

Incompatibilidade da Solidariedade Civil na Previdência Complementar para Entes Públicos¹

Resumo

Este artigo investiga as distinções entre **solidariedade atuarial**, **mutualismo operacional** e **solidariedade civil** no âmbito da previdência complementar, focando nos impactos para patrocinadores públicos. A partir de uma análise normativa, doutrinária, atuarial e jurisprudencial — especialmente a Constituição Federal, a Lei Complementar nº 109/2001 e precedentes do Tribunal de Contas da União (TCU) —, o estudo evidencia que, enquanto a solidariedade atuarial e o mutualismo operacional são essenciais e compatíveis com a lógica dos sistemas previdenciários, a solidariedade civil, quando aplicada a entes públicos, revela-se incompatível com a regra constitucional da **paridade contributiva**. Propõe-se como solução, a adoção de um grupo de custeio único fundamentado na solidariedade atuarial e no mutualismo, com a exclusão da solidariedade civil para os entes públicos.

Palavras-chave: Previdência Complementar; Solidariedade Atuarial; Solidariedade Civil; Mutualismo; Paridade Contributiva.

Introdução

A previdência complementar brasileira, regulamentada principalmente pela Lei Complementar nº 109/2001, opera com base em diversos princípios técnicos e jurídicos que asseguram a sustentabilidade dos planos de benefícios e a proteção dos participantes. Entre eles, destacam-se conceitos fundamentais como **solidariedade atuarial**, **solidariedade civil** e **mutualismo**, que, embora relacionados, possuem naturezas e aplicações distintas.

¹ **Alano Roberto Santiago Guedes** é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), carreira de gestor do serviço público federal. Atualmente, exerce o cargo de Coordenador-Geral de Previdência Complementar na Secretaria de Governança das Empresas Estatais (Sest). Com formação multidisciplinar em Direito e Engenharia Civil, possui quatro MBAs em áreas estratégicas: Gestão Pública, Previdência Complementar, Avaliação de Ativos e Gestão Atuarial. Sua experiência inclui passagens por órgãos decisórios como o Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC) e a Câmara de Recursos da Previdência Complementar (CRPC), além da atuação em conselhos fiscal e de administração de empresas estatais.

Luís Ronaldo Martins Angoti é Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, com 28 anos de experiência no serviço público. Atualmente Conselheiro Deliberativo da Funpresp, consolidou *expertise* em governança, gestão, regulação, controles internos e gestão de riscos em Fundos de Pensão. Sua trajetória inclui funções estratégicas na PREVIC (licenciamento, supervisão, fomento, auditoria), na Funpresp e, atualmente, na Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. Autor de diversos artigos sobre o Previdência Complementar, além de coordenar estudos no setor. É Profissional Certificado pelo ICSS, Membro do IPCOM e ex-Membro da Comissão de Previdência Complementar da OAB-DF.

A compreensão adequada desses institutos é essencial, especialmente em planos multipatrocinados envolvendo entes públicos e privados. Nesses casos, a paridade contributiva impõe limitações específicas estabelecidas pelo artigo 202, § 3º da Constituição Federal.

1. Solidariedade Atuarial: Definição e Características

A solidariedade atuarial é o princípio fundamental que rege o compartilhamento coletivo de riscos em sistemas de seguros e previdência, baseando-se em cálculos estatísticos e probabilísticos. Materializa-se pela unificação de massas de participantes, diluindo riscos individuais em um coletivo maior e permitindo que eventos de baixa probabilidade, mas de alto impacto financeiro, sejam suportados pelo conjunto.

Na prática, a solidariedade atuarial opera por meio do compartilhamento de riscos, em que cada participante contribui proporcionalmente ao seu perfil de risco calculado atuarialmente, alimentando um fundo comum destinado ao pagamento de benefícios. Sua base matemática reside na lei dos grandes números e na teoria da probabilidade, que permite prever com maior precisão os custos agregados em relação aos individuais.

Um benefício previdenciário com custeio determinado atuarialmente tem seu financiamento calculado com base em modelos matemáticos que projetam, a partir de premissas biométricas (como mortalidade, invalidez e longevidade) e econômicas (inflação, rentabilidade dos ativos, crescimento salarial), o montante de contribuições necessárias para garantir o pagamento dos benefícios futuros. O modelo busca o equilíbrio financeiro e atuarial do plano no longo prazo, prevenindo déficits decorrentes de subestimativa de custos ou má precificação dos riscos. Dessa forma, a solidariedade atuarial não implica responsabilidade jurídica integral entre os membros do grupo, mas a formação de uma massa coletiva na qual os riscos são diluídos por critérios probabilísticos, e cada participante contribui proporcionalmente ao custo estimado de seus próprios riscos, considerando o comportamento do grupo.

Caracteriza-se pela equivalência atuarial entre contribuições e benefícios esperados, considerando fatores como idade, sexo, mortalidade, invalidez e expectativa de vida. Diferentemente de outros tipos de solidariedade, sua natureza é eminentemente técnica e estatística, buscando o equilíbrio matemático entre receitas e despesas do sistema.

2. Mutualismo Operacional: Fundamentos e Aplicação

O mutualismo operacional é uma técnica de estruturação de produtos baseada na cooperação entre participantes para compartilhamento de custos e riscos, com ênfase na reciprocidade e rateio coletivo. Historicamente, suas raízes remontam às corporações de ofício medievais, confrarias religiosas e sociedades de socorro mútuo, que já praticavam formas primitivas de seguro coletivo por meio de fundos comuns.

Diferentemente do mutualismo organizacional, que enfatiza propriedade e gestão democrática pelos participantes, o mutualismo operacional foca na técnica de rateio solidário e no compartilhamento de custos dentro do grupo, podendo ser aplicado inclusive em estruturas com gestão profissional ou terceirizada.

No campo previdenciário, o mutualismo operacional manifesta-se pelo compartilhamento de riscos entre participantes em fundos comuns, rateio coletivo de custos e técnicas de agregação de riscos. Fornece a base técnica e ética para sistemas de proteção coletiva, justificando operacionalmente o compartilhamento de riscos e recursos entre participantes.

3. Solidariedade Civil: Conceito Jurídico

A solidariedade civil, disciplinada pelos artigos 264 e seguintes do Código Civil brasileiro², é um instituto jurídico das obrigações em que múltiplos devedores respondem integralmente por uma mesma dívida. Cada devedor solidário pode ser compelido ao pagamento da totalidade da obrigação, independentemente de sua participação proporcional na origem do débito.

Suas características essenciais incluem:

- A responsabilidade integral de cada devedor pela dívida total;
- O direito de regresso contra os demais codevedores após o pagamento;
- A unidade da prestação;
- Seu caráter excepcional, existindo apenas quando expressamente prevista em lei ou contrato.

Diferentemente dos institutos anteriores, a solidariedade civil não se fundamenta em critérios técnicos, estatísticos ou cooperativos, mas em disposições legais ou contratuais que criam vínculos jurídicos específicos entre os devedores. Sua finalidade precípua é proteger o credor, assegurando-lhe múltiplas possibilidades de satisfação de seu crédito.

No contexto previdenciário, a solidariedade civil entre patrocinadores significa que qualquer um deles pode ser responsabilizado pelo pagamento integral das obrigações atribuídas ao conjunto de patrocinadores, resguardado o direito de regresso. Importante ressaltar que essa responsabilidade se limita à parcela do déficit ou obrigação atribuída aos patrocinadores como categoria, não se estendendo às parcelas devidas por participantes e assistidos.

Quando aplicado em convênios de adesão multipatrocinados, a solidariedade civil decorre de cláusula contratual expressa que estabelece essa modalidade de responsabilização entre os entes patrocinadores, constituindo garantia adicional para a entidade fechada de previdência complementar na cobrança de contribuições e equacionamento de déficits.

4. Análise Comparativa: Diferenças e Semelhanças

4.1. Semelhanças

A solidariedade atuarial e o mutualismo operacional compartilham características fundamentais que os distinguem da solidariedade civil. Ambos pressupõem um grupo que

² Art. 264. Há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda.

Art. 265. A solidariedade não se presume; resultar da lei ou da vontade das partes.

se organiza voluntariamente para enfrentar coletivamente situações que seriam individualmente insuperáveis ou economicamente inviáveis.

Possuem uma importante dimensão social, promovendo proteção coletiva e redução de vulnerabilidades individuais por meio do compartilhamento proporcional de riscos e custos. Fundamentam-se na cooperação e reciprocidade entre participantes, buscando beneficiar todo o coletivo pela unificação de esforços e recursos.

Por outro lado, a solidariedade civil distingue-se substancialmente desses institutos por ser um mecanismo jurídico de garantia ao credor, não de proteção coletiva ao grupo de devedores. Sua finalidade é assegurar o pagamento integral da obrigação, independentemente da organização voluntária ou cooperação entre os devedores solidários.

4.2. Diferenças Fundamentais

Elemento	Solidariedade Atuarial	Mutualismo Operacional	Solidariedade Civil
Natureza	Técnica, estatística e atuarial	Metodológica e operacional	Jurídica e obrigacional
Base	Probabilidade e estatística	Técnica de rateio e cooperação	Lei ou contrato
Responsabilidade	Proporcional ao risco e ao custo atuarial dos benefícios	Compartilhamento coletivo	Integral (cada devedor responde pelo todo)
Origem	Modelagem atuarial e cálculo dos benefícios futuros	Organização coletiva para rateio	Disposição legal ou contratual

5. Campos de Aplicação

A solidariedade atuarial e o mutualismo operacional são fundamentos técnicos essenciais em todos os sistemas de previdência e de seguros estruturados sob lógica coletiva (públicos ou privados, monopatrocinados ou multipatrocinados). Esses conceitos são inerentes ao próprio modelo de compartilhamento de riscos, rateio de custos e proteção financeira mútua que caracteriza a previdência e os seguros em sua essência.

Solidariedade Atuarial

Aplica-se amplamente em sistemas de:

- previdência social (Regime Geral de Previdência Social – INSS);
- regimes próprios de previdência dos servidores públicos (RPPS);
- seguros (vida e saúde);
- previdência privada (aberta e fechada);

- fundos de pensão; e
- sistemas de seguridade social em geral.

Na previdência complementar, a solidariedade atuarial está presente em planos monopatrocinados e multipatrocinados, manifestando-se pela constituição de uma **massa coletiva** de participantes na qual os riscos demográficos e financeiros são compartilhados e diluídos por critérios técnicos e atuariais. Permite que eventos de risco (mortalidade, invalidez e longevidade) sejam suportados coletivamente, promovendo o equilíbrio financeiro e atuarial do plano.

Por outro lado, a **segregação de massas** e os **grupos de custeio**³ vão em direção oposta, pois visam identificação, reconhecimento e tratamento de grupos específicos de participantes ou assistidos, denominados "**submassas**", dentro de um mesmo plano de benefícios.

O **Grupo de custeio (submassa)** é uma forma de gerenciar a diversidade interna de riscos e custos dentro de um plano existente, buscando a equidade e a sustentabilidade por meio de cálculos diferenciados.

³ Na previdência complementar brasileira, os conceitos de **Segregação de Massa** e **Grupo de Custeio** (que se manifesta por meio das **submassas**) são fundamentais para a gestão de riscos e a sustentabilidade dos planos de benefícios, operando em níveis distintos, porém complementares.

A **Segregação de Massa**, regulamentada pela Resolução CNPC nº 30, de 2018, constitui um processo formal e estrutural que culmina na separação de grupos de participantes e assistidos de um plano de benefícios em diferentes planos ou patrimônios, cada um dotado de sua própria estrutura atuarial e financeira. Seu propósito primordial abrange a proteção da parte saudável de um plano contra eventuais problemas financeiros de outros grupos, como aqueles em processo de extinção ou com elevados déficits atuariais. Adicionalmente, permite o equacionamento de déficits de forma mais direcionada, evitando onerar indiscriminadamente todo o universo de participantes, e visa refletir a descontinuidade de vínculos ou a acentuada diferença de perfis atuariais entre grupos distintos que, anteriormente, estavam artificialmente unificados. Como consequência direta, os grupos segregados passam a ter autonomia financeira e atuarial, o que possibilita a adoção de regras distintas para contribuição, benefícios e gestão de ativos para cada nova massa. Essa separação inerente à Segregação de Massa é de natureza jurídica, patrimonial, estrutural e legal, resultando na criação de entidades ou patrimônios distintos.

Por outro lado, o **Grupo de Custeio** é uma metodologia ou critério atuarial empregado dentro do mesmo plano de benefícios para agrupar participantes e assistidos com características semelhantes, justificando um tratamento diferenciado no cálculo de suas contribuições e/ou benefícios. O conceito de submassa, regulamentado pela Resolução CNPC nº 24, de 2016, atua como o mecanismo de identificação e gerenciamento desses grupos de custeio. Seus objetivos incluem assegurar a equidade contributiva, garantindo que as contribuições de cada participante reflitam de forma mais precisa o custo atuarial associado ao seu perfil de risco e ao do seu grupo. Visa também uma gestão mais granular de riscos, permitindo o monitoramento detalhado e a identificação de tendências e necessidades específicas de financiamento para cada segmento. Adicionalmente, oferece transparência na alocação de custos entre os diversos perfis de participantes, mesmo que todos permaneçam no mesmo plano juridicamente. Os participantes podem ser segmentados em grupos de custeio (submassas) com base em critérios variados, como data de ingresso no plano, modalidade de benefício (Benefício Definido – BD, Contribuição Definida – CD), patrocinador de origem (em planos multipatrocinados), ou características demográficas específicas. A consequência direta é a possibilidade de aplicação de diferentes alíquotas de contribuição ou bases de cálculo para cada grupo de custeio, mesmo que o plano mantenha sua unidade jurídica. A separação, neste cenário, é predominantemente de natureza atuarial-financeira.

A relação entre **Segregação de Massa** e **Grupo de Custeio** reside na sua interligação funcional: a existência de submassas (grupos de custeio) com perfis atuariais muito distintos ou com problemas financeiros persistentes que não podem ser resolvidos de forma satisfatória apenas com o gerenciamento interno pode, eventualmente, levar à necessidade de uma Segregação de Massa formal. Nesse contexto, a gestão via grupo de custeio pode ser considerada um precursor de uma segregação de massa mais estrutural e legal, que se torna indispensável quando as ferramentas de gestão interna não são mais suficientes para garantir a sustentabilidade e a equidade do plano de previdência complementar.

A **segregação de massa**, por sua vez, é uma intervenção mais drástica, que formaliza essa separação em um nível jurídico e patrimonial, geralmente quando a diversidade interna se torna insustentável para a unidade do plano ou quando há a necessidade de proteger grupos específicos de cenários adversos.

Mutualismo Operacional

Manifesta-se como princípio metodológico e operacional que fundamenta o funcionamento de sistemas de proteção coletiva, tais como seguros em grupo com rateio coletivo, consórcios, fundos comuns de risco, previdência social, previdência complementar (aberta e fechada), associações de socorro mútuo e demais modelos cooperativos. Na previdência complementar multipatrocinada, o mutualismo operacional assume função relevante na definição de regras para unificação de massas e compartilhamento de custos entre diferentes patrocinadores, servindo como fundamento técnico para a adoção de **grupos de custeio único**. Contudo, não se limita aos planos multipatrocinados, estando presente sempre que há organização coletiva para diluição de riscos e rateio de custos, independentemente do número de patrocinadores.

Solidariedade Civil

Por sua vez, a solidariedade civil é um instituto jurídico da seara obrigacional, aplicável quando há disposição legal ou contratual que atribui a dois ou mais devedores a responsabilidade solidária pela totalidade de uma obrigação. No âmbito previdenciário, aplica-se particularmente aos convênios de adesão multipatrocinados que contenham cláusula específica estabelecendo solidariedade civil entre patrocinadores. Nessas hipóteses, qualquer patrocinador pode ser chamado a responder pela integralidade das obrigações atribuídas ao conjunto, resguardado o direito de regresso em relação aos demais. Trata-se, portanto, de mecanismo jurídico de reforço de garantias, distinto dos princípios técnicos de compartilhamento proporcional de riscos e custos previstos no mutualismo operacional e na solidariedade atuarial.

6. Benefícios do Grupo de Custeio Único em Planos de Benefício Definido Multipatrocinados

O tratamento por meio de grupo de custeio único em planos de benefício definido multipatrocinados proporciona vantagens significativas para patrocinadores e participantes. A principal é a diluição de riscos demográficos, em que desvios em mortalidade, invalidez ou outras variáveis atuariais de um grupo são compensados pelos demais grupos, resultando em maior estabilidade dos custos previdenciários.

A economia de escala é outro benefício relevante, reduzindo custos operacionais, administrativos e de gestão de investimentos decorrentes unificação das operações. A maior previsibilidade dos resultados decorre do aumento da base atuarial, permitindo melhor aderência às hipóteses estatísticas dos cálculos.

Do ponto de vista da gestão, a unificação otimiza recursos, profissionaliza a administração e padroniza processos. Para patrocinadores menores, viabiliza o acesso a planos de previdência complementar que, individualmente, seriam economicamente inviáveis.

A estabilização de contribuições é crucial, evitando oscilações bruscas comuns em massas segregadas menores. Isso proporciona maior segurança no planejamento financeiro para patrocinadores e participantes.

7. Grupo de Custeio Único: Mutualismo Operacional e Solidariedade Atuarial

A constituição de grupo de custeio único em planos multipatrocinaados materializa simultaneamente o mutualismo operacional e a solidariedade atuarial, não implicando necessariamente solidariedade civil entre os patrocinadores.

O mutualismo operacional fundamenta a decisão técnica de unificar as massas de participantes de diferentes patrocinadores em um fundo comum, estabelecendo a base conceitual para o compartilhamento coletivo de custos e riscos. Esse instituto justifica, operacionalmente, a criação do grupo único como método eficiente de proteção coletiva.

A solidariedade atuarial operacionaliza tecnicamente essa unificação, determinando que os cálculos considerem todos os participantes como uma massa homogênea para fins de determinação de custos e contribuições. Manifesta-se por meio do compartilhamento proporcional de riscos demográficos, unificação das premissas atuariais e rateio entre patrocinadores baseado em critérios técnicos e estatísticos previamente estabelecidos.

Essa distinção é crucial: nem o mutualismo operacional nem a solidariedade atuarial geram, por si sós, responsabilidade civil integral entre patrocinadores. Cada patrocinador mantém responsabilidade proporcional às suas obrigações, calculadas atuarialmente conforme sua participação na massa unificada, salvo disposição contratual expressa que estabeleça solidariedade civil.

8. Paridade Contributiva em Patrocinadores Públicos

O artigo 202, § 3º da Constituição Federal estabelece uma limitação fundamental para entes públicos patrocinadores de planos de previdência complementar:

"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."

Este mandamento constitucional, conhecido como princípio da paridade contributiva, institui um teto máximo para contribuições de entes públicos, impedindo que contribuam mais que seus respectivos participantes. A regra aplica-se a contribuições normais e extraordinárias, conforme jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União.

O TCU, em decisões como a do Acórdão nº 1323/2024-Plenário, esclareceu que a paridade contributiva exige contemporaneidade razoável entre contribuições de segurados e patrocinadores públicos (paridade temporal), vedando situações em que o ente público antecipe contribuições extraordinárias sem a devida contrapartida dos participantes.

Esta limitação constitucional impacta diretamente a estruturação de planos multipatrocinados envolvendo entes públicos, exigindo cuidados especiais na redação de convênios e regulamentos para assegurar a conformidade constitucional.

9. Incompatibilidade entre Solidariedade Civil e Paridade Contributiva

A solidariedade civil prevista no modelo padrão de convênio de adesão da Previc, quando aplicada integralmente a patrocinadores públicos, apresenta incompatibilidade fundamental com o princípio da paridade contributiva. Isso ocorre porque a solidariedade civil poderia compelir o patrocinador público ao pagamento integral de obrigações atribuídas ao conjunto de patrocinadores, potencialmente excedendo o limite constitucional.

Essa incompatibilidade é evidente, sobretudo, em equacionamento de déficits, em que a solidariedade civil poderia obrigar o ente público a contribuir com valor superior ao devido proporcionalmente por seus participantes, violando diretamente a Constituição Federal.

Embora o modelo padrão da Previc disponibilize opções para que os patrocinadores escolham entre estabelecer ou não a solidariedade civil, esta é incompatível com as especificidades constitucionais da paridade contributiva aplicável aos entes públicos. Tal incompatibilidade pode gerar:

- Invalidade (parcial ou total) do convênio;
- Potencial responsabilização dos gestores públicos envolvidos.

A solução técnica adequada para convênios com entes públicos é adotar a inexistência de solidariedade civil, valendo-se da opção disponibilizada pelo modelo padrão da Previc. Assim, o plano deve ser estruturado por solidariedade exclusivamente atuarial, que é plenamente compatível com a paridade contributiva.

10. Conclusão

A análise demonstrou a distinção crucial entre solidariedade atuarial, mutualismo operacional e solidariedade civil na previdência complementar, especialmente em planos multipatrocinados que envolvem entes públicos. Constatou-se que a solidariedade atuarial, operacionalizada pelo mutualismo, é o pilar técnico essencial para a diluição de riscos e a viabilidade dos sistemas previdenciários. Por outro lado, a solidariedade civil representa um instituto jurídico de garantia ao credor, desvinculado dos cálculos atuariais.

Os conceitos de grupo de custeio e segregação de massa são complementares, ambos buscando sustentabilidade e equidade. O grupo de custeio é uma ferramenta de gestão interna e contínua do plano, enquanto a segregação de massa é uma intervenção estrutural aplicada quando a gestão por grupos de custeio se torna insuficiente.

Para patrocinadores públicos, a solidariedade civil é incompatível com o princípio constitucional da paridade contributiva (Art. 202, § 3º da CF), podendo acarretar invalidade (parcial ou total) do convênio de adesão e responsabilização dos gestores públicos. A solução reside, portanto, na adoção de um grupo de custeio único baseado exclusivamente

na solidariedade atuarial, garantindo a eficiência do plano e a conformidade legal, com a necessária exclusão da solidariedade civil para esses entes.