



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA
COMPLEMENTAR
COORDENAÇÃO GERAL DE ESTUDOS E NORMAS
PARECER n. 00005/2023/CGEN/PFPREVIC/PGF/AGU

NUP: 44011.002765/2021-63

INTERESSADOS: Coordenação Geral de Suporte à Diretoria Colegiada (CGDC) e Diretoria de Orientação Técnica e Normas (Dinor)

ASSUNTOS: Revisão da resolução. Proposta de alteração da Resolução Previc nº 09, de 30 de março de 2022.

PROPOSTA DE MINUTA. ALTERAÇÃO REOLUÇÃO PREVIC N. 09, DE 2022. NORMA DE ASPECTO PROCEDIMENTAL. LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA (LEI N. 13.874, DE 2019). REGULAMENTAÇÃO. DECRETO N. 10.178, DE 2019.

As atribuições da PREVIC enquanto órgão supervisor e fiscalizador das EFPC, aquelas afetas à Diretoria de Licenciamento – Dilic, podem ser enquadradas como ato público de liberação de atividade econômica e, dessa forma, precisam ser classificadas quanto à sua matriz de risco (art. 3º. do Decreto n. 10,178, de 2019), para fins de análise de atos públicos de liberação de atividade econômica;

o disposto no art. 10 do Decreto n. 10.178, de 2019, que prevê aprovação tácita aplica-se aos processos de licenciamento da Previc, sendo esta uma realidade já vivenciada por diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal

as atribuições previstas no art. 33, da LC n. 109, de 2001, que exigem prévia e expressa autorização da Previc, e se referem a poderes-deveres que são a *própria essência* do órgão fiscalizador e que o legislador quis atribuir um maior controle sobre essas atividades, visando sempre a proteção aos participantes e assistido, bem como a higidez do sistema.

Senhor Procurador-Chefe,

I – Relatório

1. O presente processo foi novamente encaminhado a este órgão jurídico para que se manifeste sobre as breves alterações que aperfeiçoam o normativo que cuida sobre os prazos e os procedimentos a serem observados para decisão administrativa dos requerimentos de licenciamento apresentados à Superintendência Nacional de Previdência Complementar pelas entidades fechadas de previdência complementar.

2. Em resumo, o texto traz os seguintes enunciados:

Art. 1º A Resolução PREVIC nº 09, de 30 de março de 2022 passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º

§ 1º A análise dos requerimentos de licenciamento deve observar os prazos estabelecidos em Anexo disponível no sítio eletrônico” (NR)

“Art. 11.

I - comunicar o inteiro teor da proposta de alteração aos participantes e assistidos pelos meios de comunicação usualmente utilizados, com antecedência mínima de trinta dias de sua remessa à Previc; (NR)

II - comunicar aos patrocinadores e instituidores o inteiro teor da proposta de alteração, com prazo mínimo de trinta dias para manifestação expressa de eventual discordância; e (NR)

III - propor as adequações necessárias às inovações constitucionais, legais e normativas que tenham entrado em vigor em data posterior à aprovação do texto vigente.” (NR)

§ 1º (REVOGADO)

§ 2º (REVOGADO)

“Art. 19.

II -

e).....;

f) aumento da parcela patronal na composição do valor do resgate; e (NR)

g) atualização do valor da Unidade de Referência, quando definida no regulamento; (NR)

h) (REVOGADO)

IV -

V - (REVOGADO)

VI - (REVOGADO)

Parágrafo único. Os tipos de requerimentos referidos nos incisos I e III devem mencionar o número de identificação do modelo certificado ou do modelo padronizado utilizado. (NR)”

“Art. 24. As alterações em regulamento de plano de benefícios, apresentadas nos requerimentos de licenciamento referidos nos incisos VIII a X e XIII do §1º do art. 1º, podem tratar de outras matérias formais, desde que não repercutam no custo, no custeio ou no resultado do plano de benefícios.” (NR)

“Art. 26-A Fica a Diretoria de Licenciamento da Previc autorizada a alterar o anexo referido no § 1º do art. 4º.”(NR)

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor em xxxxxxxxxxxx.

RICARDO PENA PINHEIRO

Diretor-Superintendente

3. Foi juntado aos autos a Nota Técnica de Proposição Normativa nº 4/2023/PREVIC, com a justificativa para alteração da Resolução Previc Nº 9, de 2022, a fim de conferir maior eficiência operacional das EFPC, ampliar a transparência e trazer maior proteção aos participantes e assistidos, bem como ajustar os prazos de respostas em função do número de pessoal reduzido na Previc.

4. Explicita ainda que:

“As modificações propostas passam, basicamente, os seguintes aspectos:

- o ampliação dos prazos das fases de instrução e de decisão dos requerimentos submetidos ao licenciamento da Previc, em face da equipe reduzida para análise dos processos e da escassez de recursos financeiros e de pessoal para investimentos na área de tecnologia da informação;
- o avanço nas ações de transparência com os participantes e assistidos, por meio da divulgação do inteiro teor da proposta de alteração de estatuto ou alteração de regulamento de plano de benefícios;

- o simplificação operacional em relação à anuência das patrocinadoras nos movimentos de alteração de estatuto ou alteração de regulamento de plano de benefícios, passando de anuência expressa para manifestação expressa em caso de discordância apenas;
- o previsão da necessidade de adequações às inovações constitucionais, legais e normativas que tenham entrado em vigor em data posterior à aprovação do texto vigente, nos casos dos requerimentos previstos nas alíneas "b" e "c";
- o exclusão do licenciamento automático para requerimentos que envolvam alteração do índice de reajuste dos benefícios do plano, transferência de gerenciamento e retirada de patrocínio vazia; e
- o permissão às EFPC para que nas alterações de regulamento de plano de benefícios apresentadas nos requerimentos de fusão, cisão e incorporação de planos de benefícios e de EFPC, migração de participantes e assistidos, operações estruturais relacionadas e destinação de reserva especial que envolva reversão de valores possam ser propostos outros ajustes formais, desde que não repercutam no custo, no custeio ou no resultado do plano de benefícios”.

5. Consta também o **Parecer n. 3/2023/CGTR/DILIC, que trata da análise de impacto regulatório (AIR)** está prevista no Decreto 10.411, de 2020, em seu art. 4º. III e VII, além de atender demandas do próprio sistema fechado de previdência complementar, seja da parte das EFPC e patrocinadores, ou seja da parte dos participantes e assistidos, bem como adequar os prazos à realidade operacional da Previc, gerando maior segurança nos requerimentos de licenciamento, *verbis*:

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

(...)

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

(...)

VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e

VIII - ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no [Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020](#).

6. Em suma, este é o relatório.

II - Da Análise Jurídica

7. A questão em si, além de não ser nova, tendo em vista que já houve manifestação quanto ao seu mérito por pr parte desta PF/Previc anteriormente, conforme consta dos autos em voga no PARECER n. 00007/2022/CGEN/PFPREVIC/PGF/AGU, revela-se ainda corriqueira, posto que a autarquia busca aperfeiçoar seu normativo promovendo uma melhoria para aqueles a quem a norma se dirige.

8. Com base nessa ideia, remeto a manifestação jurídica para maiores informações quanto ao mérito em si sobre o tema licenciamento.

9. Já em relação a minuta em comento, esta traz modificações bastante pontuais que revelam muito mais um ajuste redacional no texto, além de aspectos procedimentais que ultrapassam a questão jurídica e, portanto, sem que haja dúvida jurídica, apenas técnico-procedimental, este órgão se esquivava de se pronunciar.

10. No entanto, há alguns pontos que merecem um reforço argumentativo, vez que a minuta em si revogou alguns itens que estão dentro do licenciamento automático por parte da Previc e que, acertadamente, a autarquia a fim de resguardar interesses dos participantes, agora os retira da norma, como a *exclusão do licenciamento automático* para requerimentos que envolvam alteração do índice de reajuste dos benefícios do plano, transferência de gerenciamento e retirada de patrocínio vazia.

11. O licenciamento automático remonta aos enunciados da Lei de Liberdade Econômica (lei n. 13.874, de 2019) e, consequentemente, o seu regulamento previsto no Decreto n. 10.178, de 2019.

Art. 1º Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do [inciso IV do caput do art. 1º](#), do [parágrafo único do art. 170](#) e do [caput do art. 174 da Constituição Federal](#).

(...)

§ 2º Interpretam-se em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas.

§ 4º O disposto nos arts. 1º, 2º, 3º e 4º desta Lei constitui norma geral de direito econômico, conforme o disposto no [inciso I do caput](#) e nos [§§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 24 da Constituição Federal](#), e será observado para todos os atos públicos de liberação da atividade econômica executados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, nos termos do § 2º deste artigo.

§ 5º O disposto no inciso IX do caput do art. 3º desta Lei não se aplica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, exceto se:

I - o ato público de liberação da atividade econômica for derivado ou delegado por legislação ordinária federal; ou

II - o ente federativo ou o órgão responsável pelo ato decidir vincular-se ao disposto no inciso IX do caput do art. 3º desta Lei por meio de instrumento válido e próprio.

§ 6º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se atos públicos de liberação a licença, a autorização, a concessão, a inscrição, a permissão, o alvará, o cadastro, o credenciamento, o estudo, o plano, o registro e os demais atos exigidos, sob qualquer denominação, por órgão ou entidade da administração pública na aplicação de legislação, como condição para o exercício de atividade econômica, inclusive o início, a continuação e o fim para a instalação, a construção, a operação, a produção, o funcionamento, o uso, o exercício ou a realização, no âmbito público ou privado, de atividade, serviço, estabelecimento, profissão, instalação, operação, produto, equipamento, veículo, edificação e outros.

Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do [art. 170 da Constituição Federal](#):

I - desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica;

IX - ter a garantia de que, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica que se sujeitam ao disposto nesta Lei, apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo, o particular será cientificado expressa e imediatamente do prazo máximo estipulado para a análise de seu pedido e de que, transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competente importará aprovação tácita para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei; (grifei)

12. A Lei n. 13.874, de 2019 (instituiu a *Declaração de Direitos de Liberdade Econômica*), em seu art. 1º, prevê um comando geral de normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do [inciso IV do caput do art. 1º²](#), do [parágrafo único do art. 170³](#) e do caput do art. 174 da Constituição Federal^{4,5}

13. As atribuições da PREVIC enquanto órgão supervisor e fiscalizador das EFPC, aquelas afetas à Diretoria de Licenciamento – Dilic, podem ser enquadradas como ato público de liberação de atividade econômica e, dessa forma, precisam ser classificadas quanto à sua matriz de risco (art. 3º. do Decreto n. 10.178, de 2019), para fins de análise de atos públicos de liberação de atividade econômica.
14. O disposto no art. 10 do Decreto n. 10.178, de 2019, que prevê aprovação tácita aplica-se a alguns processos de licenciamento da Previc, de acordo com a sua matriz de risco, sendo esta uma realidade já vivenciada por diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal
15. De forma geral, entende-se que os requerimentos afetos ao licenciamento da Previc enquadram-se no nível de risco III, ou seja, precisam de análise detalhada para a tomada de decisão, com exceção de algumas formas de requerimento que foram considerados como nível de risco II, ou seja, afetos ao licenciamento automático, de acordo com o anexo da Resolução Previc nº 9, de 2022.
16. Ademais, com relação ao comando do inciso II do art. 5º do Decreto nº 10.178/2019, sem prejuízo de evoluções futuras, entende-se que, no momento, apenas uma situação de licenciamento pode ser considerada de nível de risco I.
17. A matriz de risco III está dentro das atribuições previstas no art. 33, da LC n. 109, de 2001, que exigem prévia e expressa autorização da Previc, e se referem a poderes-deveres que são a *própria essência* do órgão fiscalizador e que o legislador quis atribuir um maior controle sobre essas atividades, visando sempre a proteção aos participantes e assistido, bem como a higidez do sistema.
18. Logo, quanto a esses, não há como mitigar o controle, principalmente quando se trata de transferência de gerenciamento, retiradas, reorganizações societárias, etc., ou quaisquer outras atividades que impactam o participante.
19. Bom lembrar também, conforme o Decreto n. 10.178, de 2019, os prazos estão assim definidos quanto aos requerimentos apresentados: - até 01/02/2021 - 120 dias; - até 01/02/2022 - 90 dias; e a partir de 02/02/2022 - 60 dias.
20. Isso é que se infere explicitamente do disposto dos artigos 11[1] e 18, I e II. Ressalve-se que esses prazos devem ser previstos em normativo a ser editado pela Previc (no caso, a norma em comento que traz os prazos em seu anexo).
21. A regra é do prazo de até sessenta dias a partir de 02/02/2022, observados esses lapsos temporais de adequação da norma às realidades do órgãos e entidades de cento e vinte dias até 2021 e noventa dias até 2022. Porém, ressalve-se que excepcionalmente tal prazo poderá ser dilatado em virtude fundamentação da autoridade máxima do órgão ou da entidade nos casos em razão da natureza dos interesses públicos envolvidos e da complexidade da atividade econômica a ser desenvolvida pelo requerente.
22. Logo, os prazos na resolução Previc previstos estão dentro do desenho legal da norma e poderão ser dilatados mediante fundamentação do Diretor Superintendente da Previc em razão da natureza e complexidade dos atos que se quer aprovar, *ex vi legis*, § 1º do art. 11 do Decreto nº 10.178, de 2019.
23. Por derradeiro, reforce-se que os prazos aqui debatidos somente terão início de sua contagem da data do protocolo do requerimento, desde que juntada a documentação obrigatória completa necessária para a análise da unidade organizacional competente, assim como o deferimento expresso ou a aprovação tácita não prejudicam o poder de polícia quanto à verificação do atendimento dos requisitos legais e regulamentares para o regular exercício da atividade econômica[2], já que tal poder se relaciona com restrições, impedimentos e condicionamentos à fruição de liberdades e poderes jurídicos do sujeito privado.

III – Conclusão

24. Diante do exposto, considerando as razões jurídicas apresentadas, conclue-se que:

- as atribuições da PREVIC enquanto órgão supervisor e fiscalizador das EFPC, aquelas afetas à Diretoria de Licenciamento – Dilic, podem ser enquadradas como ato público de liberação de atividade econômica e, dessa forma, precisam ser classificadas quanto à sua matriz de risco (art. 3º. do Decreto n. 10,178, de 2019), para fins de análise de atos públicos de liberação de atividade econômica;
- o disposto no art. 10 do Decreto n. 10.178, de 2019, que prevê aprovação tácita aplica-se aos processos de licenciamento da Previc, sendo esta uma realidade já vivenciada por diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal
- a minuta da Previc está dentro do previsto no Decreto nº 10.178, de 2019, em seu art. 9º., § 1º, porém desde que se refiram àquelas autorizações e licenciamentos classificados dentro da matriz I e/ou II, nunca nas que se referem nas que estão na matriz III, por serem essas relacionadas as atribuições do art. 33, da LC 109, de 2001.

À consideração superior.

Brasília/DF, 10 de maio 2023.

Elthon Baier Nunes

Procurador Federal

Coordenador-Geral de Estudos e Normas

[1] Art. 11. Para fins do disposto no [§ 8º do art. 3º da Lei 13.874, de 2019](#), o órgão ou a entidade não poderá estabelecer prazo superior a sessenta dias para a decisão administrativa acerca do ato público de liberação.

§ 1º O ato normativo de que trata o [art. 10](#) poderá estabelecer prazos superiores ao previsto no **caput**, em razão da natureza dos interesses públicos envolvidos e da complexidade da atividade econômica a ser desenvolvida pelo requerente, mediante fundamentação da autoridade máxima do órgão ou da entidade.

Art. 18. O prazo a que se refere o [art. 11](#) será:

I - de cento e vinte dias, para os requerimentos apresentados até 1º de fevereiro de 2021; e

II - de noventa dias, para os requerimentos apresentados até 1º de fevereiro de 2022.

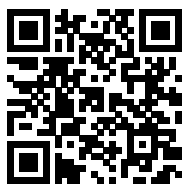
[2] A norma reconhece que o poder de polícia atribuído legislativamente aos poderes públicos pode versar sobre restrições, impedimentos e condicionamentos ao desempenho de atividades privadas. O poder de polícia é uma das manifestações mais típicas da função administrativa e se destina a promover a compatibilização da atuação do sujeito privado com valores, direitos e interesses de dimensão coletiva.

À consideração superior.

Brasília, 10 de maio de 2023.

ELTHON BAIER NUNES
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 44011002765202163 e da chave de acesso 8733f9bc



Documento assinado eletronicamente por ELTHON BAIER NUNES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1167437025 e chave de acesso 8733f9bc no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ELTHON BAIER NUNES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 10-05-2023 16:35. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
