobertura e de supercobertura são a melhor medida possível de obter por esta auditoria para estimar a limitação que cada base cadastral apresenta para descrever de forma completa o universo de segurados utilizados em uma avaliação atuarial.

211. Os valores de sub e super cobertura apurados por ente foram agregados para definir a situação do total das bases. A falta de fidedignidade global apurada foi de 8% do total de registros, sendo 6% de subcobertura (faltam 298.627 registros, sendo: 190.863 servidores ativos, 126.589 aposentados e 5.516 pensionistas), e 2% de supercobertura (sobram 71.166 registros, sendo: 40.292 servidores ativos, 35.636 aposentados e 19.579 pensionistas).

212. Em adição à falta de confiabilidade originada pela incompletude das bases medida pela existência de registros, é preciso ainda considerar as situações em que existem registros incompletos, que não possuem informações válidas nos campos de variáveis que precisam ser

---

<sup>37</sup> Não são contados os casos em que a categoria de instituição ou poder não existe no ente como, por exemplo, é o caso de poder judiciário nos municípios. O estado de Mato Grosso do Sul possui duas bases cadastrais separadas (uma para o plano previdenciário, outra para o plano financeiro), assim foram contadas 55 bases cadastrais de 54 entes.



utilizadas para a realização do cálculo atuarial. A partir de análises de consistência, foi verificada a existência de valores válidos para um conjunto mínimo de informações de natureza demográfica e financeira, que foram também expressos em relação ao total de registros disponíveis nas bases de dados. As contagens foram feitas por ente, para serem utilizadas nos relatórios de cada tribunal de contas, e agregadas para análise neste relatório consolidado.

213. Para algumas variáveis, tais como sexo e remuneração do segurado, o grau de consistência das bases é extremamente satisfatório, com valores válidos para praticamente 100% dos registros. Entretanto, há variáveis com baixo grau de consistência: apenas em 44% dos registros de servidores ativos há informações válidas sobre número de dependentes, em 89% sobre o órgão de origem, em 21% sobre tempo de contribuição para o RGPS.

214. Não foi feita uma contagem de ocorrências simultâneas de valores válidos para conjuntos de variáveis necessárias para realizar as estimativas atuariais. Para quaisquer situações em que seja necessário estimar a disponibilidade simultânea de um conjunto de variáveis, pode-se aplicar a lógica de utilizar o menor percentual de ocorrência de valores válidos entre as variáveis analisadas como sendo a melhor situação possível de disponibilidade simultânea de todas as variáveis.

215. Em uma simulação com uma base parcial (com 56% do total de registros de todas as bases) foi possível demonstrar, para o caso da estimativa do momento da aposentadoria de um servidor civil, que a disponibilidade simultânea de um conjunto de sete variáveis foi cerca de um quarto do menor valor de disponibilidades individuais entre as variáveis do conjunto. Esse exercício serve para ilustrar a perda significativa de confiabilidade nas estimativas e demonstrar a necessidade de imputar valores para um grande conjunto de casos sem valores válidos disponíveis. Analisar a qualidade das imputações de dados realizadas é tarefa extremamente complexa e foge ao escopo desta auditoria.

216. Os dados das bases cadastrais estão menos atualizados do que deveriam estar, tendo em vista as exigências normativas: a realização de censos e recadastramento não segue a periodicidade prevista pelo art. 9º, Inciso II, da Lei 10.887/2004. A norma prevê a periodicidade mínima para os aposentados e pensionistas, critério que foi aplicado por analogia para os servidores ativos, ainda que sem previsão legal. A verificação de realização de ao menos um censo ou recadastramento entre 2011 e 2015 foi feita em separado para as seis categorias de poder/órgão.

217. O padrão de ocorrência de ao menos um censo ou recadastramento entre 2011 e 2015 é maior no poder executivo: 57% dos entes realizaram ao menos um censo ou recadastramento de servidores ativos, 81% de aposentados e 80% de pensionistas. O percentual de entes é menor quando se considera censos ou recadastramentos nos outros poderes. Para o poder judiciário, por exemplo há 39% de entes com censo ou recadastramento para servidores ativos, 48% para aposentados e 52% para inativos. A realização de censos se mostra menos frequente que os recadastramentos.

218. Ainda que não seja possível consolidar quantitativamente as limitações das bases cadastrais apresentadas quanto ao grau de completude (excesso ou falta de registros nas bases cadastrais), consistência (registros com valores válidos para um conjunto de variáveis) e atualidade das bases cadastrais, foi possível apresentar a extensão dos problemas existentes, que demonstram a necessidade de uma ação coordenada para que efetivamente se disponha de informações confiáveis sobre os servidores ativos, aposentados e pensionistas de estados, DF e municípios.

219. Tendo em vista a importância de dispor de tais informações para a gestão e controle do gasto com pessoal, que já responde em 2015 por mais de 50% da Receita Corrente Líquida dos Estados e DF, segundo a “1ª edição do Boletim das Finanças Públicas dos Entes Subnacionais”, publicado em outubro de 2016 pelo Ministério da Fazenda, este é um tema que poderia ser considerado como objeto para a cooperação entre os tribunais de contas para o futuro próximo.

220. Uma vez demonstrado que as bases cadastrais possuem limitações que prejudicam a confiabilidade das avaliações atuariais, foi possível concluir que há outras fragilidades que afetam negativamente a confiabilidade das estimativas atuariais dos RPPS. Existe um claro descolamento entre o valor das taxas de juros utilizadas nas avaliações atuariais e a rentabilidade das carteiras de



investimentos dos RPPS para o período 2012-2015. Enquanto a taxa média de juros real utilizada nos Demonstrativos de Resultado das Avaliações Atuariais (DRAA) foi de 5,8% ao longo do período, a rentabilidade média das carteiras de investimento em termos reais foi de 2,2% ao ano, abaixo da taxa Selic medida em termos reais, cujo valor médio foi de 2,8% ao ano para o mesmo período.

221. É importante destacar dois elementos que reforçam o risco de persistência no futuro de não atingimento de rentabilidades reais tais como projetadas pelas avaliações atuariais, a partir do comportamento verificado ao longo do período 2012-15:

- a) o desempenho médio da carteira dos RPPS foi inferior não só às taxas utilizadas nas avaliações atuariais, que refletem as suas metas de rentabilidade, mas também às taxas de juros pós-fixados (taxa Selic) verificadas para o período;
- b) existiam, na maior parte do tempo decorrido ao longo deste período, títulos públicos com juros prefixados e indexados pela inflação, oferecendo rentabilidades e prazos de vencimento bastante compatíveis com as metas atuariais utilizadas pelos RPPS.

222. O diagnóstico de descolamento das taxas de juros nas avaliações atuariais e rentabilidades dos investimentos apresenta duas perspectivas quanto à sustentabilidade financeira dos RPPS. A primeira é com relação ao passado: é possível concluir que, na média, os planos previdenciários dos RPPS que informaram suas rentabilidades apresentam hoje uma carteira de investimentos capaz de cobrir uma quantidade de benefícios menores que os previstos em 2012, mantendo as outras variáveis inalteradas. A segunda é com relação ao futuro: a cada ano em que as rentabilidades das carteiras não atingirem as metas, a falta de rentabilidade em relação à meta irá se acumular.

223. Ainda que o período de quatro anos seja de certa forma limitado diante do horizonte de tempo de uma avaliação atuarial, já é suficiente para demonstrar que, de forma geral, as taxas de juros atualmente empregadas nas avaliações atuariais, enquanto premissas atuariais, refletem expectativas otimistas e são utilizadas no limite superior do permitido pelo arcabouço normativo. O mesmo padrão de comportamento otimista e sem fundamentação razoável ocorre para outra importante premissa financeira das avaliações atuariais: a taxa de crescimento real dos salários.

224. Em 46% dos Demonstrativos de Resultado das Avaliações Atuariais (DRAA) do ano de 2015, não há informações sobre os valores realizados das taxas de crescimento de salários verificados para aquele ano. Este percentual é ainda maior para os DRAA dos anos de 2012 a 2014. Após registrar o comportamento passado dos salários, os responsáveis pela avaliação atuarial devem registrar os valores projetados. Para 2015, ano com maior número de valores projetados válidos, verifica-se que em 61% dos casos (33 RPPS) foi adotada a taxa mínima para projeção de crescimento de salários pela Portaria MPS nº 403/2008, de 1% ao ano.

225. A fixação *ad hoc* de parâmetros e premissas atuariais para favorecer a obtenção de resultados mais positivos, dentro dos limites permitidos pela norma, ainda que estes não reflitam a realidade dos fatos ou os cenários mais prováveis, é reflexo da urgência e do pragmatismo que move o Federalismo Fiscal no Brasil: diante de problemas fiscais crônicos, a preocupação com as projeções de longo prazo acabam ficando como missão para o próximo prefeito ou governador, enquanto a lei e as normas assim o permitirem.

226. Do ponto de vista dos valores registrados como provisões matemáticas de longo prazo relativas às estimativas das avaliações atuariais na contabilidade dos RPPS e de seus entes instituidores, chama a atenção a diferença entre os valores registrados nos DRAA (R\$ 1,97 trilhões) e os efetivamente contabilizados pelos entes (R\$ 764,1 bilhões). A diferença pode decorrer de várias situações, entre elas omissões e erros de contabilização. Os relatórios de cada tribunal de contas sobre os RPPS de sua jurisdição poderão detalhar cada situação.

227. Não obstante, foi possível identificar que um único erro de contabilização da cobertura de insuficiência financeira dos planos financeiros de onze RPPS (referente ao valor presente de benefícios concedidos e a conceder) responde por R\$ 745,3 bilhões de uma diferença de R\$ 1,2 trilhões verificada entre as provisões matemáticas previdenciárias previstas nos DRAA e na



contabilidade de seus entes instituidores na conta 2.2.7.2.0.00.00 – Provisões matemáticas de longo prazo.

228. Existem ainda problemas de inconsistência entre as informações apresentadas nos DRAA e nos relatórios de avaliação atuarial, o que configura um sério problema de integridade das informações previdenciárias em alguns casos isolados. Assim, prever estratégias de fiscalização que possibilitem verificar a integridade e a fidedignidade das informações constantes dos DRAA nos processos de contas por parte dos tribunais de contas parece ser bastante oportuno e recomendável. É mais um tema que pode ser levado adiante como objeto de cooperação institucional entre os tribunais de contas.

229. Com relação à gestão de investimentos, em 87% dos RPPS analisados, a Política de Investimentos foi elaborada e aprovada no ano de 2015, e em 67% dos casos a composição da carteira de investimentos obedeceu à estratégia de alocação definida nesta Política aprovada. Entretanto, em 85% dos casos o desempenho da carteira em termos de rentabilidade está abaixo da meta traçada por esta mesma Política. Com base em critérios normativos, as equipes de auditoria concluíram que em 59% dos RPPS auditados a falta de informações sobre os investimentos do RPPS configura a falta de transparência sobre o tema. Concluíram também que em apenas 46% dos RPPS auditados o Comitê de Investimentos está instalado e operante.

230. Finalmente, em que pese haver limitações nas avaliações atuariais, estas ainda são uma das principais fontes de informações para projetar cenários futuros da previdência de estados, DF e municípios. Os fluxos de despesa com benefícios previdenciários dos planos financeiros dos 23 estados que compõem a amostra de auditoria foram utilizados para apresentar um exercício que permite dimensionar a pressão que as aposentadorias e pensões dos segurados vinculados a estes planos exercerão no futuro sobre os orçamentos dos estados.

231. Como as projeções são feitas seguindo a metodologia de grupos fechados e o exercício apresentado é para os planos financeiros, o cálculo é uma estimativa que considera que todos os novos servidores contratados desde 2015 estarão com sua situação previdenciária equilibrada. Sendo assim, é uma estimativa ainda otimista. O exercício consiste em calcular a diferença entre a despesa com benefícios em cada ano futuro em relação à despesa de 2015. Esta diferença será sempre maior ou igual em módulo à diferença entre os valores que o tesouro deverá aportar em cada ano, medida em relação à 2015.

232. O conjunto das avaliações atuariais de 2015 analisadas neste trabalho projeta para 2030 o pico da despesa agregada com benefícios previdenciários dos Planos Financeiros, no valor de R\$ 131,5 bilhões, um crescimento de 39,6% em termos reais em relação aos R\$ 94,2 bilhões registrados para 2015. Este aumento da despesa corresponde a 8% da Receita Corrente Líquida (RCL) verificada em 2015. Representa uma estimativa conservadora para o aumento dos aportes por parte dos tesouros estaduais que serão necessários para honrar o pagamento das aposentadorias e pensões de suas previdências próprias.

233. É desejável que informações como estas estejam disponíveis para os congressistas no momento em que são discutidas reformas constitucionais para a aplicação de tetos de despesa e a reforma da previdência. A pressão adicional sobre as finanças dos estados é resultado das estimativas atuariais e reflete a aplicação de direitos parcial ou totalmente adquiridos pelos servidores. Muito possivelmente, mesmo com mudanças nas regras de aposentadoria, grande parte dessa pressão fiscal continuará a existir, dado que os planos financeiros são geralmente compostos por segurados com vínculos mais antigos.

234. Em outras palavras, a menos que o País consiga voltar a crescer e, por consequência, as receitas dos estados cresçam em termos reais, as projeções das avaliações atuariais de 2015 demonstram claramente que o pior ainda está por vir, ao menos para o conjunto de todos os estados (e o DF) que compõem a amostra.

235. Os dados atualizados que permitem analisar a evolução do número de entes com Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) emitido por decisão judicial demonstram que o fenômeno da judicialização continua a crescer. A nova perspectiva demonstrada neste trabalho é que ao longo de



2016 novos entes de grande porte estão buscando esta via. Isto é demonstrado pelo crescimento acentuado do percentual de segurados vinculados a RPPS com CRP emitido com decisão judicial em relação ao total.

236. O patamar de 43% de segurados vinculados a RPPS com CRP emitido com decisão judicial em relação ao total pode ser considerado um número para qualificar como alto o risco já apresentado à sociedade por meio do diagnóstico que embasou o Acórdão TCU Plenário nº 1.331/2016, de que se não forem propostas alterações no quadro normativo e institucional, é apenas uma questão de tempo para que a parcela dos entes cuja situação passe a ser definida no âmbito do Poder Judiciário seja grande o suficiente para colocar em cheque a efetividade do sistema.

237. Finalmente, é importante destacar que as fragilidades identificadas na gestão dos RPPS ocorrem nos entes de maior porte. A amostra de auditoria buscou priorizar os entes de maior porte para cobrir um universo de segurados mais significativo. Para os pequenos municípios, dado que o modelo prevê a descentralização de uma grande quantidade de responsabilidades, algumas das quais impõem a criação de estruturas institucionais para desenvolver tarefas de elevada complexidade, é de se esperar que as fragilidades sejam ainda maiores.

238. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) Recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Fazenda, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU que, conjuntamente, proponham um plano de ação que preveja estratégias para mitigar os riscos à sustentabilidade da previdência própria de estados, DF e municípios, considerando a possibilidade de adequar o nível das normas tendo em vista a interlocução com os Poderes Judiciário e Legislativo, considerando o diagnóstico de fragilidades em suas diferentes dimensões:
  - a.1) falta de fidedignidade das bases cadastrais de pessoal (seção 3);
  - a.2) dificuldades na gestão de investimentos (seção 4);
  - a.3) uso de premissas atuariais sem o devido suporte técnico (seção 5);
- b) Dar ciência ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Conselho Nacional de Justiça do diagnóstico de riscos à sustentabilidade dos regimes de previdência própria de estados e municípios que representam os achados e conclusões apresentados no âmbito da presente auditoria coordenada, enviando cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório;
- c) Dar ciência, enviando cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório;
- d) Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório aos tribunais de contas de estados, do Distrito Federal e de municípios e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), para propor a criação de uma resolução da Atricon que permita consolidar o sistema integrado de acompanhamento dos regimes próprios, tendo como possíveis pontos a avançar nas fiscalizações:
  - d.1) atualização e padronização de bases de dados cadastrais de servidores ativos, aposentados e pensionistas;
  - d.2) convergência da interpretação dos critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal;
  - d.3) estratégias de fiscalização que possibilitem verificar a integridade e a fidedignidade das informações constantes dos DRAA nos processos de contas por parte dos tribunais de contas;
  - d.4) verificação dos valores efetivamente provisionados pelos entes federativos em seus documentos contábeis, em relação ao que está registrado nas avaliações atuariais.



2. O Diretor manifestou sua concordância com a proposta da equipe de auditoria (peça 20), sugerindo, adicionalmente, a supressão da letra “c” da proposta de encaminhamento em face de erro formal, que contou com a anuência do dirigente da unidade técnica (peça 21).

É o relatório.

6

**PARECER Nº      , DE 2017**

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 140, de 2015 (Projeto de Lei nº 1.920, de 2011, na Casa de origem), do Deputado Walney Rocha, que *altera o art. 130 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre o licenciamento eletrônico de veículos.*



RELATOR: Senador **DALIRIO BEBER**

**I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 140, de 2015, cria o licenciamento eletrônico de veículos, alterando o art. 130 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro (CTB). De acordo com a nova redação, esse licenciamento se daria com a inserção, pelo proprietário, das informações relativas às condições físicas do veículo, junto ao órgão executivo de trânsito do estado. A responsabilidade pelas informações prestadas seria, para todos os efeitos, do proprietário do veículo.

A proposição originou-se do Projeto de Lei nº 1.920, de 2011, na Câmara dos Deputados. Na Justificação o autor argumenta que o projeto visa a unificar o procedimento de licenciamento anual instituído pelo Código de Trânsito Brasileiro, uma vez que atualmente os estados utilizam critérios diferentes nos seus procedimentos. Lembra que o Conselho Nacional de Trânsito (Contran) chegou a estabelecer obrigatoriedade de vistoria física anual, por meio da Resolução nº 84, de 19 de novembro de 1998, que veio a ser revogada pela Resolução nº 107, de 21 de dezembro de 1999.

A proposição foi inicialmente apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), que a aprovou com uma emenda de autoria do relator, Senador Marcelo Crivella, para substituir na ementa e no art. 1º do Projeto, a expressão “que institui o Código de Trânsito Brasileiro”, pela expressão “a qual institui o Código de Trânsito Brasileiro”.

Em decorrência de aprovação pela Mesa do Senado Federal, em 16 de junho de 2016, do Requerimento nº 442, de 2016, a matéria foi encaminhada para que fosse ouvida também esta Comissão. Em dezembro de 2016 foi apresentado Relatório pelo Senador Paulo Bauer, com parecer pela aprovação do Projeto e da Emenda nº 1-CCJ, com apresentação de nova emenda. Entretanto, o relatório não foi lido até o final da Sessão Legislativa passada. Posteriormente, coube-me relatar a matéria e, em decorrência, apresentei Relatório também pela aprovação, com três emendas, mais a aprovação da emenda nº 1 - CCJ, o qual, entretanto, não chegou a ser votado em função de termos pedido seu reexame no dia 30 de agosto do corrente ano.

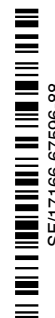
## II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor Pública (CTFC), de acordo com o art. 102-A, II, *b*, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre matérias pertinentes ao acompanhamento e modernização das práticas gerenciais na administração pública federal direta e indireta.

Após formularmos o pedido de reexame do Relatório que oferecemos ao PLC aqui analisado, tivemos a oportunidade de utilizar esse tempo para nos aprofundarmos ainda mais no entendimento do assunto, bem como para consultar as partes envolvidas, entre as quais podemos destacar o governo federal, representantes dos estados e especialistas em transportes.

Do amadurecimento decorrente desse processo, mudamos profundamente nosso entendimento anterior acerca do encaminhamento a ser dado à matéria.

De fato, a despeito das nobres intenções que nortearam a apresentação da proposta original, temos de nos ater ao texto que nos foi



encaminhado pela Câmara dos Deputados, uma vez que é ele que será insculpido na legislação pátria, e não as intenções de seus autores, por melhores que elas sejam.

Nesse sentido, vale uma análise mais aprofundada e pormenorizada das várias alterações que estão sendo propostas ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB) pelo texto que nos foi encaminhado.

A primeira alteração sugerida é no *caput* do art. 130 do CTB, para criar uma nova sistemática denominada “licenciamento eletrônico” de veículos. Entretanto, a despeito dessa alteração, tal procedimento não é definido precisamente, particularmente no que difere em relação à sistemática atual. Assim, não só o texto proposto vai em sentido contrário ao da intenção do nobre autor, como é até preocupante a insegurança jurídica que tal alteração acarretaria, uma vez que caberia a cada Detran interpretar, ao seu alvitre, o que “licenciamento eletrônico” significaria.

A segunda alteração determina que o próprio dono do veículo passe a ser responsável por inserir “informações” “no sistema do órgão executivo de trânsito do Estado, relativas às condições físicas do veículo que possibilite seu tráfego com segurança”. Como o próprio Senador Paulo Bauer já havia analisado anteriormente:

Há que se considerar que o cidadão comum não possui a *expertise* necessária para avaliar de forma independente as condições de segurança de seu veículo. O proprietário do veículo normalmente não possui formação especializada de mecânica automotiva voltada à segurança veicular, para verificar se o freio de seu veículo está funcionando de maneira adequada, se não há problemas estruturais em seu veículo, se o veículo está emitindo gases e ruídos dentro dos parâmetros exigidos na legislação ambiental, entre outros aspectos extremamente complexos.

Além do mais, o proprietário do veículo poderia tender a não apontar problemas que porventura existam no veículo, pois isso o levaria a correr o risco de não ter o licenciamento anual realizado. Dessa forma, seriam omitidas informações relevantes à circulação segura de veículos.



A terceira alteração, que determina que o proprietário é integralmente responsável pelas informações prestadas, nos parece apenas redundante em relação a uma interpretação sistêmica das regras do Direito. Isto é, parece-nos óbvio que, por se tratar de uma declaração, seu autor é responsável por sua veracidade, ou seja, não haveria, *per se*, nenhuma inovação na legislação vigente.

Por fim, a última alteração proposta pelo PLC determina que o certificado de licenciamento anual seja remetido por via postal a seu titular. Tal alteração, embora pareça inócua, encerra dois problemas distintos. O primeiro deles engessa o certificado a uma tecnologia atual, isto é, a um documento impresso que é enviado por correio físico. Se hoje esse comando não faria diferença, poderia criar embaraços caso haja avanços tecnológicos para, por exemplo, que um certificado eletrônico seja emitido, ou mesmo para que os contribuintes possam imprimir seu certificado por conta própria, por meio de algum tipo de dispositivo devidamente certificado. Além disso, o texto sugerido cria dificuldades desnecessárias para os contribuintes que preferam obter o certificado diretamente junto ao Detran, e que não possam esperar ou não tenham como recebê-lo em um endereço físico.

Nesse sentido, o aperfeiçoamento do texto aqui analisado passaria pela supressão da expressão “licenciamento eletrônico”, ao mesmo tempo em que deveria ser delegada ao CONTRAN a competência para que regulamente e uniformize os procedimentos de licenciamento dos veículos. Poderia também passar por uma determinação expressa de que o licenciamento seja automático, caso quitados os tributos e inalterados a propriedade e o domicílio – em conjunto, evidentemente, com uma alteração no Código, para que, durante a vistoria, os veículos somente possam voltar a circular caso sanadas as não-conformidades detectadas. Por fim, poderíamos simplesmente suprimir os demais parágrafos propostos no texto original do PLC.

Entretanto, embora as tenhamos aventado, devemos ter em mente que elas, quando olhadas em conjunto, teriam tão pouco em comum com a redação original, e que o texto proposto seria, na realidade um novo e distinto projeto daquele que fora proposto.



Em outras palavras, ao formularmos uma emenda substitutiva com vistas a alcançar a *intenção* do nobre autor de unificar e simplificar os procedimentos de licenciamento no Brasil, essa emenda guardaria tão pouca correlação com o projeto original, que estaríamos afrontando o art. 230 do Regimento Interno que veda aquelas emendas que ou não tenham relação com o projeto original, ou mesmo que sejam contrárias a ele.

Nesse sentido, teremos de, infelizmente, propor a rejeição do projeto aqui analisado.

### III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **rejeição** do Projeto de Lei da Câmara nº 140, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17166.67596-88

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº. 140, de 2015 (Projeto de Lei nº 1.920/2011, na Casa de origem), do Deputado Walney Rocha, que *altera o art. 130 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre o licenciamento eletrônico de veículos.*



RELATOR: Senador MARCELO CRIVELLA

#### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 140, de 2015, cria o licenciamento eletrônico de veículos, alterando o art. 130 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 — Código de Trânsito Brasileiro (CTB). De acordo com a nova redação, o licenciamento se dará com a inserção das informações pelo proprietário, junto ao órgão executivo de trânsito do Estado, relativas às condições físicas do veículo que possibilite seu tráfego com segurança. A responsabilidade integral pelas informações prestadas será, para todos os efeitos, do proprietário do veículo.

O Certificado de Licenciamento Anual será remetido via postal, mediante o pagamento das despesas de postagem pelo proprietário.

A proposição originou-se do Projeto de Lei nº 1.920, de 2011, na Câmara dos Deputados. Na Justificação, o autor argumenta que o projeto visa unificar o procedimento de licenciamento anual instituído pelo Código de Trânsito Brasileiro, uma vez que atualmente os Estados utilizam critérios diferentes nos seus procedimentos. Lembra que o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) chegou a estabelecer obrigatoriedade de vistoria física anual, por meio da Resolução nº. 84, de 19 de novembro de 1998, mas veio a ser revogada pela Resolução nº 107, de 21 de dezembro de 1999.

Não foram apresentadas emendas até o momento.

## II – ANÁLISE

Em relação às competências da CCJ, definidas no art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal, verificamos que não há impedimento constitucional, jurídico, regimental ou de técnica legislativa à aprovação do PLC nº 140, de 2015. A proposição está materializada na espécie adequada de lei, respeita o princípio da reserva de iniciativa, e versa sobre matéria de transporte, inserida entre as competências da União.

A iniciativa encontra amparo na competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, de acordo com a Constituição Federal — CF, art. 22, inciso XI.



Ademais, a matéria se insere no âmbito das atribuições do Congresso Nacional, em conformidade com o *caput* do art. 48 da Carta Magna, não havendo reserva temática a respeito (art. 61, § 1º, da CF).

No que diz respeito à juridicidade, o projeto inova o ordenamento jurídico, tendo potencial coercitivo e não ofende os princípios gerais do Direito. Quanto à técnica legislativa, a proposição tampouco demanda reparos, visto que atende aos preceitos da Lei Complementar nº. 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

No mérito, consideramos que o PLS é conveniente e oportuno.

Como bem destacou o autor, a medida trará mais celeridade e economia, uma vez que não há base legal para que Estados continuem adotando o sistema de vistoria física nos veículos de forma generalizada, elevando custos e burocracia para cidadãos e órgãos públicos.

Mesmo sem uma previsão legal, hoje alguns Estados cobram taxas de vistoria anual, e ainda mais grave, alguns dos Estados sequer realizam qualquer serviço que caracterize uma vistoria técnica. No Estado do Rio de Janeiro, o Departamento Estadual de Trânsito exige vistoria anual para todos veículos com mais de 3 anos, sendo o Estado onde há a maior quantidade de veículos submetidos à vistoria.



Por falta de previsão em lei para a vistoria anual, sequer há resolução do CONTRAN que a exija. Assim muitos Estados não exigem a vistoria anual para entrega do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo.

Vale destacar que o projeto em análise não proíbe que sejam realizadas vistorias físicas, mas tão somente desvincula esse procedimento técnico da obtenção do Certificado de Licenciamento Anual. Na generalidade deve-se presumir a boa-fé do cidadão que busca a obtenção do documento que é de porte obrigatório.

Em situações específicas, as vistorias são previstas em Resolução do CONTRAN, como em transferência de propriedade ou de domicílio intermunicipal ou interestadual do proprietário do veículo, ou qualquer alteração de suas características.

O presente projeto oportuna e adequadamente estabelece um procedimento sem burocracia para obtenção do Certificado de Licenciamento Anual, em que os proprietários, utilizando-se das modernas tecnologias de comunicação, podem firmar seu compromisso quanto às condições físicas do veículo para o tráfego em segurança.

Uma vez aprovado o Projeto, deixará de existir a injustificada diferença de tratamento a que os proprietários de veículos são submetidos nos diferentes Estados brasileiros.



III – VOTO

Pelo exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 140, de 2015.

Sala da Comissão, 1º de junho de 2016

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente

Senador MARCELO CRIVELLA, Relator



#### **IV – DECISÃO DA COMISSÃO**

Durante a discussão, o relator, Senador Marcelo Crivella, acata sugestão de emenda de redação no sentido de alterar a ementa e o art. 1º do Projeto, para substituir a expressão “que institui o Código de Trânsito Brasileiro” pela expressão “a qual institui o Código de Trânsito Brasileiro”.

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania na, 17ª Reunião Ordinária realizada nesta data, aprova o Parecer favorável ao Projeto de Lei da Câmara nº 140, de 2015, com a Emenda nº 1 – CCJ, de redação.

#### **EMENDA Nº 1-CCJ**

Substitua-se, na ementa e no art. 1º do Projeto, a expressão “que institui o Código de Trânsito Brasileiro”, pela expressão “a qual institui o Código de Trânsito Brasileiro”.

Sala das Comissões, 1º de junho de 2016.

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente

Senador MARCELO CRIVELLA, Relator



**SENADO FEDERAL**

**PROJETO DE LEI DA CÂMARA**

**Nº 140, DE 2015**

(Nº 1.920/2011, NA CASA DE ORIGEM)

Altera o art. 130 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre o licenciamento eletrônico de veículos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei altera o art. 130 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre o licenciamento eletrônico de veículos.

**Art. 2º** O art. 130 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

**“Art. 130.** Todo veículo automotor, elétrico, articulado, reboque ou semirreboque, para transitar na via, deverá ser licenciado anualmente mediante licenciamento eletrônico.

.....

**§ 3º** O licenciamento eletrônico dar-se-á com a inserção das informações pelo proprietário no sistema do órgão executivo de trânsito do Estado, relativas às condições físicas do veículo que

possibilite seu tráfego com segurança.

**§ 4º** O proprietário é integralmente responsável pelas informações prestadas para todos os efeitos.

**§ 5º** O Certificado de Licenciamento Anual será remetido via postal mediante o pagamento das despesas de postagem pelo proprietário.” (NR)

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **PROJETO ORIGINAL**

[http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=021194859ECDD39EB6EC8197CE3D4CE6.proposicoesWeb2?codteor=904020](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=021194859ECDD39EB6EC8197CE3D4CE6.proposicoesWeb2?codteor=904020)

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

7

**PARECER Nº           , DE 2017**

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 45, de 2017 (nº 2092/2015, na Casa de origem), do Deputado Augusto Coutinho, que *altera a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que “dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências”, para determinar a comunicação prévia ao consumidor a respeito da majoração de preços dos serviços.*



Relatora: Senadora **VANESSA GRAZZIOTIN**

**I – RELATÓRIO**

Esta Comissão examina o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 45, de 2017 (Projeto de Lei nº 2.092, de 2015, na origem), de autoria do Deputado Augusto Coutinho, que *altera a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que “dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências”, para determinar a comunicação prévia ao consumidor a respeito da majoração de preços dos serviços.*

O projeto de lei é estruturado em dois artigos.

O art. 1º propõe o acréscimo do art. 13-A à Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, Lei da Concessão de Serviço Público, a fim de impor às concessionárias a comunicação sobre qualquer majoração do preço cobrado pelo serviço, com antecedência mínima de trinta dias do referido reajuste.

O art. 2º estipula que a lei que porventura resultar do projeto entrará em vigor na data de sua publicação.

Ao justificar a proposta, o autor aponta que a prática reiterada de aumento de percentuais e alíquotas é extremamente abusiva. Assinala, inclusive, que as concessionárias de serviço devem fazer uma divulgação mais ostensiva do reajuste de preços e que, atualmente, o usuário somente toma conhecimento do real aumento através da mídia.

Na Câmara dos Deputados, onde tramitou como Projeto de Lei (PL) nº 2.092, de 2015, a proposta foi aprovada no âmbito da Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), com Substitutivo. Posteriormente, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) concluiu pela sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e do Substitutivo da CDC, com subemenda. Como após a apreciação conclusiva da matéria não houve interposição de recurso, foi dispensada a competência do Plenário para discussão e votação, por força do disposto no art. 58, § 1º, combinado com o art. 132, § 2º, do Regimento Interno daquela Casa legislativa.

Com fundamento no art. 65, *caput*, da Constituição Federal, a matéria foi encaminhada a esta Casa, em 23 de maio de 2015, onde passou a tramitar como PLC nº 45, de 2017.

No Senado Federal, a proposição foi distribuída unicamente a esta Comissão.



## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-A, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão apreciar o mérito de temas relativos à defesa do consumidor. Este colegiado examinará, também, a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposta em questão, uma vez que, nesta Casa legislativa, ela não passará pelo crivo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Em relação à constitucionalidade, a proposição cuida de tema da competência legislativa da União e guarda harmonia com as disposições constitucionais referentes às atribuições do Congresso Nacional (art. 48) e à legitimidade da iniciativa legislativa dos parlamentares (art. 61). Ademais, o PLC nº 45, de 2017, não afronta quaisquer preceitos da Carta de 1988.

No que concerne à juridicidade, o projeto de lei se afigura irretocável, porque: (i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei ordinária) é o apropriado; (ii) o tema nela vertido inova o ordenamento jurídico; (iii) possui o atributo da generalidade; (iv) é dotada de potencial coercitividade; e (v) é compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Tampouco há vício de natureza regimental.

Por conseguinte, estão atendidos os requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do projeto de lei sob comento.

Para a avaliação de mérito, sob a perspectiva consumerista, mencionem-se alguns dispositivos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor (CDC).

O art. 6º, que dispõe sobre os direitos básicos do consumidor, abrange, entre outros, *a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade,*



*características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem* (inciso III).

Além disso, o art. 31, *caput*, do CDC determina ao fornecedor o dever de informar ao consumidor, sempre de maneira clara, precisa, ostensiva e em língua portuguesa, a respeito do preço e demais características relevantes sobre o serviço ofertado.

Por seu turno, conforme o disposto no art. 4º, *caput*, da norma consumerista, a Política Nacional das Relações de Consumo visa ao atendimento das necessidades dos consumidores, ao respeito à sua dignidade, à proteção de seus interesses econômicos, como também à transparência e à harmonia das relações de consumo, entre outros objetivos. Ademais, um dos seus princípios basilares é o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo (inciso I).

Note-se que o projeto em análise proporciona maior transparência à relação de consumo, pois assegura que o consumidor seja devidamente informado sobre eventuais majorações de tarifas dos serviços públicos.

Assim, o objetivo da proposição está de acordo com os preceitos do Código de Defesa do Consumidor.

É de realçar, ainda, que a proposta beneficia sobretudo as pessoas com menor poder aquisitivo, pois a informação prévia sobre a majoração de tarifas permite que o usuário se programe e busque uma solução na hipótese de carência de recursos financeiros.

Por fim, reputamos relevante e oportuno o PLC nº 45, de 2017, pois contribui para o aperfeiçoamento da Lei da Concessão de Serviço Público.

Entretanto, é essencial a apresentação de duas emendas de redação com vistas à uniformização do texto legal.



A primeira delas consiste em substituir, na redação da ementa, os vocábulos “consumidor” por “usuário”, “preços” por “tarifas” e “serviços” por “serviços públicos concedidos”. Portanto, é emenda de redação.

Da mesma forma, a segunda emenda substitui, na redação do art. 13-A acrescido pelo projeto à Lei nº 8.987, de 1995, a locução “do preço cobrado” por “da tarifa cobrada”. Ademais, foi suprimida a locução “de que trata esta Lei” por ser desnecessária. Como se vê, é emenda de redação.

### III – VOTO

Ante o exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 45, de 2017, com as duas emendas de redação a seguir indicadas.

#### **EMENDA Nº □ CTFC (DE REDAÇÃO)**

Dê-se à ementa do Projeto de Lei da Câmara nº 45, de 2017, a seguinte redação:

“Altera a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências”, para determinar a comunicação prévia ao usuário a respeito da majoração de tarifas dos serviços públicos concedidos.”



**EMENDA Nº 1 CTFC (DE REDAÇÃO)**

Acrescente-se à Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nos termos do que dispõe o art. 1º do Projeto de Lei da Câmara nº 45, de 2017, o art. 13-A, com a seguinte redação:

“**Art. 1º** .....

‘**Art. 13-A.** As concessionárias de serviços públicos deverão informar aos usuários qualquer eventual majoração da tarifa cobrada pelo serviço, com antecedência mínima de trinta dias do respectivo reajuste.’”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora





# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 45, DE 2017

(nº 2.092/2015, na Câmara dos Deputados)

Altera a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que “dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências”, para determinar a comunicação prévia ao consumidor a respeito da majoração de preços dos serviços.

**AUTORIA:** Câmara dos Deputados

**DOCUMENTOS:**

- [Texto do projeto de lei da Câmara](#)
- [Legislação citada](#)
- [Projeto original](#)

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1353336&filename=PL-2092-2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1353336&filename=PL-2092-2015)



[Página da matéria](#)

Altera a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que "dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências", para determinar a comunicação prévia ao consumidor a respeito da majoração de preços dos serviços.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 13-A:

"Art. 13-A. As concessionárias de serviços públicos de que trata esta Lei deverão informar aos usuários qualquer eventual majoração do preço cobrado pelo serviço, com antecedência mínima de trinta dias do respectivo reajuste."

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, de maio de 2017.

RODRIGO MAIA  
Presidente

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - 1988/88

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>

- artigo 175

- Lei nº 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995 - Lei das Concessões de Serviços Públicos; Lei de Concessões; Lei Geral das Concessões - 8987/95

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1995;8987>

8



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

## PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o nº 20, de 2012 (Aviso nº 160/2012, na Casa de origem), do Tribunal de Contas da União, que *encaminha o Relatório anual das atividades do Tribunal de Contas da União referente ao exercício de 2011.*



Relator: Senador **ATAÍDES OLIVEIRA**

### I – RELATÓRIO

Submete-se a esta COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR (CTFC) o Aviso (AVS) nº 20, de 2012, do Tribunal de Contas da União (nº 160-GP/TCU, de 27 de março de 2012, na origem), pelo qual aquela Corte cumpre o mister constitucional de informar, anualmente, o Congresso Nacional, titular da função de controle externo, sobre as atividades por ela desenvolvidas (art. 71, § 4º, da Constituição Federal de 1988).

Este Aviso traz ao conhecimento desta Casa o Relatório de Atividades do órgão técnico federal de controle externo relativo ao exercício de 2011.

No dia 6 de novembro de 2012, na 42ª reunião ordinária da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

FISCALIZAÇÃO E CONTROLE (CMA), em cujas competências referentes a controle foi sucedida pela CTFC, foi aprovado o relatório do Senador Aloysio Nunes Ferreira, que passou a constituir o Parecer daquela comissão, pela aprovação do Requerimento da CMA (RMA) nº 97, de 2012, e para realização de audiência pública com a presença do Presidente do Tribunal de Contas da União e dos técnicos que elaboraram o Relatório de Atividades do Exercício de 2011 do TCU. Desde então, a matéria aguarda a realização da audiência pública.

## II – ANÁLISE

Sendo sucessora da CMA na matéria, ratificamos a análise e as conclusões do Parecer de 6 de novembro de 2012. Todavia, considerando o longo período decorrido desde então, sem que a audiência pública tenha sido realizada, avaliamos que houve absoluta perda de oportunidade e até do objeto dessa reunião. Por este motivo, concluimos por conhecer a matéria, conforme foi feito pela CMA, e por arquivar o Aviso.

## III – VOTO

À luz do exposto, opinamos pelo conhecimento e arquivamento do Aviso nº 20, de 2012, do Tribunal de Contas da União.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



9



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

## PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 19, de 2014, do Senador Jorge Afonso Argello, que *acrescenta o art. 39-A à Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, que "dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências", e o art. 62-A à Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que "institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências" a fim de regular a validade das certidões exigidas para a concessão de financiamento imobiliário.*



Relator: Senador **ATAÍDES OLIVEIRA**

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 19, de 2014, de autoria do Senador Jorge Afonso Argello, contém três artigos. O primeiro acrescenta o seguinte artigo 39-A à Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências:



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

Art. 39-A. As certidões exigidas pelos operadores do Sistema Financeiro Imobiliário terão sua validade estendida até a concretização do negócio jurídico para o qual se destinam.

O segundo acrescenta artigo à Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH) e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências:

Art. 62-A. As certidões exigidas pelos operadores do Sistema Financeira da Habitação terão sua validade estendida até a concretização do negócio jurídico para o qual se destinam.

O objetivo das alterações é simplesmente regular a validade das certidões exigidas para a concessão de financiamento imobiliário tanto nos financiamentos celebrados no âmbito do SFI como nos celebrados no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), propondo que sua validade seja estendida até a concretização da venda.

*Em sua justificção, o autor argumenta que não raro a pretensão a financiamento imobiliário torna-se um verdadeiro tormento, tendo em vista a incontável quantidade de documentos exigidos, dentre os quais diversas certidões que possuem, muitas delas, prazo de validade relativamente exíguo, de maneira que, enquanto o pretendente ao financiamento está providenciando as últimas certidões, as primeiras começam a ter o seu prazo de validade vencido.*

O PLS foi inicialmente encaminhado à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em decisão terminativa, onde recebeu relatórios apresentados pelos Senadores Cyro Miranda e Antonio Carlos Valadares com duas emendas.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

Contudo, os relatórios apresentados e as respectivas emendas não foram votados, em razão de requerimento para manifestação desta Comissão. Após, o PLS voltará à CAE, para apreciação em decisão terminativa.

Até o presente momento não foram apresentadas outras emendas.

## II – ANÁLISE

Estamos de acordo com os relatórios apresentados, mas não votados, na CAE.

Assim, no que se refere à constitucionalidade da proposição, observa-se que a União é competente para legislar a respeito de direito civil, direito comercial, política de crédito e registros públicos, a teor do art. 22, I, VII e XXV, da Constituição (CF).

Nos termos do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor opinar sobre projetos de lei que versem sobre a defesa do consumidor.

Quanto à espécie normativa a ser utilizada, verifica-se que a escolha por um projeto de lei ordinária revela-se correta, pois a matéria não está reservada pela CF à lei complementar.

No que concerne à juridicidade, a proposição se afigura irretocável, porquanto: i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; ii) a matéria nela vertida inova o ordenamento jurídico; iii) possui o atributo da generalidade; iv) se afigura dotada de potencial coercitividade; e v) se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

A matéria veiculada não é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF) nem está no rol das competências





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expresso nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

Não há ressalvas a fazer no tocante à técnica legislativa empregada.

Vejamos o mérito.

As certidões exigidas pelos operadores de ambos os sistemas de financiamento habitacional podem variar em função do tipo do imóvel, se residencial ou comercial, de sua localidade, se situado em área urbana ou rural, da qualificação do vendedor ou do comprador, se pessoa física ou jurídica, dentre as quais podemos destacar o seguinte:

1. Certidões relativas ao imóvel objeto da transação:

- 1.1. certidão de inteiro teor da matrícula do imóvel, com negativa de ônus, alienações, ações reais e reipersecutórias, expedida pelo Serviço de Registro de Imóveis ao qual pertence o imóvel objeto do financiamento (validade: 30 dias);
- 1.2. certidão negativa de débito de IPTU/TLP, emitida pela secretaria de fazenda do município ou distrito onde se localiza o imóvel (validade: 30 dias);
- 1.3. certidão negativa de débito condominial, emitida pelo Condomínio (validade: expressa na certidão).

2. Certidões exigidas do vendedor e do comprador do imóvel:

2.1. Pessoa Física:

- 2.1.1. certidão dos distribuidores forenses referentes a ações cíveis e criminais (validade: 30 dias);
- 2.1.2. certidão de distribuição relativa a ações trabalhistas (validade: 30 dias);
- 2.1.3. certidão conjunta da Receita Federal e dívida ativa da União, emitida pela Secretaria de Receita Federal/PGFN (validade: 180 dias);





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

- 2.1.4. certidão da Justiça Federal (validade: 90 dias);
- 2.1.5. certidão conjunta emitida pela SRF/PGFN – exigida somente para produtor rural (validade: data expressa na declaração).

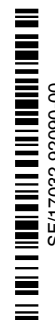
2.2. Certidões exigidas da Pessoa Jurídica:

- 2.2.1. certidão de débitos previdenciários (INSS) (validade: 180 dias);
- 2.2.2. certidão conjunta da Receita Federal e dívida ativa da União, emitida pela Secretaria da Receita Federal/PGFN (validade: 180 dias);
- 2.2.3. certificado de regularidade fiscal do FGTS (validade: 30 dias);
- 2.2.4. certidão dos distribuidores forenses referente a ações cíveis e criminais (validade: 30 dias);
- 2.2.5. certidão da Justiça Federal (validade: 90 dias);
- 2.2.6. certidão simplificada da Junta Comercial (validade: 30 dias).

Como se pode observar, os prazos de validade das certidões variam de 30 a 180 dias, sendo que o prazo de efetivação da operação, que vai desde a apresentação da documentação para análise e aprovação de crédito até o registro da escritura, varia de 60 a 120 dias, podendo chegar a 240 dias, dependendo do tipo de exigência feita pela instituição financeira ou pelos cartórios envolvidos, a depender da documentação apresentada pelo interessado.

Contudo, estabelecer que as certidões terão validade até que o negócio seja concretizado – o que pode levar meses ou até anos, dependendo da situação – descaracteriza totalmente as razões pelas quais as certidões são necessárias. Cabe ao interessado que queira obter o financiamento apresentar a documentação de forma regular.

A exigência das certidões tem uma razão: conceder segurança jurídica ao financiamento imobiliário. Como sabemos, quanto maior o risco, maior a taxa de juros demandada pelos agentes financeiros. Ao estabelecer regras que reduzem os riscos, estamos não só protegendo a solidez do





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

sistema financeiro, mas também agindo para evitar que os juros sejam ainda mais altos do que já são.

Como observamos, o prazo mínimo das certidões exigidas é de trinta dias. Esse prazo é exíguo. Estamos totalmente de acordo com o autor nesse aspecto, bem como verificamos, na prática, que esse prazo tem dificultado a vida das pessoas que lutam para realizar o sonho da casa própria.

Como, então, conciliar a necessidade de segurança jurídica – essencial para manter a taxa de juros em patamares minimamente aceitáveis – com a necessidade prática de facilitar a obtenção de financiamento habitacional?

Entendemos que não é adequado estabelecer a validade das certidões por tempo indeterminado, sob pena de aniquilar a segurança jurídica. Por outro lado, não é possível manter o prazo exíguo atual de trinta dias.

Assim, a solução mais adequada é estabelecer que, para fins de financiamento habitacional regido pelas regras do SFH ou do SFI, o tempo de validade das certidões será de cento e vinte dias, contados a partir da data de expedição, salvo se norma específica (lei em sentido estrito ou ato normativo) estabelecer prazo superior. Para tanto apresentamos emenda ao final. Desse modo estaremos protegendo a segurança jurídica e viabilizando, na prática, a obtenção de financiamentos habitacionais.

### III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei do Senado nº 19, de 2014, com as seguintes emendas:





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

**EMENDA Nº – CTFC**

Dê-se ao proposto art. 39-A da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, na forma do art. 1º do PLS nº 19, de 2014, a seguinte redação:

“**Art. 39-A.** As certidões exigidas pelos operadores do Sistema de Financiamento Imobiliário serão válidas, para fins de obtenção de financiamento imobiliário pelas regras desta Lei, pelo prazo de cento e vinte dias, a contar da data de expedição de cada certidão, salvo se norma específica previr prazo de validade maior.”

**EMENDA Nº – CTFC**

Dê-se ao proposto art. 62-A da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, na forma do art. 2º do PLS nº 19, de 2014, a seguinte redação:

“**Art. 62-A.** As certidões exigidas pelos operadores do Sistema Financeiro da Habitação serão válidas, para fins de obtenção de financiamento imobiliário pelas regras desta Lei, pelo prazo de cento e vinte dias, a contar da data da expedição de cada certidão, salvo se norma específica previr prazo de validade maior.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO

### Nº 19, DE 2014

Acrescenta o art. 39-A à Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, que "dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências", e o art. 62-A à Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que "institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências" a fim de regular a validade das certidões exigidas para a concessão de financiamento imobiliário.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 39-A:

**“Art. 39-A.** As certidões exigidas pelos operadores do Sistema Financeiro Imobiliário terão sua validade estendida até a concretização do negócio jurídico para o qual se destinam.”

2

**Art. 2º** A Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 62-A:

**“Art. 62-A.** As certidões exigidas pelos operadores do Sistema Financeiro da Habitação terão sua validade estendida até a concretização do negócio jurídico para o qual se destinam.”

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

Não raro a pretensão a financiamento imobiliário torna-se um verdadeiro tormento, tendo em vista a incontável quantidade de documentos exigidos, dentre os quais diversas certidões que possuem, muitas delas, prazo de validade relativamente exíguo, de maneira que, enquanto o pretendente ao financiamento está providenciando as últimas certidões, as primeiras começam a ter o seu prazo de validade vencido.

Sensível a essa situação, estamos apresentando a presente proposição com o objetivo de racionalizar o preparo e o encaminhamento dos diversos documentos que são necessários para a correta e adequada análise do perfil do pretendente, mas que, nem por isso, pode ensejar situações abusivas como as que têm se submetido tais pretendentes.

Por tais razões, esperamos contar com o apoio dos ilustres pares para a aprovação desse singelo, mas importante projeto, que tem um indiscutível alcance social.

Sala das Sessões,

Senador **GIM**

3

**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**LEI Nº 9.514, DE 20 DE NOVEMBRO DE 1997.**

Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências.

Art. 39. Às operações de financiamento imobiliário em geral a que se refere esta Lei:

I - não se aplicam as disposições da [Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964](#), e as demais disposições legais referentes ao Sistema Financeiro da Habitação - SFH;

II - aplicam-se as disposições dos arts. 29 a 41 do Decreto-lei nº 70, de 21 de novembro de 1966.

**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**LEI Nº 4.380, DE 21 DE AGOSTO DE 1964.**

[Vide Decreto nº 91.152, de 1985](#)

[Vide Lei 8.692, de 1993](#)

Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.

Art. 62. Os oficiais do Registro de Imóveis inscreverão obrigatoriamente, os contratos de promessa de venda, promessa de cessão ou de hipoteca celebrados de acordo com a

4

presente Lei, declarando expressamente que os valores dêles constantes são meramente estimativos, estando sujeitos os saldos devedores, assim como as prestações mensais, às correções do valor, determinadas nesta Lei.

§ 1 Mediante simples requerimento, firmado por ambas as partes contratantes, os Oficiais do Registro de Imóveis averbarão, à margem das respectivas inscrições, as correções de valores determinados por esta Lei, com indicação do novo valor do preço ou da dívida e do saldo respectivo, bem como da nova prestação contratual.

§ 2 Se o promitente comprador, promitente cessionário ou mutuário se recusar a assinar o requerimento de averbação das correções verificadas, ficará, não obstante, obrigado ao pagamento da nova prestação, podendo a entidade financiadora, se lhe convier, rescindir o contrato, com notificação prévia no prazo de 90 dias.

*(À Comissão de Assuntos Econômicos, em decisão terminativa)*

Publicado no **DSF**, de 05/02/2014.

10



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

## PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 759, de 2015, do Senador Davi Alcolumbre, que *altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor, para acrescentar o inciso XIV ao art. 39, e vedar desconto para pagamento em dinheiro ou cheque em detrimento do pagamento em cartão de crédito ou débito.*



SF/17501.67055-06

RELATOR: Senador **ATAÍDES OLIVEIRA**

### I – RELATÓRIO

Está sob exame nesta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 759, de 2015, de autoria do Senador Davi Alcolumbre, composto por dois artigos.

A proposição, em seu art. 1º, considera abusiva a discriminação de preços em razão do meio de pagamento utilizado pelo consumidor, a fim de impedir a majoração de preço em caso de pagamento por meio de cartão de crédito ou de débito.

O art. 2º encerra a cláusula de vigência da lei que, porventura, resultar da aprovação do projeto, fixada na data de sua publicação.

Em sua justificção, o autor anota que a discriminação de preços em razão do meio de pagamento utilizado pelo consumidor constitui verdadeira



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

prática discriminatória contra os usuários finais de produtos e serviços. E, ainda, assinala a posição do Superior Tribunal de Justiça favorável ao consumidor.

Não houve apresentação de emendas. A matéria será apreciada em caráter terminativo nesta Comissão.

## II – ANÁLISE

O projeto de lei sob comento versa sobre direito econômico e direito do consumidor, matéria de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal (art. 24, incisos I e V, da Constituição), compreendida entre as atribuições do Congresso Nacional (*caput* do art. 48 da Constituição).

A iniciativa parlamentar é legítima, por força do *caput* do art. 61 da Constituição e, também, porque a matéria não se inclui entre as reservas do § 1º desse artigo. Trata-se, portanto, de proposição legislativa formalmente constitucional.

Sob o enfoque da constitucionalidade material, o projeto não apresenta vícios, uma vez que busca efetivar o princípio constitucional da defesa do consumidor (art. 170, inciso V, da Constituição).

A apreciação da proposta em referência pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor está em consonância com o disposto no art. 102-A, inciso III, alínea *a*, do Regimento Interno desta Casa, segundo o qual compete a esta Comissão opinar sobre normas e medidas voltadas à melhoria contínua das relações de consumo.

Quanto à juridicidade, a proposição observa os aspectos de: *a*) inovação, porque introduz uma novel cláusula abusiva; *b*) efetividade; *c*) adequação normativa, já que o tema deve estar previsto em lei ordinária; *d*) coercitividade, pois o projeto impede a discriminação de preços em razão do meio de pagamento utilizado pelo consumidor; e *e*) generalidade, porquanto as normas do projeto se aplicam, indistintamente, a todos os consumidores e fornecedores de produtos ou de serviços.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Ataídes Oliveira

A respeito do mérito, entendemos que a matéria está prejudicada por ter perdido a oportunidade de ser aprovada antes da edição da Medida Provisória nº 764, de 26 de dezembro de 2016, que *dispõe sobre a diferenciação de preços de bens e serviços oferecidos ao público, em função do prazo ou do instrumento de pagamento utilizado.*

A referida Medida Provisória foi aprovada, nos termos do Projeto de Lei de Conversão nº 6, de 2017. Deve-se observar, ademais, que esta norma permite a diferenciação de preços, tese contrária à defendida pelo Projeto de Lei nº 759, de 2015.

O art. 334, incisos I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) atribui ao Presidente a competência para declarar, de ofício ou mediante consulta de qualquer Senador, a prejudicialidade de matéria dependente de deliberação do Senado, nos casos de perda de oportunidade ou de prejulgamento pelo Plenário em outra deliberação.

Podemos verificar, na proposição em exame, as duas hipóteses que ensejam a declaração de prejudicialidade e o consequente arquivamento definitivo de uma matéria.

### III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela declaração de prejudicialidade do Projeto de Lei do Senado nº 759, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





## SENADO FEDERAL

### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 759, DE 2015

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor, para acrescentar o inciso XIV ao art. 39, e vedar desconto para pagamento em dinheiro ou cheque em detrimento do pagamento em cartão de crédito ou débito.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Acrescente-se ao art. 39 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor, o inciso XIV com a seguinte redação:

“Art. 39. ....

.....  
XIV – oferecer desconto para pagamento em dinheiro ou cheque em detrimento do pagamento em cartão de crédito ou débito.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

#### JUSTIFICAÇÃO

A 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), por meio da REsp. 1479039/MG, julgado em 06/10/2015, em recurso especial da Câmara de Dirigentes Lojistas de Belo Horizonte contra o Procon/MG, entendeu que é considerada prática abusiva conceder desconto para pagamento em dinheiro ou cheque em detrimento do pagamento em cartão de crédito.

A posição adotada pelo Colendo Tribunal justifica-se em razão da desvantagem proporcionada ao consumidor que queira adquirir produto ou serviço por meio do pagamento em cartão de crédito, fazendo o lojista diferenciação do pagamento em dinheiro ou cheque ao oferecer desconto apenas nestes casos.

Ademais, a Portaria nº 118/94 do Ministério da Fazenda, dispõe que “*não poderá haver diferença de preços entre transações efetuadas com o uso do cartão de crédito e as que são em cheque ou dinheiro*”.

2

Ocorre que o pagamento feito em cartão de crédito é modalidade de pagamento à vista, *pro soluto* (a instituição financeira, emissora, responde pela existência e legalidade do crédito, mas não responde pela solvência do devedor), logo, uma vez autorizada a transação, o consumidor é liberado de qualquer obrigação perante o fornecedor, pois este dará ao consumidor total quitação.

Nesse sentido, o estabelecimento comercial credenciado possui garantia do pagamento efetuado pelo consumidor por meio de cartão de crédito, visto que a administradora assume a responsabilidade creditícia e eventuais riscos ou fraudes.

A prática de diferenciação entre o pagamento em dinheiro, cheque ou cartão de crédito fere o equilíbrio contratual, é considerada prática abusiva no mercado de consumo, conforme o próprio art. 39 do Código de Defesa do Consumidor fundamenta por meio dos incisos V e X:

*“(...) V – exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva;  
(...) X – elevar sem justa causa o preço de produto ou serviços”.*

Ainda que o art. 39 possua os fundamentos que caracterizem a prática abusiva de oferecer descontos nas formas de pagamento em dinheiro ou cheque e não no pagamento em cartão de crédito, faz-se necessário a menção expressa na Lei, a fim de consolidar o entendimento dos Tribunais e PROCONs.

Sala das Sessões, 18 de novembro de 2015.

Senador **DAVI ALCOLUMBRE**

### **LEGISLAÇÃO CITADA**

[Lei nº 8.078, de 11 de Setembro de 1990 - CODIGO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR - CDC - 8078/90](#)  
[artigo 39](#)

*(À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, em decisão terminativa)*

11



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

## PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 123, de 2011, do Deputado Federal Arnon Bezerra, que *altera o art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para proibir o bloqueio de terminais móveis utilizados no setor de telecomunicações*, e o Projeto de Lei do Senado nº 559, de 2011, do Senador Gim, que *altera o art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações), para estabelecer condicionamentos à oferta de planos de serviços de telecomunicações com “cláusulas de fidelização” do assinante, que tramitam em conjunto.*



RELATORA: Senadora **GLEISI HOFFMANN**

### I – RELATÓRIO

Vêm ao exame da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), em decisão terminativa, o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 123, de 2011, e o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 559, de 2011, que tramitam em conjunto.

A proposição originária da Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado Federal Arnon Bezerra, altera a redação do inciso II do art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (conhecida como Lei Geral de Telecomunicações – LGT), para proibir a venda de terminais móveis com bloqueio para uso em outras prestadoras de serviço de telecomunicações,



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

exceto quando o usuário optar pelo subsídio parcial ou integral do preço do aparelho adquirido.

O projeto determina que, no caso do subsídio de que trata o inciso II, o bloqueio do terminal móvel não poderá ultrapassar o prazo máximo de um ano, após o qual o usuário terá direito ao desbloqueio sem custo.

Nos termos da proposição, caso deseje mudar de prestadora antes de findo o prazo de permanência, o usuário terá direito ao desbloqueio do terminal móvel, mediante pagamento de multa, proporcional ao tempo de permanência e ao valor do aparelho.

Por sua vez, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 559, de 2011, de autoria do Senador Gim, também pretende alterar a Lei nº 9.472, de 1997, para disciplinar a oferta de planos comerciais que vinculem os usuários dos serviços de telecomunicações às chamadas “cláusulas de fidelização”.

Para tanto, a proposição acrescenta quatro novos parágrafos ao art. 3º da referida lei:

- O § 1º proposto determina que o consumidor deve ser previamente informado sobre as cláusulas que exijam sua permanência no plano de serviço contratado por prazo predeterminado, independentemente dos benefícios concedidos pela prestadora.
- O § 2º propõe que o período máximo de permanência do usuário em um plano de serviço não pode exceder a dezoito meses.
- Por sua vez, o § 3º determina que, para cada plano de serviço que vincule o consumidor a um prazo mínimo de permanência, a prestadora deve oferecer outro, alternativo, sem a referida exigência, informando as diferenças de custo envolvidas.





SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

- Finalmente, o § 4º estabelece que, vencido o prazo original de permanência, a prestadora não pode imputar ao usuário novo período de fidelização, sendo-lhe garantida a manutenção no plano de serviço contratado, por tempo indeterminado, sem a imposição de alterações de natureza técnica ou comercial.

Inicialmente, as proposições tramitaram separadamente.

O PLC nº 123, de 2011, foi inicialmente distribuído à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), em decisão terminativa.

Na CCT, o PLC nº 123, de 2011, foi relatado pelo Senador Ricardo Ferraço, que apresentou parecer favorável, na forma do substitutivo oferecido. O citado relatório, contudo, não foi apreciado pelo Colegiado.

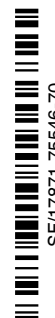
O PLS nº 559, de 2011, foi distribuído à CMA e à CCT, para apreciação em caráter terminativo.

Na CMA, foi aprovado o parecer do relator *ad hoc* da matéria, Senador Aníbal Diniz, com emenda que reduzia o tempo máximo de vigência de dezoito para doze meses, nos contratos com cláusula de fidelidade.

Na CCT, o PLS nº 559, de 2011, recebeu relatório do Senador Rodrigo Rollemberg pela aprovação, com a Emenda nº 1-CMA. Esse relatório também não foi apreciado pela Comissão.

Em decorrência da aprovação do Requerimento nº 1.157, de 2012, do Senador Vital do Rego, os projetos passaram a tramitar em conjunto.

Retornaram, então, à CCT, onde o relator, Senador Rodrigo Rollemberg, apresentou voto pela rejeição do PLC nº 123, de 2011, e favorável ao PLS nº 559, de 2011, na forma do substitutivo oferecido. O relatório não foi deliberado pelo Colegiado.





SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

No início da nova legislatura, os projetos retornaram à CCT, dessa vez sob a relatoria do Senador José Medeiros, que concluiu pela aprovação do PLC nº 123, de 2011, e pela rejeição do PLS nº 559, de 2011, nos termos do Substitutivo apresentado. O relatório foi aprovado e passou a constituir o Parecer da CCT sobre as matérias.

Ainda na CCT, foi apresentado voto em separado, de autoria do Senador Flexa Ribeiro, concluindo pela prejudicialidade das proposições.

As matérias retornaram à CMA, onde a relatora, Senador Lídice da Mata, apresentou voto pela prejudicialidade das proposições. O relatório, contudo, não foi apreciado pela Comissão.

Tendo em vista a promulgação da Resolução nº 3, de 2017, que redefiniu as atribuições e as denominações da Comissão de Meio Ambiente e da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), as matérias receberam novo despacho: à CCT e à CTFC, cabendo à última a decisão terminativa. Considerando que já ocorrera a apreciação pela CCT, as matérias foram remetidas à CTFC.

## II – ANÁLISE

Conforme o inciso III, do art. 102-A, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CTFC opinar sobre assuntos atinentes à defesa do consumidor. A iniciativa em comento inscreve-se, portanto, no rol das matérias sujeitas ao exame deste Colegiado.

Por se tratar de decisão terminativa, incumbe à CTFC examinar também os aspectos relativos à constitucionalidade, à juridicidade e à regimentalidade. No tocante a esses aspectos, não identificamos óbices à aprovação dos projetos.

Do ponto de vista do mérito, destacamos que as questões sobre as quais se pretende legislar já se encontram contempladas por regulamentos setoriais da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), particularmente pela Resolução nº 632, de 7 de março de 2014, que aprova





SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC).

Relevante apontar que as regras estabelecidas pela Anatel são praticamente idênticas àquelas contidas nas proposições, como se pode observar, em particular, pela leitura dos arts. 57 e 58 do citado RGC.

Dessa maneira, os projetos, relevantes no momento em que foram apresentados, perderam a oportunidade para sua aprovação. As matérias foram prejudicadas pela regulamentação setorial superveniente, incorrendo na hipótese do art. 334, inciso I do Risf.

### III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **prejudicialidade** do PLC nº 123, de 2011, e do PLS nº 559, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



**PARECER Nº           , DE 2015**

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 123, de 2011 (Projeto de Lei nº 1.608, de 2007, na origem), do Deputado Arnon Bezerra, que *altera o art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para proibir o bloqueio de terminais móveis utilizados no setor de telecomunicações* e o Projeto de Lei do Senado nº 559, de 2011, do Senador Gim, que *altera o art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações), para estabelecer condicionamentos à oferta de planos de serviços de telecomunicações com “cláusulas de fidelização” do assinante*, que tramitam em conjunto.

RELATOR: Senador **JOSÉ MEDEIROS**

**I – RELATÓRIO**

Vêm ao exame da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), o Projeto de Lei da Câmara nº (PLC) nº 123, de 2011, e o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 559, de 2011, que tramitam em conjunto.

As duas proposições tratam, em última análise, de assegurar ao usuário do Serviço Móvel Pessoal (SMP) o direito à liberdade de escolha da prestadora, previsto no art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei Geral de Telecomunicações (LGT). Mais especificamente, buscam coibir práticas utilizadas por prestadoras de serviços de telefonia móvel para desestimular seu usuário a substituí-las, por meio da imposição de “cláusulas de fidelização”.

O PLC nº 123, de 2011, do Deputado Arnon Bezerra, impede o bloqueio do terminal do assinante, exceto no caso de o usuário receber subsídio total ou parcial no preço do aparelho. No caso da existência de subsídio, o bloqueio do terminal móvel não poderá ultrapassar o prazo máximo de doze meses. Determina, ainda, que o desbloqueio seja feito, sem ônus, caso o usuário decida trocar de operadora, resguardada a multa rescisória.

O PLS nº 559, de 2011, do Senador Gim, por sua vez, procura corrigir a assimetria de informação entre prestadora e consumidor antes de ser estabelecida entre as partes relação contratual com prazo mínimo de vigência. Nesse sentido, determina que, para cada plano de serviço com cláusula de permanência mínima, seja oferecido ao assinante outro equivalente, sem a referida cláusula, e que a operadora informe o consumidor, no momento da contratação, se houver outras diferenças de custo envolvidas. Além disso, veda a extensão do período de “fidelização” enquanto durar a relação contratual, mesmo que o usuário decida trocar de plano de serviço.

Inicialmente, o PLC nº 123, de 2011, em tramitação autônoma, foi distribuído à CCT e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), em decisão terminativa. O relatório apresentado pelo Senador Ricardo Ferraço na CCT não foi apreciado pela Comissão.

Já o PLS nº 559, de 2011, em tramitação autônoma, foi distribuído à CMA e à CCT, em decisão terminativa. Na primeira comissão, foi aprovado o parecer do relator *ad hoc* da matéria, Senador Aníbal Diniz, com emenda que reduzia o tempo máximo de vigência de dezoito para doze meses nos contratos com cláusula de fidelidade. Na segunda, o relatório do Senador Rodrigo Rollemberg não chegou a ser apreciado.

Posteriormente, por força do Requerimento nº 1.157, de 2012, do Senador Vital do Rego, os projetos passaram a tramitar em conjunto. Retornaram, então, à CCT, mas o relatório apresentado pelo Senador Rodrigo Rollemberg não chegou a ser examinado pela Comissão.

As proposições continuaram a tramitar ao final da Legislatura e foram então distribuídos, na CCT, para parecer deste Relator. Seguem depois para análise da CMA, em caráter terminativo.

Não foram apresentadas emendas aos projetos.

## II – ANÁLISE

Tendo em vista que os projetos serão posteriormente apreciados pela CMA, em decisão terminativa, a CCT analisará a matéria sob os aspectos constantes do inciso VII do art. 104-C do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Do ponto de vista da competência regimental desta Comissão, importa examinar, de início, a regulamentação do SMP pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), consagrada na Resolução nº 477, de 7 de agosto de 2007, e alterações posteriores.

Em primeiro lugar, no que se refere aos prazos de permanência em contratos de adesão da telefonia móvel, o Regulamento do SMP, em seu art. 40, transcrito abaixo, dispõe, nos seguintes termos:

### DOS PRAZOS DE PERMANÊNCIA

**Art. 40.** A prestadora do Serviço Móvel Pessoal poderá oferecer benefícios aos seus Usuários e, em contrapartida, exigir que os mesmos permaneçam vinculados à prestadora por um prazo mínimo.

§ 1º Os benefícios referidos no *caput*, os quais deverão ser objeto de instrumento próprio, firmado entre a prestadora e o Usuário, poderão ser de dois tipos:

- a) Aquisição de Estação Móvel, em que o preço cobrado pelo aparelho terá um valor abaixo do que é praticado no mercado; ou
- b) Pecuniário, em que a prestadora oferece vantagens ao Usuário, em forma de preços de público mais acessíveis, durante todo o prazo de permanência.

§ 2º Os referidos benefícios poderão ser oferecidos de forma conjunta ou separadamente, a critério dos contratantes.

§ 3º O benefício pecuniário deve ser oferecido também para Usuário que não adquire Estação Móvel da prestadora.

§ 4º O instrumento a que se refere o § 1º não se confunde com o Termo de Adesão a Plano de Serviço aderido pelo Usuário, sendo de caráter comercial e será regido pelas regras previstas no art. 17 do Código de Defesa do Consumidor – Lei nº 8.078/1990, devendo conter claramente os prazos dos benefícios, bem como os valores, com a respectiva forma de correção.

§ 5º Caso o Usuário não se interesse por nenhum dos benefícios acima especificados oferecidos, poderá optar pela adesão a qualquer

Plano de Serviço, tendo como vantagem o fato de não ser a ele imputada a necessidade de permanência mínima.

§ 6º Caso o Usuário não se interesse especificamente pelo benefício concedido para a aquisição de Estação Móvel, poderá adquiri-la pelo preço de mercado.

§ 7º O Usuário pode se desvincular a qualquer momento do benefício oferecido pela prestadora.

§ 8º No caso de desistência dos benefícios por parte do Usuário antes do prazo final estabelecido no instrumento contratual, poderá existir multa de rescisão, justa e razoável, devendo ser proporcional ao tempo restante para o término desse prazo final, bem como ao valor do benefício oferecido, salvo se a desistência for solicitada em razão de descumprimento de obrigação contratual ou legal por parte da Prestadora, cabendo à Prestadora o ônus da prova da não procedência do alegado pelo Usuário.

§ 9º O tempo máximo para o Prazo de Permanência é de 12 (doze) meses.

§ 10. A informação sobre a permanência a que o Usuário estará submetido, caso opte pelo benefício concedido pela prestadora, deverá estar explícita, de maneira clara e inequívoca, no instrumento próprio firmado entre a prestadora e o Usuário.

§ 11. O instrumento contratual assinado deverá conter o número do Plano de Serviço aderido pelo Usuário, conforme homologado pela Anatel.

Já o art. 81 da norma trata do desbloqueio das estações móveis e determina que o usuário deve ser informado sobre eventuais bloqueios, vedada a cobrança de qualquer valor.

Cite-se, de outra parte, a Súmula nº 8, de 19 de março de 2010, da Anatel, que obrigou as prestadoras do SMP a desbloquearem o terminal do usuário, sem ônus, sempre que solicitado, sem prejuízo de cobrança de multa contratual em caso de descumprimento do prazo de permanência acordado.

Nesse cenário, o bloqueio do terminal, quando existir, não mais representa um empecilho à troca de prestadora, pois o desbloqueio pode ser realizado a qualquer tempo e sem ônus.

No que se refere ao prazo de permanência, a referida Súmula prevê, no caso do SMP, que a desistência de um acordo que lhe proporcionou benefícios obriga o usuário a ressarcir à prestadora.

De forma complementar, a Anatel editou recentemente a Resolução nº 632, de 7 de março de 2014, que aprovou o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC). A referida norma infralegal, além de aperfeiçoar as regras de atendimento aos consumidores previstas nos regulamentos de qualidade dos serviços já editados pela Agência, introduz uma série de novas obrigações para as empresas.

Destaque-se a abrangência da Resolução que tem por objetivo estabelecer regras sobre atendimento, cobrança e oferta de serviços relativos não apenas ao SMP, mas também ao Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), ao Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) e aos Serviços de Televisão por Assinatura.

Diga-se que a aplicação dessas novas regras não afasta a incidência da [Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990](#) (Código de Defesa do Consumidor), e do [Decreto nº 6.523, de 31 de julho de 2008](#), que o regulamentou.

Na verdade, conforme o Conselho Diretor da Anatel, as determinações aprovadas pretendem aumentar a transparência nas relações de consumo e ampliar os direitos de quem utiliza telefonia fixa e móvel, internet e televisão por assinatura.

Para elaborar a norma, a Anatel levou em consideração os principais problemas registrados pelos consumidores na sua central de atendimento. Apenas no ano de 2013, a Agência recebeu mais de 3,1 milhões de reclamações contra operadoras de serviços de telecomunicações, a maioria delas relacionadas à cobrança (33,9% do total).

Entre uma série de outras determinações, o novo regulamento vem ao encontro do espírito que embasou a apresentação do PLC nº 123, de 2011, e do PLS nº 559, de 2011, qual seja, o estabelecimento de regras para a relação contratual dos usuários do SMP com as prestadoras do serviço.

Note-se que o regulamento dedicou ao tema Capítulo específico, reproduzido a seguir:

### **CAPÍTULO III**

#### **DO CONTRATO DE PERMANÊNCIA**

**Art. 57.** A Prestadora pode oferecer benefícios ao Consumidor e, em contrapartida, exigir que permaneça vinculado ao Contrato de Prestação do Serviço por um prazo mínimo.

§ 1º O tempo máximo para o prazo de permanência é de 12 (doze) meses.

§ 2º Os benefícios referidos no caput devem ser objeto de instrumento próprio, denominado Contrato de Permanência, firmado entre as partes.

§ 3º O Contrato de Permanência não se confunde com o Contrato de Prestação do Serviço, mas a ele se vincula, sendo um documento distinto, de caráter comercial e regido pelas regras previstas no Código de Defesa do Consumidor, devendo conter claramente:

I - o prazo de permanência aplicável;

II - a descrição do benefício concedido e seu valor;

III - o valor da multa em caso de rescisão antecipada do Contrato; e,

IV - o Contrato de Prestação de Serviço a que se vincula.

§ 4º Caso o Consumidor não se interesse pelo benefício oferecido, poderá optar pela adesão a qualquer serviço, não sendo a ele imputada a necessidade de permanência mínima.

**Art. 58.** Rescindido o Contrato de Prestação de Serviço antes do final do prazo de permanência, a Prestadora pode exigir o valor da multa estipulada no Contrato de Permanência, a qual deve ser proporcional ao valor do benefício e ao tempo restante para o término do prazo de permanência.

Parágrafo único. É vedada a cobrança prevista no caput na hipótese de rescisão em razão de descumprimento de obrigação contratual ou legal por parte da Prestadora, cabendo a ela o ônus da prova da não-procedência do alegado pelo Consumidor.

**Art. 59.** O prazo de permanência para Consumidor corporativo é de livre negociação, devendo ser garantido a ele a possibilidade de contratar no prazo previsto no § 1º do art. 57.

Parágrafo único. O Contrato de Permanência de Consumidor corporativo deve ser firmado pelo representante da pessoa jurídica contratante, devendo a Prestadora manter arquivo de comprovação dessa qualidade enquanto vigente o contrato.

Além da evolução da regulamentação do serviço, ressalte-se, por outro lado, que desde que os projetos de lei foram apresentados, a estratégia de competição das empresas de telefonia móvel começou a se adaptar ao comportamento do consumidor, com o abrandamento de regras mais restritivas.

Por exemplo, as prestadoras deixaram de exigir exclusividade do cliente com o surgimento de terminais capazes de operar simultaneamente com duas ou mais prestadoras de serviço e passaram a disputar as recargas de crédito. De outra parte, nesse novo cenário, o bloqueio do terminal, quando existir, não mais representa um empecilho à troca de prestadora, pois o desbloqueio pode ser realizado a qualquer tempo e sem ônus. Dessa forma, a liberdade de escolha do consumidor não está mais restrita ao conjunto de marcas e modelos selecionados por cada operadora. O cidadão é livre para escolher qualquer terminal certificado à venda no território nacional e nele acondicionar o “chip” da sua prestadora de serviço.

Nota-se, assim, que os aspectos principais da relação entre prestadora e usuário estão devidamente regulamentados pela Anatel: opção do usuário em contratar ou não o benefício; prazo máximo de fidelização; possibilidade de desistência do benefício a qualquer momento, com indenização proporcional ao tempo residual; e, principalmente, sujeição do contrato às regras previstas no Código de Defesa do Consumidor.

Em verdade, portanto, as proposições ora em exame trazem para o âmbito legal determinações já previstas em normas infralegais editadas pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). Com isso, pretendem positivar em lei e conferir maior proteção aos usuários da telefonia celular em suas relações de consumo com as prestadoras de serviço.

Tendo em vista, porém, a evolução das práticas nessas relações e a aprovação de regulamentos sobre a matéria ao longo do tempo em que os projetos estão em tramitação, propomos substitutivo que aproveita as disposições mais pertinentes de cada medida e com maior sintonia com as regras infralegais já existentes.

Por considerarmos pertinente, incluímos no texto a vedação expressa de venda de terminais bloqueados como forma de restringir o direito de escolha do usuário. Por fim, consideramos necessário prever penalidades para o não cumprimento das disposições propostas.

Cumprе destacar que, na relatoria de matérias em tramitação conjunta, no caso da aprovação do mérito, o parecer deve optar pelo prosseguimento de uma das matérias e que a outra seja rejeitada. É oportuno, contudo, que ao projeto aprovado sejam adicionados dispositivos da matéria rejeitada que sejam pertinentes e contribuam com o aperfeiçoamento do texto.

### III – VOTO

Ante o exposto, e considerando o disposto no art. 260, II, “a”, do Rinf, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 123, de 2011, e pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 559, de 2011, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

#### EMENDA Nº 1 – CCT (SUBSTITUTIVO)

#### PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 123, DE 2011

Altera o art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para disciplinar a oferta de benefícios a usuários de serviços de telecomunicações que esteja associada a restrições à liberdade de escolha de sua prestadora.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 3º** .....

II – à liberdade de escolha de sua prestadora, sendo permitida a imposição de prazo mínimo de permanência em plano de serviço quando forem concedidos benefícios pecuniários ao usuário, na forma de reduções no preço do terminal ou no valor regularmente anunciado do serviço;

.....  
 § 1º Para cada plano de serviço que associe tempo mínimo de permanência, deverá existir plano alternativo sem a referida exigência,

devendo a prestadora informar o usuário, no momento da contratação, a respeito das diferenças de custo envolvidas.

§ 2º É vedado o bloqueio do terminal do usuário como forma de restringir seu direito de escolha da prestadora;

§ 3º O prazo de permanência a que se refere o inciso II não poderá ultrapassar doze meses em termo ou contrato de adesão;

§ 4º A prestadora poderá cobrar multa de usuário que rescindir relação contratual antes do término do prazo de permanência acordado, cujo valor será proporcional ao período de tempo descumprido e ao benefício efetivamente recebido pelo assinante;

§ 5º O ressarcimento de que trata o § 4º deste artigo não será devido em caso de descumprimento de obrigação contratual ou legal por parte da prestadora, cabendo a ela o ônus da prova;

§ 6º Os benefícios de que trata o inciso II serão objeto de instrumento próprio, firmado entre prestadora e usuário, que conterà cláusula de vigência, resguardado o disposto no § 2º, e não se confundirá com o termo ou contrato de adesão a plano de serviço.

§ 7º Vencido o prazo de permanência acordado, o usuário tem direito a manter as condições de fruição originalmente previstas no plano de serviço contratado, sendo vedada a imposição de novos condicionantes de qualquer natureza pela prestadora.

§ 8º O descumprimento das disposições contidas neste artigo sujeita o infrator às penalidades previstas nesta Lei e na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, considerando-se a natureza, a gravidade e o prejuízo resultante da infração.”(NR).

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 17 de novembro de 2015

Senador Cristovam Buarque, Presidente

Senador José Medeiros, Relator



## SENADO FEDERAL

### PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 123, DE 2011

(nº 1.608/2007 na Casa de origem, do Deputado Arnon Bezerra)

Altera o art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para proibir o bloqueio de terminais móveis utilizados no setor de telecomunicações.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera o art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para proibir o bloqueio de terminais móveis utilizados no setor de telecomunicações.

Art. 2º O art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º O usuário de serviços de telecomunicações tem direito:

.....

II - à liberdade de escolha de sua prestadora de serviço, sendo vedada a venda de terminais móveis com dispositivo de bloqueio para uso em outras prestadoras de serviço de telecomunicações, exceto quando optar pelo

subsídio parcial ou integral do preço do aparelho adquirido;

.....

§ 1º No caso do subsídio de que trata o inciso II, o bloqueio do terminal móvel não poderá ultrapassar o prazo máximo de 1 (um) ano, findo o qual, o usuário terá direito ao desbloqueio sem qualquer ônus.

§ 2º Caso deseje mudar de prestadora, antes de findo o prazo definido no § 1º, o usuário terá direito ao desbloqueio gratuito do terminal móvel, desde que arque com eventual multa, de valor proporcional ao tempo de permanência e ao valor do aparelho, estabelecida em contrato específico assinado no momento da habilitação do serviço.”(NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## PROJETO DE LEI ORIGINAL Nº 1.608, DE 2007

Proíbe a prática estabelecida por empresas de telefonia de bloquearem aparelhos celulares para o uso de chips de outras operadoras;

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** - Fica proibido o bloqueio de aparelhos celulares a fim de evitar que os mesmos funcionem com chips de outras operadoras.

§1º - A venda ou doação de aparelhos bloqueados acarretará multa à operadora de até 2 (dois) salários mínimos por aparelho bloqueado comercializado.

§2º - As operadoras de telefonia móvel têm a obrigação de destravar gratuitamente os aparelhos por ela bloqueados em até 30 dias após a solicitação do usuário.

**Art. 2º** - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICATIVA

Esse projeto vem ao encontro dos anseios dos usuários dos serviços de telefonia móvel os quais, por causa do bloqueio, sentem-se verdadeiros "reféns" das operadoras. A manifestação desse descontentamento já conta com quase 500 mil adesões em uma campanha de mobilização nacional chamada "bloqueio não" ([www.bloqueionao.com.br](http://www.bloqueionao.com.br)). Cabe lembrar que o projeto, além de garantir o direito do consumidor de usar seu aparelho de celular como convier, também incentiva a livre concorrência e demonstra que a operadora confia na qualidade da prestação de seus próprios serviços para fidelizar seus clientes. Essa Casa não pode fechar os olhos para essa prática absurda que atropela os direitos do consumidor e prejudica a livre concorrência. Pela importância e urgência da matéria, contamos com o apoio de nossos ilustres pares para a aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões, em 12 de julho de 2007.

Deputado **ARNON BEZERRA**  
**PTB/CE**

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA****LEI Nº 9.472, DE 16 DE JULHO DE 1997.**

Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995.

Art. 3º O usuário de serviços de telecomunicações tem direito:

I - de acesso aos serviços de telecomunicações, com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza, em qualquer ponto do território nacional;

II - à liberdade de escolha de sua prestadora de serviço;

III - de não ser discriminado quanto às condições de acesso e fruição do serviço;

IV - à informação adequada sobre as condições de prestação dos serviços, suas tarifas e preços;

V - à inviolabilidade e ao sigilo de sua comunicação, salvo nas hipóteses e condições constitucionais e legalmente previstas;

VI - à não divulgação, caso o requeira, de seu código de acesso;

VII - à não suspensão de serviço prestado em regime público, salvo por débito diretamente decorrente de sua utilização ou por descumprimento de condições contratuais;

VIII - ao prévio conhecimento das condições de suspensão do serviço;

IX - ao respeito de sua privacidade nos documentos de cobrança e na utilização de seus dados pessoais pela prestadora do serviço;

X - de resposta às suas reclamações pela prestadora do serviço;

XI - de peticionar contra a prestadora do serviço perante o órgão regulador e os organismos de defesa do consumidor;

XII - à reparação dos danos causados pela violação de seus direitos.

*(Às Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, cabendo à última a decisão terminativa)*

Publicado no DSF, em 07/12/2011.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

OS: 16532/2011



**SENADO FEDERAL**  
**PROJETO DE LEI DO SENADO**  
**Nº 559, DE 2011**

Altera o art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações), para estabelecer condicionamentos à oferta de planos de serviços de telecomunicações com “cláusulas de fidelização” do assinante.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

“**Art. 3º**.....

.....

§ 1º Para assegurar o cumprimento do disposto nos incisos II a IV deste artigo, o usuário será previamente informado sobre cláusulas contratuais que exijam sua permanência por tempo mínimo, independentemente dos benefícios concedidos pela prestadora.

§ 2º O período de permanência a que se refere o § 1º não poderá exceder a dezoito meses em contratos de adesão.

§ 3º Para cada plano de serviço que associe tempo mínimo de permanência, deverá existir plano alternativo sem a referida exigência, devendo a prestadora informar o usuário, no momento da contratação, a respeito das diferenças de custo envolvidas.

## 2

§ 4º Vencido o prazo de permanência originalmente previsto, o usuário tem direito a manter o plano de serviço contratado por tempo indeterminado sem que lhe sejam impostas alterações de natureza técnica ou comercial, sendo vedada a imputação de novo período de permanência enquanto durar a relação contratual, inclusive nos casos em que a prestadora tenha promovido a substituição do pacote contratado.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor cento e oitenta dias após a sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

Nos principais serviços de telecomunicações – como os de telefonia, de acesso em banda larga e de televisão por assinatura –, são comuns as chamadas “cláusulas de fidelização”, pelas quais, em troca de alguma vantagem, os usuários concordam em manter a relação contratual com a prestadora por um tempo determinado, sob pena de ter de ressarcir-la em caso de rescisão antecipada.

Embora tais dispositivos tenham sido questionados pelo Ministério Público e por órgãos de defesa do consumidor, entendemos que há amparo legal para sua utilização. E o consumidor acaba beneficiado, em especial aquele cuja renda não permite o pagamento à vista de determinados recursos tecnológicos ou funcionalidades oferecidos pela operadora.

Como há enorme diversidade de planos de serviço à disposição no mercado, e cada um deles apresenta muitas especificidades, é difícil para o cidadão comum selecionar o mais adequado ao seu perfil. Nesse contexto, muitos usuários acabam sendo incentivados a contratar, sem a devida informação, planos que exigem tempo excessivo de permanência, com pesadas multas, que os fazem perder as contínuas reduções de preço e inovações tecnológicas que caracterizam os mercados de telecomunicações.

É verdade que o dever de informar o consumidor já está previsto nos arts. 6º, III, e 31 da Lei nº 8.078, de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), de forma que o usuário tem algum amparo para formular reclamação aos órgãos especializados em sua defesa e, se necessário, demandar judicialmente o respeito a seus direitos. Contudo, ao ponderar a complexidade processual, a maioria não o faz. A nosso ver, é preciso que a legislação seja mais específica e que o órgão regulador do setor seja mais contundente ao regulamentar a questão.

Por essa razão, propomos alterar a própria Lei Geral das Telecomunicações, em particular o dispositivo que relaciona os direitos dos usuários, não apenas para reforçar o dever de informar, mas para estabelecer condicionamentos à oferta de contratos com cláusulas de fidelização.

Nesse sentido, propomos definir, para os contratos de adesão, um prazo máximo de permanência de dezoito meses, suficiente para que o usuário consiga financiar, sem risco para a operadora, o pagamento de equipamentos terminais de custo

3

elevado. Exige-se também que as operadoras coloquem à disposição do usuário alternativas para contratação dos serviços sem fidelização.

Por fim, busca-se eliminar a possibilidade de a prestadora renovar sucessivamente a exigência ao usuário de manter um contrato cujo período de permanência já tenha se esgotado. Observa-se não raramente o uso de supostas promoções para incentivar o usuário a trocar de plano e, assim, lhe impor um novo período de permanência. Recorre-se inclusive à estratégia de cancelar planos que passaram a ser desvantajosos para a operadora, obrigando os assinantes a migrarem para um novo contrato que os manterá “cativos”.

Para coibir essa prática, que consideramos abusiva, propõe-se vedar a novação da cláusula de fidelidade nos contratos já firmados e impedir que a prestadora o faça por meio da oferta de outro pacote. Deve partir do próprio usuário a iniciativa de cancelar o contrato original e aceitar a imposição de um novo período de permanência.

Sala das Sessões,

Senador **GIM ARGELLO**

#### *LEGISLAÇÃO CITADA*

#### **Lei Geral de Telecomunicações - Lei 9472/97**

**Art. 3º** O usuário de serviços de telecomunicações tem direito: Citado por 3.248

I - de acesso aos serviços de telecomunicações, com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza, em qualquer ponto do território nacional; Citado por 31

II - à liberdade de escolha de sua prestadora de serviço; Citado por 4

III - de não ser discriminado quanto às condições de acesso e fruição do serviço; Citado por 25

IV - a informação adequada sobre as condições de prestação dos serviços, suas tarifas e preços; Citado por 2.137

V - à inviolabilidade e ao segredo de sua comunicação, salvo nas hipóteses e condições constitucionais e legalmente previstas; Citado por 12

VI - à não divulgação, caso o requeira, de seu código de acesso; Citado por 11

4

VII - à não suspensão de serviço prestado em regime público, salvo por débito diretamente decorrente de sua utilização ou por descumprimento de condições contratuais; Citado por 50

VIII - ao prévio conhecimento das condições de suspensão do serviço; Citado por 15

IX - ao respeito de sua privacidade nos documentos de cobrança e na utilização de seus dados pessoais pela prestadora do serviço; Citado por 21

X - de resposta às suas reclamações pela prestadora do serviço; Citado por 11

XI - de peticionar contra a prestadora do serviço perante o órgão regulador e os organismos de defesa do consumidor;

XII - à reparação dos danos causados pela violação de seus direitos. Citado por 6

*(Às Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; e de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, cabendo à última a decisão terminativa)*

Publicado no **DSF** em 14/09/2011.

**Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília-DF**  
**OS: 14731/2011**

12

**PARECER Nº      , DE 2017**

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 332, de 2015, da Senadora Vanessa Grazziotin, que *altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor, para vedar a discriminação baseada no gênero nas relações de consumo.*



Relatora: Senadora **REGINA SOUSA**

**I – RELATÓRIO**

Esta Comissão aprecia, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 332, de 2015, de autoria da Senadora VANESSA GRAZZIOTIN, que veda a discriminação baseada no gênero nas relações de consumo.

A proposta é estruturada em dois artigos.

O art. 1º propõe quatro alterações à Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor (CDC). São elas:

(i) o acréscimo de alínea *e* ao inciso II do art. 4º do CDC, para incluir, como princípio da Política Nacional das Relações de Consumo, a ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor **pela coibição e repressão da discriminação baseada no gênero nas relações de consumo;**

(ii) a alteração do inciso IV do art. 6º, que trata dos direitos básicos do consumidor, de modo a abranger a proteção contra a publicidade que **reforce a discriminação baseada em gênero**;

(iii) a modificação do § 2º do art. 37, que cuida da publicidade abusiva, para adicionar aquela que **reforce ou incite discriminação baseada em gênero**; e

(iv) a inserção de inciso XIV ao art. 39, que aborda as práticas abusivas, para compreender aquela que se prevaleça da condição de imaturidade de crianças e adolescentes para reforçar estereótipos associados ao gênero, inclusive na exposição de produtos e serviços à venda.

O art. 2º define que a lei que decorrer de eventual aprovação do projeto passará a vigor na data de sua publicação oficial.

Na justificação, a autora do projeto pondera que homens e mulheres perdem com a discriminação baseada no gênero e que o advento da Lei Maria da Penha, como um dos avanços nessa área, concorreu para sedimentar no pensamento da sociedade brasileira a ideia de que determinadas matérias, antes restritas ao domínio do privado, devem ser tratadas na esfera pública, em razão de todas as más consequências que ocasionam.

Ela assinala que o aprendizado dessas práticas lesivas ao pleno desenvolvimento de homens e mulheres começa cedo e, de forma até mesmo inconsciente, é repetido de maneira supostamente inofensiva, mas pode reduzir horizontes a serem alcançados por meninos e meninas. Assim, segundo a autora, mensagens subliminares são propagadas quando se associam cores e brinquedos ao gênero masculino ou ao feminino, transformando o que deveria ser simplesmente um momento lúdico em um processo de condicionamento para práticas sociais que devem ser afastadas. Ela, também, aponta que os brinquedos são para divertir, estimular, despertar interesses; e que não se deve restringir quais deles estarão ao alcance de meninos e meninas, que têm o direito de, indistintamente, brincar de carrinho, blocos, casinha, boneca ou bola. A autora, igualmente, adverte que o reforço constante dos estereótipos referentes aos brinquedos que seriam exclusivamente masculinos ou femininos pode incutir culpa e sofrimento em crianças, além de desenvolver transtornos psíquicos, reforçar o machismo e a discriminação de gênero.



Após a aprovação na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), a proposição foi remetida a este colegiado, em decisão terminativa.

Não foram oferecidas emendas ao projeto.

## II – ANÁLISE

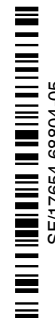
Consoante o disposto no art. 102-A, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão pronunciar-se a respeito do mérito de assuntos atinentes à defesa do consumidor. Este colegiado examina, ainda, a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLS nº 332, de 2015, considerando que, nesta Casa, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) não será ouvida sobre a matéria.

No tocante à constitucionalidade, a proposta em comento cuida de tema da competência normativa da União e está conforme com os preceitos constitucionais relativos às atribuições do Congresso Nacional (art. 48) e à legitimidade da iniciativa legislativa (art. 61). Ademais, a proposição não afronta quaisquer disposições da Lei Maior. Tampouco contém vício de injuridicidade.

Passemos à avaliação de mérito.

A proposição acrescenta alínea *e* ao inciso II do art. 4º do CDC, para que a ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor **pela coibição e repressão da discriminação baseada no gênero nas relações de consumo** passe a ser considerado como princípio da Política Nacional das Relações de Consumo. Com esse princípio acrescido, assegura-se a observação dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da isonomia. Portanto, entendemos pertinente a disposição proposta.

Recorde-se que a proposição modifica a redação dos arts. 6º, inciso IV, e 37, § 2º, do CDC, com o propósito de: *(i)* incluir, como direito básico do consumidor, a proteção contra a publicidade que reforce a discriminação baseada em gênero; e *(ii)* qualificar como publicidade abusiva **aquela que reforce ou incite a discriminação baseada em gênero**. Note-se que o marketing está inserido no campo das práticas comerciais e tem influência direta no fomento do consumo, sendo a publicidade um dos



elementos de marketing. Assim sendo, reputamos essencial reprimir a publicidade que reforce ou incite a discriminação baseada em gênero.

O projeto, igualmente, propõe que seja considerada abusiva a prática que se **prevalecer da condição de imaturidade de crianças e adolescentes para reforçar estereótipos associados ao gênero, inclusive na exposição de produtos e serviços à venda**. A nosso ver, a discriminação baseada em gênero é um grave problema de cunho social. Consideramos ser essa discriminação deletéria para a sociedade. A discriminação baseada em gênero está na consciência coletiva da sociedade brasileira. Mesmo assim, essa situação vem mudando paulatinamente. No entanto, é mister acelerar e avançar no tratamento dessa importante matéria.

Por essas razões, a proposição em referência é relevante e oportuna.

### III – VOTO

Ante o exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 332, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora





## SENADO FEDERAL

### PARECER (SF) Nº 8, DE 2017

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o processo Projeto de Lei do Senado nº332, de 2015, da Senadora Vanessa Grazziotin, que Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor, para vedar a discriminação baseada no gênero nas relações de consumo.

**PRESIDENTE:** Senadora Regina Sousa

**RELATOR:** Senadora Ângela Portela

17 de Maio de 2017



**PARECER N°           , DE 2017**

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 332, de 2015, da Senadora Vanessa Grazziotin, que *altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor, para vedar a discriminação baseada no gênero nas relações de consumo.*

Relatora: Senadora **ÂNGELA PORTELA**

**I – RELATÓRIO**

Vem ao exame da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 332, de 2015, de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin.

A iniciativa busca coibir e reprimir a discriminação baseada em gênero nas relações de consumo, por meio do acréscimo da alínea “e” ao inciso II do art. 4º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, o Código de Defesa do Consumidor (CDC). Além disso, a proposição confere nova redação ao inciso IV do art. 6º e ao § 2º do art. 37 daquele diploma, com o objetivo de qualificar como abusiva a publicidade que reforça a discriminação baseada em gênero. Por fim, acresce ao art. 39 da mesma lei o inciso XIV, passando a vedar ao fornecedor de produtos ou serviços prevalecer-se da condição de imaturidade de crianças e adolescentes para reforçar estereótipos associados ao gênero, inclusive na exposição de produtos e serviços à venda. O art. 2º da proposição determina que a proposição entre em vigor na data de sua publicação.



Na justificação, a autora do projeto argumenta ser necessário combater a desigualdade de gênero ainda presente na sociedade brasileira, alimentada pela discriminação baseada em papéis sociais exercidos por homens e mulheres de modo estereotipado. No entender da Senadora, é importante inibir a adoção dessas práticas discriminatórias nas relações de consumo, pois reforçam comportamentos machistas que acabam por ser naturalizados pelas pessoas desde a infância.

A proposição foi distribuída para a análise prévia da CDH e será posteriormente remetida ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, à qual caberá a decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CDH opinar sobre proposições que visam à promoção dos direitos da mulher, o que torna regimental o exame do PLS nº 332, de 2015, por esta comissão.

O projeto tem por escopo combater a discriminação baseada em gênero nas relações de consumo. São exemplos corriqueiros dessa prática discriminatória as campanhas publicitárias de determinadas marcas de bebidas alcoólicas. Os anúncios veiculados nessas campanhas são conhecidos por associar o consumo de álcool à imagem de belas mulheres, quase sempre representadas de forma objetificada, e costumam recorrer, quando criticados, aos alibis da exaltação da beleza feminina e do bom humor.

Entendemos que as relações de consumo não podem ser conduzidas de acordo com estratégias que reforçam estigmas comportamentais relacionados ao gênero.

Como sabemos, as desigualdades entre homens e mulheres têm persistido em nossa sociedade. São o reflexo de uma tradição patriarcal que resiste tenazmente, a despeito dos avanços que obtivemos nas últimas décadas. Somos uma sociedade que oferece às mulheres remunerações



SF/17920.95156-10

inferiores às percebidas pelos homens, mesmo quando desempenham as mesmas funções, e que ainda naturaliza a violência contra as mulheres, quase sempre consideradas culpadas pelas agressões sofridas. Não é à toa que o Brasil ocupa o desonroso 5º lugar no *ranking* mundial de casos de violência contra as mulheres.

Por esse motivo, entendemos que o PLS nº 332, de 2015, é uma proposição de elevado valor que se encaixa nessa demanda por uma ofensiva eficaz contra o machismo enraizado que tolhe cruelmente as oportunidades das mulheres. Seu principal mérito é transmitir a mensagem contundente de que a publicidade a serviço da construção e perpetuação de estereótipos de gênero não mais será tolerada, nem a pretexto de exercer o bom humor.

Dessa forma, as alterações sugeridas ao CDC são iniciativas que contribuirão para provocar as transformações culturais de que nossa sociedade precisa para se tornar um espaço onde mulheres e homens possam desenvolver, em igualdade de condições, seus projetos de vida.

E, decerto, poderão coadjuvar o relevante trabalho do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR), responsável, na função de promotor do equilíbrio entre o exercício da liberdade de expressão e a ética na publicidade, pela análise de casos de publicidade enganosa ou abusiva.

### III – VOTO

Em razão do que foi exposto, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 332, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora





**Relatório de Registro de Presença**  
**CDH, 17/05/2017 às 11h - 26ª, Extraordinária**  
 Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

PMDB	
TITULARES	SUPLENTES
VAGO	1. VALDIR RAUPP <b>PRESENTE</b>
MARTA SUPPLY <b>PRESENTE</b>	2. VAGO
HÉLIO JOSÉ <b>PRESENTE</b>	3. VAGO
VAGO	4. VAGO

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	
TITULARES	SUPLENTES
ÂNGELA PORTELA <b>PRESENTE</b>	1. GLEISI HOFFMANN
FÁTIMA BEZERRA <b>PRESENTE</b>	2. LINDBERGH FARIAS
PAULO PAIM <b>PRESENTE</b>	3. PAULO ROCHA <b>PRESENTE</b>
REGINA SOUSA <b>PRESENTE</b>	4. ACIR GURGACZ

Bloco Social Democrata (DEM, PSDB, PV)	
TITULARES	SUPLENTES
VAGO	1. VAGO
VAGO	2. VAGO
VAGO	3. VAGO
VAGO	4. VAGO

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)	
TITULARES	SUPLENTES
JOSÉ MEDEIROS <b>PRESENTE</b>	1. SÉRGIO PETECÃO <b>PRESENTE</b>
VAGO	2. VAGO

Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (PPS, PSB, PCdoB, REDE)	
TITULARES	SUPLENTES
JOÃO CAPIBERIBE <b>PRESENTE</b>	1. RANDOLFE RODRIGUES
ROMÁRIO <b>PRESENTE</b>	2. VAGO

Bloco Moderador (PTC, PR, PSC, PTB, PRB)	
TITULARES	SUPLENTES
MAGNO MALTA	1. CIDINHO SANTOS <b>PRESENTE</b>
TELMÁRIO MOTA <b>PRESENTE</b>	2. WELLINGTON FAGUNDES

**Não Membros Presentes**

JOSÉ PIMENTEL  
 RONALDO CAIADO  
 ROMERO JUCÁ  
 HUMBERTO COSTA  
 FLEXA RIBEIRO  
 VICENTINHO ALVES

**DECISÃO DA COMISSÃO****(PLS 332/2015)**

NA 26ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DA SENADORA ANGELA PORTELA, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CDH, FAVORÁVEL AO PROJETO.

17 de Maio de 2017

Senadora REGINA SOUSA

Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa



**SENADO FEDERAL**  
**PROJETO DE LEI DO SENADO**  
**Nº 332, DE 2015**

**Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor, para vedar a discriminação baseada no gênero nas relações de consumo.**

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º .....

.....

II – .....

.....

e) pela coibição e repressão da discriminação baseada no gênero nas relações de consumo.

.....(NR)”

“Art. 6º .....

.....

IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, incluindo a que reforça a discriminação baseada em gênero, métodos comerciais coercitivos ou

2

desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;

..... (NR)”

“Art. 37. ....

.....

§ 2º É abusiva, dentre outras a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, reforce ou incite discriminação baseada em gênero, despreze valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança.

..... (NR)”

Art. 39. ....

.....

XIV – prevalecer-se da condição de imaturidade de crianças e adolescentes para reforçar estereótipos associados ao gênero, inclusive na exposição de produtos e serviços à venda.

..... (NR)”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Combater a desigualdade de gênero é um desafio enfrentado pela sociedade brasileira. A discriminação baseada nos papéis sociais estereotipados de homens e mulheres se manifesta na violência doméstica, na injusta divisão de tarefas dentro do lar, na desqualificação do trabalho da mulher, apesar da crescente elevação de seus índices de escolaridade, entre outros.

Essa realidade gera danos de toda espécie: político, sociais, econômicos, afetivos. A discriminação enfraquece nossas instituições democráticas, brutaliza as relações humanas, dando esteio para que a violência possa se enraizar geração após geração. A discriminação baseada no gênero reduz as potencialidades do País e, com isso, perdem homens e mulheres.

Contamos avanços nessa área, como a aprovação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006), que contribuiu para sedimentar no pensamento da sociedade brasileira a ideia de que certos assuntos, antes restritos ao domínio do privado, devem ser tratados na esfera pública, em razão de todas as más consequências que acarreta.

Sabemos, entretanto, que a luta contra a discriminação é constante e envolve os mais diversos âmbitos sociais. Por isso, trago à consideração do Congresso Nacional projeto de lei que inibe, nas relações de consumo, práticas discriminatórias reforçadoras de comportamentos machistas, associados, sobretudo, a estereótipos atinentes aos papéis do homem e da mulher na sociedade.

O aprendizado dessas práticas lesivas ao pleno desenvolvimento de homens e mulheres começa muito cedo e, de modo até inconsciente, é repetido de maneira supostamente inofensiva, e, no entanto, contribui para diminuir os horizontes a serem alcançados por meninos e meninas.

E essa prática ocorre, também, nas relações de consumo, especialmente na publicidade e na oferta de produtos e serviços direcionados para o público infanto-juvenil. Mensagens embutidas são transmitidas quando se associa cores e brinquedos ao gênero masculino ou feminino, transformando o que deveria ser simplesmente um momento lúdico em um processo de condicionamento para práticas sociais que devem ser superadas.

Brinquedos são para divertir, estimular, despertar interesses. Não se deve restringir quais deles estarão ao alcance de meninos e meninas, que têm o direito de, indistintamente, brincar de carrinho, blocos, casinha, boneca ou bola. O reforço constante dos estereótipos relativos aos brinquedos que seriam exclusivamente masculinos ou femininos pode gerar sofrimento nas crianças que, livre e inocentemente, têm vontade de brincar com brinquedos que seriam exclusivos de outro gênero. Incutir culpa e sofrimento nessas crianças, induzindo a questionamentos sobre sua masculinidade ou feminilidade baseados no seu desejo espontâneo de brincar pode contribuir para o desenvolvimento de transtornos psíquicos na criança, bem como reforçar o machismo e a discriminação de gênero.

O cultivo desses estereótipos, ademais, é incompatível com os novos papéis sociais que, felizmente, vêm sendo assumidos por homens e mulheres, ainda que muitos pais não tenham tido a oportunidade de brincar de bonecas antes de cuidar de seus filhos, ou com panelas antes de se tornarem cozinheiros, e muitas mulheres

4

não tenham brincado com carrinhos e aviões antes de se tornarem pilotos ou motoristas, ou com bolas antes de seguirem carreira como atletas.

Nesse sentido, incluímos a referência à discriminação de gênero nas ações estatais relacionadas à Política Nacional das Relações de Consumo; aos direitos básicos do consumidor; nas disposições sobre propagandas abusivas; e nas práticas vedadas aos fornecedores de produtos e serviços à venda.

Ante o exposto, contamos com o apoio do Congresso Nacional para a aprovação deste projeto, bem como o empenho de todos no sentido de aperfeiçoar proposição, se assim considerarem necessário.

Sala das Sessões, – Senadora **Vanessa Grazziotin**, PCdoB/AM.

#### *LEGISLAÇÃO CITADA*

#### **LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990.**

Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

.....  
.....

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: [\(Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995\)](#)

- I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;
- II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor:
  - a) por iniciativa direta;
  - b) por incentivos à criação e desenvolvimento de associações representativas;

5

c) pela presença do Estado no mercado de consumo;

d) pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.

III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica ([art. 170, da Constituição Federal](#)), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores;

IV - educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo;

V - incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo;

VI - coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo, inclusive a concorrência desleal e utilização indevida de inventos e criações industriais das marcas e nomes comerciais e signos distintivos, que possam causar prejuízos aos consumidores;

VII - racionalização e melhoria dos serviços públicos;

VIII - estudo constante das modificações do mercado de consumo.

.....  
.....

### CAPÍTULO III Dos Direitos Básicos do Consumidor

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

II - a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;

6

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem; ([Redação dada pela Lei nº 12.741, de 2012](#)) [Vigência](#)

IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;

V - a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;

VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;

VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;

VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;

IX - ([Vetado](#));

X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

.....  
.....

Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva.

§ 1º É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços.

§ 2º É abusiva, dentre outras a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeita valores ambientais, ou que seja capaz

7

de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança.

§ 3º Para os efeitos deste código, a publicidade é enganosa por omissão quando deixar de informar sobre dado essencial do produto ou serviço.

§ 4º [\(Vetado\)](#).

.....  
.....

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: [\(Redação dada pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994\)](#)

I - condicionar o fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço, bem como, sem justa causa, a limites quantitativos;

II - recusar atendimento às demandas dos consumidores, na exata medida de suas disponibilidades de estoque, e, ainda, de conformidade com os usos e costumes;

III - enviar ou entregar ao consumidor, sem solicitação prévia, qualquer produto, ou fornecer qualquer serviço;

IV - prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços;

V - exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva;

VI - executar serviços sem a prévia elaboração de orçamento e autorização expressa do consumidor, ressalvadas as decorrentes de práticas anteriores entre as partes;

VII - repassar informação depreciativa, referente a ato praticado pelo consumidor no exercício de seus direitos;

VIII - colocar, no mercado de consumo, qualquer produto ou serviço em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes ou, se normas específicas não existirem, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ou outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro);

8

IX - recusar a venda de bens ou a prestação de serviços, diretamente a quem se disponha a adquiri-los mediante pronto pagamento, ressalvados os casos de intermediação regulados em leis especiais; [\(Redação dada pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994\)](#)

X - elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços. [\(Incluído pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994\)](#)

XI - Dispositivo incluído pela [MPV nº 1.890-67, de 22.10.1999](#), transformado em inciso XIII, quando da conversão na [Lei nº 9.870, de 23.11.1999](#)

XII - deixar de estipular prazo para o cumprimento de sua obrigação ou deixar a fixação de seu termo inicial a seu exclusivo critério. [\(Incluído pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995\)](#)

XIII - aplicar fórmula ou índice de reajuste diverso do legal ou contratualmente estabelecido. [\(Incluído pela Lei nº 9.870, de 23.11.1999\)](#)

Parágrafo único. Os serviços prestados e os produtos remetidos ou entregues ao consumidor, na hipótese prevista no inciso III, equiparam-se às amostras grátis, inexistindo obrigação de pagamento.

*(Às Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, cabendo à última decisão terminativa )*

Publicado no **DSF**, de 3/06/2015

13

Minuta

**PARECER Nº , DE 2017**

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o PLS nº 222, de 2015, do Senador Wilder Morais, que *estabelece normas relativas ao controle centralizado de informações sobre as obras públicas custeadas com recursos federais e cria o Cadastro Brasil Eficiente – CBE.*



RELATOR: Senador **DÁRIO BERGER**

**I – RELATÓRIO**

Submete-se ao escrutínio desta COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR (CTFC) o PLS nº 222, de 2015, do Senador Wilder Morais, que *estabelece normas relativas ao controle centralizado de informações sobre as obras públicas custeadas com recursos federais e cria o Cadastro Brasil Eficiente – CBE.*

A proposição determina que a União mantenha cadastro informatizado unificado de todas as obras de engenharia e serviços a elas associados custeados com seus recursos orçamentários – denominado Cadastro Brasil Eficiente (CBE). Consideram-se, para os fins da proposição, os recursos de todos os orçamentos de que trata o art. 165, § 5º, da Constituição Federal (CF). Inclui-se no cadastro obras e serviços de engenharia executados de forma descentralizada por terceiros mediante convênios, contratos de repasse ou instrumentos congêneres.

Os parágrafos do art. 2º, e outros dispositivos do PLS, enumeram elementos mínimos desse cadastro, suas características essenciais, além de requisitos e obrigações a serem seguidos na sua

confeção, alimentação de dados e gestão. Os de maior significância, sem prejuízo da importância de todos, serão ressaltados em nosso relato.

O *caput* do art. 3º impede que sejam celebrados contratos ou emitidos empenhos sem o registro prévio da obra ou serviço no CBE, cumpridos os requisitos do art. 2º. O mesmo dispositivo exige que as anotações de responsabilidade técnica (ARTs) sejam registradas antes do início de cada etapa da obra ou serviço a que se referirem, obedecidos os prazos de exigibilidade da respectiva legislação profissional.

O § 1º do art. 3º determina que a atualização de cada um dos elementos de informação do CBE deverá ser feita no prazo máximo de trinta dias contados da ocorrência a que se referir.

O § 4º do art. 3º estatui que o descumprimento da obrigatoriedade prevista no referido artigo configura grave infração à norma legal e é responsabilidade pessoal do ordenador da despesa, sujeita às sanções previstas em lei. Adiantando minha análise, anoto que o artigo não traz apenas uma obrigação, portanto, a melhor construção é “o descumprimento das obrigatoriedades previstas”.

No art. 4º define-se o prazo de máximo e improrrogável de um ano a contar da data de sua publicação para a implantação do CBE, com todas as funcionalidades nela previstas.

O § 1º do art. 4º atribui ao regulamento a definição das responsabilidades e dos procedimentos para inclusão e atualização dos dados no CBE, cominando sanções para aquele que descumprir as regras regulamentares.

O acesso para consulta ao CBE será integralmente franqueado aos órgãos de controle interno e externo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ao Congresso Nacional e suas Casas, bem como à consulta pública irrestrita na rede mundial de computadores para fins de controle social (art. 4º, § 2º).

O art. 5º faculta à União prestar cooperação aos demais entes da Federação mediante cessão da utilização do CBE e das estruturas de tecnologia de informação a ele associadas.



A vigência da pretendida norma legal está definida para a data de sua publicação.

A proposição foi distribuída às Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA); e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo à última a decisão terminativa. Tendo em vista a promulgação da Resolução nº 3, de 2017, que redefiniu as atribuições e as denominações da Comissão de Meio Ambiente e deste colegiado, veio-nos à apreciação a matéria, que estava sob os cuidados da antiga CMA.

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

## II – ANÁLISE

Esta Comissão atua em consonância com o arts. 90, inciso I, 91, inciso I, 97 e 102-A, inciso II, alíneas *b* e *e*, do Regimento Interno do Senado Federal.

Atribuímos notável relevância à iniciativa do nobre Senador Wilder Moraes. A criação do cadastro atende a recomendação feita pelo Tribunal de Contas da União. Reclama-se há anos a criação de um banco de dados centralizado contendo informações sobre as obras públicas custeadas com recursos da União, de forma a facilitar e até, em certos casos, viabilizar o controle estatal e social do uso desses valores.

Revelando seu elevado espírito público e honestidade política e intelectual, o Senador Wilder Moraes deixou consignado na justificativa que a medida proposta tem inspiração no PLS nº 439, 2009, do então Senador Jefferson Praia, e em aprimoramentos sugeridos.

Não apenas a dimensão do controle será favorecida. Igualmente, privilegia-se o planejamento. Na justificativa, o autor alerta para uma realidade inconveniente, para não dizer vergonhosa: “a União desconhece quantas obras foram iniciadas, quantas foram concluídas e – pior – quantas estão em andamento”.

A exigência de identificação das ARTs de cada projeto, orçamento, execução e fiscalização da obra ou do serviço, contemplando



SF17589.74067-44

todo o histórico de responsabilidade técnica ao longo do empreendimento opera em favor da atuação do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (Confea) e dos Conselhos Regionais. As ARTs deverão ser registradas antes do início de cada etapa da obra ou serviço a que se referirem e delas constarão as coordenadas geográficas das obras e serviços de engenharia. Por incrível que possa parecer, há casos, não raros, de obras sequer localizadas. Como fiscalizá-las?

A contribuição é inegável, sendo merecedora do nosso elogio e acolhimento.

### III – VOTO

À luz do exposto, votamos pela aprovação do PLS nº 222, de 2015, com a seguinte emenda de redação:

#### **EMENDA Nº - CTFC (DE REDAÇÃO)**

No § 4º do art. 3º do PLS nº 222, de 2015, onde se lê “o descumprimento da obrigatoriedade prevista”, leia-se “o descumprimento das obrigatoriedades previstas”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





## SENADO FEDERAL

### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 222, DE 2015

Estabelece normas relativas ao controle centralizado de informações sobre as obras públicas custeadas com recursos federais e cria o Cadastro Brasil Eficiente – CBE.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei estabelece, nos termos dos arts. 75 e 79 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, normas relativas ao controle centralizado de informações sobre as obras públicas custeadas com recursos dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos da União, inclusive aqueles executados de forma descentralizada por terceiros mediante convênios, contratos de repasse ou instrumentos congêneres.

**Art. 2º** A União manterá cadastro informatizado unificado de todas as obras de engenharia e serviços a elas associados custeados com seus recursos orçamentários, aí incluídos todos os orçamentos de que trata o art. 165, § 5º, da Constituição Federal.

§ 1º O cadastro informatizado unificado, a ser denominado Cadastro Brasil Eficiente – CBE, conterá, no mínimo, as seguintes informações:

I – número de identificação e coordenadas geográficas da obra ou do serviço, nos termos do § 3º;

II – características da obra ou do serviço, na forma do regulamento, incluindo:

a) localização precisa da obra ou do serviço;

b) descrição da obra ou do serviço;

2

c) dimensões da obra ou do serviço, com as respectivas unidades de medida;

III – valor estimado da obra ou do serviço, apurado com base nos orçamentos constantes do respectivo projeto básico e referidos à sua data-base;

IV – data de início e data de término da execução da obra ou do serviço, atualizadas sempre que ocorrerem modificações contratuais;

V – programa de trabalho correspondente à alocação orçamentária de recursos federais para custear a obra ou o serviço, a cada exercício;

VI – identificação das anotações de responsabilidade técnica de cada projeto, orçamento, execução e fiscalização da obra ou do serviço, contemplando todo o histórico de responsabilidade técnica ao longo do empreendimento.

§ 2º O CBE identificará de maneira individualizada cada obra física custeada pela União, por meio de pelo menos duas chaves de utilização obrigatória e simultânea:

I – código identificador da obra, composto por dois campos numéricos subsequentes:

a) código do imóvel ou instalação onde se realiza a obra;

b) código complementar correspondente a cada intervenção realizada no imóvel ou instalação, tais como: construção, reforma ou ampliação, em numeração sequencial;

II – as coordenadas geográficas de latitude e longitude do local de realização da obra;

§ 3º Para atribuição das coordenadas de que trata o inciso II do § 2º, serão observados ainda os seguintes critérios:

I – as coordenadas deverão corresponder a qualquer ponto da localização física da obra, desde que de fácil acesso e que caracterize claramente sua localização;

II – observado o disposto no inciso I, é permitida a utilização das mesmas coordenadas geográficas para intervenções realizadas na mesma obra e serviços de engenharia a elas correspondentes, nas condições citadas no inciso I do § 2º.

§ 4º Constarão das anotações de responsabilidade técnica exigidas pela legislação profissional respectiva para as obras e serviços a que se refere este artigo as coordenadas geográficas definidas nos termos do § 2º.

## 3

§ 5º O CBE deverá contar com mecanismos automáticos de controle e verificação de consistência dos dados relativos aos identificadores e coordenadas geográficas.

**Art. 3º** Não poderão ser celebrados contratos nem emitidos empenhos sem o registro prévio da obra ou serviço no CBE, com todos os elementos exigidos pelo art. 2º, devendo as anotações de responsabilidade técnica ser registradas antes do início de cada etapa da obra ou serviço a que se referirem, obedecidos os prazos de exigibilidade da respectiva legislação profissional.

§ 1º A atualização de cada um dos elementos de informação do CBE deverá ser feita no prazo máximo de trinta dias contados da ocorrência a que se referir.

§ 2º Os contratos e as notas de empenho relativos às obras e serviços deverão obrigatoriamente conter o número da identificação da obra cadastrada no CBE nos termos desta Lei.

§ 3º A execução descentralizada de obra ou serviço, mediante transferência de recursos a outro ente da Federação ou entidade privada por meio de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere, não dispensa a obrigatoriedade de inclusão da obra ou serviço no CBE, previamente à assinatura do instrumento e à realização de qualquer repasse financeiro.

§ 4º O descumprimento da obrigatoriedade prevista neste artigo configura grave infração à norma legal e é responsabilidade pessoal do ordenador da despesa, sujeita às sanções prevista em lei.

**Art. 4º** O CBE deverá estar implantado, com todas as funcionalidades nela previstas, no prazo máximo e improrrogável de um ano a contar da data de sua publicação.

§ 1º O regulamento definirá as responsabilidades e os procedimentos para inclusão e atualização dos dados no CBE, obedecidos os prazos nela previstos, acarretando o descumprimento dessa regulamentação:

I – para obras diretamente contratadas ou executadas pela Administração Federal, as sanções previstas no art. 6º;

II – para obras executadas de forma descentralizada por terceiros mediante convênios, contratos de repasse ou instrumentos congêneres, cumulativamente à sanção prevista no inciso I, a irregularidade do instrumento de descentralização e as sanções derivadas da respectiva inadimplência.

§ 2º O CBE terá o seu acesso para consulta integralmente franqueado aos órgãos de controle interno e externo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ao

Congresso Nacional e suas Casas, bem como à consulta pública irrestrita na rede mundial de computadores para fins de controle social.

**Art. 5º** É facultado à União prestar cooperação aos demais entes da Federação mediante cessão da utilização do CBE e das estruturas de tecnologia de informação a ele associadas.

**Art. 6º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **Justificação**

O grande volume de obras empreendidas pela União ou por ela custeadas, cumulado com um histórico de desestruturação gerencial na execução e controle das despesas correspondentes, faz com que a gestão das obras públicas se ressinta das informações mais básicas sobre o esforço de edificar no qual a Administração Pública Federal se haja envolvido. Em síntese, a União desconhece quantas obras foram iniciadas, quantas foram concluídas e – pior – quantas estão em andamento.

Trata-se de situação inaceitável sob todos os pontos de vista, e que já foi objeto de um rigoroso e amplo escrutínio do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União (TCU). A Corte de Contas, como resultado de tais exames, propôs fundamentadamente no Acórdão nº 1.188, de 2007 – Plenário, a criação de um cadastro único de obras no Governo Federal, como forma de alcançar um controle nos padrões necessários à preservação do Erário.

Os técnicos do TCU apuraram a existência de quatrocentas obras inconclusas, custeadas com recursos atribuídos no orçamento da União a apenas sete ministérios e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Significa dizer que esse número deve ser bem maior, se levarmos em conta os outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal. A principal causa apontada para o atraso na conclusão das obras diz respeito a problemas de fluxo orçamentário/financeiro (80% dos casos de obras executadas diretamente por órgãos e entidades federais, e 39,41% das obras executadas com recursos federais transferidos a Estados e Municípios por convênio).

Impõe-se notar que já existe o Portal ObrasNet ([www.obrasnet.gov.br](http://www.obrasnet.gov.br)), cujo objetivo original era reunir informações sobre obras executadas com recursos federais. Posteriormente, esse *site* passou a ter como foco apenas as obras cadastradas na Caixa Econômica Federal (CEF). A esse respeito, o acórdão supramencionado determinou a retomada da implantação do portal em tela, com vistas a disponibilizar informações sobre o andamento das obras públicas realizadas com recursos federais, de forma a facilitar o controle social. Na prática, contudo, o *site* simplesmente deixou de ser alimentado.

Inspirada no PLS nº 439, 2009, do então Senador Jefferson Praia, e em aprimoramentos sugeridos pelos então Senadores Cícero Lucena, Pedro Taques e Jayme Campos no âmbito das Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Serviços de Infraestrutura (CI), a presente proposta pretende estabelecer no nosso ordenamento jurídico um mecanismo imprescindível de controle interno para a Administração Pública Federal. Com exigências tecnológicas e informacionais bastante modestas e factíveis, o Cadastro Brasil Eficiente (CBE) constituirá importante instrumento de gestão e de controle, otimizando o uso dos escassos recursos humanos do setor público e permitindo a mais ampla transparência do objeto das despesas com obras públicas. Ressaltamos ainda a criação de um código identificador único por obra baseado na coordenada geográfica, que representa a única estrutura de informação que é comum a toda e qualquer obra. Isso, além de reduzir o risco de inconsistência sempre presente em um cadastro desse porte, permitirá a integração da base de informações sobre as obras com todas as demais (financeira, orçamentária, etc.), bem como com eventuais iniciativas semelhantes de outros entes da Federação.

Em relação ao disposto no art. 84, inciso VI, alínea a, da Carta Magna, que reserva ao Presidente da República competência *para dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos*, entendemos que uma interpretação ampliada desse ditame poderia incluir literalmente tudo: os fins e os meios da Administração Pública. Trata-se, portanto, de visão descabida, pois vedaria ao Congresso Nacional propor qualquer política pública, uma vez que isso implicaria, por via reflexa, deveres ao Estado. Salta aos olhos o despropósito dessa linha de interpretação, quanto mais não seja por violar competências do Poder Legislativo para, por exemplo, dispor sobre sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas, plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado, planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações, e moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal, conforme o art. 48, incisos I, II, IV, XIII e XIV, da Lei Maior.

Como ressaltado pelo então Senador Pedro Taques, a interpretação sistemática da Constituição Federal é no sentido de que as restrições contidas no nosso ordenamento constitucional abrangem tão somente a criação ou modificação de estruturas internas, a atribuição de responsabilidade a agentes específicos, a definição de formas de provimento, a assunção de cargos de direção e as modificações de estrutura e de competência da Administração Pública. Não se estende, de modo algum, à imposição, por lei, de políticas públicas concretas, relativas a atividades fim ou meio. Assim acha-se consagrado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), exemplificada pelas ADINs nºs 1.399/SP e 3.394/AM.

6

Especificamente sobre o projeto que ora apresento, este apenas define normas procedimentais para a União, no intuito de organizar as informações relativas a obras públicas. Todas fixam metas à ação pública, sem interferir na estrutura organizacional e sem atribuir competências para a sua execução a qualquer órgão ou entidade.

Por tais razões, propomos o presente projeto de lei em defesa da melhoria da qualidade da gestão pública e do aumento da eficiência da Administração Pública Federal nesse que é um dos mais relevantes itens de despesa orçamentária, confiando no apoio dos nobres Pares para sua célere aprovação.

Sala das Sessões,

Senador **Wilder Morais**

*(Às Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; e de Constituição, Justiça e Cidadania, cabendo à última decisão terminativa)*

Publicado no **DSF**, de 16/4/2015

---

Secretaria de Editoração e Publicações – Brasília-DF  
**OS: 11439/2015**