



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR  
COORDENAÇÃO GERAL DE CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO JURÍDICO

**PARECER n. 00005/2024/CGCJ/PFPREVIC/PGF/AGU**

**NUP: 44011.006099/2023-02**

**INTERESSADOS: HERMINIO DE AGUIAR CALDEIRA**

**ASSUNTOS: PREVIDÊNCIA PRIVADA**

I – Regra que prevê inexistência de sanção por infração a norma de EFPC ou da patrocinadora, como requisito para acesso aos cargos diretivos da entidade. Possibilidade. Regime jurídico de Direito privado.

II – Ausência de prazo delimitador dessa restrição. Impossibilidade. Vedação constitucional a sanções de caráter perpétuo.

**I - Relatório**

1. Trata-se de consulta interna SEI/PREVIC - 0645181 da Coordenação-Geral de Processo Sancionador, vazada nos seguintes termos:

I - Uma Entidade Fechada de Previdência Complementar pode aplicar penas de caráter perpétuo àqueles que tenham em algum momento infringido um normativo interno?

II - Uma Entidade Fechada de Previdência Complementar pode aplicar penas de caráter perpétuo àqueles que tenham em algum momento infringido norma da patrocinadora? Além de ter caráter perpétuo, a referida conduta extrapola o limite de alçada da Entidade por se referir à infração a um normativo da patrocinadora, ou seja, fora do âmbito do Núcleos?

III - No caso concreto, podemos adotar por analogia o artigo 5º, inciso XLVII, da Constituição Federal (vedação às penas perpétuas)?

2. Segundo a CGPS, a consulta origina-se no contexto de uma denúncia de um participante de plano de benefícios administrado pela Núcleos Instituto de Seguridade Social, na qual são relatadas supostas irregularidades constantes do Estatuto da Entidade, relacionadas aos requisitos obrigatórios para preenchimento das vagas de representantes dos participantes nos órgãos estatutários da EFPC.

3. De acordo com a CGPS, este seria o teor dos dispositivos questionados pelo Denunciante:

não ter sofrido penalidade administrativa por infração ao Código de Conduta e Ética do NUCLEOS e normativo equivalente dos patrocinadores, ressalvadas as penalidades de advertência ou censura, aplicadas em decorrência da prática de infração considerada leve;

4. A consulta registra ainda que o Denunciante informou que com base nessas regras, a sua candidatura já foi indeferida em diversos processos eleitorais, por ele ter sido punido pela Entidade em 2016, por infração ao Código de Ética e Conduta.

5. Diz a CGPS que as suas dúvidas recaem acerca da legalidade do dispositivo, pois ele conferiria uma sanção perpétua àqueles que em algum momento descumpriram normativos internos da Entidade Fechada de Previdência Complementar e do respectivo patrocinador.

6. Relata ainda que, no âmbito da Previc, vigia Instrução Normativa nº 41/2021, estabelecendo que as punições aplicadas pela Superintendência repercutiriam pelo prazo de 5 anos, para fins de aferição dos requisitos autorizadores da habilitação dos dirigentes das EFPC.

7. Porém, a IN foi revogada pela Resolução PREVIC nº 23/2023 que, por sua vez, não tratou desse prazo.

8. A consultante conclui que a regra estabelecida pela Núcleos traz prejuízos à representatividade e à acessibilidade dos participantes aos órgãos estatutários da Entidade na medida em que bane para sempre todos aqueles que em algum momento tenham descumprido o Código de Ética e Conduta do Núcleos ou até normativos no âmbito da patrocinadora.

9. O processo está instruído com:

Seq 1 – Denúncia formalizada na Ouvidoria pelo Sr. Herminio de Aguiar Caldeira;

Seq 2 – Requerimento do Sr. Herminio de Aguiar Caldeira detalhando a controvérsia;

Seq 3, 4, 5 e 6 – Despachos de encaminhamento;

Seq 7 e 8 – Expediente destinado à NUCLEOS – Instituto de Seguridade Social para colher sua manifestação

(Ofício nº 3672/2023/PREVIC)

Seq 9 e 10 – Manifestação da Núcleos;

Seq 11 – Estatuto da Núcleos e documentos produzidos no bojo do processo nº 4401.000577/2012-18;

Seq 13 – consulta interna SEI/PREVIC - 0645181 da Coordenação-Geral de Processo Sancionador.

10. É o que importa relatar.

## II - Fundamentação

11. Sob a perspectiva traçada pela consulente, a controvérsia estabelece-se na ausência de um prazo durante o qual a penalidade administrativa por infração ao Código de Conduta e Ética da Entidade, ou dos patrocinadores, produziria o efeito de inviabilizar o acesso aos cargos de direção, caracterizando-se, portanto, como uma sanção perpétua.

12. Como bem lembrou a CGPS, a Constituição Federal determina no art. 5º, XLVII, b:

Art. 5º ...

XLVII - não haverá penas:

...

b) de caráter perpétuo;

13. O Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de delimitar o alcance desse dispositivo:

DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. PENA DE INABILITAÇÃO PERMANENTE PARA O EXERCÍCIO DE CARGOS DE ADMINISTRAÇÃO OU GERÊNCIA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. INADMISSIBILIDADE: ART. 5 , XLVI, "e", XLVII, "b", E § 2 , DA C.F.

...

2. No mérito, é de se manter o aresto, no ponto em que afastou o caráter permanente da pena de inabilitação imposta aos impetrantes, ora recorridos, em face do que dispõem o art. 5 , XLVI, "e", XLVII, "b", e § 2 da C.F.

3. Não é caso, porém, de se anular a imposição de qualquer sanção, como resulta dos termos do pedido inicial e do próprio julgado que assim o deferiu.

4. Na verdade, o Mandado de Segurança é **de ser deferido, apenas para se afastar o caráter permanente da pena de inabilitação**, devendo, então, o Conselho Monetário Nacional prosseguir no julgamento do pedido de revisão, convertendo-a em inabilitação temporária ou noutra, menos grave, que lhe parecer adequada.

5. Nesses termos, o R.E. é conhecido, em parte, e, nessa parte, provido.

(RE 154134, Primeira Turma, Relator: Min. Sydney Sanches, Julgamento: 15/12/1998, Publicação: 29/10/1999)

Ação Direta de Inconstitucionalidade.

2. Art. 137, parágrafo único, da Lei 8.112/1990.

3. Direito Administrativo Disciplinar. Sanção perpétua. Impossibilidade de retorno ao serviço público.

4. Inconstitucionalidade material. Afronta ao artigo 5º, XLVII, "b", da Constituição da República. Norma impugnada que, ao impedir o retorno ao serviço público, impõe sanção de caráter perpétuo.

5. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da norma questionada, sem pronúncia de nulidade.

6. Comunicação ao Congresso Nacional, para que eventualmente delibere sobre o prazo de proibição de retorno ao serviço público a ser aplicável nas hipóteses do art. 132, I, IV, VIII, X e XI, da Lei 8.112/1990.

(ADI 2975, Tribunal Pleno, Relator: Min. Gilmar Mendes, Julgamento: 07/12/2020, Publicação: 04/02/2021)

14. Pertinente a transcrição do Informativo 1001 do STF no ponto:

É inconstitucional, por denotar sanção de caráter perpétuo, o parágrafo único do artigo 137 da Lei 8.112/1990, o qual dispõe que não poderá retornar ao serviço público federal o servidor que tiver sido demitido ou destituído do cargo em comissão por infringência do art. 132, I (crimes contra a administração pública), IV (atos de improbidade), VIII (aplicação irregular de recursos públicos), X (lesão aos cofres públicos) e XI (corrupção), da referida lei.

O conteúdo da norma impugnada viola o art. 5º, XLVII, b, da Constituição Federal (CF) ao impor pena de caráter perpétuo.

É importante ressaltar que, embora a norma constitucional encontre-se estabelecida enquanto garantia à aplicação de sanções penais, viável sua extensão às sanções administrativas, em razão do vínculo existente entre essas duas esferas do poder sancionatório estatal.

...

**É nesse sentido que se conclui que a norma constante do art. 5º, XLVII, b, da CF também se aplica às sanções administrativas.**

...

Em sentido semelhante, a Corte possui jurisprudência no sentido da impossibilidade de aplicação da penalidade administrativa de inabilitação permanente para o exercício de cargos de administração ou gerência de instituições financeiras.

Com base no entendimento acima exposto, o Plenário, por maioria, julgou procedente o pedido formulado em ação direta (ADI) para declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 137 da Lei 8.112/1990 e

determinou a comunicação do teor da decisão ao Congresso Nacional, para que delibere, se assim entender pertinente, sobre o prazo de proibição de retorno ao serviço público nas hipóteses do art. 132, I, IV, VIII, X e XI, da Lei 8.112/1990.

15. Em síntese, a interpretação avalizada pelo STF é a de que o art. 5º, inciso XLVII, alínea “b” abarca sanções de natureza administrativa, de sorte que também não podem ter caráter perpétuo.

16. Assim, espera-se ter respondido **os dois primeiros questionamentos**.

17. A **terceira pergunta** é se a Núcleos poderia prever em seu estatuto como um requisito para preenchimento das vagas nos órgãos diretivos da EFPC a ausência de penalidade por infração a um normativo da patrocinadora. A consultante indaga se isso extrapolaria o limite de alçada da Entidade.

18. A resposta passa por esclarecer a natureza jurídica da Núcleos, para a partir daí definir o regime jurídico aplicável.

19. É amplamente reconhecido que as entidades fechadas de previdência complementar possuem natureza privada. Isso porque a lei prevê que devem ser constituídas sob a forma de uma pessoa jurídica de direito privado:

LC 109/2001

Art. 31....

...

§1º As entidades fechadas organizar-se-ão sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos.

Código Civil:

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

...

II - as sociedades;

III - as fundações.

...

O caráter *privado* significa, antes de tudo, *não estatal*, *não público*, ou seja, organizado entre particulares<sup>[1]</sup>.

20. Sendo uma organização privada, prevalece a liberdade das relações, reverberando o adágio jurídico de que é permitido aos particulares fazer tudo aquilo que a lei não proíbe.

21. Assim as EFPC são livres para estabelecerem suas regras de governança, apenas observando aquilo que já foi estabelecido pela legislação.

Assim, o órgão regulador apenas oferece os balizamentos fundamentais, em harmonia com a legislação, e remete o detalhamento para as esferas da entidade fechada de previdência complementar, de acordo com seu porte e sua complexidade, observados os comandos legais<sup>[2]</sup>.

22. E sobre esse tema, há previsão específica na lei:

LC 109/2001:

Art. 35...

...

§3º Os membros do conselho deliberativo ou do conselho fiscal deverão atender aos seguintes **requisitos mínimos**:

...

II - não ter sofrido condenação criminal transitada em julgado; e

III - não ter sofrido penalidade administrativa por infração da legislação da seguridade social ou como servidor público.

23. Ora, sendo mínimos os requisitos previstos em lei, e sendo o regime jurídico de Direito Privado, isto quer dizer que as EFPC podem acrescer outros requisitos que complementem a previsão legal.

24. Dessa feita, não vislumbro irregularidade na previsão do Estatuto da Núcleos que estabelece como requisito para preenchimento das vagas nos seus órgãos diretivos a ausência de penalidade por infração a norma da patrocinadora.

25. Aliás, *mutatis mutandis* (mudando o que tem de ser mudado), tal previsão guarda semelhança com a parte final do inciso III *supra*: não ter sofrido penalidade administrativa como servidor público.

26. Pensando na hipótese de um participante servidor público, com seu respectivo patrocinador público, são regras bastante parecidas.

27. Entretanto, forçoso reconhecer que não existem liberdades absolutas.

28. Mesmo no âmbito do Direito Privado, estas não de encontrar limites, como por exemplo, o princípio da

razoabilidade.

29. Razoabilidade é um valor inerente ao sistema jurídico brasileiro, em seus diferentes ramos. Mas em todos eles, sua aplicação prática é bem expressada por duas palavras: bom senso.

30. No nosso caso concreto, se eventualmente a EFPC estabelecesse, por exemplo, que o impedimento de acesso aos cargos diretivos teria a duração de 20 anos após a aplicação da penalidade, certamente essa regra seria objeto de questionamento.

31. Faltar-lhe-ia razoabilidade, eis que equiparável a uma sanção perpétua.

32. Por fim, a administração questiona se aplicável ao caso o art. 5º, inciso XLVII, alínea “b” da CR, por analogia.

33. E como se viu acima, sim, o dispositivo é aplicável, mas não por analogia.

34. Analogia é um método de integração (preenchimento das lacunas) da ordem jurídica.

35. O legislador nunca será capaz de prever todas as situações da vida humana (que é dinâmica). Assim, a analogia é aplicada no caso de inexistência de previsão legal que solucione uma controvérsia. Vejamos:

Decreto-Lei nº 4.657/1942  
(Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro)

Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

36. No caso sob lentes, a norma existe: é o próprio o art. 5º, inciso XLVII, alínea “b”, que incide não por analogia, mas por aplicação direta, como bem estabeleceu o STF ao definir seu alcance abarcando as sanções administrativas.

### III - Conclusão

37. Sintetizando as respostas às questões colocadas:

#### **I - Uma Entidade Fechada de Previdência Complementar pode aplicar penas de caráter perpétuo àqueles que tenham em algum momento infringido um normativo interno?**

38. Não, pois o art. 5º, inciso XLVII, alínea “b” da CR veda a imposição de penas perpétuas, inclusive para sanções de natureza administrativa, interpretação avalizada pelo STF.

#### **II - Uma Entidade Fechada de Previdência Complementar pode aplicar penas de caráter perpétuo àqueles que tenham em algum momento infringido norma da patrocinadora? Além de ter caráter perpétuo, a referida conduta extrapola o limite de alçada da Entidade por se referir à infração a um normativo da patrocinadora, ou seja, fora do âmbito do Núcleo?**

39. Uma EFPC pode prever em seu Estatuto como requisito para preenchimento das vagas nos seus órgãos diretivos a ausência de penalidade por infração a norma da patrocinadora, porque os requisitos previstos no art. 35, §3º da LC 109/2001 são mínimos, e o regime jurídico aplicável é o de Direito Privado.

40. Entretanto, caso o candidato a um órgão estatutário tenha sido apenado, por infração à norma da entidade ou da patrocinadora, a inviabilização do acesso ao cargo, não pode ser eterna, devendo ser estabelecido um prazo.

41. Como bem ressaltou a consultante, mesmo no âmbito de penalidade aplicada pela Previc o prazo máximo de inabilitação é de dez anos, art. 22, III do Decreto nº 4.942/2003.

42. E este prazo dever guardar razoabilidade, não podendo ser tão elevado a ponto de ter o mesmo efeito prático de uma sanção perpétua.

#### **III - No caso concreto, podemos adotar por analogia o artigo 5º, inciso XLVII, da Constituição Federal (vedação às penas perpétuas)?**

43. O art. 5º, inciso XLVII, alínea “b” da CR aplica-se diretamente. Não se está diante de lacuna, que demande o emprego da analogia.

Encaminha-se à superior apreciação.

Brasília, 15 de março de 2024.

**DANIEL IBIAPINA ALVES**  
Procurador Federal  
Coordenador-Geral de Consultoria e Assessoramento

[1] REIS, Adacir. *Curso básico de previdência complementar*. 4ª ed. rev. e atual., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 30

[2] REIS, Adacir. *Curso básico de previdência complementar*. 4ª ed. rev. e atual., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 37

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 44011006099202302 e da chave de acesso 1ac8093a

---



Documento assinado eletronicamente por DANIEL IBIAPINA ALVES, 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 1440610493 e chave de acesso 1ac8093a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL IBIAPINA ALVES, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 15-03-2024 17:55. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---