



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA
COMPLEMENTAR
COORDENAÇÃO GERAL DE ESTUDOS E NORMAS

PARECER n. 00007/2025/CGEN/PEPREVIC/PGE/AGU

NUP: 44011.004980/2025-22

INTERESSADO: Fundo de Pensão dos Empregados da Associação das Pioneiras Sociais (Sarah Previdência)

ASSUNTO: Consulta da Diretoria de Fiscalização sobre a paridade prevista no §3º do art. 202 da Constituição Federal

EMENTA: 1. Entidade fechada de previdência complementar. Associação das Pioneiras Sociais – APS, serviço social autônomo constituída por lei própria. Instituição privada que funciona com recursos do orçamento da União e patrocina o Plano de Benefícios Sarahprev.

2. Observância ao limite paritário da contribuição normal do patrocinador, previsto no §3º do art. 202 da Constituição Federal. Equiparação do patrocinador aos demais entes públicos, dada a natureza de seus recursos financeiros e o objetivo do comando constitucional. Interpretação sistêmica do ordenamento jurídico. Precedentes administrativos.

3. Adequação no próximo plano de custeio anual do plano de benefícios.

I - Relatório

1. Trata-se de consulta formulada pela Diretoria de Fiscalização e Monitoramento – Difis. Informa que por força de fiscalização no Fundo de Pensão dos Empregados da Associação das Pioneiras Sociais (Sarah Previdência), foram constatadas as seguintes questões afetas ao custeio do Plano de Benefícios:

- o custeio dos Benefícios de Risco não estaria obrigado a observar a paridade contributiva entre a patrocinadora e os participantes, conforme Regulamento do Plano de Benefícios;

- as Contribuições Normais da Patrocinadora superaram as Contribuições Normais dos Participantes, apurado nos últimos três anos.

2. A consulta também informa que o regulamento anterior do Plano Sarahprev previa a possibilidade de realização de contribuições esporádicas da patrocinadora sem atendimento à regra de paridade. A Nota Técnica 2168/2024/PREVIC, de 16/09/2024, da Diretoria de Licenciamento - Dilic, pôs em exigência:

"Art. 55: Considerando que, nos termos da Lei nº 8.246/1991, a Associação das Pioneiras Sociais se enquadra como Serviço Social Autônomo, entende-se que, apesar da inquestionável personalidade jurídica de direito privado dos patrocinadores, há submissão ao limite constitucional da paridade contributiva, uma vez que recebem recursos advindos de receita tributária da União. Desta forma, para compatibilização com a CF/88, solicita-se a exclusão do trecho "e fixadas em valores independentes dos eventualmente vertidos pelos Participantes".

3. A entidade alterou o texto do art. 55 do Regulamento, que passou a prever que "as contribuições esporádicas da Patrocinadora são de natureza voluntária e serão feitas de acordo com distribuição uniforme e não discriminatória".

4. A consulta esclarece que a questão da paridade contributiva prevista no art. 202 da Constituição Federal foi abordada no Relatório de Fiscalização 38/2024/PREVIC, de 22/10/2024 e que a Sarah Previdência, em resposta, refutou a obrigatoriedade de aplicação da regra dada a natureza privada de seu patrocinador e seu histórico.

5. Por fim a consulta questiona:

a) "O Plano Sarahprev (CNPB nº 1996.0037-47) precisa obedecer às regras de paridade contributiva dispostas no §3º do art. 202 da Constituição Federal e no §1º do art. 6º da LC nº 108, de 2001, em todas as espécies de contribuições?"

b) Caso a resposta ao item "a" seja afirmativa, questiona-se:

b.1) Tendo em vista o disposto no §1º art. 164 da Resolução Previc nº 23, de 14 de agosto de 2023, como devem ser tratadas as contribuições pretéritas feitas pela APS ao Plano Sarahprev em valores que excederam o limite de paridade?"

b.2) É necessária a alteração do inciso II do art. 48 do Regulamento do Plano Sarahprev de forma que seu texto passe a prever explicitamente a necessidade de observância das regras de paridade?"

6. A consulta veio instruída com os seguintes documentos:
- Regulamento do Plano de Benefícios Sarahprev;
 - Parecer Atuarial e Plano de Custeio Anual do Plano Sarahprev;
 - Nota Técnica nº 2168/2024/PREVIC, de 16 de setembro de 2024, da Dilic;
 - Anexo ao Relatório de Fiscalização nº 38/2024/PREVIC, de 22 de outubro de 2024;
 - Resposta do Sarah Previdência ao Relatório de Fiscalização (quanto ao ponto aqui em análise);
 - Parecer nº 02/2005/DAJUR/SPC, de 23/02/2005, que possui a seguinte ementa:

ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. ADMINISTRAÇÃO DE PLANOS DE BENEFÍCIOS PATROCINADOS PELAS ENTIDADES QUE COMPÕEM O CHAMADO SISTEMA "S". SUBMISSÃO AO LIMITE CONSTITUCIONAL DE PARIDADE CONTRIBUTIVA (ART. 202, §3º DA CONSTITUIÇÃO), EM QUE PESE A INQUESTIONÁVEL PERSONALIDADE JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO DOS PATROCINADORES, DIANTE DA CONCORRÊNCIA, PARA O FINANCIAMENTO DESTES PATROCINADORES, DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS ADVINDAS DE CONTRIBUIÇÕES PREVISTAS NO ART. 149 DA CONSTITUIÇÃO. COMPATIBILIDADE COM A FINALIDADE DE CONTROLE DE RECURSOS PÚBLICOS QUE PRESIDE A REGRA CONSTITUCIONAL EXAMINADA.

7. Este é o relatório.

II – Fundamentação

8. A Associação das Pioneiras Sociais – APS, patrocinadora e instituidora do Sarah Previdência Fundo de Pensão dos Empregados da Associação Pioneiras Sociais, é pessoa jurídica de direito privado, nos termos da sua lei de criação, Lei 8.246, de 22/10/1991. A lei define:

"Art. 1º É o Poder Executivo autorizado a instituir o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, com o objetivo de prestar assistência médica qualificada e gratuita a todos os níveis da população e de desenvolver atividades educacionais e de pesquisa no campo da saúde, em cooperação com o Poder Público.

...

Art. 3º Competirá ao Ministério da Saúde supervisionar a gestão do Serviço Autônomo Associação Sociais, observadas as seguintes normas:

I - (Vetado)

II - (Vetado)

III - observado o disposto nesta lei, o Ministério da Saúde e a Secretaria da Administração Federal definirão os termos do contrato de gestão, que estipulará objetivamente prazos e responsabilidades para sua execução e especificará, com base em padrões internacionalmente aceitos, os critérios para avaliação do retorno obtido com a aplicação dos recursos repassados ao Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais, atendendo ao quadro nosológico brasileiro e respeitando a especificidade da entidade;

IV - o orçamento-programa do Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais para a execução das atividades previstas no contrato de gestão será submetido anualmente ao Ministério da Saúde;

V - a execução do contrato de gestão será supervisionada pelo Ministério e fiscalizada pelo Tribunal de Contas da União, que verificará, especialmente, a legalidade, legitimidade, operacionalidade e a economicidade no desenvolvimento das respectivas atividades e na consequente aplicação dos recursos repassados ao Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais, que será avaliada com base nos critérios referidos no inciso III deste artigo;" (grifos nossos)

9. Serviço social autônomo integra o terceiro setor, como uma das espécies de organizações não governamentais, sem fins lucrativos, que prestam atividades de interesse público. Embora não integrem a administração pública, atuam ao lado do Estado para prestarem serviços públicos.

10. Os serviços sociais autônomos vinculados a entidades sindicais, conhecidos por Sistema S, já existiam no ordenamento jurídico antes de 1988. Após a Constituição Federal, no processo de reforma da administração pública, passou-se a reconhecer que alguns serviços públicos não precisariam ser prestados exclusivamente pelo Estado, podendo ser absorvidos pelo terceiro setor de forma mais eficiente e menos burocrática, em especial nas áreas de saúde e educação.

11. As características gerais desses entes podem ser assim listadas: i) dedicam-se a atividades privadas de interesse coletivo; ii) atuam em regime de colaboração com o poder público; iii) possuem patrimônio e receitas próprios, por meio de contribuições compulsórias do setor produtivo beneficiado; iv) possuem a prerrogativa de autogerir seus recursos no orçamento, definição de prioridades, quadros de cargos e salários; e v) sujeitam-se ao controle finalístico da aplicação dos recursos pelo Tribunal de Contas.

12. Não se deve confundir as entidades que compõem o Sistema S com outros serviços sociais autônomos, criados após a Constituição, cuja configuração jurídica tem especificidades. É o caso da Associação das Pioneiras Sociais – APS, dentre outras, instituídas por leis específicas.

13. Ao contrário dos serviços sociais autônomos do primeiro grupo, vinculados às entidades sindicais, os do segundo grupo não são propriamente autônomos, pois sua finalidade e atuação estão sujeitas a restrições impostas pelo poder público, tanto por meio da lei própria e específica que os cria, como por meio dos contratos de gestão celebrados.

14. A Associação das Pioneiras Sociais – APS foi instituída por lei própria do Poder Executivo, se destina a prover prestação de assistência à saúde, é financiada por dotação orçamentária, a gestão dos recursos segue critérios, metas e objetivos definidos em contrato de gestão e se submete à fiscalização do ente que a criou. É acompanhada e financiada por recursos do próprio orçamento do Ministério da Saúde.

15. A doutrina esclarece¹:

“A partir da Reforma Administrativa, com a defesa das ideias liberais, dentre as quais avulta a de que o Estado deve ser o menor possível, restringindo sua atuação exclusivamente às áreas em que seja indispensável a presença direta do Poder Público, as entidades paraestatais, integrantes do terceiro setor, têm sido fortalecidas. Com efeito, ao lado das figuras já existentes em nosso Direito (por exemplo, os serviços sociais autônomos), criaram-se entidades e regulamentaram-se institutos cuja finalidade precípua foi possibilitar e incentivar a prestação de serviços de interesse da coletividade por pessoas privadas, não integrantes da Administração Pública. Tais institutos, de que é exemplo mais ilustrativo o contrato de gestão, visam a permitir que o Estado participe do financiamento desses serviços, transferindo recursos públicos a essas entidades, e controle o atingimento de metas com as quais elas devem se comprometer.”¹

16. Já as organizações sociais foram formalizadas pela Lei 9.637, de 15/05/1998, tendo por objetivo firmar parcerias com o poder público. Nos termos de seu art. 1º, o Poder Executivo pode qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

17. Referida lei detalha regras de governança, bem como a figura do contrato de gestão a ser firmado entre o poder público e as entidades do terceiro setor. A doutrina detalha²:

“Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:

- a) Obrigações da organização social: especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução;
- b) Previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;
- c) Limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidos pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções;
- d) Os Ministérios de Estado ou autoridades supervisoras da área de atuação da entidade devem definir as demais cláusulas dos contratos de gestão de que sejam signatárias.”²

18. E por fim, tem-se a figura jurídica das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), reguladas pela Lei 9.790, de 23/03/1999. A lei viabiliza um novo regime de parceria entre o poder público e a iniciativa privada, para entidade sem fins lucrativos.

19. Tanto as organizações sociais, como as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), são qualificações de pessoas jurídicas de direito privado, e não sua natureza jurídica propriamente dita. Esta fica registrada nos atos constitutivos, que podem variar à luz do Código Civil (ex: associação, fundação, sociedade). O mesmo se dá com a qualificação serviço social autônomo.

20. Os serviços sociais autônomos se submetem aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Mesmo como pessoas jurídicas de direito privado, a eles se aplicam regras da administração pública diante da contratação com o poder público. Mas não se submetem à lei de licitações e contratos administrativos e nem ao obrigatório concurso público, permitindo que a gestão tenha mais flexibilidade. Este ponto é entendido como importante para as organizações hospitalares que possuem complexidade intrínseca ao serviço, conferindo autonomia administrativa e orçamentária para a consecução de resultados, conforme qualidade e produtividade pactuadas em contrato de gestão.

21. A Associação das Pioneiras Sociais – APS é pessoa jurídica de direito privado, criada por lei própria e nela classificada como serviço social autônomo. Mesmo classificada como serviço social autônomo, não integra o Sistema S, como antes exposto. A Sarah Previdência apontou a complexidade desse assunto e sua diferenciação do dito Sistema S em sua manifestação (anexo 5 da consulta).

22. A classificação da APS como serviço social autônomo pode não ser a melhor sob o ponto de vista jurídico, mas é a definida na lei de constituição, e sobre isso não cabe digressão na presente análise jurídica.

II.1 - Limite Paritário do Patrocinador

23. Após estas considerações sobre a natureza jurídica da patrocinadora instituidora do Sarah Previdência, cumpre

avaliar a melhor interpretação para a questão posta, qual seja: está a Rede Sarah obrigada a observar a paridade contributiva prevista no art. 202 da CF e na Lei Complementar 108/2001, na condição de patrocinadora de entidade fechada de previdência complementar?

24. O art. 202 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional 20, de 1998, dispõe:

"Art. 202. 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.

...

§ 3º É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado." (grifo nosso)

25. O §3º acima definiu o limite paritário da contribuição normal dos patrocinadores públicos, inclusive prevendo esta premissa para outras entidades públicas, de forma ampla e genérica.

26. Os serviços sociais autônomos não integram diretamente a administração pública, mesmo a indireta. De qualquer sorte, por prestarem atividades de interesse público e por funcionarem com recursos públicos na prestação de serviços, não devem ser consideradas pessoas jurídicas puramente privadas a se submeterem exclusivamente às regras de Direito Privado. No caso do Sistema S, a manutenção de suas atividades se dá por meio de receitas tributárias.

27. Como bem delineado no Parecer nº 02/2005/DAJUR/SPC, de 23/02/2005 (anexo 6 da consulta), o art. 202 da CF tem por objetivo controlar gastos públicos:

45. Aliás, é importantíssimo observar que a própria norma constitucional contida no artigo 202, § 3º tem por objetivo controlar gastos públicos, mediante o estabelecimento de um limite para as contribuições vertidas pelos vários entes mencionados no texto constitucional na condição de patrocinadores de EFPC's e, neste sentido, justifica-se a aplicação deste controle em relação às entidades do chamado Sistema "S", tendo em vista que, em última análise, com o limite de paridade, se estará controlando a aplicação dos recursos públicos que são direcionados a estas entidades por meio das contribuições para-fiscais (art. 149 da Constituição) que recebem para o financiamento de suas atividades-fins.

28. Segue o parecer fazendo uma interpretação dos princípios da legalidade e moralidade, no sentido de que todos que administram recursos públicos estariam sujeitos a observar as definições legais para tanto, sem margem de disponibilidade. Por meio de uma interpretação sistêmica da legislação, concluiu que os planos de benefícios administrados pelas organizações do Sistema S estão obrigados a observar a regra do limite paritário da contribuição patronal estabelecida na Constituição Federal.

29. Nessa mesma linha de entendimento, anos depois, o Plenário do Tribunal de Contas da União - TCU decidiu no Acórdão nº 786/2021 (Processo nº TC 016.607/2015-5):

"9.1. firmar o entendimento, com efeitos *ex nunc*, de que as entidades do Sistema "S" devem obedecer ao disposto no §3º do art. 202 da Constituição Federal, sendo a elas vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada, salvo na qualidade de patrocinadoras, situação na qual sua contribuição normal não poderá exceder, em hipótese alguma, a do segurado;

...

9.4. determinar às entidades nacionais integrantes do Sistema "S" que informem a este Tribunal, de modo consolidado, no prazo de 60 dias, os valores pagos, anualmente, a título de contribuição por todas as entidades, regionais e nacionais, que superem aqueles pagos pelo segurado, a fim de que este Tribunal possa quantificar os benefícios desta ação de controle, nos termos do inciso VIII do §1º do art. 9º da Resolução/TCU 320/2020;

9.5. dar ciência deste acórdão às entidades nacionais integrantes do Sistema "S", determinando que elas comuniquem seu conteúdo às respectivas entidades regionais que lhes são vinculadas, bem como à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc); e

9.6. juntar os presentes autos ao TC 009.833/2004-9."

30. O voto condutor da decisão aponta a necessidade de se analisar o ordenamento jurídico como um todo e que o objetivo do §3º do art. 202 é de coibir a utilização indiscriminada de recursos públicos. A expressão "outras entidades públicas" do dispositivo deve ser interpretada de forma sistemática e teleológica. Ainda que tenham personalidade jurídica de direito privado, as entidades do Sistema S enquadram-se na regra limitadora da paridade porque sobrevivem essencialmente de recursos públicos, sendo inadmissível que possam contribuir para previdência privada de seus empregados com valores acima do valor de contribuição do segurado.

31. Não resta qualquer dúvida sobre a paridade com relação às contribuições das patrocinadoras constituídas como serviços sociais autônomos integrantes do Sistema S. O Sistema S funciona com recursos tributários.

32. A presente análise, agora, tem por objetivo verificar a contribuição do patrocinador Associação das Pioneiras Sociais - APS, constituída como serviço social autônomo, ou seja, pessoa jurídica de direito privado com fins próprios, dependente de recursos oriundos do orçamento do Ministério da Saúde e atuação controlada por contratos de gestão.

33. O §3º do art. 202 da CF define uma regra extensível para outros entes públicos de forma indeterminada. E aqui se tem entendimentos e decisões que aplicam esta mesma regra para entes privados, considerando suas especificidades.

34. A Rede Sarah recebe recursos do orçamento da União. O fato de funcionar com recursos orçamentários públicos é fundamento mais que suficiente para submetê-la ao controle do poder público, inclusive do TCU, e equipará-la para fins de repasse da contribuição patronal à previdência complementar, a "outras entidades públicas", prevista no §3º do art. 202.

35. A interpretação aqui oferecida está em consonância com o texto legal e com a intenção do legislador, ao definir um limite de repasse patronal para a previdência complementar.

36. A semelhança das situações é inconteste. As mesmas razões da decisão do TCU são aplicáveis na presente conclusão no sentido de que a APS deve observar o limite paritário na contribuição para a previdência complementar.

37. Com relação ao previsto na Lei Complementar 108, de 2001, a paridade diz respeito à contribuição normal. O art. 6º prevê:

"Art. 6º O custeio dos planos de benefícios será responsabilidade do patrocinador e dos participantes, inclusive assistidos.

§ 1º A contribuição normal do patrocinador para plano de benefícios, em hipótese alguma, excederá a do participante, observado o disposto no art. 5º da Emenda Constitucional no 20, de 15 de dezembro de 1998, e as regras específicas emanadas do órgão regulador e fiscalizador.

§ 2º Além das contribuições normais, os planos poderão prever o aporte de recursos pelos participantes, a título de contribuição facultativa, sem contrapartida do patrocinador.

§ 3º É vedado ao patrocinador assumir encargos adicionais para o financiamento dos planos de benefícios, além daqueles previstos nos respectivos planos de custeio." (grifos nossos)

38. A leitura do art. 6º da LC 108 permite concluir que a contribuição normal do patrocinador não deve exceder a do participante, e que todos os seus encargos para financiamento do plano de benefícios devem estar descritos no plano de custeio anual. Ao participante pode ser facultado fazer contribuições adicionais, desde que sem contrapartida do patrocinador.

39. A Lei Complementar 109, de 2001, ampla para o segmento das entidades fechadas de previdência complementar, esclarece em seu art. 19 que as contribuições normais são aquelas destinadas ao custeio dos benefícios previstos no plano de benefícios, que podem ser programados e/ou de risco. Trata-se do custeio regular do plano.

40. O limite da paridade tem sido objeto de avaliação pelo TCU e este tribunal tem apresentado entendimento linear, ou seja, no sentido de que a paridade deve ser observada em todas as parcelas que compõem a contribuição normal. De qualquer sorte, a definição entre o repasse exclusivo para os benefícios de risco, com redução do repasse para os benefícios programados, ou a utilização do critério de repasse igualitário entre os grupos para todos os benefícios é uma definição do plano de custeio, em atenção ao contido no regulamento do plano de benefícios, conforme adiante será tratado.

II.2 – Necessidade de alteração regulamentar

41. A Sarah Previdência foi constituída em 1996. Em 2015 o Plano de Benefícios passou a ser gerido pela BB Previdência. Retornou a ter gestão própria em 2022, com nova constituição de entidade fechada de previdência complementar.

42. O Plano de Benefícios foi estruturado com a previsão de assunção pelo patrocinador do custeio dos benefícios de risco, quais sejam, aqueles originados pela incapacidade para o trabalho ou morte do participante. A contribuição programada do participante recebe a contrapartida patronal observando a paridade.

43. Após a fiscalização apontar a ausência de paridade no repasse patronal, a entidade se manifestou abordando a questão sob três aspectos (anexo 5 da consulta).

44. Primeiro, tratou da sua vinculação à Lei Complementar 109, de 2001, com relação à governança, inclusive em atenção ao Estatuto aprovado agora em 2022. Tendo por premissa a natureza jurídica do patrocinador como pessoa jurídica de direito privado, não há que se falar em governança sujeita à Lei Complementar 108, de 2001, e esta questão não está aqui sob análise.

45. Segundo, tratou da não similaridade da Associação das Pioneiras Sociais - APS ao Sistema S. Apresentou julgados nesse sentido, defendendo que os novos serviços sociais autônomos possuem especificidades por força da lei própria de constituição. Este aspecto, já tratado no tópico anterior.

46. Por fim, relatou:

"Esclarece-se de antemão que até o ano de 2014 o Regulamento então em vigência previa o custeio INTEGRAL por parte da Patrocinadora das contribuições relativas aos benefícios de Risco, conforme constava no inciso VI, do art. 2º daquele Regulamento (ver Tabela De/Para, abaixo).

A partir de 25/11/2014, com a aprovação do novo Regulamento pela Previc, esse instrumento passou a prever em seu art. 50, que as contribuições relativas aos benefícios de risco passariam a ser custeados tanto pela Patrocinadora quanto pelos participantes, na forma estabelecida no Plano de Custeio. Na prática o Plano de Custeio vem mantendo a proporção de 2/3 das contribuições a cargo da Patrocinadora, e 1/3 custeado pelos Participantes.

...

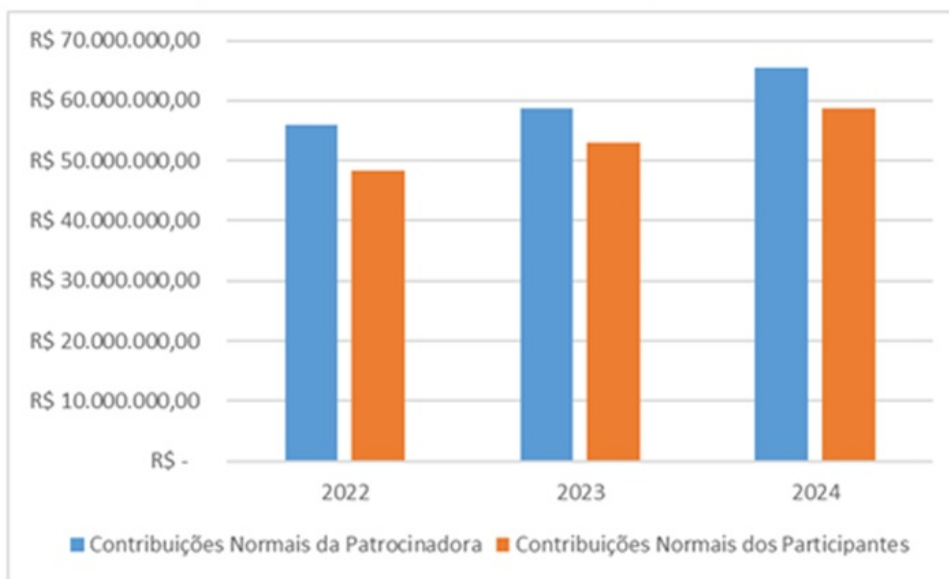
Nesse contexto ora apresentado mostra-se absolutamente lícito se concluir que desde a criação do Plano Sarahprev (aprovado pela Portaria PREVIC Nº 73, de 15/02/2011) a regra de custeio para os benefícios de risco não observa a paridade contributiva, que é um mecanismo de observância obrigatória tão somente para as EFPCs enquadradas como subordinadas ao regime jurídico previsto da LC 108/2001.

Considerando que as diversas versões e alterações do aludido Regulamento do Plano passaram pela regular tramitação e definitiva APROVAÇÃO por parte do órgão de Fiscalização e Supervisão do sistema, por imperativo lógico, não há espaço interpretativo para, somente agora – decorridos mais de 13 anos desde a criação do Plano originário – pretender-se categorizar a EFPC e o próprio Plano de Benefícios como subordinados ao instituto da paridade contributiva patronal."

47. A entidade aponta, ainda, a impossibilidade de revisão da cláusula, considerando o art. 164 da Resolução Previc 23/2023, art. 54 da Lei 9.784/1999 e art. 24 do Decreto-Lei 4.657/1942. Reivindica que sejam mantidas integralmente todas as condições estabelecidas nos Regulamentos, atual e anteriores, relativamente do custeio dos benefícios de risco do Plano Sarahprev.

48. Como detalhado na consulta da Difis, a contribuição normal patronal total supera a contribuição dos participantes:

Gráfico 1 - Evolução das Contribuições Normais dos Participantes e Patrocinadores



Fonte: elaborado pelos autores com base em dados extraídos do InfGer/Previc. Contas 301010100000 e 3010103000000. Data da Extração: 13 de maio de 2024. Competências: dezembro de 2022 a dezembro de 2024.

49. Na Avaliação Atuarial e Plano Anual de Custeio a vigorar entre 01/04/2025 a 31/03/2026 (anexo 2 da consulta), resta expressa a ausência de paridade quanto aos benefícios de risco. Para os participantes inscritos até 30/11/2014, a contribuição normal para o risco não consta para os participantes e consta no percentual de 1,444% para o patrocinador. E para os participantes inscritos a partir de 01/12/2014, a contribuição do participante é de 0,494% e a patronal é de 0,950%:

Categoria	Tipo de Participante	Tipo de Contribuição	Critério	Base de Incidência
Participante	Participantes Inscritos até 30/11/2014	Normal - Programada	Mínimo de 3%	Salário de Participação
		Normal - Risco	Não Há	
	Participantes Inscritos a partir de 30/11/2014	Normal - Programada	Mínimo de 3%	
		Normal - Risco	0,494%	
Patrocinadora	Participantes Inscritos até 30/11/2014	Normal - Programada	Paritário limitado a 6%	Salário de Participação
		Normal - Risco	1,444%	
		Especial	Até 4% paritário acima da contribuição Normal - Programada	
	Participantes Inscritos a partir de 30/11/2014	Normal - Programada	Paritário limitado a 6%	
		Normal - Risco	0,950%	
		Especial	Até 4% paritário acima da contribuição Normal - Programada	

50. O Regulamento do Plano de Benefícios, na versão vigente, prevê:

"Art. 48º. Os Benefícios de Risco previstos neste Regulamento serão atendidos pelas seguintes fontes de receitas:

I. Fundo Previdencial, nos termos previstos na Nota Técnica Atuarial do Plano, observado o disposto no Plano de Custeio anual;

II. contribuição da Patrocinadora com base em percentual do total dos Salários de Participação dos Participantes inscritos, neste Plano, desde que mantenham vínculo empregatício com a Patrocinadora e não estejam com direitos e obrigações suspensos perante o Plano que somente será efetuada quando for expressamente prevista no Plano de Custeio anual, observado o disposto na legislação aplicável;

III. contribuição de Participantes nos termos previstos no Plano de Custeio anual, observado o disposto na Nota Técnica Atuarial do Plano.

...

Art. 49º. Os Benefícios Programados serão atendidos pelas seguintes fontes de receitas:

I. contribuição mensal da Patrocinadora, em percentual a ser definido em conformidade com a Subseção II desta Seção;

II. contribuição mensal dos Participantes, em percentual a ser definido em conformidade com a Subseção I desta Seção;

III. contribuição anual da Patrocinadora e dos Participantes sobre o 13º salário;

...

SUBSEÇÃO II

DAS CONTRIBUIÇÕES DA PATROCINADORA

Art. 54º. As contribuições mensais da Patrocinadora para custeio dos Benefícios Programados previstos neste Regulamento corresponderão ao mesmo percentual de contribuição escolhido pelo Participante, incidente sobre o respectivo Salário de Participação, observado o limite de 6% (seis por cento), e serão efetuadas aos Participantes que mantenham o vínculo empregatício com a Patrocinadora, não estejam com seus direitos e obrigações suspensos perante o Plano e não tenham optado pelo disposto no artigo 40 deste Regulamento." (grifos nossos)

51. O Plano Sarahprev, conforme trechos acima transcritos, define expressamente a paridade na contribuição para custeio dos benefícios programados (art. 54). Para os benefícios de risco, o regulamento determina que ambos contribuam, conforme definição constante no plano de custeio anual. Portanto, as regras, como se colocam, estão aderentes ao limite

paritário do patrocinador.

52. Assim, em resposta ao terceiro questionamento da consulta, não se faz necessária a alteração do inciso II do art. 48 do Regulamento do Plano Sarahprev, já que este mesmo art. 48, incisos II e III, dispõem que tanto o patrocinador quanto o participante contribuem para os benefícios de risco, de acordo com o plano de custeio anual. A ausência de previsão de paridade, por si só, não exige revisão do instrumento.

53. Contudo, o Capítulo XVII – Do histórico de alterações do regulamento, contém a preservação de custeio diferenciado entre patrocinador e participantes:

"Art. 82º. Os Participantes que, em 14 de maio de 2015, mantinham vínculo empregatício com a Patrocinadora, permanecerão isentos da obrigação de efetuar o aporte de contribuições para custeio dos Benefícios de Risco.

Parágrafo Único - Na hipótese do caput, vindo o Participante a optar pelo Autopatrocínio em decorrência da suspensão ou interrupção do seu contrato de trabalho com a Patrocinadora, aplicar-se-á o disposto no parágrafo único do artigo 81 deste Regulamento." (grifo nosso)

54. O custeio diferenciado está nas disposições transitórias, quando segrega a massa dos participantes que ingressaram no plano até 14/05/2015, como isentos de contribuição para os benefícios de risco. Cabe apontar que o Plano de Custeio Anual aqui retratado segrega a massa entre os participantes inscritos até 31/11/2014. De qualquer sorte, a data não interfere na análise em desenvolvimento.

55. Não se conhece a motivação da entidade para manter o custeio exclusivo para os benefícios de risco dos participantes inscritos até 2015. A previsão de que as alterações regulamentares se aplicam a todos os participantes ativos está contida no art. 17 da Lei Complementar 109, de 2001, assim como a previsão de que a definição do custeio deve estar expressa no plano de custeio, instrumento que pode sofrer ajustes anualmente, conforme a necessidade do plano de benefícios (art. 18):

"Art. 17. As alterações processadas nos regulamentos dos planos aplicam-se a todos os participantes das entidades fechadas, a partir de sua aprovação pelo órgão regulador e fiscalizador, observado o direito acumulado de cada participante.

Parágrafo único. Ao participante que tenha cumprido os requisitos para obtenção dos benefícios previstos no plano é assegurada a aplicação das disposições regulamentares vigentes na data em que se tornou elegível a um benefício de aposentadoria.

Art. 18. O plano de custeio, com periodicidade mínima anual, estabelecerá o nível de contribuição necessário à constituição das reservas garantidoras de benefícios, fundos, provisões e à cobertura das demais despesas, em conformidade com os critérios fixados pelo órgão regulador e fiscalizador.

§1º O regime financeiro de capitalização é obrigatório para os benefícios de pagamento em prestações que sejam programadas e continuadas.

§2º Observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, o cálculo das reservas técnicas atenderá às peculiaridades de cada plano de benefícios e deverá estar expresso em nota técnica atuarial, de apresentação obrigatória, incluindo as hipóteses utilizadas, que deverão guardar relação com as características da massa e da atividade desenvolvida pelo patrocinador ou instituidor.

§3º As reservas técnicas, provisões e fundos de cada plano de benefícios e os exigíveis a qualquer título deverão atender permanentemente à cobertura integral dos compromissos assumidos pelo plano de benefícios, ressalvadas excepcionalidades definidas pelo órgão regulador e fiscalizador." (grifos nossos)

56. O Regulamento do Plano de Benefício não contém regra que afronte diretamente a legislação, no tocante ao limite do repasse patronal. O descumprimento do limite paritário ocorre no plano de custeio anual e no repasse objetivamente maior por parte do patrocinador, conforme apurado pela fiscalização.

57. Diante do exposto, caberá à Sarah Previdência avaliar a melhor forma de se adequar ao previsto no art. 202, §3º da CF, considerando as regras previstas no seu Regulamento. A depender do encaminhamento dado, deverá alterar o instrumento, em especial quanto à previsão contida no Capítulo XVII.

II.3 – Vigência da paridade contributiva

58. Quanto aos argumentos apresentados pela Sarah Previdência, cabe esclarecer.

59. O art. 164, §1º da Resolução Previc 23/2023 determina que o ato de aprovação do regulamento pode ser revisto de ofício pela Previc dentro do prazo de cinco anos. Para tanto deve-se observar o art. 54 da Lei 9.784/1999, que dispõe sobre a decadência de cinco anos para a administração anular atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários. E ainda o art. 24 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB), que impõe o reconhecimento de situações plenamente constituídas, mesmo na revisão de orientação ou interpretação por parte da administração pública.

60. Da mesma forma que o voto do TCU se manifestou, o entendimento aqui apresentado deve ser cumprido a contar de sua aprovação e disponibilização ao interessado. A íntegra da decisão do TCU é aplicável. O voto da Corte de Contas aduziu:

“28. De qualquer forma, mostra-se prudente conceder prazo para as entidades do Sistema “S” que ainda não

observam o art. 202, §3º, da Constituição Federal, se adequem ao entendimento ora firmado por esta Corte. Ademais, evidentemente, a consolidação desta tese na presente oportunidade não alcança atos anteriormente praticados em entendimento diverso.”

61. A análise e conclusão de que o patrocinador Associação das Pioneiras Sociais – APS deve ser enquadrada no limite paritário constitucional não é linear e óbvia, assim como não foi para o Sistema S. O parecer da então Secretaria de Previdência Complementar – SPC, órgão que antecedeu a Previc, data de 2005. E o voto do TCU, que padronizou o entendimento para todas as instituições do Sistema S, foi publicado em 2021.

62. Portanto, não há justificativa para retroagir tal entendimento, devendo este ser aplicado a contar do próximo plano de custeio relativo ao Plano de Benefícios Sarahprev.

63. Não se está aqui a mudar entendimento, mas sim a analisar concretamente uma situação. Compete à Previc, no seu mister, analisar a legalidade do funcionamento das entidades fechadas. E dentro desta perspectiva, se está a pontuar que o patrocinador privado, por exercer suas atividades com recursos do orçamento da União, deve observar o limite paritário das contribuições, conforme entendimento cogente de decisão do TCU e decisões análogas da Justiça Federal (aqui não detalhadas, por redundância).

64. Ademais, a própria Dilic, quando da análise da alteração do Plano Sarahprev, apontou a questão da paridade contributiva. Embora não tenha desenvolvido este aspecto como agora, analisou o instrumento contratual sob esta ótica.

65. Não há que se falar em decadência quanto ao enquadramento no limite paritário das contribuições normais dos entes públicos para a previdência complementar, previsto na Constituição Federal. O Supremo Tribunal Federal-STF já firmou jurisprudência e orientação de que, diante de desrespeito à Constituição, não ocorre a decadência. O mesmo com o Superior Tribunal de Justiça – STJ, para quem as situações inconstitucionais não se submetem ao prazo decadencial de cinco anos previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, não havendo que se falar em convalidação pelo mero decurso do tempo.³

66. O Regulamento do Plano de Benefício não é expresso quanto ao descumprimento da paridade. Pelo contrário, deixa a cargo do plano de custeio anual a definição global do repasse, instrumento este mutável por essência, dada a obrigação de atender a cobertura integral dos compromissos assumidos pelo plano de benefícios.

67. A adequação do repasse patronal a contar do futuro plano de custeio é correta, possível e não afronta situações constituídas anteriormente, nos termos do art. 23 da LINDB:

“Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.”

68. Assim, as contribuições pretéritas do patrocinador não precisam ser revistas. Mas as contribuições futuras devem se adequar ao parâmetro aqui consensado.

III - Conclusão

69. Diante de todo o exposto, conclui-se:

- A Associação das Pioneiras Sociais – APS, patrocinadora instituidora do Sarah Previdência Fundo de Pensão dos Empregados da Associação Pioneiras Sociais, é pessoa jurídica de direito privado, criada por lei própria, classificada como serviço social autônomo, com o objetivo de prover assistência à saúde conforme contrato de gestão firmado com o poder público e financiada com recursos orçamentários do Ministério da Saúde.

- Devido a esta configuração e tendo por premissa os mesmos fundamentos jurídicos da decisão do TCU que analisou o enquadramento das entidades do Sistema S ao previsto no §3º do art. 202 da Constituição Federal - CF, a Associação das Pioneiras Sociais – APS deve observar o limite paritário no repasse para a entidade fechada de previdência complementar, no sentido de que sua contribuição normal não pode exceder a dos participantes vinculados ao plano de benefícios, em resposta ao quesito ‘a’ da consulta.

- Caberá à Sarah Previdência avaliar a melhor forma de se adequar ao previsto no art. 202, §3º da CF, considerando as regras previstas no seu Regulamento, observando o cumprimento do comando constitucional a contar do próximo plano de custeio anual relativo ao Plano de Benefícios Sarahprev, em resposta aos quesitos ‘b.1’ e ‘b.2’.

70. São estas as considerações que se julga pertinentes acerca da consulta jurídica.

À consideração superior.

Brasília, 26 de junho de 2025.

Fernanda Mandarino Dornelas
Procuradora Federal
Coordenadora-Geral de Estudos e Normas

¹ ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. Ed. Método, 20ª Edição, 2012

² ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. Ed. Método, 20ª Edição, 2012

³ REsp 1799759/ES, Rel. Ministro HERMANN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/04/2019, DJe 29/05/2019; MS 20033/DF, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 27/03/2019, DJe 01/04/2019; RMS 51398/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/03/2019, DJe 28/03/2019.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 44011004980202522 e da chave de acesso 68d3c8fa



Documento assinado eletronicamente por FERNANDA MANDARINO DORNELAS, 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 2674998415 e chave de acesso 68d3c8fa no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDA MANDARINO DORNELAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 26-06-2025 15:21. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA
COMPLEMENTAR
CHEFIA DA PROCURADORIA

DESPACHO n. 00127/2025/CHEF/PFPREVIC/PGE/AGU

NUP: 44011.004980/2025-22

**INTERESSADOS: SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR - PREVIC E
OUTROS**

ASSUNTOS: PREVIDÊNCIA PRIVADA

1. Aprovo o Parecer nº 07/2025/CGEN/PFPREVIC/PGF/AGU.
2. Encaminhe-se à Diretoria de Fiscalização e Monitoramento, para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

Brasília, 26 de junho de 2025.

LEANDRO SANTOS DA GUARDA
Procurador-Chefe
Procuradoria Federal Especializada junto à Previc

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 44011004980202522 e da chave de acesso 68d3c8fa



Documento assinado eletronicamente por LEANDRO SANTOS DA GUARDA, 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 2683446601 e chave de acesso 68d3c8fa no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEANDRO SANTOS DA GUARDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 26-06-2025 17:41. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
