



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO

SUSPENSÃO DE LIMINAR OU ANTECIPAÇÃO DE TUTELA N. 0071187-49.2013.4.01.0000/DF
(d)

RELATOR : DESEMBARGADOR FEDERAL PRESIDENTE
REQUERENTE : SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE PREVIDENCIA
COMPLEMENTAR - PREVIC
PROCURADOR : ADRIANA MAIA VENTURINI
REQUERIDO : JUIZO FEDERAL DA 9ª VARA - DF
AUTOR : ASSOCIACAO DOS EMPREGADOS DO BANCO DA AMAZONIA
S/A E OUTRO(A)
ADVOGADO : CAROLINA MARIN MAIA
ADVOGADO : LAURO THADDEU GOMES
ADVOGADO : BETANIA HOYOS FIGUEIRA VIEIRA
ADVOGADO : VERONICA TAYNARA DOS SANTOS OLIVEIRA

DECISÃO

A SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR – PREVIC requer a suspensão da execução de liminar deferida pelo MM. Juíza Federal Substituta da 9ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, nos autos do Mandado de Segurança n. 26059-88.2013.4.01.3400/DF impetrado pela Associação dos Aposentados e Pensionistas do Banco da Amazônia – AEBA e pela Associação dos Empregados do Banco da Amazônia – AABA, para determinar a suspensão da Portaria n. 108, de 07/03/2013, da PREVIC, que decretou a liquidação do Plano de Benefícios Previdenciais da CAPAF(fl. 221).

Alega a requerente, que, nos limites do art. 42 da Lei Complementar n. 109/2001, decretou a administração especial com poderes próprios para a liquidação extrajudicial do Plano de Benefícios Previdenciais da CAPAF (Caixa de Previdência Complementar do Banco da Amazônia), em virtude da falta de condições mínimas de sustentação técnica do aludido plano de benefícios. No entanto, apesar da legalidade da medida administrativa, a Portaria n. 108, foi suspensa pela MM. Juíza *a quo*, sob o fundamento de que “a liquidação judicial seria medida voltada a uma entidade de previdência complementar e não a um plano de benefício específico” (fl. 4).

Sustenta que a decisão impugnada causa grave lesão à ordem administrativa, visto que impossibilita a requerente de exercer suas atividades próprias de ente fiscalizador, voltada, entre outras, à disciplinar, coordenar e supervisionar as atividades reguladas pela LC 109/2001; determinar padrões mínimos de segurança

econômico-financeira e atuarial, a fim de preservar a liquidez, a solvência e o equilíbrio dos planos de benefícios, isoladamente, e de cada entidade de previdência complementar; proteger os interesses dos participantes e assistidos dos planos de benefícios (art. 3º, incisos II, III e VI).

Assevera que a liquidação de planos e benefícios específicos consubstancia prática consolidada e reiterada pelo órgão fiscalizador e que decisões judiciais, como a que esta sendo impugnada, têm “forte potencial de causar instabilidade em todo o sistema” (fl. 6).

Afiança que técnicos da PREVIC constataram que o Plano de Benefícios Previdenciais “não tem condições técnicas de sobrevivência (...), sem impingir um ônus insuportável aos participantes” (fl. 9).

Afirma que a liminar questionada poderá, ainda, “constituir-se de paradigma para inviabilização do exercício da atividade fiscalizatória da PREVIC, com aptidão para desconstituir inúmeras liquidações extrajudiciais de planos de benefícios específicos já encerradas pela Autarquia e em desenvolvimento”, desestabilizando “as premissas do sistema de previdência complementar e fazendo ressurgir os inúmeros planos deficitários já liquidados, a fim de beneficiar pequena parcela de participantes” (fl. 13).

Sustenta que não se pode “interpretar restritivamente os arts. 44 e 48 da LC 109/2001, para inviabilizar a liquidação extrajudicial de planos e de benefícios e admiti-la apenas para Entidade fechada de Previdência Complementar – EFPC, consistente em uma leitura equivocada da lei” (fl. 15), sendo certo que o art. 42 não deixa dúvidas quanto a essa possibilidade.

Por fim, argumenta a Requerente que, “Se os planos são independentes sob o ponto de vista patrimonial, não pode responder pelas insuficiências de outro, em que pese serem administrados pela mesma pessoa jurídica de direito privado” (fl. 16).

Contra a decisão foram interpostos os Agravos de Instrumento ns. 58118-47.2013.4.01.0000/DF (Pela PREVIC), 60529-63.2013.4.01.0000 (pelo BASA) e 61306-48.2013.4.01.0000 (pela CAPAF). Nos dois primeiros, os pleitos de atribuição de efeito suspensivo ao recurso foram indeferidos pelo Juiz Federal (convocado) RODRIGO NAVARRO DE OLIVEIRA, por não entrever, em cognição sumária, a presença concomitante dos requisitos para tanto. O terceiro, ainda pende de decisão.

Por sua vez, narram os impetrantes, ora requeridos, na ação mandamental, que no dia 08/03/2013, foi publicada a Portaria n. 108, sem nenhuma explicação aos participantes, decretando a nomeação de administração especial com poderes próprios para a liquidação extrajudicial do mencionado Plano de Benefícios Previdenciais ou Plano de Benefícios Definidos (BD) da CAPAF, não havendo nenhuma razão para tanto, já que,

“esse mesmo plano será, em breve beneficiado com o aporte de mais de UM BILHÃO de reais (...), por conta de decisões judiciais” (fl. 130).

Sustentaram que, foram as ilegalidades praticadas pelo Banco da Amazônia (BASA) e pela própria CAPAF ao longo dos anos, com a conivência e autorização da PREVIC, que levaram ao atual cenário da entidade (fl. 130). Segundo afirmaram, “Após sete anos de nomeação (do Diretor Fiscal pela SPC, hoje PREVIC) o déficit se multiplicou mais de 8 vezes, para mais de 500 milhões de reais. Nada obstante QUASE UMA DÉCADA de ‘atuação’ direta do poder público junto à CAPAF” (fl. 131).

Afirmaram que a PREVIC possui interesse na liquidação desse Plano, pois há outra civil pública (Processo n. 20013400023580-9), em que se apura a responsabilidade do BASA e da **União**, pelos prejuízos da CAPAF (Plano BD), sendo mais conveniente “liquidar esse Plano de Benefícios, a fim de prejudicar a tramitação dessa ação”. (fl. 133)

Sustentaram, ainda, que as liquidações são direcionadas à Entidade, pois, planos de benefícios não possuem conselhos estatutários; que “a Lei Complementar n. 109/2001, no seu art. 25, permite a EXTINÇÃO de um plano de benefícios, mas jamais sua liquidação” (fl. 156), possível apenas em relação às entidades, que podem receber um interventor; que “permitir essa interpretação de liquidar planos é insistir no erro, pois déficits dessa natureza continuarão ocorrendo nos novos Plano”; que o efeito imediato da liquidação é interrupção das contribuições dos participantes e dos patrocinadores, acarretando um vazio de contribuições, impedindo a formação do fundo de aposentadoria, em evidente prejuízo aos participantes do Plano de Benefícios Previdenciais.

Por sua vez, a decisão ora impugnada está fundamentada, em síntese, nas seguintes razões: a) a “leitura atenta da íntegra da Lei Complementar 109/2001 dá conta da impossibilidade de decretar a liquidação extrajudicial de um plano de benefícios específico” (fl. 225), os arts. 47, 48 e 51¹ evidenciam essa conclusão b) “na tentativa de

¹ Art. 42. O órgão regulador e fiscalizador poderá, em relação às entidades fechadas, nomear administrador especial, a expensa da entidade, com poderes próprios de intervenção e de liquidação extrajudicial, como objetivo de sanear plano de benefício específico, caso seja constatada na sua administração e execução alguma das hipóteses previstas nos arts. 44 e 48 desta Lei Complementar.

Art. 44. Para resguardar os direitos dos participantes e assistidos poderá ser decretada a intervenção na entidade de previdência complementar, desde que se verifique, isolada ou cumulativamente:

I – irregularidade ou insuficiência na constituição das reservas técnicas, provisões e fundos, ou na sua cobertura por ativos garantidores;

II – aplicação dos recursos das reservas técnicas, provisões e fundos de forma inadequada ou em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos competentes;

III – descumprimento de disposições estatutárias ou de obrigações previstas nos regulamentos dos planos de benefícios, convênios de adesão ou contratos dos planos coletivos de que trata o inciso II do art. 26 desta Lei Complementar;

IV – situação econômico-financeira insuficiente à preservação da liquidez e solvência de cada um dos planos de benefícios e da entidade no conjunto de suas atividades;

Documento de 8 páginas assinado digitalmente. Pode ser consultado pelo código 9.562.644.0100.2-08, no endereço www.trf1.jus.br/autenticidade.x

demonstrar que a liquidação pode atingir um plano específico, a ré cita o art. 42 daquela norma, que prevê a nomeação de administrador especial com poderes próprios de intervenção e liquidação extrajudicial, com o objetivo de sanear plano de benefícios específico”, mas, ressalta, o referido artigo está situado em “capítulo diverso daquele que cuida da intervenção e da liquidação extrajudicial” e, em segundo lugar, “uma coisa é nomear um administrador com a atribuição de fiscalizar um plano específico, outra coisa é determinar a liquidação extrajudicial de um plano de benefícios específico” (fl. 226); “em se tratando de medida tão drástica como a liquidação extrajudicial, não se justifica a adoção de interpretação abrangente” (fl. 226); “se a liquidação é equiparada à falência, não se pode ignorar que o processo de falência, que redundará na extinção da sociedade empresarial, recai sobre a pessoa jurídica como um todo”, ou seja, “decretar a liquidação do Plano BD d CAPAF é algo similar à decretação de falência de parte do objeto social de uma sociedade comercial” (fl. 228)

Levou, ainda, em consideração, na hipótese, a possível viabilidade de recuperação do Plano de Benefícios Previdenciais da CAPAF, asseverando, em resumo, que não pode ser “ignorado um dado real, qual seja: as futuras entradas de recursos” advindos de decisões judiciais (fl. 228), entre elas a de n. 302-75.2011.5.08.00008, reconhecendo a responsabilidade solidária do BASA e obrigando-o a realizar os pagamentos aos participantes do Plano de Benefícios Previdenciais, e a de n. 01164-2001-001-16-00-2, que se encontra em fase de liquidação de sentença, condenando o BASA ao pagamento de R\$ 1.351.318.592,32 (um bilhão, trezentos e cinquenta e um milhões, trezentos e dezoito mil, quinhentos e noventa e dois reais e trinta e dois centavos) ao aludido plano, bem como a aportar, mês a mês os valores relativos ao pagamento dos pagamentos dos benefícios previstos naquele plano (fl. 229).

Pois bem, diante desse contexto, na hipótese ora em exame, o cerne da questão tratada na ação principal, além da **possível viabilidade do Plano de Benefícios Previdenciais**, com o **aporte de recursos advindos de ações judiciais**, gira em torno da **possibilidade de liquidação extrajudicial de um determinado plano de complementação de aposentadoria**, ou seja: a **PREVIC pode liquidar**

V – situação atuarial desequilibrada;

VII – outras anormalidades definidas em regulamento.

Art. 47. As entidades fechadas não poderão solicitar concordata e não estão sujeitas a falência, mas somente a liquidação extrajudicial.

Art. 48. A liquidação extrajudicial será decretada quando reconhecida a inviabilidade de recuperação da entidade de previdência complementar ou pela ausência de condição para seu funcionamento.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se por ausência de condição para funcionamento de entidade de previdência complementar.

Art. 51. Serão obrigatoriamente levantados, na data da decretação da liquidação extrajudicial de entidade de previdência complementar, o balanço geral de liquidação e as demonstrações contábeis e atuariais necessárias à determinação do valor das reservas individuais.

Documento de 8 páginas assinado digitalmente. Pode ser consultado pelo código 9.562.644.0100.2-08, no endereço www.trf1.jus.br/autenticidade.x

extrajudicialmente um plano específico ou a liquidação extrajudicial somente se aplica às entidades administradoras desse plano?

É por meio dessa ponderação que se pode chegar à conclusão de que está havendo, ou não, a interferência indevida do Poder Judiciário sobre as atribuições PREVIC (Superintendência Nacional de Previdência Complementar), ao afastar a Portaria n. 108, de 07/03/2013, que decretou a liquidação do Plano de Benefícios Previdenciais da CAPAF.

Como se sabe, a suspensão de liminar não constitui via adequada para o exame do mérito da ação principal. No entanto, não é vedado ao Presidente do Tribunal o exame superficial da controvérsia, nos estreitos limites à verificação da presença dos requisitos indispensáveis à concessão da medida de contracautela ora requerida.

Para tanto, tomo, para melhor compreensão do tema, as alegações da Requerente e da Requerida, os fundamentos da decisão impugnada e os termos da Lei Complementar 109/2001, para emitir juízo de valor tão-somente quanto à demonstração precisa e cabal da existência de grave lesão, que, segundo a Requerente, encontra-se configurada na hipótese.

Assim, fazendo uma breve leitura da Lei Complementar n. 109/2001 e analisando a decisão impugnada, entendo que não restou evidenciada a lesão que a requerente alega, por inexistir teratologia na questionada interferência judicial ora questionada.

Com efeito, é preciso reconhecer que o *status* jurídico da “**entidade de previdência complementar**” e do “**plano de complementação de aposentadoria**” não se confundem. Aquela é **pessoa jurídica** — sujeita, portanto, ao regime de administração especial (ainda que destinado a um plano específico), à intervenção ou liquidação extrajudicial — enquanto este é mero **produto** ofertado pela entidade gestora de planos de previdência complementar, de índole contratual, sujeitos à extinção ou dissolução.

Confira-se, a propósito o teor do *caput* do art. 202 da CF/1988:

*O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas, **que garantam o benefício contratado**, e regulado por lei complementar.*

Consoante estabelece o art. 25 da aludida Lei Complementar 109, de 20/05/2001, que dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar, “O órgão regulador e fiscalizador **poderá autorizar a extinção de plano de benefícios** ou a retirada de patrocínio, **ficando os patrocinadores e instituidores obrigados ao**

cumprimento da totalidade dos compromissos assumidos com a entidade relativamente aos direitos dos participantes, assistidos e obrigações legais, até a data da retirada ou extinção do plano” (grifei).

O art. 42, por sua vez, dispõe que “O órgão regulador e fiscalizador poderá, **em relação às entidades fechadas**, nomear administrador especial, **a expensas da entidade**, com poderes próprios de **intervenção** e de **liquidação extrajudicial**, com o objetivo de **sanear plano de benefícios específico, caso seja constatada na sua administração e execução alguma das hipóteses previstas nos arts. 44 e 48 desta Lei Complementar”**.

Ainda que os planos sejam independentes sob o ponto de vista patrimonial, não podendo um responder pelas insuficiências do outro, de acordo com a legislação de regência é a entidade de previdência complementar que responde pela administração desses dos planos que oferece.

A par disso, não se pode desprezar o fato de que os aportes vindos de decisões judiciais pode, em tese, prover a solvabilidade do plano em questão.

Não se pode, a propósito, perder de vista que a saúde dos planos de previdência privada depende, em grande monta, de um adequado resultado **das aplicações e investimentos realizados pela entidade** do fundo previdenciário, derivado dos valores mutuados pelos participantes e patrocinadores, sendo certo que a atividade fiscalizadora do Estado, nem sempre corresponde às expectativas dos participantes dos inúmeros planos e entidades previdenciárias existentes no mercado. Por isso que a atividade fiscalizadora preventiva e eficiente é tão importante para a credibilidade do crescente mercado de planos de previdência privada e, também, para os milhares de trabalhadores que lançam mão dos fundos de pensão, numa tentativa de garantir uma aposentadoria digna, consistente na manutenção do padrão de vida, mediante pagamento de contribuições.

A teor do art. 3º da LC 109/2001², a atuação do **Estado, na função de fiscalizar, preventiva e repressivamente a atuação das entidades de previdência**

² At. 3º. A AÇÃO DO Estado será exercida com o objetivo de:

I – formular a política de previdência complementar;

II – disciplinar, coordenar e supervisionar as atividades reguladas por esta Lei Complementar, compatibilizando-as com as políticas previdenciárias e de desenvolvimento social e econômico-financeiro;

III – determinar padrões mínimos de segurança econômico-financeira e atuarial, com fins específicos de preservar a liquidez, a solvência e o equilíbrios dos planos de benefícios, isoladamente, e de cada entidade de previdência complementar, no conjunto de suas atividades;

IV assegurar aos participantes e assistidos o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos de benefícios;

V – fiscalizar as entidades de previdência complementar, suas operações e aplicar penalidades; e

Documento de 8 páginas assinado digitalmente. Pode ser consultado pelo código 9.562.644.0100.2-08, no endereço www.trf1.jus.br/autenticidade.x

privada, tem por objetivo, principal a proteção aos participantes e assistidos dos planos existentes.

Diante desse quadro, quanto à assertiva de que a decisão invade o mérito administrativo e afeta o princípio da separação dos Poderes, é certo que não cabe ao Judiciário, em princípio, imiscuir-se nas atribuições privativas da Administração Pública. Contudo, neste caso, o órgão jurisdicional não me parece ter legislado positivamente, interferindo na atribuição legal do da PREVIC.

Em verdade, o Juiz *aquo* assentou, à luz da interpretação da Lei Complementar 109, de 29/05/2001, que não é possível a liquidação extrajudicial de plano de previdência complementar, visto que o instituto somente se aplica às entidades de previdência complementar, nos termos do art. 48 da aludida norma. Esse entendimento, embora contrário à tese defendida pela requerente, não assume feição teratológica, sobretudo quando pretende tutelar a **segurança jurídica** e a **confiança legítima** na consecução dos procedimentos administrativos, sendo estes princípios inerentes à atuação estatal.

A par dessas conclusões, a decisão não pode ser enquadrada como contrária aos interesses públicos, nem causadora de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, assim como não denotam situação de flagrante ilegitimidade.

Quanto às demais exortações apresentadas pela requerente, entendo que devem ser debatidas em foro próprio, no curso da ação ordinária, por não guardarem pertinência com os requisitos estritos desta via processual.

Em Suspensão de Liminar, o provimento dá-se sempre “para evitar grave lesão”. Ausente este requisito legal, todas as demais discussões, ainda que relevantes, verossímeis ou até urgentes, devem ocorrer perante o juízo competente e serem veiculadas por um dos meios processuais adequados a tanto.

Isso posto, não demonstrado cabalmente que a decisão acarreta grave lesão à ordem pública, no seu viés administrativo, consubstanciado na interferência indevida do Poder Judiciário, nas atribuições do Poder Público, **indefiro** o pedido de suspensão.

Intimem-se. Preclusas as vias impugnatórias, arquivem-se os autos.

Brasília, 22 de janeiro de 2014.

VI - proteger os interesses dos participantes e assistidos dos planos de benefícios. (Grifei.)

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO

SUSPENSÃO DE LIMINAR OU ANTECIPAÇÃO DE TUTELA N. 0071187-49.2013.4.01.0000/DF

(d)



Desembargador Federal Mário Cesar Ribeiro

Presidente



Documento contendo 8 páginas assinado digitalmente pelo(a) DESEMBARGADOR FEDERAL PRESIDENTE, conforme MP nº 2.200-2, de 24/08/2001, que instituiu a infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileiras - ICP-Brasil e Res. nº 397, de 18/10/2004, do Conselho da Justiça Federal. A autenticidade do documento pode ser verificada no site www.trf1.jus.br/autenticidade, informando o código verificador 9.562.644.0100.2-08.