

Por Alexandre Sammogini

Quais as possibilidades de atuação do TCU em relação ao sistema fechado de previdência complementar? Pode o órgão de controle externo da Administração Pública fiscalizar diretamente as entidades fechadas de previdência complementar – conhecidos como fundos de pensão – que recebem patrocínio de empresas estatais?

No Acórdão 573/2006, leading case da matéria, ficou decidido que o TCU é competente para fiscalizar diretamente as entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas pelo poder público, pelas sociedades de economia mista e empresas públicas federais.

O Tribunal voltou a debater a questão no Acórdão 3.133/2012, em que apreciou consulta do então ministro de Estado da Previdência Social, e decidiu, em caráter vinculante, que (i) os recursos que integram as contas individuais dos participantes das EFPC são considerados de caráter público; e que (ii) a competência constitucional do TCU para fiscalizar a aplicação de recursos pelas EFPC, direta ou indiretamente, não elide nem se sobrepõe a outros controles previstos no ordenamento jurídico.

Na prática, a corte tem se debruçado sobre os resultados dos investimentos realizados pelos fundos, com olhar no retrovisor, e apontado erros, identificado prejuízos e sancionado responsáveis. Trata-se, portanto, de um controle de primeira ordem, concorrente, paralelo, e potencialmente conflitante, ao das instâncias especializadas.

Os fundos de pensão não integram a Administração Pública e se sujeitam a uma sofisticada rede de controles específicos, integrada pelo Conselho Nacional de Previdência Complementar, enquanto órgão regulador, pela Superintendência de Previdência Complementar, com competência fiscalizatória e sancionatória, além de terem o dever de observar diretrizes do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central. Submetem-se, ainda, à supervisão exercida pelos entes patrocinadores, no caso as empresas estatais.

Esse arranjo institucional é estruturado pelas Leis Complementares 108 e 109, e pela Lei 12.154/2009, com fundamento no art. 202 da Constituição Federal, e não preveem fiscalização pelo TCU. Nesse contexto, cabe ao TCU um controle indireto, uma vez que dirigido às empresas estatais patrocinadoras, que, enquanto integrantes da administração pública federal indireta, são indubitavelmente unidades jurisdicionadas do Tribunal.

O controlador de contas reconhece que as entidades fechadas de previdência complementar que recebem patrocínio de empresas estatais não fazem parte da administração pública, mas considera que seriam alcançadas por sua jurisdição porque supostamente administram recursos públicos, inclusive porque os patrocinadores podem ser chamados a equacionar eventuais déficits (art. 21 da LC 109/2001).

A questão ainda não foi enfrentada de maneira direta pelo STF. A oportunidade pode estar na ADPF 817, ajuizada pela Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (Abrapp) em face da construção jurisprudencial do TCU. O STF tem sido cada vez mais chamado a decidir sobre os limites das competências do TCU, ora incentivando o ativismo do controle, ora impondo freios. A ver.

***Gustavo Leonardo Maia Pereira é Mestre em Direito pela FGV Direito SP. Pesquisador do Observatório do TCU da FGV Direito SP. Procurador Federal (AGU) na Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Ex-procurador do Estado de Goiás.**

Fonte: [Abrapp em Foco](#), em 05.07.2023.