

MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Previdência
Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social
Coordenação-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos

Nota Técnica SEI nº 10/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF

Assunto: Esclarecimentos acerca de aspectos relacionados a transações envolvendo bens imóveis no âmbito dos regimes próprios de previdência social.

I. INTRODUÇÃO.

1. A Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social - SRPPS, da Secretaria de Previdência - SPREV, tem recebido diversos questionamentos de representantes dos regimes próprios de previdência social - RPPS acerca de aspectos relacionados ao recebimento, por essas entidades, de imóveis destinados a compor o seu patrimônio, mormente no que se refere às condições, requisitos e repercussões de iniciativas desse jaez.

2. As dúvidas não se referem tanto a questões relativas à transferência imobiliária em si, cujo regramento está claramente fixado na legislação Civil, mas à regularidade, relativamente à contratação pelos regimes próprios, dos negócios jurídicos que deram origem a ela, questionando-se, em geral, sobre a admissibilidade desses ajustes no plano da regulação previdenciária e de suas consequências para o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS.

3. Nesse contexto, nesta Nota Técnica, são apresentadas e esclarecidas as indagações mais relevantes sobre o tema e que mais dúvidas têm suscitado aos gestores dos regimes próprios, buscando-se, a partir de uma abordagem “em tese” das questões, alcançar o maior número possível de casos concretos a elas relacionados.

4. A competência deste órgão para o esclarecimento de assuntos relativos à matéria previdenciária relacionada aos regimes próprios de previdência social integra o âmbito da função orientadora que lhe foi atribuída pelo inciso I do art. 9º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e pelo inciso IV do art. 48 do Anexo I do Decreto nº 9.003, de 13 de março de 2017.

II. DA ANÁLISE.

5. No que se refere aos regimes próprios de previdência social, de acordo com a legislação vigente, operações envolvendo bens imóveis ocorrem, geralmente, em quatro situações: (i) no recebimento de imóveis para a constituição dos fundos a que se refere o art. 249 da Constituição Federal e para amortização do déficit atuarial; (ii) nas aplicações dos recursos previdenciários envolvendo imóveis; (iii) na aquisição ou construção de bens imóveis com recursos da taxa de administração; e (iv) no recebimento de imóveis, originários do Fundo do Regime Geral de Previdência Social - FRGPS, em dação em pagamento da compensação previdenciária.

6. Com exceção do último assunto acima mencionado, cuja disciplina operacional está a cargo do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, cabendo a essa entidade esclarecer eventuais questões a ele relacionadas, as demais situações compõem matérias cujos parâmetros gerais são regulados pela Secretaria de Previdência, em relação as quais são apresentados, a seguir, os seus aspectos mais relevantes, considerando-se as principais dúvidas que vêm suscitando a discussão desses temas.

II.1 - Recebimento de imóveis pelo RPPS para a constituição dos fundos a que se refere o art. 249 da Constituição Federal, com vistas à acumulação de reservas para pagamento de benefícios e para amortização do deficit atuarial.

7. O art. 249 da Constituição Federal prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados, dentre outros, por bens, direitos e ativos com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento das obrigações decorrentes das prestações estabelecidas no plano de benefícios dos regimes próprios de previdência social, regra que também se encontra prevista no art. 6º da Lei nº 9.717, de 1998, que detalha as condições, requisitos e vedações relativos à constituição desses fundos.

8. Conforme essas disposições, ao instituir regime próprio de previdência social, o ente federativo constituirá fundo de natureza previdenciária composto pelos recursos do seu RPPS destinados a prover o pagamento das aposentadorias e pensões do correspondente plano, promovendo o destaque do patrimônio previdenciário dos demais direitos e obrigações do seu Tesouro, medida que consubstancia um dos critérios necessários a que seja observado o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, previsto no caput do art. 40 da Constituição Federal.

9. Na hipótese de implementação da segregação da massa dos segurados pela unidade federada, serão dois os fundos constituídos, cujos bens, direitos e ativos, definitivamente apartados entre si, agregarão, cada qual, os recursos relativos ao plano previdenciário e ao plano financeiro, vedada qualquer transferência de segurados, recursos ou obrigações entre esses planos e fundos, nos termos do § 2º do art. 21 da Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008, norma editada com fundamento no art. 1º, caput e inciso I, c/c o art. 9º da lei nº 9.717, de 1998.

10. Embora seja possível, atendendo-se parâmetros prudenciais previstos na Portaria nº 403, de 2008, proceder-se à revisão da segregação da massa, o art. 22 dessa norma ministerial estabelece que sua implementação dependerá de prévia aprovação da Secretaria de Previdência.

11. A afetação e incomunicabilidade inerentes aos fundos previdenciários decorre de regra geral aplicável aos fundos especiais prevista no art. 71 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, norma que estabelece, como um dos aspectos caracterizadores dessas entidades, a vinculação, por lei, dos recursos que os integram e que, assim, passam a ser destinados à realização de determinados objetivos ou serviços, possibilitando que sejam geridos como parcela autônoma dos demais recursos orçamentários e que uma função estatal seja desenvolvida de forma contínua e segregada, excepcionalizando-se o princípio da anualidade orçamentária, segundo o qual os recursos públicos não podem ser afetados para uma determinada finalidade por período superior ao exercício financeiro.

12. Além de compor reservas destinadas ao pagamento das obrigações previdenciárias, o aporte de bens, direitos e ativos para os RPPS pode-se destinar, também, à amortização de eventual deficit apurado em avaliação atuarial, desde que sejam, nesse último caso, garantidas a solvência e liquidez do plano de benefícios e que os itens aportados sejam vinculados, por lei, ao regime próprio, após prévia avaliação de seu valor de mercado, conforme previsto, respectivamente, no § 3º do art. 19 da Portaria MPS nº 403, de 2008, e nos incisos I e II do art. 7º da Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008.

13. Uma vez que as disposições constitucional e legal não apresentam restrições relativamente aos bens, direitos e ativos que podem ser integrados ao fundo previdenciário previsto no art. 249 da Constituição Federal ou que podem ser utilizados para amortização do deficit atuarial, admite-se o aporte de toda e qualquer espécie desses recursos, desde que de natureza e origem lícitas e que sejam avaliáveis em termos econômicos, sendo possível sua monetização para pagamento presente ou futuro dos benefícios assegurados pelo regime próprio de previdência social.

14. Especificamente quanto à avaliação desses haveres, a qual deverá ser sempre realizada previamente à sua integração ao patrimônio previdenciário, nos termos do inciso VII do art. 6º da Lei nº 9.717, de 1998, seu fundamento se encontra nos princípios da eficiência e economicidade, preceitos que, aplicáveis à administração pública, alcançam, inclusive, a gestão dos recursos a ela atribuídos, aplicando-se, especialmente, aos regimes públicos de previdência, que lidam, essencialmente, com

planejamento mais minucioso, necessário a um aproveitamento mais adequado e racional de recursos sempre escassos.

15. Isso tudo, aliado à necessidade de que a gestão da aplicação dos recursos atenda aos princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez, motivação, adequação à natureza de suas obrigações e transparência, conforme previsto na Resolução do Conselho Monetário Nacional - CMN nº 3.922, de 25 de novembro de 2010, impõe como requisito para o aporte de qualquer bem, direito e ativo ao regime próprio a demonstração da viabilidade econômica da medida para atender ao perfil das obrigações do plano.

16. Assim, como o objetivo de todas essas providências é promover o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, nos termos preconizados no caput do art. 40 da Constituição, mostra-se contrário a este princípio o recebimento de bens, direitos e ativos que, ao invés de mitigar os riscos de solvência e liquidez do regime, venha a exacerbá-los, impondo mais incertezas econômicas e financeiras ao sistema.

17. De uma maneira bastante intuitiva e direta, podem-se conceituar bens, direitos e ativos, no contexto da legislação previdenciária, nos seguintes termos: bens são as coisas em si, que apresentam valor econômico e que pertencem ou podem vir a pertencer ao regime próprio, classificando-se, para os fins da análise aqui desenvolvida, em móveis e imóveis; direitos referem-se a situações subjetivas que conferem ao seu titular a possibilidade de obter alguma vantagem patrimonial com o seu exercício; e ativos são os recursos em aplicação nos segmentos de renda fixa, de renda variável e de investimentos estruturados.

18. A despeito da separação conceitual acima proposta, de cunho meramente didático, prevalece uma certa fluidez entre aqueles conceitos, verificando-se, na prática, por exemplo, que os bens, mesmo tomados em si, podem figurar como ativo (imóvel vinculado ao RPPS utilizado para instituição de fundo imobiliário em que parte das cotas são por ele adquiridas) e que os ativos podem ser (e, geralmente, o são) expressão de direitos (como no caso da propriedade de cotas de fundos de investimentos), variando essas circunstâncias de acordo com a natureza da operação que lhes deu origem.

19. Embora, normalmente, a destinação previdenciária de bens se dê por meio da transferência de seu domínio para o regime próprio, essa destinação poderá ocorrer, também, mediante a entrega da coisa, sem alienação da propriedade, para exploração de sua utilidade econômica por aquela entidade (uso, usufruto, superfície, etc.).

20. Há que se ressaltar que, em se tratando de bens, direitos e ativos não relacionados a imóveis, ou mesmo no que se refere a estes, a transferência do domínio ou a exploração pela unidade gestora do RPPS de sua utilidade econômica podem não representar a alternativa mais adequada para garantir um ingresso estável de novos recursos para o regime próprio.

21. É que, consistindo a unidade gestora em uma entidade ou órgão da Administração Pública destinado a administrar, direta ou indiretamente, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios do plano, sua atuação no recebimento e aplicação dos recursos vinculados ao regime próprio se limita a tornar possível a consecução daqueles objetivos, tratando-se, pois, de atividade caracterizada pela incidentalidade, e, portanto, de natureza eminentemente instrumental.

22. Nesse contexto, é possível que a unidade gestora, com sua vocação, estrutura e cultura organizacionais, não propicie a gestão mais eficiente desse patrimônio (circunstância que, de fato, ocorre com frequência), podendo, assim, eventual transferência de domínio de imóvel ou de direito real sobre ele representar um desnecessário incremento dos riscos operacionais e financeiros já inerentes às operações regulares do sistema, sendo, dessa forma, preferível, como regra, vincular à previdência apenas o produto da exploração econômica do bem, ou seja, seus fluxos líquidos de receitas, dispensando-se o RPPS de ônus e encargos relativos à administração da propriedade do bem ou de seu gerenciamento econômico.

23. Em qualquer caso, cuidando-se de operações que implicam a transferência ou a constituição de direitos reais sobre aqueles bens, sua eficácia está condicionada à tradição, no caso dos bens móveis, e ao registro do respectivo título no Cartório de Registro de Imóveis, no caso dos bens de raiz, nos termos do que preceituam os arts. 1.226 e 1.227 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que

instituiu o Código Civil brasileiro.

24. Assim, ainda que, legal ou contratualmente, tenha sido determinada ou acordada a transferência da propriedade de imóvel ou a cessão de algum dos poderes a ela inerente, somente após o efetivo registro do ato no cartório imobiliário competente (art. 169 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973) é que ingressa, no patrimônio do regime próprio, o bem ou direito correspondente.

25. No caso específico da transferência do imóvel para o RPPS, sendo o registro imobiliário requisito formal de constituição do direito, sua implementação é condição, também, para que a operação possa ser reconhecida na contabilidade do regime próprio e, conseqüentemente, considerada, na próxima avaliação atuarial, para fins de apuração do resultado do plano (desde, é claro, que não seja categorizado como imóvel para uso da unidade gestora do regime e possua aptidão como investimento, proporcionando pela sua valorização ou utilização econômica, rendimentos em consonância com a meta atuarial estabelecida).

26. O registro imobiliário, entretanto, não será possível na hipótese de destinação de imóvel, de propriedade da unidade da Federação, a regime próprio de previdência social que tem por unidade gestora órgão que compõe a própria Administração Direta do ente federativo.

27. Isso acontece porque, nesse caso, não se processa, de fato, uma transferência do direito real imobiliário entre pessoas distintas, já que, aí, ainda que o RPPS apresente patrimônio segregado em fundo específico ou seja dotado de capacidade jurídica funcional para o exercício, por representante formalmente designado, dos atos que lhe são próprios, o sistema é desprovido de personalidade jurídica (confundindo-se com o próprio fundo que o integra), porque igualmente despersonalizada é a sua unidade gestora, inserida que está na estrutura do correspondente Estado ou Município ou do Distrito Federal.

28. Mas mesmo que, nesses casos, não se realize, em cartório, registro da transferência imobiliária, o reconhecimento contábil e atuarial de imóvel legalmente atribuído ao regime próprio ainda será possível quando o imóvel, objeto da transferência, passar a integrar o fundo previdenciário como bem público disponível, ou seja, quando lhe for conferida a qualidade de bem dominical, que é aquele sobre o qual não recai afetação a qualquer serviço público específico, situação que, por sua vez, estará caracterizada quando a lei, destinando o bem ao RPPS, conceder, desde já, autorização para sua venda e reversão dos valores, aí obtidos, ao sistema previdenciário.

29. A autorização legislativa prévia para a alienação do imóvel é medida necessária como parte fundamental dos procedimentos destinados a possibilitar o reconhecimento do bem como integrante do patrimônio previdenciário na hipótese de unidade gestora despersonalizada, vez que consolida no âmbito administrativo, ou transfere a ele, a decisão acerca do aproveitamento econômico do bem em benefício da previdência do servidor, caracterizando o controle necessário a tornar minimamente verossímil a possibilidade de que benefícios econômicos poderão, de fato, fluir para o RPPS.

30. Nesse contexto, ausente registro imobiliário, é a própria desafetação do bem (se se tratar de bem de uso especial) promovida pela lei do ente federativo, ou seja, a indicação legal de sua finalidade previdenciária associada à prévia autorização para sua venda em proveito do sistema, a circunstância que deve fundamentar o reconhecimento da integração do imóvel ao patrimônio do regime próprio despersonalizado, sendo, portanto, a data de vigência daquela lei, ou a data, nela prevista, de vigência da operação, o momento a partir do qual se poderá efetuar o registro do fato na contabilidade do RPPS (atendendo-se, sempre, ao princípio da competência que rege a contabilidade pública), providência que, por sua vez, possibilitará a oportuna consideração da medida para fins de apuração do resultado atuarial do sistema.

31. Mas, possuindo ou não o RPPS personalidade jurídica, a destinação previdenciária de imóvel público por parte da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios que envolva ou possa envolver a transferência da propriedade terá sempre como requisitos fundamentais avaliação prévia do imóvel e autorização legislativa, dispensando-se a realização de processo licitatório, nos termos do que dispõe a alínea “b” do inc. I do art. 17, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

32. No que se refere à avaliação prévia do bem, para que seja assegurada a correta e justa

identificação do valor correspondente ao imóvel, deverão ser atendidas todas as condições e requisitos necessários à realização do procedimento, bem como os princípios e regras a ele aplicáveis, devendo-se observar, especialmente, as seguintes normas: NBR 12.721/2006, 14.653-1/2001, 14.653-2/2011, 14.653-3/2004 e 14.653-4/2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e as Resoluções n°s 218, de 26 de junho de 1973, e 345, de 27 de julho de 1990, do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (CONFEA), sugerindo-se, ainda, consulta às orientações expedidas pela Secretaria do Patrimônio da União constantes da Instrução Normativa n° 1, de 2 de dezembro de 2014, que, embora direcionadas aos imóveis de propriedade ou interesse de órgãos e entidades no âmbito federal, apresenta, de forma estruturada, as diretrizes fundamentais e parâmetros técnicos para a avaliação desses bens, prestando-se, assim, com as devidas adaptações, à orientação dos demais entes da Federação que não disponham de legislação específica sobre o tema.[1]

33. Mas como etapa preliminar a todas essas providências (avaliação prévia do imóvel e autorização legislativa para transferência do bem), há que se proceder a análise da viabilidade econômica da operação, ou seja, deverá ser verificado se o ativo a ser aportado ao RPPS representará, de fato, uma vantagem em termos econômicos e operacionais para esse sistema.

34. Nessa averiguação, deverão ser considerados, dentre outros aspectos, a compatibilidade do ativo com o perfil das obrigações do plano, os custos financeiros e operacionais envolvidos na sua manutenção e administração e as alternativas de integração patrimonial disponíveis, porque, como já destacado, em muitos casos, é mais profícuo que o produto da venda ou o seu fluxo líquido de rendimentos sejam vinculados ao RPPS do que seja realizada a transferência do bem em si.

35. Face ao exposto, são, em resumo, os seguintes os requisitos para reconhecimento e registro, na contabilidade do regime próprio, da destinação, pelo ente federativo, de imóvel público para compor fundo pertencente à previdência do servidor:

a) RPPS cuja unidade gestora possua personalidade jurídica própria: (i) análise da viabilidade econômica da operação de aporte do imóvel ao RPPS, considerando-se sua compatibilidade com o perfil das obrigações do plano e os custos financeiros e operacionais envolvidos na sua manutenção e administração; (ii) avaliação prévia do bem, quando a destinação patrimonial envolver transferência de domínio; (iii) lei do ente federativo autorizando a medida; e (iv) registro da operação de transferência ou constituição do direito real imobiliário no Cartório de Registro de Imóveis.

b) RPPS cuja unidade gestora não possua personalidade jurídica própria: (i) análise da viabilidade econômica da operação de aporte do imóvel ao RPPS, considerando-se sua compatibilidade com o perfil das obrigações do plano e os custos financeiros e operacionais envolvidos na sua manutenção e administração; (ii) avaliação prévia do bem, quando a operação tiver por objeto sua integração ao patrimônio previdenciário; e (iii) lei do ente federativo estabelecendo a destinação previdenciária do imóvel e autorizando, desde já, sua venda e reversão dos valores em proveito do regime próprio (neste caso, o registro contábil correspondente poderá ser feito a partir da data de vigência da lei, ou da data, nela prevista, de vigência da operação).

36. No que se refere à destinação de bens, direitos e ativos para amortização do deficit atuarial do RPPS, oportuno ressaltar, ainda, que, embora o procedimento consista em dação em pagamento, por meio da qual há a entrega da coisa ou do direito como parte do adimplemento da obrigação geral, imposta às unidades federadas, de prover os recursos necessários a que o sistema opere em equilíbrio financeiro e atuarial, a utilização desse instituto não é admitida, pela legislação previdenciária federal, em relação a outras dívidas do ente com o seu regime próprio, tais como as relativas a débitos decorrentes do não pagamento de contribuições ou aportes devidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, as resultantes de contribuições de segurados e pensionistas retidas e não recolhidas e as correspondentes ao ressarcimento da utilização indevida dos recursos previdenciários.

37. **Nesse sentido, veja-se a proibição expressa constante do caput do art. 7° da Portaria MPS n° 402, de 2008, na parte final da Seção II dessa norma, que trata do caráter contributivo dos**

regimes próprios:

Art. 7º É vedada a dação de bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para o pagamento de débitos com o RPPS, excetuada a amortização do deficit atuarial, devendo, neste caso, serem observados os seguintes parâmetros, além daqueles estabelecidos nas Normas de Atuação aplicáveis aos RPPS:

.....
38. O preceito, veiculado no dispositivo, integra um dos parâmetros voltados à conformação do princípio do caráter contributivo dos RPPS, norma que, constante do quadro constitucional e legal, estrutura, por sua vez, a instituição e organização dos regimes próprios, garantindo-lhes as fontes de financiamento por meio das contribuições do ente federativo, dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas.

39. Considerando-se que a regra acima veda a dação em pagamento de débitos com o regime próprio, não seria possível quitar-se, com essa operação, as contribuições suplementares já vencidas, ainda que esses ingressos também se destinem à amortização do deficit atuarial. Tal operação, porém, desde que baseada em avaliação atuarial que lhe confira suporte técnico, é possível em relação às competências não vencidas e mediante alteração promovida por norma competente (decreto ou lei, conforme o caso), substituindo-se a forma de equacionamento do deficit adotada no período.

40. O fundamento para a proibição de pagamento de aportes e contribuições em atraso por meio da dação em pagamento é a necessidade de que o fluxo financeiro do RPPS seja modelado e gerido de forma a que seja preservada a liquidez do sistema, ou seja, sua sustentabilidade financeira ao longo do tempo.

41. Garantir-se disponibilidades financeiras suficientes e oportunas é medida fundamental tanto para assegurar o pagamento tempestivo das obrigações estabelecidas no plano de benefícios, como para possibilitar a obtenção de rendimentos com a aplicação do acúmulo das reservas em dinheiro alcançadas, destacando-se que, os bens numerários, dadas suas múltiplas possibilidades de inversão no mercado financeiro, compõem o ativo, por excelência, que oferece maiores e melhores oportunidades de retorno, sendo, portanto, a constituição de reservas financeiras a forma mais adequada de poupança previdenciária, vez que é a que melhor se compatibiliza com o princípio da eficiência e economicidade atendidos pelo regime financeiro de capitalização mutualista sob que devem ser estruturados os benefícios programáveis dos regimes próprios.

42. Ademais, a restrição imposta a operações de dação em pagamento de débitos com os regimes próprios vem reforçar a natureza financeira inerente ao caráter contributivo dessas entidades, mantendo-se as contribuições previdenciárias como a principal fonte de entrada regular de dinheiro nos RPPS, aspecto que, parcial ou totalmente, seria excluído, debilitado ou desvirtuado com a possibilidade de se receber contribuições devidas e vencidas por meio de dação em pagamento de bens de qualquer espécie, lembrando-se que é justamente o ingresso regular de recursos por meio das contribuições mensais o que assegura liquidez ao sistema.

43. Acrescente-se que, além do princípio do caráter contributivo, também o do equilíbrio financeiro, igualmente preconizado no caput do art. 40 da Constituição Federal, poderia, em alguma medida, ser comprometido na hipótese de ser admitida a entrega de bens móveis e imóveis no pagamento de débitos previdenciários. De fato, já que a entrada da coisa no patrimônio do RPPS não corresponde a ingresso financeiro, o recebimento de bens, direitos e ativos, ao invés de pecúnia, poderia resultar em eventual quebra da equivalência entre as receitas e obrigações no exercício financeiro que caracteriza aquela equação, razão porque a autorização constitucional para constituição de fundos (art. 249) é expressa da característica complementar desses aportes com bens, direitos e ativos e não substitutiva, veja-se: “em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes das contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza”.

44. Finalmente, a contribuição do ente federativo, como qualquer despesa administrativa, constitui obrigação cujo adimplemento, disciplinado no âmbito do Direito Financeiro, se dá,

regularmente, por meio do pagamento em dinheiro da prestação, não sendo comum, por incompatível com a própria natureza da grande maioria do gasto público, inclusive o previdenciário, que seja efetuado por intermédio da entrega de bens, forma de extinção das obrigações que, por não se enquadrar dentre as que comportam liquidez, não assegura o financiamento adequado à realização das atividades desenvolvidas pelo setor público.

II.2 - Aplicações dos recursos previdenciários com utilização de imóveis.

45. O dever de atendimento às disposições da Resolução do CMN no que se refere aos investimentos dos recursos dos RPPS está previsto no parágrafo único do art. 1º c/c o inc. IV do art. 6º da Lei nº 9.717, de 1998. São as seguintes essas disposições:

Art. 1º.
Parágrafo único. Aplicam-se, adicionalmente, aos regimes próprios de previdência social dos entes da Federação os incisos II, IV a IX do art. 6º.

.....
Art. 6º.

.....
IV - aplicação de recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional;
.....

46. A norma, editada pelo Conselho Monetário Nacional, que atualmente regula a matéria é a Resolução CMN nº 3.922, de 2010, que, para assegurar que as aplicações dos recursos dos RPPS atendam aos princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez, motivação, adequação à natureza de suas obrigações e transparência, estabelecidas no art. 1º, prevê, em seus arts. 6º a 14-A, os segmentos e limites a serem observados pelo gestor dos recursos, ressaltando-se que os limites dizem respeito tanto à participação da aplicação do respectivo segmento de renda fixa ou variável com relação ao total de recursos do RPPS, quanto à participação do regime próprio no patrimônio líquido de fundos de investimento em que mantenha posições.

47. A especificação, promovida pela Resolução do CMN, do que se deve entender como “recursos” no que se refere ao modelo de alocação ali previsto se encontra destacada nas disposições do art. 3º dessa norma, figurando os bens imóveis, por menção indireta (ativos vinculados por lei ao RPPS), dentre os itens ali mencionados:

Art. 3º Para efeito desta Resolução, são considerados recursos:
I - as disponibilidades oriundas das receitas correntes e de capital;
II - os demais ingressos financeiros auferidos pelo regime próprio de previdência social;
III - as aplicações financeiras;
IV - os títulos e os valores mobiliários;
V - os ativos vinculados por lei ao regime próprio de previdência social; e
VI - demais bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária do regime próprio de previdência social.

48. Com a edição da Resolução CMN nº 4.604, de 17 de outubro de 2017, foi revogado o inciso III do art. 2º da Resolução CMN nº 3.922, de 2010, excluindo-se os imóveis dentre os segmentos de aplicação dos recursos dos regimes próprios, tendo-se também revogado, em decorrência, o art. 9º dessa última norma, que disciplinava aquela modalidade de aplicação.

49. Em face dessas mudanças, a única modalidade de operação, envolvendo imóvel, prevista atualmente na Resolução CMN nº 3.922, de 2010, é a aplicação dos recursos financeiros do RPPS em fundos de investimento imobiliário (FII).

50. Integrando o segmento de renda variável e investimentos estruturados, os fundos de investimento imobiliário constituem modalidade cuja aplicação deve atender ao limite fixado no inc. IV do art. 8º daquela norma, lembrando-se que o conjunto das aplicações previstas neste artigo limita-se a 30% da totalidade das aplicações dos recursos do regime próprio, na forma do § 1º, que foi incluído no art. 8º pela Resolução CMN nº 4.604, de 2017. Abaixo, esses dispositivos:

Art. 8º No segmento de renda variável e investimentos estruturados, as aplicações dos

recursos dos regimes próprios de previdência social subordinam-se aos seguintes limites:

IV - até 5% (cinco por cento) em:

b) cotas de fundos de investimento imobiliário (FII) com presença em 60% (sessenta por cento) nos pregões de negociação em mercados regulamentados de valores mobiliários no período de doze meses anteriormente à aplicação.

§ 1º As aplicações previstas neste artigo limitar-se-ão, cumulativamente, a 30% (trinta por cento) da totalidade das aplicações dos recursos do regime próprio de previdência social.

51. A Resolução CMN nº 4.604, de 2017, incluiu, ainda, § 3º no art. 8º, dispondo sobre os requisitos que devem ser observados em relação aos ativos financeiros de emissores privados que integrem os fundos de investimentos ali mencionados, inclusive o FII. Veja-se:

Art. 8º.

§ 3º Os ativos financeiros de emissores privados que integrem as carteiras dos fundos de investimento de que tratam a alínea “a” do inciso I, a alínea “a” do inciso II, o inciso III e o inciso IV deste artigo devem:

I - ser emitidos por instituição financeira autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil;

II - ser emitidos por companhias abertas, exceto securitizadoras, desde que operacionais e registradas na CVM;

III - ser cotas de classe sênior de fundo de investimento em direitos creditórios, classificado como de baixo risco de crédito por agência classificadora de risco registrada na CVM ou reconhecida por essa autarquia; ou

IV - ser cotas de fundos de investimento cujos ativos investidos observem as condições do inciso I ou do inciso II deste parágrafo.

52. Ademais, o § 7º do art. 8º da Resolução CMN nº 3.922, de 2010, prevê, ainda, que, desde que compatíveis com a normas estabelecidas nesse ato, aplicam-se aos fundos de investimento previstos naquele artigo outros limites e critérios a eles específicos. O dispositivo, inserido pela Resolução CMN nº 4.604, de 2017, está redigido nos seguintes termos:

Art. 8º.

§ 7º Ressalvadas as regras expressamente previstas nesta Resolução, aplicam-se aos fundos de investimento de que trata este artigo os limites de concentração por emissor e por modalidade de ativo financeiro e demais critérios definidos pela CVM em regulamentação específica.

53. Mas, além desses limites e critérios, que disciplinam aspectos relacionados à concentração de aplicação dos recursos do regime próprio no que se refere àquelas modalidades de investimento, o § 1º do art. 14 da Resolução CMN nº 3.922, de 2010, estabelece outra restrição, desta feita relacionada à participação do RPPS no patrimônio líquido de FII, que está limitada a até 5%. Sua redação é a seguinte:

Art. 14. O total das aplicações dos recursos do regime próprio de previdência social em um mesmo fundo de investimento deverá representar, no máximo, 15% (quinze por cento) do patrimônio líquido do fundo, observado o disposto no art. 12.

§ 1º O limite de que trata o caput será de até 5% (cinco por cento) do patrimônio líquido dos fundos de investimento de que tratam os incisos VII do art. 7º, III e IV do art. 8º.

54. Quando as cotas de fundos de investimentos imobiliários forem admitidas à negociação no mercado secundário e forem integralizadas por imóveis vinculados por lei ao RPPS, os limites estabelecidos na alínea “b” do inc. IV do art. 8º e no art. 14 não serão aplicados. É o que dispõe o § 8º do art. 8º da Resolução CMN nº 3.922, de 2010, abaixo transcrito:

Art. 8º.

§ 8º Os limites previstos na alínea “b” do inciso IV deste artigo e no art. 14 desta Resolução não se aplicam às cotas de fundos de investimento imobiliário que forem admitidas à negociação no mercado secundário, conforme regulamentação da CVM, e que sejam integralizadas por imóveis legalmente vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social.

55. O estabelecimento dessa exceção, que também foi inserida pela Resolução CMN nº 4.604, de 2017, teve por propósito reconhecer que o imóvel previdenciário, que agora integraliza cotas do fundo de investimento imobiliário admitidas à negociação no mercado secundário, apenas adquiriu nova roupagem, não devendo, assim, impactar os limites fixados para as demais modalidades de aplicação, observando-se que, somente no que se refere às cotas correspondentes aos valores dos imóveis utilizados na integralização, é que se aplica a dispensa de limites a que se refere o dispositivo.

56. Um outro objetivo da norma foi apoiar a monetização dos imóveis integrados, por lei, ao patrimônio previdenciário, possibilitando que sejam suporte para a obtenção de rendimentos para o regime próprio bem superiores aos que seriam gerados com a sua exploração convencional (por meio de locação, por exemplo).

57. Importa destacar que, ao liberar, nas condições que menciona, o limite previsto na alínea “b” do inc. IV do art. 8º, relativo à participação da aplicação em FII com relação ao total de recursos do RPPS, a regra promove, em decorrência, a excepcionalização, também, da incidência do § 1º daquele artigo, considerando-se que entendimento contrário tornaria inócuas as disposições acima transcritas do § 8º. Observe-se que essa interpretação guarda coerência, também, com a regra estabelecida no art. 6º, caput, segundo a qual, para fins de cômputo dos limites estabelecidos na Resolução, serão excluídos os recursos de que tratam os incisos V e VI (dentre os quais estão incluídos os ativos vinculados por lei ao RPPS), as disponibilidades financeiras mantidas em conta corrente e as próprias cotas de fundo de investimento imobiliário de que trata o § 8º do art. 8º.

58. Ou seja, as cotas de fundos de investimento imobiliário correspondentes aos valores dos imóveis, legalmente vinculados ao regime próprio, utilizados em sua integralização não são consideradas para nenhum limite previsto na Resolução do CMN.

59. Assim, a despeito de não constar expressamente desse dispositivo, a regra que impõe limitação global de aplicação dos recursos previdenciários em renda variável e investimentos estruturados prevista no § 1º do art. 8º não incide no que se refere às cotas do FII que forem admitidas à negociação no mercado secundário, nos termos regulados pela CVM, e que sejam integralizadas por imóveis legalmente vinculados ao RPPS, não se levando em conta essa aplicação no cômputo daquele limite.

60. Analisando-se a exclusão estabelecida no § 8º do art. 8º da Resolução CMN nº 3.922, de 2010, e que implica a não incidência, também, dos limites estabelecidos no § 1º desse artigo, verifica-se que, na aplicação dos recursos previdenciários no FII ali referido, figura, como regra fundamental, que o imóvel que integra o fundo tenha sido vinculado por lei ao RPPS.

61. Esse requisito apresenta duas implicações fundamentais. A primeira e mais óbvia é que somente se considera como componente do patrimônio previdenciário o imóvel que tenha sido vinculado por lei ao sistema, ou seja, que tenha sido legalmente destinado ao RPPS, excluindo-se, portanto, da composição de FII a que é possível se aplicar o § 8º do art. 8º, prédios de terceiros e aqueles que, embora tenham o RPPS como seu detentor ou possuidor, não foram vinculados a ele por lei.

62. A segunda implicação, apesar de integrar, igualmente, uma das consequências necessárias daquele requisito, é um pouco menos evidente e refere-se ao fato de que não se permite que os recursos do regime próprio venham a ser aplicados na compra ou construção de imóveis, operação que, caso admitida, teria o potencial de produzir gradativa imobilização dos recursos financeiros dos regimes próprios, resultando num nível de liquidez de seus ativos incompatível com as obrigações previstas no plano de benefícios do sistema.

63. Nesse sentido, os RPPS somente podem incorporar imóveis ao seu patrimônio quando esses bens forem a eles destinados, sem qualquer ônus, pelo ente federativo, mediante a edição de lei (ou, por terceiros, por meio de contrato gratuito, que é aquele em que a aquisição do bem não envolve

contraprestação por parte do regime próprio), não sendo, portanto, permitido àqueles sistemas adquirir bens imóveis com os recursos financeiros acumulados.

64. Isso significa que, dos recursos totais a serem alocados em aplicações, referidos no art. 3º da norma do CMN, serão excluídos os imóveis vinculados por lei ao RPPS (inciso V desse dispositivo) ou as cotas de fundos de investimento imobiliários integralizados por esses imóveis, reduzindo-se, assim, a base de cálculo dos limites de aplicação estabelecidos no art. 8º.

65. Em outras palavras, na aferição de quanto representam as aplicações em renda variável e investimentos estruturados no total de recursos disponíveis para investimento, deve-se apurar, primeiramente, aquela base, retirando-se dela os valores correspondentes ao patrimônio imobiliário do regime próprio.

66. Tal providência, aliás, se mostra muito natural e lógica já que, não constituindo a aquisição de imóvel aplicação permitida com os recursos financeiros, não há porque esses bens serem incluídos na verificação dos limites relativos àquelas inversões.

67. Ademais, a partir da constatação de que o recebimento de imóveis vinculados por lei ao RPPS constitui posição de carteira eminentemente passiva (os imóveis são atribuídos ao regime próprio e não comprados ou construídos por ele), é possível verificar-se que o acervo imobiliário do regime próprio consubstancia situação bem distinta daquela que resulta da decisão de investir recursos financeiros na compra de determinado ativo ou de aí mantê-los aplicados.

68. Observe-se que o Conselho Monetário Nacional, ao estabelecer as diretrizes das aplicações de regimes de previdência e os segmentos e limites admitidos, sempre o faz expressamente, como no caso das entidades fechadas de previdência complementar, em que a Resolução CMN nº 3.792, de 24 de setembro de 2009, classifica, no segmento dos imóveis, os empreendimentos e imóveis destinados a aluguel e renda e limita as aplicações, nesse segmento, a 8% (oito por cento) do total de recursos da entidade.

69. Dessa forma, ao excluir, para os RPPS, a situação descrita no § 8º do art. 8º no cômputo de quaisquer limites e não prever um segmento de alocações em imóveis, o Conselho Monetário Nacional, para obstar a ampliação dos riscos das posições e estabelecer que o segmento é composto unicamente de imóveis vinculados por lei ao sistema, conseqüentemente também veda investimentos, na aquisição e construção de imóveis, dos recursos financeiros resgatados das aplicações permitidas e daqueles que, de outro modo, ingressarem no regime.

70. Atente-se, porém, que, a despeito de os imóveis integrantes do patrimônio previdenciário poderem compor fundos de investimento imobiliário, considerando-se a consecução da meta atuarial estabelecida na política anual de investimentos, esses bens, poderão, alternativamente, ser explorados em suas funcionalidades padrões para a obtenção de rendimentos em favor do regime próprio (mediante locação do bem, por exemplo) ou serem vendidos, convertendo-se o seu valor em disponibilidades financeiras.

71. Destaque-se, ainda, que, para serem considerados como recursos garantidores do plano de benefícios do RPPS, os imóveis a ele vinculados por lei deverão ser reconhecidos contabilmente pelo seu valor justo, assim considerado o valor que, de fato, reflita o montante que pode ser auferido pelo regime próprio caso decida pela sua imediata alienação no mercado. A prática internacional, convergida em norma do Conselho Federal de Contabilidade, a NBC T 16.10, considera que o “valor justo é o preço que seria recebido pela venda de um ativo ou que seria pago pela transferência de um passivo em uma transação não forçada entre participantes do mercado na data de mensuração”. Tais preceitos foram inseridos nas normas estabelecidas pelo órgão central de contabilidade pública no Brasil, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e constam do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

72. Deverão, também, ser atendidos os princípios e procedimentos contábeis aplicáveis à matéria, em especial, aqueles contidos no MCASP e no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP). Quando o imóvel for aportado para o RPPS, sendo utilizado para gerar rendimentos para o regime e contribuindo para o equacionamento do deficit atuarial, seja por meio de sua exploração

econômica direta (locação, por exemplo) ou passando a compor a carteira de investimentos do RPPS, o valor justo do bem deverá ser registrado no “Ativo Não Circulante”, como “Investimentos do RPPS de Longo Prazo”, na conta 1.2.2.3.1.02.01. Em caso desse imóvel ser utilizado para amortizar cotas de fundos de investimento imobiliário, deve-se proceder a sua reclassificação contábil.

73. Importante frisar, ainda, que, como ativo garantidor, o reflexo do valor justo do imóvel será produzido na próxima reavaliação atuarial do RPPS, quando na apuração do resultado atuarial se confronta o valor das provisões matemáticas previdenciárias com o ativo líquido do plano.

74. Neste ponto, atente-se que o fluxo de receitas com alugueres do bem imóvel é considerado apenas para estimativa mercadológica do seu valor em eventual alienação e não para compor o fluxo de receitas futuras das contribuições que, trazidas a valor presente, são abatidas do fluxo de despesas futuras com benefícios.

75. É que, assim como ocorre com os demais ativos do plano, os futuros rendimentos, os ingressos de receitas decorrentes da exploração econômica dos bens e aqueles advindos das aplicações no mercado financeiro já estão precificados ao serem utilizados como base para prospecção da meta de rentabilidade do plano que servirá de taxa de desconto atuarial do fluxo de receitas de contribuições e despesas com benefícios.

76. Finalmente, importa ressaltar que, em qualquer caso, os parâmetros de rentabilidade perseguidos devem ser compatíveis com o perfil das obrigações assumidas pelo plano e a metodologia, os critérios e as fontes de referência adotados para a precificação daquele ativo e para avaliação dos riscos da operação deverão estar previstos na política anual de investimentos, conforme estabelecido no art. 4º da Resolução CMN nº 3.922, de 2010.

II.3 - Aquisição ou construção de bens imóveis com recursos da taxa de administração.

77. Com vistas a assegurar que os recursos previdenciários sejam utilizados, precipuamente, no pagamento de benefícios, preservando-se a principal característica institucional dos regimes próprios de previdência social, o inc. III do art. 1º c/c o inc. VIII do art. 6º da Lei nº 9.717, de 1998, estabelece que as contribuições e os recursos vinculados ao RPPS somente podem ser utilizados para pagamento de benefícios, ressalvadas as despesas administrativas até determinado limite, conforme parâmetros gerais.

78. Instituíram-se, portanto, duas destinações possíveis dos recursos previdenciários: para o pagamento dos benefícios do plano e para o financiamento das despesas relacionadas à gestão do RPPS, neste caso, porém, observado um teto fixado no âmbito dos parâmetros e diretrizes gerais em matéria de legislação previdenciária.

79. Com base na competência que lhe foi conferida pelo inciso II do art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998, para estabelecimento daquelas normas gerais em matéria de regime próprio de previdência social, o Ministério da Previdência Social, cujas atribuições estão, atualmente, a cargo da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, editou a Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008, estabelecendo, no caput do seu art. 15, o limite da taxa de administração em até 2% (dois por cento) do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS relativos ao exercício financeiro anterior, considerando-se utilização indevida dos recursos previdenciários eventuais despesas que superem esse limite, conforme o inc. IV do § 2º do art. 13 desse ato ministerial.

80. Entende-se, portanto, como taxa de administração, o percentual que representa o teto fixado para as despesas administrativas financiadas com recursos previdenciários a ser observado pela unidade gestora na administração, gerenciamento e operacionalização do RPPS.

81. A fixação da fonte de custeio da taxa de administração é condição prévia para que o limite dessa espécie de gasto venha a ser estabelecido, já que, obviamente, é requisito de realização de qualquer despesa a prévia existência da receita que a financiará.

82. Dessa forma, ao fixar as contribuições para cobertura do custo normal e do custo suplementar, este último destinado ao equacionamento de eventual deficit atuarial, o plano de custeio do RPPS deverá contemplar, também, os recursos necessários a custear a gestão do sistema, estabelecendo

percentual que, integrado à alíquota de contribuição a cargo do ente, tenha por finalidade o financiamento da taxa de administração, conforme previsto no § 8º do art. 17 da Portaria MPS nº 403, de 2008, reiterando-se que, sem a determinação daquele percentual, os recursos previdenciários não poderão ser destinados para suportar as despesas administrativas do regime próprio, já que as contribuições, legalmente previstas e atuarialmente estimadas, serão suficientes, apenas, para o pagamento dos benefícios do plano.

83. Embora a aplicação dos recursos previdenciários com a compra ou edificação de imóveis constitua, conforme já mencionado, operação por princípio vedada no âmbito dos investimentos dos regimes próprios de previdência social, a aquisição desses bens ou a construção de unidade imobiliária são admitidas, excepcionalmente, enquanto destinação dos recursos da taxa de administração, segundo norma prevista no inc. V do art. 15 da Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008, conforme redação reproduzida abaixo:

Art. 15.

.....
V - a aquisição ou construção de bens imóveis com os recursos destinados à Taxa de Administração restringe-se aos destinados ao uso próprio da unidade gestora do RPPS;
.....

84. Assim, de acordo com a regra acima, no caso dos regimes próprios de previdência social, a compra ou edificação de imóvel somente é possível se realizados com recursos da taxa de administração e se forem destinados à instalação, em prédio próprio, da unidade gestora do RPPS.

85. A legislação apresenta, portanto, dois requisitos que devem estar presentes para que essas operações sejam consideradas regulares do ponto de vista da gestão previdenciária: um relacionado ao recurso que deve ser utilizado no empreendimento; e, o outro, à finalidade do bem que será comprado ou construído.

86. Ao se proceder à destinação de parte das contribuições e dos recursos do fundo previdenciário para a taxa de administração – considerando-se, é claro, que, atuarialmente, o plano de custeio definido inclua o valor necessário para sua cobertura, o sistema opera uma segregação anual desses recursos, que, assim, são destacados para financiar as despesas correntes e de capital necessárias à organização e funcionamento da unidade gestora do RPPS em cada exercício.

87. Ora, tratando-se de alocação financeira que é feita, especificamente, para suportar os gastos relativos às despesas administrativas realizadas com a gestão do regime próprio, a taxa de administração constitui a fonte que deve custear os dispêndios envolvidos na aquisição ou na construção de imóvel destinado a uso pela unidade gestora, razão porque o art. 15 da Portaria MPS nº 402, de 2008, prevê essa possibilidade nas condições ali destacadas.

88. Ressalte-se, porém, que tal possibilidade constitui mera faculdade conferida pela norma federal ao ente federativo, cabendo a este avaliar, no caso concreto, que instrumentos e recursos são necessários para a administração do regime de previdência dos seus servidores, o que inclui verificar a necessidade de uma nova sede ou de reforma e ampliação da existente, sempre atendendo-se aos demais parâmetros gerais expedidos com base no art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998, que visam assegurar a adequada utilização dos recursos previdenciários.

89. Considerando-se, porém, o expressivo montante de recursos, geralmente, envolvidos em uma aquisição imobiliária, poderá ocorrer que os custos previstos para essa operação ultrapassem o teto anual fixado para as despesas administrativas acima mencionado.

90. Neste caso, os custos excedentes poderão ser assumidos diretamente pelo ente federativo com recursos de seu Tesouro, ou, nos termos do que prevê do inc. III do art. 15 da Portaria MPS nº 402, de 2008, a unidade gestora do regime próprio poderá, alternativamente, acumular, em cada exercício, reservas com as sobras dos recursos que lhe forem repassados a título de taxa de administração resultantes da diferença entre o que foi recebido e o que foi gasto com despesas administrativas no ano.

91. Havendo previsão, no plano de custeio anual, de recursos necessários para a cobertura da taxa de administração, aquele acúmulo de reservas poderá ser realizado, desde que: (i) a taxa de

administração, respeitado o limite máximo estabelecido na legislação federal acima referido, tenha sido fixada pela legislação do ente federativo em percentual definido (2%, 0,5%, 1,25%, etc.) e nunca em termos de percentual máximo (caso, por exemplo, da lei que determina que a taxa de administração é de até 2%), conforme regra constante do inc. IV do art. 15 da Portaria MPS nº 402, de 2008; e (ii) as sobras acumuladas em cada exercício tenham sido objeto de registro na contabilidade do RPPS, segregadas na conta “1.1.4.1.1.14.00 - Aplicações com a Taxa de Administração do RPPS”, providência necessária para lhes conferir a característica de reservas, ou seja, recursos expressamente destacados para prover despesas em exercícios futuros.

92. Quanto ao segundo aspecto, ou seja, a finalidade do imóvel que será comprado ou construído, a norma deixa claro que a aquisição dessa espécie de bem, mesmo que seja realizada com recursos da taxa de administração, apenas é admissível quando destinado a uso próprio pela unidade gestora, devendo, por sua vez, esse uso estar, necessariamente, relacionado às atividades envolvidas na administração, no gerenciamento e na operacionalização do RPPS.

93. Em outras palavras, não se admitem como regulares aquelas operações quando a aquisição ou edificação com recursos da taxa de administração tiverem por fundamento a utilização das instalações, pela unidade gestora do regime próprio, para atender, exclusivamente, atividades ou rotinas alheias à gestão previdenciária, como eventualmente poderá ocorrer no caso de unidade gestora que tem competências diversas das relacionadas à administração do regime previdenciário (por exemplo, na área de saúde ou assistência social dos servidores), ou de imóvel comprado ou construído para instalação de órgão ou entidade da Administração.

94. Na hipótese de o negócio imobiliário se destinar à unidade gestora para execução de atividades tanto na execução de afazeres relacionados à gestão do RPPS, como de trabalhos vinculados a atribuições, conferidas àquela entidade, de natureza não previdenciárias, a compra ou aquisição do imóvel serão admitidas, caso em que, de acordo com as disposições do § 1º do art. 15 da Portaria MPS nº 402, de 2008, haverá o rateio proporcional das despesas correspondentes ao empreendimento.

95. Tendo sido, porém, atribuída ao RPPS a titularidade exclusiva do bem, circunstância em que os recursos da taxa de administração poderão ter custeado integralmente a sua compra ou construção, a parte final do § 1º do art. 15 da Portaria MPS nº 402, de 2008, prevê que deverá ser estabelecida uma retribuição ao regime próprio pela utilização de parte do imóvel na realização, pela unidade gestora, de tarefas, a ela atribuídas, relacionadas à sua atuação não-previdenciária, pagamento que deve sempre espelhar o valor justo da remuneração (aluguel) praticado no mercado.

96. Essa mesma condição, ou seja, de remuneração justa e adequada pelo uso de área de imóvel vinculado ao RPPS, deverá ser observada, também, quando, não sendo o bem inteiramente ocupado pelos órgãos da unidade gestora encarregados da administração previdenciária, remanesçam espaços para instalação de órgãos ou entidades da administração do ente federativo ou para empreendimentos particulares, atendidos, neste último caso, a conveniência e oportunidade administrativas na contratação do negócio e o interesse público na identificação dos interessados.

97. Mas, considerando-se que são expressamente proibidas pela legislação a aquisição ou construção de imóvel, com recursos da taxa de administração, para finalidade que não a instalação de órgãos da unidade gestora, o reconhecimento da regularidade da ocupação de parte daquelas áreas por terceiros, ainda que adequadamente remunerada, dependerá da confirmação de que, de fato, o bem foi comprado ou edificado precipuamente para uso da entidade previdenciária, o que se poderá evidenciar, dentre outros, por meio da demonstração de nível razoável de ocupação do imóvel pela unidade gestora na execução das atividades relacionadas à administração do RPPS.

98. Esse quadro de regulação normativa reafirma e explicita duas regras fundamentais, no que se refere a operações com imóveis no âmbito dos regimes próprios, que merecem ser sempre destacadas: (i) são vedadas a compra ou construção de imóvel com recursos da taxa de administração destinado a investimento, admitindo-se, porém, que áreas remanescentes constantes de prédios destinados a uso pela unidade gestora em atividade de administração previdenciária possam ser ocupadas por terceiros mediante remuneração, caso em que o nível dessa ocupação consistirá em um dos indicadores para se aferir se a

aquisição ou edificação atendeu aos requisitos de utilização da taxa de administração para aquela finalidade; (ii) em nenhuma hipótese os imóveis integrantes do patrimônio previdenciário, destinados a uso ou a investimento, poderão ser cedidos, total ou parcialmente, para utilização gratuita por outros órgãos ou entidades da Administração Pública ou por particulares, regra de veiculação expressa no inciso VI do art. 15 da Portaria MPS nº 402, de 2008.

99. No que se refere ao reconhecimento e registro, na contabilidade do regime próprio, de imóvel comprado ou construído com recursos da taxa de administração para instalação de órgãos da unidade gestora encarregados de atividades previdenciárias, a questão acerca dos procedimentos a serem adotados envolverá, novamente, a análise de possuir ou não, aquela entidade, personalidade jurídica.

100. Nesse sentido, na hipótese de a unidade gestora constituir pessoa jurídica distinta do ente político em que está integrada, o título decorrente da operação de compra ou construção do imóvel deverá ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis em nome da própria unidade gestora, momento a partir do qual poderão ser lançados os apontamentos contábeis correspondentes.

101. Na hipótese, porém, de essa entidade integrar a Administração Direta do ente federativo, não apresentando, assim, personalidade jurídica, o bem adquirido ou edificado deverá ser registrado em nome do Estado ou do Município, fazendo-se constar da escritura imobiliária menção à sua finalidade (uso pela unidade gestora do RPPS em atividades de administração previdenciária), providência que, associada à origem previdenciária dos recursos utilizados na aquisição do imóvel, será suficiente para possibilitar o seu reconhecimento na contabilidade do regime próprio.

102. Nestes casos, uma vez que não há transferência do imóvel de propriedade do ente federativo para o RPPS, dispensa-se a edição de lei, sendo necessário, porém, procedimento de avaliação prévia do imóvel no caso de sua aquisição, lembrando-se que, inexistente lei anterior que o tenha afetado, o bem integrará o patrimônio público disponível, atendendo, assim, a condição essencial para que seja reconhecida sua integração ao patrimônio previdenciário. Registre-se que o prédio pode ser construído em terreno vinculado por lei ao RPPS, hipótese em que dependerá de lei do ente federativo autorizando a medida e o registro da operação de transferência ou constituição do direito real imobiliário no Cartório de Registro de Imóveis, caso a unidade gestora do regime possua personalidade jurídica própria.

103. Em resumo, são os seguintes os procedimentos que devem ser adotados com vistas a que imóvel comprado ou construído com recursos da taxa de administração, para instalação dos órgãos da unidade gestora do RPPS, possa ser reconhecido na contabilidade do regime próprio:

- a) No caso de RPPS cuja unidade gestora possua personalidade jurídica própria: registro do título correspondente à operação de compra ou edificação no Cartório de Registro de Imóveis em nome da própria unidade gestora; e
- b) No caso de RPPS cuja unidade gestora não possua personalidade jurídica própria: registro do título correspondente à operação de compra ou edificação no Cartório de Registro de Imóveis em nome do ente federativo, fazendo constar da escritura menção à finalidade do bem (uso pela unidade gestora do RPPS em atividades de administração previdenciária).

104. Neste ponto, importante destacar que a classificação e os efeitos contábeis correspondentes à aquisição ou construção de imóvel, com recursos da taxa de administração, destinado à utilização, pela unidade gestora, em suas atividades de gestão previdenciária, diferem daqueles que se verificam quando do recebimento daquele bem pelo RPPS para integrar os fundos a que se refere o art. 249 da Constituição Federal, situação analisada anteriormente no item “II-1”.

105. De fato, diferentemente do imóvel incorporado ao fundo previdenciário para reforço das reservas destinadas ao pagamento dos benefícios futuros ou amortização do déficit atuarial, em que o valor correspondente ao bem é registrado na rubrica relativa a investimentos do RPPS de longo prazo, impactando, assim, o resultado do plano, o custo de aquisição ou construção do prédio destinado a uso é classificado como bem integrante do Ativo Imobilizado, pois destinado à manutenção das atividades da entidade, não compondo, assim, o ativo real líquido para fins de apuração do resultado no cálculo atuarial.

106. Oportuno lembrar, ainda, que, conforme orientação veiculada no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), todo e qualquer bem classificado no ativo imobilizado, incluindo os gastos adicionais ou complementares realizados em sua conservação e manutenção, deve ser reconhecido inicialmente com base no valor de sua aquisição ou construção.

107. Além de suportar os gastos com manutenção de imóveis de uso, que se enquadram regularmente como despesa administrativa, a taxa de administração poderá ser, ainda, utilizada em despesas com reforma de imóveis do RPPS destinados a investimento, caso em que deverá ser assegurado o retorno dos valores empregados, conforme o que dispõe o § 3º do art. 15 da Portaria MPS nº 402, de 2008. Veja-se a redação da norma:

Art. 15.

.....
§ 3º Excepcionalmente, poderão ser realizados gastos na reforma de bens imóveis do RPPS destinados a investimentos utilizando-se os recursos destinados à Taxa de Administração, desde que seja garantido o retorno dos valores empregados, mediante processo de análise de viabilidade econômico-financeira.
.....

108. Pelo texto do dispositivo, o gasto ali mencionado deverá ser excepcional, ou seja, não constituir destinação rotineira ou sistemática da taxa de administração ou absorver seus recursos de forma a dificultar ou inviabilizar as demais despesas administrativas.

109. No que se refere ao tipo de gasto autorizado, observe-se que a norma se refere à “reforma”, podendo, assim, a obra abranger tanto a mera manutenção do imóvel, em serviços de reparos de natureza corretiva ou intervenções preventivas, como modificações destinadas a adaptar e aformosear as instalações originais com vistas à sua maior valorização e, conseqüentemente, à obtenção de maiores rendimentos na exploração do bem.

110. A reforma para adaptação e aformoseamento, porém, não deve ter por objetivo a ampliação da área interna útil de imóvel edificado (aumento do número de cômodos ou do espaço por eles ocupados conjuntamente), ou resultar em edificação de nova unidade imobiliária, antes inexistente, integrando novo prédio (construção de lojas, salas, etc.).

111. Eventual imóvel, ou parte dele, para uso ou investimento, integrante do patrimônio previdenciário, que, embora não possuindo edificação, apresente potencial de gerar rendimentos para o RPPS (a exemplo de terreno cuja localização o qualifica para ser explorado economicamente como estacionamento), poderá ser utilizado, desde que eventual despesa de instalação ou manutenção seja assumida pelos recursos da taxa de administração (comprovando-se o retorno dos valores empregados) ou pelo ente federativo.

112. Como formas de exploração do potencial desses bens sem que o RPPS assumira quaisquer ônus na realização da atividade pretendida, são exemplos o arrendamento do bem a terceiros, para que estes desenvolvam o negócio mediante remuneração ao regime próprio, ou a contratação de parceria, em que a entidade previdenciária entra apenas com o terreno e, o parceiro, com os gastos para a contratação de equipamentos e obras destinados à preparação da área e para a manutenção das instalações, repartindo-se os lucros segundo convencionado entre as partes.

113. Uma outra possibilidade seria as despesas com essas benfeitorias serem assumidos pelo ente federativo, que arcaria com os custos de reforma, adaptação e aformoseamento do prédio como uma espécie de aporte em favor do regime próprio.

114. O § 3º do art. 15 da Portaria MPS nº 402, de 2008, prevê, ainda, que a decisão acerca da aplicação dos recursos da taxa de administração na reforma dos imóveis destinados a investimento deverá ser balizada por análise da viabilidade econômico-financeira do empreendimento, de forma a que seja assegurado o retorno dos valores empregados, que deverá ser potencializado nos rendimentos que podem vir a ser obtidos com a exploração do imóvel.

III. DA CONCLUSÃO

115. Diante do exposto, pode-se concluir o que segue:

a) No âmbito da legislação aplicável aos RPPS, operações envolvendo bens imóveis são admitidas, geralmente, em quatro situações: (i) para a constituição dos fundos a que se refere o art. 249 da Constituição Federal e para amortização do déficit atuarial; (ii) nas aplicações dos recursos previdenciários com utilização de imóveis; (iii) na aquisição ou construção de bens imóveis com recursos da taxa de administração; e (iv) no recebimento de imóveis, originários do Fundo do Regime Geral de Previdência Social - FRGPS, em dação em pagamento da compensação previdenciária.

b) Uma vez que as disposições constitucional e legal não apresentam restrições relativamente aos bens, direitos e ativos que podem ser integrados ao fundo previdenciário previsto no art. 249 da Constituição Federal ou que podem ser utilizados para amortização do déficit atuarial, admite-se o aporte desses recursos, desde que de natureza e origem lícitas e que sejam avaliáveis em termos econômicos.

c) No que se refere à avaliação prévia do bem, para que seja assegurada a correta e justa identificação do valor correspondente ao imóvel, deverão ser atendidas todas as condições e requisitos necessários à realização do procedimento, bem como os princípios e regras a ele aplicáveis, devendo-se observar, especialmente, as seguintes normas: NBR 12.721/2006, 14.653-1/2001, 14.653-2/2011, 14.653-3/2004 e 14.653-4/2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e as Resoluções n^os 218, de 26 de junho de 1973, e 345, de 27 de julho de 1990, do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (CONFEA), sugerindo-se, ainda, consulta às orientações expedidas pela Secretaria do Patrimônio da União constantes da Instrução Normativa n^o 1, de 2 de dezembro de 2014, que, embora direcionadas aos imóveis de propriedade ou interesse de órgãos e entidades no âmbito federal, apresenta, de forma estruturada, as diretrizes fundamentais e parâmetros técnicos para a avaliação desses bens, prestando-se, assim, com as devidas adaptações, à orientação dos demais entes da Federação que não disponham de legislação específica sobre o tema.

d) Antes da avaliação prévia do bem e de sua vinculação ao RPPS por meio de autorização legislativa, há que se proceder a análise da viabilidade econômica da operação, ou seja, deverá ser verificado se o ativo a ser aportado ao RPPS representará, de fato, uma vantagem em termos econômicos e operacionais para esse sistema.

e) Nessa averiguação, deverão ser considerados, dentre outros aspectos, a compatibilidade do ativo com o perfil das obrigações do plano, os custos financeiros e operacionais envolvidos na sua manutenção e administração e as alternativas de integração patrimonial disponíveis, porque, como já destacado, em muitos casos, é mais profícuo que o produto da venda ou o seu fluxo líquido de rendimentos sejam vinculados ao RPPS do que seja realizada a transferência do bem em si. Isso tudo, aliado à necessidade de que a gestão da aplicação dos recursos atenda aos princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez, motivação, adequação à natureza de suas obrigações e transparência, conforme previsto na Resolução do Conselho Monetário Nacional - CMN n^o 3.922, de 2010. Assim, impõe-se como requisito para o aporte de qualquer bem, direito e ativo ao regime próprio a demonstração da viabilidade econômica da medida para atender ao perfil das obrigações do plano.

f) É contrário ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS o recebimento de bens, direitos e ativos que, ao invés de mitigar os riscos de solvência e liquidez do regime, venha a exacerbá-los, impondo mais incertezas econômicas e financeiras ao sistema.

g) Assim, em se tratando de bens, direitos e ativos, a transferência do domínio ou a exploração pela unidade gestora do RPPS de sua utilidade econômica podem não representar a alternativa mais adequada para garantir um ingresso estável de novos recursos para o regime próprio, dadas as limitações institucionais daquela entidade.

h) É, portanto, preferível, como regra, vincular à previdência apenas o produto da exploração econômica do bem, ou seja, seus fluxos líquidos de receitas, dispensando-se o RPPS de ônus e encargos relativos à administração da propriedade do bem ou de seu gerenciamento econômico.

i) No caso de RPPS cuja unidade gestora possua personalidade jurídica, são requisitos para o reconhecimento da integração do imóvel ao patrimônio previdenciário: (i) análise da viabilidade econômica da operação de aporte do imóvel ao RPPS, considerando-se sua compatibilidade com o perfil das obrigações do plano e os custos financeiros e operacionais envolvidos na sua manutenção e administração; (ii) avaliação prévia do bem, quando a destinação patrimonial envolver transferência de domínio; (iii) lei do ente federativo autorizando a medida; e (iv) registro da operação de transferência ou constituição do direito real imobiliário no Cartório de Registro de Imóveis.

j) No caso de RPPS cuja unidade gestora não possua personalidade jurídica própria, são requisitos para o reconhecimento da integração do imóvel ao patrimônio previdenciário: (i) análise da viabilidade econômica da operação de aporte do imóvel ao RPPS, considerando-se sua compatibilidade com o perfil das obrigações do plano e os custos financeiros e operacionais envolvidos na sua manutenção e administração; (ii) avaliação prévia do bem, quando a operação tiver por objeto sua integração ao patrimônio previdenciário; e (iii) lei do ente federativo estabelecendo a destinação previdenciária do imóvel e autorizando, desde já, sua venda e reversão dos valores em proveito do regime próprio (neste caso, o registro contábil correspondente poderá ser feito a partir da data de vigência da lei, ou da data, nela prevista, de vigência da operação).

k) Afora a amortização do déficit atuarial, a dação em pagamento não é permitida para quitação de outras dívidas do ente com o seu regime próprio, tais como as relativas a débitos decorrentes do não pagamento de contribuições ou aportes devidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, as resultante de contribuições de segurados e pensionistas retidas e não recolhidas e as correspondentes à utilização indevida dos recursos previdenciários.

l) Embora não seja possível a dação em pagamento de débitos com o regime próprio, a substituição do método de equacionamento do déficit atuarial, de amortização mediante custeio suplementar para dação em pagamento, poderá ser adotada pelo ente federativo, aplicando-se em relação a contribuições suplementares ainda não vencidas, desde que baseada em avaliação atuarial que lhe confira suporte técnico e seja promovida por norma competente (decreto ou lei, conforme o caso).

m) A única modalidade de operação, envolvendo imóvel, prevista, atualmente, na Resolução CMN nº 3.922, de 2010, é a aplicação dos recursos financeiros do RPPS em fundos de investimento imobiliário (FII).

n) Integrando o segmento de renda variável e investimentos estruturados, os fundos de investimento imobiliário constituem modalidade cuja aplicação deve atender ao limite de 5% fixado no inc. IV do art. 8º daquela norma, lembrando-se que o conjunto das aplicações previstas neste artigo limita-se a 30% da totalidade das aplicações dos recursos do regime próprio, na forma prevista no seu § 1º.

o) O § 1º do art. 14 da Resolução CMN nº 3.922, de 2010, estabelece outra restrição, desta feita relacionada à participação do RPPS no patrimônio líquido de FII, que está limitada a até 5%.

p) Quando as cotas de fundos de investimentos imobiliários forem admitidas à negociação no mercado secundário e forem integralizadas por imóveis vinculados por lei ao RPPS, os limites estabelecidos na alínea “b” do inc. IV do art. 8º e no art. 14 não serão aplicados, não incidindo, igualmente, a limitação prevista no § 1º do art. 8º, exclusões que, porém, são válidas somente no que se refere às cotas correspondentes aos valores dos

imóveis utilizados na integralização.

q) Na exclusão estabelecida no § 8º do art. 8º da Resolução CMN nº 3.922, de 2010, e que implica a não incidência, também, dos limites estabelecidos no § 1º desse artigo, verifica-se que, na aplicação dos recursos previdenciários no FII ali referido, figura, como regra fundamental, que o imóvel que integra o fundo tenha sido vinculado por lei ao RPPS, requisito que apresenta como implicações fundamentais: (i) que somente se considera como componente do patrimônio previdenciário o imóvel que tenha sido vinculado por lei ao sistema, excluindo-se, portanto, da composição de FII a que é possível se aplicar o § 8º do art. 8º, prédios de terceiros e aqueles que, embora tenham o RPPS como seu detentor ou possuidor, não foram vinculados a ele por lei; e (ii) que não se permite que os recursos do regime próprio venham a ser aplicados na compra ou construção de imóveis.

r) Ao excluir, para os RPPS, a situação descrita no § 8º do art. 8º no cômputo de quaisquer limites e não prever um segmento de alocações em imóveis, o Conselho Monetário Nacional, para obstar a ampliação dos riscos das posições e estabelecer que o segmento é composto unicamente de imóveis vinculados por lei ao sistema, consequentemente também veda investimentos, na aquisição e construção de imóveis, dos recursos financeiros resgatados das aplicações permitidas e daqueles que, de outro modo, ingressarem no regime.

s) Embora possam compor fundos de investimento imobiliário, os imóveis integrantes do patrimônio previdenciário, considerando-se a consecução da meta atuarial estabelecida na política anual de investimentos, poderão, alternativamente, ser explorados em suas funcionalidades padrões para a obtenção de rendimentos em favor do regime próprio (mediante locação do bem, por exemplo) ou serem vendidos, convertendo-se o seu valor em disponibilidades financeiras.

t) Para serem considerados como recursos garantidores do plano de benefícios do RPPS, os imóveis a ele vinculados por lei deverão ser reconhecidos contabilmente pelo seu valor justo, assim considerado o valor que, de fato, reflita o montante que pode ser auferido pelo regime próprio caso decida pela sua imediata alienação no mercado, atendendo-se, ainda, aos princípios e procedimentos contábeis aplicáveis à matéria, em especial, aqueles contidos no MCASP e no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP).

u) Quando o imóvel for aportado para o RPPS, sendo utilizado para gerar rendimentos para o regime e contribuindo para o equacionamento do deficit atuarial, seja por meio de sua exploração econômica direta (locação, por exemplo) ou passando a compor a carteira de investimentos do RPPS, o valor justo do bem deverá ser registrado no “Ativo Não Circulante”, como “Investimentos do RPPS de Longo Prazo”, na conta 1.2.2.3.1.02.01. Em caso desse imóvel ser utilizado para amortizar cotas de fundos de investimento imobiliário, deve-se proceder a sua reclassificação contábil.

v) Como ativo garantidor, o reflexo do valor justo do imóvel será produzido na próxima reavaliação atuarial do RPPS, quando, na apuração do resultado atuarial, se confronta o valor das provisões matemáticas previdenciárias com o ativo líquido do plano, observando-se que o fluxo de receitas com alugueres do bem imóvel é considerado apenas para estimativa mercadológica do seu valor em eventual alienação e não para compor o fluxo de receitas futuras das contribuições que, trazidas a valor presente, são abatidas do fluxo de despesas futuras com benefícios (afinal, como ocorre com os demais ativos do plano, os futuros rendimentos, os ingressos de receitas decorrentes da exploração econômica dos bens e aqueles advindos das aplicações no mercado financeiro já estão precificados ao serem utilizados como base para prospecção da meta de rentabilidade do plano que servirá de taxa de desconto atuarial do fluxo de receitas de contribuições e despesas com benefícios).

w) Os parâmetros de rentabilidade perseguidos devem ser compatíveis com o perfil das

obrigações assumidas pelo plano e a metodologia, os critérios e as fontes de referência adotados para a precificação daquele ativo e para avaliação dos riscos da operação deverão estar previstos na política anual de investimentos, conforme estabelecido no art. 4º da Resolução CMN nº 3.922, de 2010.

x) Apesar de a compra ou edificação de imóveis com recursos previdenciários ser, por princípio, vedada no âmbito dos RPPS, a aquisição desses bens ou a construção de unidade imobiliária realizados com recursos da taxa de administração e destinados a uso próprio da unidade gestora do RPPS são admitidas, excepcionalmente, no inc. V do art. 15 da Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008.

y) Entende-se como taxa de administração, o percentual que representa o teto fixado para as despesas administrativas financiadas com recursos previdenciários a ser observado pela unidade gestora na administração, gerenciamento e operacionalização do RPPS, sendo a fixação da sua fonte de custeio condição prévia para que o limite dessa espécie de gasto venha a ser estabelecido, já que, obviamente, é requisito de realização de qualquer despesa a prévia existência da receita que a financiará.

z) Caso o custo da aquisição imobiliária ultrapasse o teto anual fixado para as despesas administrativas, os custos excedentes poderão ser assumidos diretamente pelo ente federativo, ou, nos termos do inc. III do art. 15 da Portaria MPS nº 402, de 2008, a unidade gestora do regime próprio poderá acumular, em cada exercício, reservas com aquela finalidade, observando, para tanto, as seguintes condições: (i) a taxa de administração, respeitado o limite máximo estabelecido na legislação federal acima referido, tenha sido fixada pela legislação do ente federativo em percentual definido (2%, 0,5%, 1,25%, etc.) e nunca em termos de percentual máximo (caso, por exemplo, da lei que determina que a taxa de administração é de até 2%), conforme regra constante do inc. IV do art. 15 da Portaria MPS nº 402, de 2008; e (ii) as sobras acumuladas em cada exercício tenham sido objeto de registro na contabilidade do RPPS, segregadas na conta “1.1.4.1.1.14.00 - Aplicações com a Taxa de Administração do RPPS”, providência necessária para lhes conferir a característica de reservas, ou seja, recursos expressamente destacados para prover despesas em exercícios futuros.

aa) A aquisição de imóvel, mesmo que seja realizada com recursos da taxa de administração, apenas é admissível quando o bem for destinado a uso próprio pela unidade gestora, devendo, por sua vez, esse uso estar, necessariamente, relacionado às atividades envolvidas na administração, no gerenciamento e na operacionalização do RPPS.

ab) Não se admitem como regulares aquelas operações quando a aquisição ou edificação com recursos da taxa de administração se destinarem a investimento ou tiverem por fundamento a utilização das instalações, pela unidade gestora do regime próprio, para atender, exclusivamente, atividades ou rotinas alheias à gestão previdenciária, como eventualmente poderá ocorrer no caso de unidade gestora que tem competências diversas das relacionadas à administração do regime previdenciário (por exemplo, na área de assistência social dos servidores), ou de imóvel comprado ou construído para instalação de órgão ou entidade da Administração.

ac) Na hipótese de o negócio imobiliário se destinar à unidade gestora para execução de atividades tanto na execução de afazeres relacionados à gestão do RPPS, como de trabalhos vinculados a atribuições, conferidas àquela entidade, de natureza não previdenciárias, a compra ou aquisição do imóvel serão admitidas, caso em que, de acordo com as disposições do § 1º do art. 15 da Portaria MPS nº 402, de 2008, haverá o rateio proporcional das despesas correspondentes ao empreendimento.

ad) Tendo sido, porém, atribuída ao RPPS a titularidade exclusiva do bem, circunstância em que os recursos da taxa de administração poderão ter custeado integralmente a sua compra ou construção, a parte final do § 1º do art. 15 da Portaria MPS nº 402, de 2008,

prevê que deverá ser estabelecida uma remuneração ao regime próprio pela utilização de parte do imóvel na realização, pela unidade gestora, de tarefas, a ela atribuídas, relacionadas à sua atuação não-previdenciária.

ae) Esse mesmo procedimento, ou seja, a exigência de remuneração justa e adequada pelo uso de área de imóvel vinculado ao RPPS, deverá ser adotado, também, quando, não sendo o bem inteiramente ocupado pelos órgãos da unidade gestora encarregados da administração previdenciária, remanesçam espaços para instalação de órgãos ou entidades da administração do ente federativo ou para empreendimentos particulares, observados, neste último caso, a conveniência e oportunidade administrativas na contratação e o interesse público na identificação dos interessados.

af) Mas, considerando-se que são expressamente proibidas pela legislação a aquisição ou construção de imóvel, com recursos da taxa de administração, para finalidade que não a instalação de órgãos da unidade gestora, o reconhecimento da regularidade da ocupação, por terceiros, mediante remuneração, de parte daquelas áreas dependerá da confirmação de que, de fato, o bem foi comprado ou edificado precipuamente para uso da entidade previdenciária, o que se poderá evidenciar, dentre outros, por meio da demonstração de nível razoável de ocupação do imóvel pela unidade gestora na execução das atividades relacionadas à administração do RPPS, não se admitindo, em nenhuma hipótese, que os imóveis integrantes do patrimônio previdenciário, destinados a uso ou a investimento, sejam cedidos, total ou parcialmente, para utilização gratuita por outros órgãos ou entidades da Administração Pública ou por particulares, nos termos do inciso VI do art. 15 da Portaria MPS nº 402, de 2008.

ag) Os procedimentos que devem ser adotados com vistas a que imóvel comprado ou construído com recursos da taxa de administração, para instalação dos órgãos da unidade gestora do RPPS, possa ser reconhecido como ativo do plano na contabilidade do regime próprio: (i) no caso de RPPS cuja unidade gestora possua personalidade jurídica própria: registro do título correspondente à operação de compra ou edificação no Cartório de Registro de Imóveis em nome da própria unidade gestora; e (ii) no caso de RPPS cuja unidade gestora não possua personalidade jurídica própria: registro do título correspondente à operação de compra ou edificação no Cartório de Registro de Imóveis em nome do ente federativo, fazendo constar da escritura menção à finalidade do bem (uso pela unidade gestora do RPPS em atividades de administração previdenciária).

ah) Diferentemente do imóvel incorporado ao fundo previdenciário para reforço das reservas destinadas ao pagamento dos benefícios futuros ou amortização do deficit atuarial, em que o valor correspondente ao bem é registrado na rubrica relativa a investimentos do RPPS de longo prazo, impactando, assim, o resultado do plano, o custo de aquisição ou construção do prédio destinado a uso pela unidade gestora é classificado como bem integrante do Ativo Imobilizado, pois destinado à manutenção das atividades da entidade, não compondo, assim, o ativo real líquido para fins de apuração do resultado no cálculo atuarial, lembrando-se que, conforme orientação veiculada no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), todo e qualquer bem classificado no ativo imobilizado, incluindo os gastos adicionais ou complementares realizados em sua conservação e manutenção, deve ser reconhecido inicialmente com base no valor de sua aquisição ou construção.

ai) Além de suportar os gastos com manutenção de imóveis de uso, que se enquadram regularmente como despesa administrativa, a taxa de administração poderá ser, ainda, utilizada em despesas com reforma de imóveis do RPPS destinados a investimento, caso em que deverá ser assegurado o retorno dos valores empregados, conforme o que dispõe o § 3º do art. 15 da Portaria MPS nº 402, de 2008.

aj) Esse gasto deverá ser excepcional, ou seja, não constituir destinação rotineira ou

sistemática da taxa de administração ou absorver seus recursos de forma a dificultar ou inviabilizar as demais despesas administrativas.

ak) No que se refere ao tipo de gasto autorizado, observe-se que a norma refere-se à “reforma”, podendo, assim, a obra abranger tanto a mera manutenção do imóvel, em serviços de reparos de natureza corretiva ou intervenções preventivas, como pequenas modificações destinadas a adaptar e aformosear as instalações originais com vistas à sua maior valorização e, conseqüentemente, à obtenção de maiores rendimentos na exploração do bem.

al) A reforma para adaptação e aformoseamento, porém, não pode implicar a ampliação da área interna útil de imóvel edificado (aumento do número de cômodos ou do espaço por eles ocupados conjuntamente), ou resultar em edificação de nova unidade imobiliária, antes inexistente, integrando novo prédio (construção de lojas, salas, etc.), razão pela qual, em nenhuma hipótese, é permitida a realização de obras, com recursos da taxa de administração, para aproveitamento de terrenos, destinados a investimentos pelo regime próprio, desprovidos de edificação.

am) Eventual imóvel, ou parte dele, para uso ou investimento, integrante do patrimônio previdenciário, que, embora não possuindo edificação, apresente potencial de gerar rendimentos para o RPPS (a exemplo de terreno cuja localização o qualifica para ser explorado economicamente como estacionamento), poderá ser utilizado, desde que eventual despesa de instalação ou manutenção seja assumida pelos recursos da taxa de administração (comprovando-se o retorno dos valores empregados) ou pelo ente federativo.

an) Como formas de exploração do potencial desses bens sem que o RPPS assumam quaisquer ônus na realização da atividade pretendida, são exemplos o arrendamento do bem a terceiros, para que estes desenvolvam o negócio mediante remuneração ao regime próprio, ou a contratação de parceria, em que a entidade previdenciária entra apenas com o terreno e, o parceiro, com os gastos para a contratação de equipamentos e obras destinados à preparação da área e para a manutenção das instalações, repartindo-se os lucros segundo convencionado entre as partes.

ao) O § 3º do art. 15 da Portaria MPS nº 402, de 2008, prevê, ainda, que a decisão acerca da aplicação dos recursos da taxa de administração na reforma dos imóveis destinados a investimento deverá ser balizada por análise da viabilidade econômico-financeira do empreendimento, de forma a que seja assegurado o retorno dos valores empregados, que deverá ser potencializado nos rendimentos que podem vir a ser obtidos com a exploração do imóvel.

116. À consideração do Senhor Coordenador-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos.

David Pinheiro Montenegro

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil

Matrícula nº 1.285.720

[1] As normas citadas pode ser encontradas nos sítios: <http://www.abnt.org.br/normalizacao/lista-de-publicacoes/abnt> ; <http://normativos.confed.org.br/apresentacao/apresentacao.asp> ; e <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/instrucoes-normativas>.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUÁRIA, CONTABILIDADE E INVESTIMENTOS.

1. De acordo.
2. Encaminhe-se ao Subsecretário dos Regimes Próprios de Previdência Social.

Allex Albert Rodrigues
Coordenador-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos

SUBSECRETARIA DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.

1. De acordo.
2. Encaminhe-se ao Senhor Secretário de Previdência, em prosseguimento.

Narlon Gutierre Nogueira
Subsecretário dos Regimes Próprios de Previdência Social

SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA.

1. De acordo.
2. Aprovo.

Marcelo Abi-Ramia Caetano
Secretário de Previdência



Documento assinado eletronicamente por **David Pinheiro Montenegro, Auditor(a) Fiscal**, em 13/11/2017, às 20:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Allex Albert Rodrigues, Coordenador(a)-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos**, em 17/11/2017, às 09:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Narlon Gutierre Nogueira, Subsecretário(a) dos Regimes Próprios de Previdência Social**, em 20/11/2017, às 07:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Abi-Ramia Caetano, Secretário(a) de Previdência**, em 07/12/2017, às 20:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0166631** e o código CRC **99E3A730**.

Referência: Processo nº 10133.101858/2017-95.

SEI nº 0166631