

SEGMENTO DEBATE

ATUAÇÃO FISCALIZATÓRIA

DO TCU SOBRE EFPCs

Com avanços reconhecidos, ainda que restritos, Instrução Normativa nº 99 e suas atualizações reforçam apelo por acordo de cooperação técnica com a Previc

PAULO HENRIQUE ARANTES

O Tribunal de Contas da União (TCU) publicou no fim de março a Instrução Normativa nº 99/2025, atribuindo-lhe prerrogativas para fiscalizar as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPCs) patrocinadas por empresas estatais, especialmente quanto ao equacionamento de déficits atuariais. Assim declarou o Ministro Benjamin Zymler, relator

da norma: “O regulamento busca implementar a fiscalização seletiva, por amostragem, das operações com valores mobiliários, de modo a identificar eventuais desvios que possam comprometer a gestão dos fundos”. Pelo artigo 2º da IN 99, a Previc deveria encaminhar anualmente ao Tribunal, até 30 de abril, a avaliação atuarial de todos os planos de benefícios patrocinados por entes federais.

A pergunta que automaticamente emergiu da publicação da IN 99 é: o TCU não estaria se sobrepondo à Previc (Superintendência Nacional da Previdência Complementar), a quem cabe, por comando constitucional, fiscalizar as entidades? Paradoxalmente, o fato de o Tribunal participar de forma normatizada da fiscalização do sistema pode se tornar algo positivo, desde que essa atuação ocorra de modo colaborativo com a autarquia. Foi nessa direção que o TCU acabou por editar, em abril, a Instrução Normativa nº 100/2025, que determina que a Previc tenha acesso aos relatórios de acompanhamento de déficits antes do envio destes ao relator.

A medida foi vista com bons olhos, conforme atesta à Revista da Previdência Complementar, o Diretor-Superintendente da Previc, Ricardo Pena: “A IN 99, aperfeiçoada pela IN 100 a pedido da Previc, representa um avanço na atuação do TCU. É o aprimoramento dos mecanismos de controle das operações mobiliárias e financeiras praticadas pelas entidades patrocinadas por órgãos da administração pública federal”.

O Diretor-Superintendente, contudo, ressalta que o cenário ideal só será alcançado com a formalização de um acordo de cooperação técnica entre Previc e TCU, “visando o estabelecimento de um protocolo de trabalho conjunto no aperfeiçoamento da sistemática de compartilhamento de informações, levando em conta a legislação em vigor e o interesse do Estado na proteção de participantes e assistidos do regime de Previdência

Complementar operado pelas EFPCs patrocinadas com recursos públicos”.

O debate é profundo. Os fundos de pensão não integram a administração pública e seu arcabouço legal, regulatório e de supervisão não preveem a fiscalização direta do TCU. Pode, isto sim, caber ao Tribunal um controle indireto dirigido às empresas estatais patrocinadoras, as quais, na qualidade de integrantes da administração pública indireta, encontram-se na sua jurisdição.

“Eu entendo que precisa haver uma harmonização das atividades de fiscalização dos dois órgãos. Seria muito importante neste momento que a Advocacia-Geral da União assumisse a intermediação entre TCU e Previc, e estabelecesse um acordo de cooperação”, defende o Diretor-Presidente da Abrapp, Devanir Silva. Ele acredita que a IN 100 melhora a atuação do TCU, mas “falta esclarecer alguns termos relacionados à aplicação do regime sancionador, uma vez que Previc e TCU possuem ritos próprios”.

Imprecisão semântica

Na avaliação do Superintendente-Geral da Abrapp, Eduardo Lamers, a existência de dois órgãos fiscalizando o sistema gera insegurança jurídica, pois podem surgir interpretações diferentes sobre uma mesma questão. Ele lembra que, ao tomar conhecimento da Instrução Normativa nº 99, a Associação reuniu-se com Ministros do TCU para propor uma atuação harmônica, de modo a levar ao Tribunal uma fiscalização focada nas patrocinadoras públicas, cabendo à

Para a Previc, protocolo de trabalho conjunto aperfeiçoará a sistemática de compartilhamento de informações

Previc a fiscalização de primeira ordem sobre as EFPCs.

Lamers diz enxergar pontos positivos na IN 100, como a incorporação do conceito de ato regular de gestão pelo TCU. Um dos parâmetros a serem seguidos pelos membros do Tribunal é verificar se o gestor possuía capacidade técnica e se agiu com diligência no caso concreto, em cumprimento aos deveres fiduciários em relação à entidade. Outro elemento diz respeito a conferir se atuou dentro de suas atribuições e poderes, e se procedeu sem violação da legislação, do estatuto e dos regulamentos. Além disso, o TCU analisará se a tomada de decisão foi fundada na técnica aplicável, mediante decisão negocial informada, refletida e desinteressada.

A norma, contudo – eis um ponto crucial –, estabelece que o Tribunal agirá em situações excepcionais, o que, para o Superintendente-Geral da Abrapp, constitui uma imprecisão semântica. “O termo ‘excepcional’ carrega uma subjetividade bastante grande”, observa. A Abrapp rejeita que essa “excepcionalidade” venha a ser invocada sem a existência de um fato concreto a ser apurado, em prejuízo da segurança jurídica, do fomento e dos atos decisórios. “Acreditamos que o convênio de cooperação técnica seja a melhor saída para gerar uma situação harmônica de fiscalização do segmento”, reforça Lamers.

Anteriormente às INs 99 e 100, quando ocorreu ao TCU atuar sobre o sistema sem que houvesse normatização a respeito, a Abrapp ajuizou uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental junto ao Supremo Tribunal Fede-

ral – a ADPF 817 – questionando a competência do Tribunal. O STF, contudo, julgou a ação improcedente, por entender que o fato de as EFPCs não integrarem a administração pública ou não administrarem recursos públicos em sentido estrito não afasta a competência fiscalizatória da corte de contas. Para atrair a competência constitucional do TCU, entendeu o STF, basta que a gestão de recursos privados possa ocasionar a responsabilidade patrimonial da União, como ocorre com as patrocinadoras estatais.

Dever de indenização

A Instrução Normativa nº 100/2025 constitui uma moderação em relação a posicionamentos anteriores do Tribunal e uma deferência aos trabalhos da Previc e da Sest (Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais), órgão do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Porém, isso não se trata propriamente de uma excelente notícia, porque o TCU reserva para si a possibilidade de, excepcionalmente, fazer a fiscalização direta das EFPCs. Essa é a análise do advogado Flávio Martins Rodrigues, especialista no sistema.

“Havendo indícios de prejuízos relevantes em operações com valores imobiliários e desequilíbrios atuariais, o Tribunal poderá realizar ações de controle específicas diretamente na entidade, uma rotina que é da Previc”, salienta Rodrigues. Um desequilíbrio de R\$ 1 bilhão num plano de previdência que tenha R\$ 100 bilhões de reservas garantidoras corresponde a 1%, algo normal, ilustra o advogado. Mas esse valor, em

Termo “excepcional” constante da norma poderia ser acionado sem fato concreto

Especialistas questionam capacidade técnica de diferenciar perdas de prejuízos

termos absolutos, é muito elevado, podendo ser entendido como excepcional pelo TCU, levando-o a uma ação direta.

Rodrigues explica que algumas rotinas próprias do Tribunal, como as tomadas de contas especiais, podem determinar, num julgamento, o dever de indenização de prejuízos apontados. “Eventualmente, um integrante de uma EFPC pode ser punido pelo Tribunal a recompor valores de investimentos, em geral, muito elevados. Não pagos, esses valores são lançados em dívida ativa, ou seja, uma pressão muito grande sobre o gestor”, comenta.

A IN 100 abriga também o risco de disseminação de conteúdo semelhante para os Tribunais de Contas de estados e municípios, que poderão incrementar sua fiscalização sobre EFPCs patrocinadas por estatais estaduais e municipais.

Rodrigues questiona ainda a capacidade do TCU de diferenciar perdas, algo corriqueiro, de prejuízos. “A perda é uma variação de preço do ativo própria do mercado. O prejuízo é uma perda qualificada, quando a diminuição de valor deriva de um ato ilícito. Pode haver uma interpretação do Tribunal de que perdas sejam iguais a prejuízos, seguindo-se determinação de indenização”, alerta o advogado.

Erro normativo

Na sistemática das normas jurídicas, a Instrução Normativa é um instrumento que serve apenas para disciplinar procedimentos internos de órgãos da administração pública. No caso da IN 99/2025, substituída pela IN 100/2025,

o TCU adquire competências que a legislação do setor incumbiu à Previc. A argumentação é do advogado Nélio Medeiros, atuante no sistema e especialista na área regulatória. “No sistema normativo do Direito brasileiro temos por princípio que a legislação específica, que estabelece as competências da Previc, sobrepõe-se às normas gerais, no caso, as competências do TCU”, explica.

Para o advogado, o Tribunal pode verificar a correção dos planos de equacionamento de déficits do ponto de vista das patrocinadoras públicas federais. “No entanto, no que diz respeito à fiscalização direta das EFPCs na aplicação de recursos financeiros, o TCU está invadindo competências atribuídas por lei à Previc”, enfatiza.

Medeiros também demonstra preocupação com a ausência de quadros especializados e treinados para o trabalho de fiscalização de alocação e gestão de valores mobiliários no TCU, “até porque o Estado já destinou essa competência fiscalizatória a uma autarquia criada especificamente para esse fim – a Previc –, com estrutura administrativa e servidores altamente qualificados e especializados para prover essa importante e complexa tarefa”.

Para Nélio Medeiros, a IN 100 sobrepõe funções, desperdiça recursos e instaura “um ambiente de dubiedade extremamente prejudicial à segurança jurídica”, em que os mais fragilizados serão os gestores das entidades, “que eventualmente poderão até se ver na incômoda situação de cumprir ordens conflitantes”. ■