



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E CIÊNCIAS
ECONÔMICAS
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

PRISCILLA HELENA DE OLIVEIRA

**DÉFICIT NAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA
COMPLEMENTAR: da regulamentação relativa à fiscalização e à
punibilidade dos agentes**

Goiânia - GO
2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E CIÊNCIAS ECONÔMICAS

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE GRADUAÇÃO NO REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio do Repositório Institucional (RI/UFG), regulamentado pela Resolução CEPEC no 1240/2014, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei no 9.610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo dos Trabalhos de Conclusão dos Cursos de Graduação disponibilizado no RI/UFG é de responsabilidade exclusiva dos autores. Ao encaminhar(em) o produto final, o(s) autor(a)(es)(as) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação (TCCG)

Nome completo da autora: **Priscilla Helena de Oliveira**

Título do trabalho: **DÉFICIT NAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR: da regulamentação relativa à fiscalização e à punibilidade dos agentes**

2. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador) Concorda com a liberação total do documento [X] SIM [] NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante: a) consulta ao(à)(s) autor(a)(es)(as) e ao(à) orientador(a); b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo do TCCG. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro.

Obs.: Este termo deve ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Ilírio José Rech, Professor do Magistério Superior**, em 03/03/2023, às 09:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **PRISCILLA HELENA DE OLIVEIRA, Discente**, em 03/03/2023, às 17:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **3566716** e o código CRC **3A674DE7**.

Referência: Processo nº 23070.005919/2023-66

SEI nº 3566716

PRISCILLA HELENA DE OLIVEIRA

DÉFICIT NAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR: da
regulamentação relativa à fiscalização e à punibilidade dos agentes

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Ciências Contábeis da Faculdade
de Administração, Ciências Contábeis e
Ciências Econômicas da Universidade Federal
de Goiás como requisito parcial para a obtenção
do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Ilírio José Rech

Goiânia
2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Oliveira, Priscilla Helena de
DÉFICIT NAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA
COMPLEMENTAR [manuscrito] : da regulamentação relativa à
fiscalização e à punibilidade dos agentes / Priscilla Helena de Oliveira. -
2023.
XXX, 30 f.

Orientador: Prof. Ilírio José Rech.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade
Federal de Goiás, Faculdade de Administração, Ciências Contábeis
e Ciências Econômicas (FACE), Ciências Contábeis, Goiânia, 2023.

1. Previdência Complementar. 2. Supervisão. 3. Déficit . I. Rech,
Ilírio José , orient. II. Título.

CDU 657



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E CIÊNCIAS ECONÔMICAS

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Aos dezessete dias do mês de fevereiro do ano de 2023 iniciou-se a sessão pública de defesa do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) intitulado “DÉFICIT NAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR: da regulamentação relativa à fiscalização e à punibilidade dos agentes”, de autoria de PRISCILLA HELENA DE OLIVEIRA, do curso de Ciências Contábeis, da FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E CIÊNCIAS ECONÔMICAS (FACE) da UFG. Os trabalhos foram instalados pelo Prof. Dr. Ilirio José Rech – orientador (FACE/UFG)) com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Prof. Dr. Julio Orestes de Silva - membro 1 (FACE/UFG) e Me Atualpa Veloso Roriz - membro 2 (CETT/UFG). Após a apresentação, a banca examinadora realizou a arguição do(a) estudante. Posteriormente, de forma reservada, a Banca Examinadora atribuiu a nota final de 8,0 (oito) , tendo sido o TCC considerado aprovado.

Proclamados os resultados, os trabalhos foram encerrados e, para constar, lavrou-se a presente ata que segue assinada pelos Membros da Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Ilírio José Rech, Professor do Magistério Superior**, em 03/03/2023, às 15:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **ATAUALPA VELOSO RORIZ, Usuário Externo**, em 03/03/2023, às 15:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Júlio Orestes Da Silva, Professor do Magistério Superior**, em 03/03/2023, às 15:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3569263** e o código CRC **FDE56CC3**.

RESUMO

O Regime de Previdência Complementar (RPC) é um dos pilares que compõe a Previdência Social brasileira, sendo facultativo, e subdividindo-se em previdência complementar aberta e fechada. Compete à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) a fiscalização e supervisão das atividades das entidades fechadas de previdência complementar (EFPC). O trabalho tem o objetivo principal de investigar a eficiência do processo de fiscalização e supervisão das EFPC, bem como averiguar se as penalidades impostas são capazes de intimidar, com aplicação da lei penal aplicável (se houver), os gestores dos fundos de pensão, evitando-se o cometimento de crimes contra as entidades fechadas de previdência complementar. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, apresentada no formato de artigo empírico, contendo seções de introdução, relevância social e econômica dos fundos de pensão, revisão de literatura, metodologia, resultados e discussões e considerações finais. A partir dos resultados advindos da contraposição de legislações e documentos produzidos pelo Poder Público (relatórios, em regra), verificou-se que o arcabouço regulatório, em vigor, de combate à impunidade dos agentes que atentam contra as EFPC é frágil e que, associado à vulnerabilidade fiscalizatória, traz potencial risco de maximização dos déficits das entidades fechadas de previdência complementar.

Palavras-chave: Previdência Complementar. Supervisão. Déficit.

ABSTRACT

The Supplementary Pension Scheme is one of the pillars that make up the Brazilian Social Security, being optional, and subdividing into open and closed supplementary pension. It is incumbent upon the National Superintendence of Complementary Pension Plans to inspect and supervise the activities of closed supplementary pension plan entities. The main objective of the work is to investigate the efficiency of the inspection and supervision process of the closed supplementary pension plan entities, as well as to verify if the imposed penalties are capable of intimidating, with the application of the applicable criminal law (if any), pension fund managers, avoiding the commission of crimes against closed supplementary pension entities. The methodology used was bibliographical research, presented in the format of an empirical article, containing sections of introduction, social and economic relevance of pension funds, literature review, methodology, results and discussions and final considerations. From the results arising from the opposition of legislation and documents produced by the Public Power (reports, as a rule), it was verified that the regulatory framework, in force, to combat the impunity of the agents that attack the closed supplementary pension plan entities is fragile and that, associated to inspection vulnerability, brings potential risk of maximization of deficits of closed private pension entities.

Keywords: Complementary Pension. Supervision. Deficits.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 8 |
| 2 RELEVÂNCIA SOCIAL E ECONÔMICA DOS FUNDOS DE PENSÃO | 10 |
| 3 REVISÃO DE LITERATURA | 11 |
| 3.1 Conflitos de competência fiscalizatória das EFPC..... | 11 |
| 3.2 A atuação da PREVIC..... | 12 |
| 3.3 A Força-Tarefa denominada Greenfield..... | 13 |
| 3.4 Penalidades previstas no Decreto nº 4.942/2003..... | 15 |
| 3.5 Inaplicabilidade da Lei nº 7.492/86 aos crimes que envolvem EFPC..... | 16 |
| 3.6 A insegurança jurídica disposta na Lei Complementar nº 109/2001..... | 17 |
| 3.7 Propostas de alterações legislativas..... | 18 |
| 4 METODOLOGIA | 20 |
| 5 RESULTADOS E DISCUSSÕES | 22 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 24 |
| REFERÊNCIAS | 26 |

1 INTRODUÇÃO

O Regime de Previdência Complementar (RPC) compõe um dos três pilares da Previdência Social brasileira, formada, ainda, pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), e pelos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS), os dois últimos de caráter obrigatório. A previdência complementar, de caráter facultativo, subdivide-se em aberta e fechada, sendo a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), a autarquia responsável pela fiscalização e supervisão das atividades das entidades fechadas de previdência complementar (PREVIC, 2020).

A previdência complementar fechada, além de representar um instrumento de proteção adicional ao empregado, favorece a formação de poupança de longo prazo, fundamental mecanismo de ampliação da capacidade de investimento do Brasil e de diversificação das fontes de financiamento do crescimento econômico (PREVIC, 2020).

Dados divulgados pela Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP) de agosto de 2022 registraram que as entidades fechadas de previdência complementar (EFPC) contam com 2.619.870 participantes ativos, 3.730.551 dependentes e 793.272 assistidos e que o terceiro trimestre de 2022 encerrou com os ativos das EFPC superando R\$ 1,2 trilhão (o que representa 12,7% do Produto Interno Bruto brasileiro). A ABRAPP destacou, ainda, o déficit líquido de R\$ 37,4 bilhões das EFPC, sendo a solvência das entidades fechadas de previdência complementar, em razão de sua repercussão social, tema de grande relevância.

Os fundos de pensão possibilitam alavancar o desenvolvimento de um país ao canalizarem os recursos disponíveis para investimento no setor produtivo (AMARAL et al., 2004, p. 79). No mesmo sentido, Oliveira, Cioffi e Conti (2017, p. 38), ao discorrerem sobre as EFPC e os financiamento de longo prazo no Brasil, afirmaram que entre as maiores fontes institucionais de recursos para os mercados de capitais estão os fundos de pensão, que contabilizam um patrimônio consolidado representativo.

A cultura de ética nos fundos de pensão brasileiros está intimamente relacionada à penalização dos agentes (independentemente do nível hierárquico ou posição social) que violarem condutas expressamente não aceitáveis, evitando-se, assim, a sensação de injustiça (REGIANI, 2018).

Para Tossati e Casado (2018) “a constituição de mecanismos de controle e supervisão das entidades e elegibilidade dos membros para as altas administrações, seja dos fundos, ou das

entidades reguladoras” visa a proteção das EFPC de externalidades negativas (como a corrupção, por exemplo).

As fraudes envolvendo os fundos de pensão levantaram questionamentos sobre as atuais punições destinadas aos dirigentes das EFPC, visto que apesar de dezenas de casos, os responsáveis continuam sem punição (LEAL et al., 2018, p. 223).

Neste sentido o presente trabalho tem por objetivo analisar as fragilidades existentes no arcabouço regulatório de fiscalização e supervisão para a punibilidade do agente causador de danos às entidades fechadas de previdência complementar. Para alcançar o objetivo do estudo foi realizado uma análise nas principais legislações e normativos (em vigor em 31/12/2022), além de documentos produzidos por entidades públicas, que tratam da fiscalização e supervisão das EFPC e das sanções aplicáveis àqueles que causaram danos aos fundos de pensão. Foram analisadas, ainda, as propostas de alterações normativas que tramitam, atualmente, no Congresso Nacional.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica (tratada em tópico específico sobre metodologia), apresentada no formato de artigo empírico, contendo, como estrutura, introdução, importância econômica e social dos fundos de pensão, além de revisão de literatura, metodologia, resultados e discussões e considerações finais. A revisão de literatura contém 7 (sete) tópicos que tratam de: a) conflitos de competência fiscalizatória das EFPC, com menção à possibilidade de fiscalização por outros órgãos governamentais, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU); b) atuação da PREVIC, enquanto órgão de fiscalização e supervisão do regime de previdência complementar fechada; c) Força-Tarefa Greenfield, que investigou possível gestão temerária ou fraudulenta por parte dos gestores das EFPC (que apresentam déficits bilionários); d) Decreto nº 4.942/2003 que trata sobre o processo administrativo que apura a responsabilidade “por infração à legislação no âmbito do regime da previdência complementar, operado pelas entidades fechadas de previdência complementar” (BRASIL, 2003), além de tratar sobre a aplicação de penalidades administrativas; e) Lei nº 7.492/86 e sua inaplicabilidade aos crimes que envolvem EFPC; f) Lei Complementar nº 109/2001, com foco nos artigos 11, 21 e 71; g) Propostas de alterações legislativas que tramitam no Congresso Nacional. Para fins de resultados e discussões, foram comparadas a normas vigentes com as alterações propostas pelo Poder Legislativo.

A justificativa para realização da presente pesquisa encontra-se na sua contribuição, primeiramente, com o conjunto de participantes, ao discorrer acerca da legislação que trata sobre a supervisão e fiscalização das EFPC e sobre a possibilidade de punição dos gestores dos fundos de pensão no caso de cometimento de crimes contra as EFPC, possibilitando maior

participação na vigilância do destino dado aos valores entregues (por participantes e patrocinadores) para manutenção do poder aquisitivo das famílias no momento da aposentadoria. Também contribui com as entidades regulatórias por tratar sobre as previsões normativas relacionadas à punição imposta ao agente causador de danos aos fundos de pensão, bem como sobre a atuação da PREVIC no processo de fiscalização e supervisão das EFPC. Por fim, contribui com a sociedade em geral, tendo em vista a importância dos valores investidos nas EFPC, conforme dispõe a PREVIC (2020), para formação de poupança interna de longo prazo, necessária para ampliação da capacidade de investimento do Brasil e de diversificação das fontes de financiamento do crescimento econômico. Ademais, em sua grande maioria, as referências que tratam sobre a fiscalização e supervisão dos fundos de pensão, bem como sobre a possibilidade de responsabilização dos agentes causadores de danos às EFPC, encontram-se em relatórios produzidos pelo Poder Público (fora do ambiente acadêmico).

2 A RELEVÂNCIA SOCIAL E ECONÔMICA DOS FUNDOS DE PENSÃO

As EFPC, segundo Oliveira, Cioffi e Conti (2017), desempenham papel expressivo para o crescimento econômico sustentado da economia brasileira, sendo uma das maiores fontes de recursos para o mercado de capitais, contribuindo de forma relevante para o financiamento de longo prazo no Brasil. No mesmo sentido, a PREVIC (2020) discorreu acerca da importância dos fundos de pensão para formação de poupança de longo prazo, contribuindo, dessa forma, para “ampliação da capacidade de investimento do país e diversificação das fontes de financiamento do crescimento econômico”.

Amaral et al. (2004) asseverou que as EFPC, ao canalizarem seus recursos disponíveis para investimento no setor produtivo, possibilitam, mediante geração de poupança interna, o crescimento econômico e social do Brasil. Para Balera (2005), “o equilíbrio atuarial apresenta-se como um novo elemento para este cenário de atenção à ‘saúde’ financeira e econômica do plano de benefícios, pois corresponde à capacidade de projeção dos recursos financeiros necessários para a garantia dos benefícios oferecidos”.

A PREVIC (2021) assegurou que o sucesso da poupança previdenciária depende do emprego das melhores técnicas de gestão de risco, “mediante constante detecção e mitigação dos vários riscos inerentes aos fundos de pensão”, identificando a existência dos seguintes riscos: de liquidez; de mercado; de crédito; atuarial; operacional; legal e sistêmico.

Os procedimentos adotados pela autarquia com competência legal para fiscalizar as EFPC, no sentido de apurar tempestivamente as infrações cometidas pelos dirigentes e de impor

penalidades por descumprimento normativo tem a capacidade de evitar prejuízos a sociedade brasileira e ao Erário Federal (CGU, 2021)

De acordo com Tossati e Casado (2018), e Leal et al. (2017), os impactos da temeridade (ou fraude) na realização de investimentos pelos fundos de pensão, sem observância ao tripé de liquidez, segurança e rentabilidade, ocasionaram crise reputacional às EFPC, na medida em que patrocinadores, participantes e assistidos são obrigados a aumentarem seus valores de contribuição para equacionamento de desequilíbrio econômico e financeiro (ou seja, têm que arcar com os custos de falhas na gestão).

A cultura de ética nos fundos de pensão brasileiros, ainda que implementada (por meio de normas e processos), perde a credibilidade diante de eventual impunidade de seus dirigentes, nos casos de cometimento de atos faltosos (REGIANI, 2018). Desta forma, dentro do escopo da importância dos fundos de pensão ao desenvolvimento social, econômico e financeiro brasileiro, a garantia de solvência, estabilidade e permanência das EFPC é medida impositiva, tanto em benefício do trabalhador e seus dependentes quanto para evitar prejuízos ao povo brasileiro, como um todo.

3 REVISÃO DE LITERATURA

3.1 Conflitos de competência fiscalizatória das EFPC

A Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) foi criada em 2009, pela Lei nº 12.154, como autarquia de natureza especial, com a atribuição de fiscalizar e supervisionar as atividades das entidades fechadas de previdência complementar (EFPC), além de executar as políticas para o regime de previdência complementar operado pelas EFPC (Brasil, 2009). De acordo com o Relatório de Gestão Integrado (PREVIC, 2021, p. 11), a PREVIC tem como missão assegurar a higidez e confiabilidade ao sistema de previdência complementar fechada, mediante atuação na supervisão dos fundos de pensão de forma transparente, ágil e eficiente (PREVIC, 2021).

O Ementário da Procuradoria Federal junto à PREVIC, datado de 2021, ao tratar sobre o poder de supervisão da PREVIC, discorreu no sentido de a Controladoria Geral da União (CGU) não ter competência para supervisionar e fiscalizar as EFPC, ainda que existam planos de benefícios patrocinados por entes estatais, tendo em vista que as EFPC são pessoas jurídicas de direito privado e que os recursos do patrocinador, ao ingressarem na entidade de previdência privada, deixam de ser recursos públicos e passam a ser considerados recursos privados. Ademais, a incompetência fiscalizatória da CGU está, também, relacionada à existência de órgão específico com a finalidade de supervisionar o sistema (PREVIC, 2021).

Ainda conforme consta no Ementário da Procuradoria Federal junto à PREVIC (PREVIC, 2021, p. 50), a controvérsia sobre a competência do Tribunal de Contas da União (TCU) e da PREVIC, reforça o entendimento da PREVIC de que os recursos administrados por entidades fechadas têm a natureza privada a partir do momento em que são repassados às EFPC, portanto, resta caracterizada a competência da PREVIC (Lei nº 12.154/2009) relativa à fiscalização, aplicação de penalidades e expedição de instruções ao sistema de previdência complementar fechada (PREVIC, 2021).

Todavia, em 2012, ao decidir sobre o conflito de competência para fiscalização das EFPC entre TCU e PREVIC, o Tribunal de Contas da União entendeu que os recursos administrados pelas EFPC são de caráter público, competindo constitucionalmente ao Tribunal a fiscalização quanto à aplicação de recursos pelas EFPC, em especial nas hipóteses de operações que possam gerar prejuízos ao erário, sem, contudo, ferir ou sobrepor outros controles legalmente previstos, como os realizados pela PREVIC (TCU, 2012).

3.2 A atuação da PREVIC

À PREVIC, enquanto órgão de fiscalização e supervisão do regime de previdência complementar fechada, compete a determinação de padrões mínimos de segurança econômico-financeira e atuarial para preservação da liquidez, solvência e equilíbrio dos planos de benefícios das EFPC (PREVIC, 2021).

Para cumprimento de sua missão de assegurar a higidez e confiabilidade ao sistema de previdência complementar fechada, a PREVIC traçou objetivos finalísticos que compreendem: regulação e normatização; licenciamento; fiscalização e monitoramento (que se refere à área de interesse do presente trabalho); relacionamento institucional (PREVIC, 2021).

Na fiscalização e monitoramento estão inseridos os instrumentos sancionatórios que envolvem a apuração da prática de infrações, bem como a imposição de penalidades por descumprimento da legislação vigente. A PREVIC funciona como primeira instância do processo sancionador, sendo a Câmara de Recursos da Previdência Complementar (CRPC), também criada por meio da Lei Federal nº 12.154/2009, o órgão recursal colegiado (CGU, 2021; PREVIC, 2021).

A CGU, em 2021, divulgou o Relatório de Avaliação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar relativa ao Exercício de 2019, tendo concluído que os processos sancionadores da PREVIC (em primeira instância) e da CRPC (instância recursal) são morosos, o que pode acarretar prejuízos futuros à sociedade brasileira e ao Erário Nacional (CGU, 2021).

A auditoria da CGU (2021) avaliou os controles exercidos pela PREVIC e pela CRPC na tramitação dos processos sancionadores e de procedimentos que antecedem ou sucedem tais processos saneadores, trazendo como resultados a baixa taxa de recuperabilidade dos créditos oriundos das multas fixadas e a ineficácia do procedimento em razão da demora no julgamento do processo sancionador (prazo médio de 830 dias até a decisão final de segunda instância).

No Relatório de Avaliação da PREVIC, a CGU destacou ainda que a demora para conclusão do processo sancionador pode trazer instabilidade ao mercado da previdência complementar fechada decorrente do risco moral, afinal, mesmo após a constatação de irregularidades na atuação, alguns dirigentes permanecem na administração de fundos por período longo ou assumem cargos de direção de outras entidades.

Além do mais, em consonância com a CGU (2021), a morosidade mencionada se estende até a fase de cobrança administrativa e solicitação de inscrição em dívida ativa, ocasionando a falta de efetividade na aplicação da penalidade pecuniária (do valor de R\$ 2.470.680,28, relativos às multas aplicadas entre 2015 e 2019, a PREVIC recebeu, tão somente, o montante de R\$ 1.463.924,52, referentes às multas aplicadas entre 2012 e 2016).

3.3 A Força-Tarefa denominada Greenfield

O Ministério Público Federal (MPF), ao apresentar o Relatório Final de Atividades e de Execução de Plano de Ação da Força-Tarefa (FT) Greenfield, explicou que a criação da FT objetivava apurar se as causas de déficits bilionários de algumas EFPC tinham origem em ilícitos praticados. O potencial do dano às EFPC, estimado no início da operação, era de R\$ 8 bilhões de reais (MPF, 2021).

A Operação Greenfield foi deflagrada, em junho de 2016, pelo Departamento de Polícia Federal (DPF), pelo Ministério Público Federal, pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar e pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), tendo sido finalizada em novembro de 2020. Os prejuízos potenciais chegaram à estimativa de 54 bilhões de reais, sendo que, a partir de dois termos de compromisso de reparação, foi acordado o pagamento de mais de R\$ 12 bilhões de reais como ressarcimento ao Erário e aos Fundos de Pensão (MPF, 2021).

Com relação à FT Greenfield, foram extraídos os dados da petição conjunta, de busca e apreensão, feita pelo MPF e DPF (2016), com o exame de 10 casos, sendo 8 deles relativos a investimentos, possivelmente temerários ou fraudulentos (MPF, 2016), realizados pelas EFPC por meio de Fundo de Investimento em Participações (FIP), que seria o instrumento utilizado

pelos Fundos de Pensão no intuito de, indiretamente, adquirir participação acionária em empresas ou debêntures (MPF, 2016).

As aquisições de cotas do FIP, pelos Fundos de Pensão, foram precedidas de superestimação do valor da empresa (*valuations* irreais dos empreendimentos), fazendo com que as EFPC pagassem, pela aquisição da participação indireta da pessoa jurídica, valores a maior (MPF, 2016). Os casos envolveram diversas EFPC, em especial, a Fundação dos Economiários Federais (FUNCEF), Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (PREVI), Fundação Petrobras de Seguridade Social (PETROS) e Instituto de Seguridade dos Correios e Telégrafos (POSTALIS).

A atuação da PREVIC, mencionada na FT Greenfield, produziu a seguinte documentação: Relatório PREVIC do Auto de Infração nº 0002/16-01 originário do Relatório de Fiscalização PREVIC nº 11/2015 (caso FIP Cevix – FUNCEF); Relatório PREVIC do Auto de Infração nº 0023/16-73 (caso FIP OAS Empreendimentos – FUNCEF); Relatório PREVIC do Auto de Infração nº 0004/16-29 (caso FIP Enseada – FUNCEF); Relatório PREVIC do Auto de Infração nº 0001/16-31 (caso FIP Florestal – FUNCEF); Relatório de Fiscalização PREVIC nº 12/2015/ERRJ/PREVIC (caso FIP Florestal – PETROS); Nota nº 36/2016/ERSP/PREVIC (caso FIP Florestal).

Quanto aos “casos FIP”, expostos detalhadamente pelo MPF (2016), a relevância para o estudo em tela encontra-se, exclusivamente, na data dos aportes de capital da EFPC, supostamente de maneira temerária ou fraudulenta, no FIP. O objetivo é avaliar a atuação tempestiva da PREVIC na identificação de comportamento atípico nas atividades das EFPC e no direcionamento de ações que evitem (antes da materialização) ou minimizem (se materializados) os riscos.

No caso do FIP Cevix, envolvendo a FUNCEF, os aportes de capital da FUNCEF foram realizados entre dezembro de 2009 e agosto de 2010. Apesar de existirem fortes indícios de gestão temerária ou fraudulenta, envolvendo relatórios frágeis de avaliação e ausência, até a data da aprovação pela Diretoria de Investimentos, de análise de riscos das áreas técnicas responsáveis pela FUNCEF (MPF, 2016), a PREVIC somente agiu, efetivamente, no final do ano de 2015 (Relatório PREVIC do Auto de Infração nº 0002/16-01, originário do Relatório de Fiscalização PREVIC nº 11/2015).

Com relação ao caso FIP OAS Empreendimentos, a Diretoria Executiva da FUNCEF aprovou o investimento em novembro de 2013, com integralização inicial em fevereiro de 2014. Os indícios de sobreprecificação dos ativos da OAS Empreendimentos foram reforçados pelo fato de que a precificação inicial dos ativos (feita pela empresa Deloitte Touche Tohmatsu,

contratada pela FUNCEF) chegou a um bilhão de reais, sendo que, no final de 2015, a própria Deloitte concluiu que a OAS Empreendimento não tinha qualquer valor de mercado (MPF, 2016). O Relatório PREVIC do Auto de Infração nº 0023/16-73 foi expedido pela PREVIC em 2016.

A FIP Enseada recebeu aportes da FUNCEF e PETROS, com efetivação da transação em 2008 (antes, portanto, da criação da PREVIC). Os fundos perderam todo o valor investido, com comprovação da perda integral no ano de 2014 (MPF, 2016). Novamente, a PREVIC agiu, somente, em 2016 (Relatório PREVIC do Auto de Infração nº 0004/16-29).

Finalmente, entre os anos de 2009 e 2010, FUNCEF e PETROS aportaram valores no FIP Florestal (indícios de sobreprecificação). A PREVIC atuou, como nos outros casos reportados, em 2016.

Sendo a PREVIC a autarquia criada em 2009 para fiscalizar e supervisionar as atividades das EFPC, nota-se a vulnerabilidade e morosidade relacionada à supervisão e fiscalização das entidades fechadas de previdência complementar.

3.4 Penalidades previstas no Decreto nº 4.942/2003

O Decreto nº 4.942/2003 trata sobre o processo administrativo que apura a responsabilidade “por infração à legislação no âmbito do regime da previdência complementar, operado pelas entidades fechadas de previdência complementar” (BRASIL, 2003), além de tratar sobre a aplicação de penalidades administrativas.

As penalidades incluem: advertência; suspensão do exercício de atividades em entidade de previdência complementar (pelo prazo máximo de cento e oitenta dias); inabilitação, pelo prazo de dois a dez anos, para o exercício de cargo ou função em entidade de previdência complementar, sociedades seguradoras, instituições financeiras e no serviço público; multas.

No universo de 112 artigos do decreto em comento, os artigos 63 ao 110 listam infrações e penalidades aplicáveis, tendo sido selecionados 5 artigos (sobre infrações e penalidades aplicáveis) para demonstração de quão brandas são as sanções administrativas disposta na legislação.

De acordo com o artigo 80 (do Decreto nº 4.942/2003), a realização de avaliação atuarial sem observação de critérios de preservação da solvência e equilíbrio financeiro e atuarial dos planos de benefícios tem, como penalidade, multa (R\$ 15.000,00) que pode ser cumulada com suspensão pelo prazo de no máximo trinta dias.

Da mesma forma, o artigo 81 do Decreto em análise determina que está sujeito à multa (R\$ 15.000,00), que pode ser cumulada com suspensão até sessenta dias, aquele que deixar de divulgar, aos participantes e aos assistidos, informações contábeis, atuariais, financeiras ou de investimentos relativas ao plano de benefícios ao qual estejam vinculados.

O descumprimento de instruções do Conselho de Gestão da Previdência Complementar e da Secretaria de Previdência Complementar sobre as normas e os procedimentos contábeis aplicáveis aos planos de benefícios da entidade fechada de previdência complementar, sinalizado no artigo 83, é penalizado com multa de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), podendo ser cumulada com suspensão pelo prazo de até sessenta dias.

Por elevar a contribuição de patrocinador sem prévia manifestação do órgão responsável pela supervisão, pela coordenação e pelo controle de patrocinador na esfera de órgão ou entidade pública, o artigo 106 prevê advertência ou multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Finalmente, pela gravidade da infração, o ato de deixar de constituir reservas técnicas, provisões e fundos, de conformidade com os critérios e normas fixados pelo Conselho de Gestão da Previdência Complementar e pela Secretaria de Previdência Complementar, determina a sanção de multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), podendo ser cumulada com suspensão pelo prazo de até cento e oitenta dias ou com inabilitação pelo prazo de dois a dez anos.

3.5 Inaplicabilidade da Lei nº 7.492/86 aos crimes que envolvem EFPC

De acordo com Galdenzi e Salustino (2022), é equivocada a equiparação entre entidades fechadas de previdência complementar e instituições financeiras. No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça (2022), no julgamento do REsp 1.854.818/DF, decidiu ser vedada a equiparação das entidades fechadas de previdência complementar (cujo patrimônio e respectivos rendimentos são integralmente revertidos na concessão e manutenção do pagamento de benefícios, com a finalidade de proteção previdenciária dos participantes) às instituições financeiras.

Todavia, o Supremo Tribunal Federal (2021), por força do julgamento do RE 1176424/PR), julgou pela constitucionalidade do adicional de 2,5% na contribuição sobre a folha de salários a ser paga pelas instituições financeiras e demais entidades legalmente equiparáveis a elas (art. 22, § 1º, da Lei nº 8.212/91), incluindo as EFPC no rol de entidades legalmente equiparáveis as instituições financeiras. Ou seja, o STF consentiu com a

equiparação das EFPC às instituições financeiras, no que concerne à aplicação da Lei nº 8.212/91 (art. 22, § 1º).

A discussão acerca da equiparação das EFPC às instituições financeiras, dentre outras nuances, é importante para o presente trabalho em razão da possibilidade de aplicação da Lei nº 7.492/86, que define os crimes contra o sistema financeiro nacional (Brasil, 1986), aos gestores dos fundos de pensão.

A Constituição Federal (1988) traz, em seu art. 5º, XXXIX, os princípios da legalidade e da anterioridade da lei penal, segundo os quais, “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”. Ademais, a norma penal incriminadora não admite analogia (RODRIGUEZ, 2010).

Assim, a tese da inaplicabilidade da Lei nº 7.492/86 às EFPC tem como fundamentação os princípios da legalidade e da anterioridade da lei penal (art. 5º, XXXIX da Constituição Federal de 1988) e a inadmissibilidade de analogia da norma penal incriminadora, reforçada pela existência do PL nº 5.546, de 2019, que visa possibilitar que os crimes definidos na Lei nº 7.492/86, bem como as penas impostas aos agentes, possam ser aplicados aos gestores das entidades fechadas de previdência complementar.

Em suma, os desdobramentos das investigações e consequente denúncias (a exemplo da Operação Greenfield, já citada) de crimes cometidos contra as EFPC não são, *a priori*, atendidos pela aplicação, por analogia, da Lei nº 7.492/86, restando, somente, a utilização das sanções descritas no Decreto nº 4.942/2003.

3.6 A insegurança jurídica disposta na Lei Complementar nº 109/2001

A Lei Complementar nº 109 de 2001 discorre sobre o Regime de Previdência Complementar, expondo a fragilidade da regulamentação, especialmente em seus artigos 11, 21 e 71.

O artigo 11 faculta a contratação de seguro para que as entidades fechadas de previdência complementar possam assegurar os compromissos assumidos juntos aos participantes e assistidos. Faculta, também, que a garantia seja ofertada por meio de fundo de solvência. Assim, assegurar o cumprimento dos compromissos assumidos, por intermédio de contratação de seguro ou através de fundo de solvência, é uma faculdade, e não uma obrigação.

No artigo 21, a Lei Complementar permite que o resultado deficitário seja equacionado por patrocinadores, participantes e assistidos, possibilitando que tal equacionamento seja feito através do aumento do valor das contribuições, da instituição de contribuição adicional ou da redução do valor dos benefícios. Trata-se de medida rigorosa e onerosa (equacionamento

draconiano), tanto para patrocinadores, participantes e assistidos, sem a garantia de punição efetiva àqueles que deram causa ao prejuízo ou ao dano.

O artigo 71, ao excluir patrocinador, participantes e assistidos, da vedação de realizarem operações com a entidade de previdência complementar, permite a recorrência de conflitos de interesses.

3.7 Propostas de alterações legislativas

O Poder Legislativo, exercido pelo Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), tem, dentre outras, a atribuição de legislar sobre todas as matérias de competência da União (BRASIL, 1988).

No que concerne às entidades fechadas de previdência complementar, embora de natureza privada, integra o sistema protetivo do país, pelo seu papel social, ao permitir a acumulação de poupança adicional pelo trabalhador e favorecer a formação de poupança de longo prazo, fundamental mecanismo de ampliação da capacidade de investimento do Brasil e de diversificação das fontes de financiamento do crescimento econômico (PREVIC, 2020), motivo pelo qual o regime de previdência privada é regulado por lei complementar.

Com relação à Lei Complementar nº 109/2001, tramita, no Congresso Nacional, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 439/2017, que busca a alteração da referida lei, para disciplinar o processo de equacionamento de planos de previdência complementar deficitários.

A apresentação do PLP 439/2017 teve como justificativa, além da relevância econômica dos fundos de pensão, o fortalecimento do regime de previdência complementar, bem como a proteção dos interesses dos participantes e assistidos nos processos de equacionamento de planos deficitários (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017). A justificativa foi pautada no fato de que o modelo vigente de apuração e realização dos planos de equacionamento de déficits em fundos de pensão é considerado injusto porque os participantes, especialmente, são obrigados a pagar por um desequilíbrio que, na maior parte dos casos, não deram origem; são testemunhas e vítimas de diversas operações danosas ao patrimônio destas entidades; e veem-se pressionados por sucessivos e crescentes planos de equacionamento, destinando parcela crescente de suas modestas remunerações a tal destinação, sem nenhum limite legal para a amplitude desse alcance (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

O PLP 439/2017 propõe a alteração do artigo 21 da Lei Complementar nº 109/2001, sendo obrigatório o equacionamento nos casos de aspectos atuariais; variações macroeconômicas; e provisões para perda de investimentos decorrentes de outros fatores. O equacionamento é facultativo nas contingências arbitrais ou judiciais, de origem trabalhista,

societária, previdenciária ou de investimentos; e na provisão para perdas de investimentos decorrentes de atos de natureza temerária ou fraudulenta. Em qualquer dos casos de equacionamento, as contribuições extraordinárias não poderão superar a proporção máxima de 12% da remuneração bruta de participantes e assistidos.

Quanto à Lei nº 12.154/2009, que criou a Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC e estabeleceu as competências da autarquia, encontra-se, em tramitação, o Projeto de Lei (PL) 4.798/2016, que visa introduzir parâmetros adicionais de controle e de transparência nas atividades de supervisão e normatização das entidades fechadas de previdência complementar (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

A justificativa para apresentação do PL nº 4.798/2016 foi a de que, considerando a proteção aos interesses dos participantes e assistidos, a ação do Estado é imprescindível, também, na fiscalização das atividades das entidades de previdência complementar (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016). Diante disso, o PL nº 4.798/2016 busca a alteração da norma para estabelecer maiores critérios na escolha dos membros da Diretoria Colegiada da PREVIC e, ainda, dotar a autarquia de maior autonomia, inclusive financeira, assegurando a continuidade dos projetos desenvolvidos e minimizando a possibilidade de eventuais interferências políticas externas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Com relação à Lei nº 7.492/1986, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 5.546/2019 (cuja origem é o Projeto de Lei do Senado nº 312, de 2016), visando a determinação da aplicação do disposto na referida lei, “exclusivamente para fins de responsabilização penal, às entidades de previdência complementar e às unidades gestoras dos regimes próprios de previdência social” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

4 METODOLOGIA

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, em razão da necessidade de se aprofundar os estudos sobre o tema que, apesar da relevância social, é tratado, em sua grande maioria, através de relatórios produzidos exclusivamente pelo Poder Público (fora do ambiente acadêmico). A pesquisa bibliográfica foi apresentada no formato de artigo empírico.

Soares, Picolli e Casagrande (2018, p. 320) asseveram que as pesquisas bibliográficas podem assumir o formato de capítulo ou artigo completo, sendo que, quando realizada com o propósito em si mesma, a pesquisa bibliográfica assume formato de artigo empírico, contendo, geralmente, seções de introdução, revisão de literatura, metodologia, resultados e conclusões. No mesmo sentido, para Michel (2015 apud SOARES, PICOLLI e CASAGRANDE, 2018, p. 317), a pesquisa bibliográfica pode ser apenas uma fase de uma pesquisa descritiva ou experimental (tendo o levantamento bibliográfico como essência do estudo exploratório), como também pode ser uma pesquisa em si, e, neste último caso, dispensa a elaboração de hipóteses (podendo, todavia, ser orientada pela hipótese de pesquisa experimental)

Gil (2017 apud SOARES, PICOLLI e CASAGRANDE, 2018, p. 318) argumentou que a revisão bibliográfica tem o propósito de fornecer fundamentação teórica ao trabalho, bem como identificar o estágio atual do conhecimento de determinado tema, de forma que a pesquisa bibliográfica se constitui em etapa preliminar de praticamente toda pesquisa acadêmica.

Dessa forma, em uma primeira etapa, foram feitos levantamentos de referências que abordassem, como assunto, a importância da Previdência Complementar fechada, os déficits dos maiores fundos de pensão do Brasil e as possíveis fraudes envolvendo as EFPC. Em seguida, os levantamentos foram direcionados à atuação da PREVIC, enquanto autarquia responsável pela fiscalização e supervisão das entidades fechadas de previdência complementar. Finalmente, foram levantadas informações sobre a regulamentação vigente, relativa às EFPC, especialmente envolvendo a punibilidade dos agentes causadores de danos aos fundos de pensão, bem como foram pesquisadas propostas que tramitam no Congresso Nacional que visam alterar normas em vigor.

A partir da leitura crítica do conjunto inicial de referências, foram selecionados os seguintes documentos para referenciar a pesquisa em tela: Relatório de Avaliação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar Exercício 2019 (produzido pela Controladoria Geral da União – CGU), que expõe a atuação fiscalizatória da PREVIC; Representação para concessão de medidas cautelares de busca e Apreensão (Ministério Público Federal – MPF, 2016), que trata sobre os desdobramentos da Operação Greenfield e traz informações sobre os Autos de Infração expedidos pela PREVIC; Ementário da Procuradoria

Federal junto à PREVIC (2021), Planejamento estratégico PREVIC 2021-2023 (2020), Relatório de Gestão Integrado (2021) – os três últimos produzidos pela PREVIC (discorrendo sobre a atuação da autarquia); além da legislação pertinente ao tema, dentre as quais o Decreto nº4.942/2004 (que trata sobre o processo administrativo e as penalidades impostas aos responsáveis por infrações à legislação no âmbito do regime da previdência complementar, operado pelas entidades fechadas de previdência complementar), a Lei nº 7.492/1986 (que enumera os crimes contra os sistema financeiro nacional e as penas aplicáveis, buscando analisar a aplicabilidade da referida lei aos crimes cometidos contra as EFPC), e a Lei Complementar nº 109/2001 (uma análise de seus artigos 11, 21 e 71).

Também foram verificadas as propostas que tramitam no Congresso Nacional para alteração normativa da legislação que envolve a fiscalização das EFPC e a punição dos agentes em caso de atuação temerária ou fraudulenta contra fundos de pensão, tendo sido selecionados: PL 5.546/2019, que objetiva a extensão da aplicabilidade da Lei nº 7.492/86 aos fundos de pensão; PL 4.798/2016, que propõe a modificação da Lei nº 12.154/2009, para introduzir parâmetros adicionais de controle e de transparência nas atividades de supervisão e normatização das entidades fechadas de previdência complementar (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016); e o Projeto de Lei Complementar n 439/2017 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017) que busca a alteração da Lei Complementar nº 109/2001, dentre outros motivos, para disciplinar o processo de equacionamento de planos de previdência complementar deficitários.

Por fim como referência, foram analisados estudos feitos por pesquisadores na área, divulgados em artigos científicos e citados nesta pesquisa, para embasar, principalmente, a importância das EFPC no cenário brasileiro atual.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Em que pese as discussões relativas a eventuais conflitos de competência, bem como quanto à natureza dos recursos administrados pelas EFPC, a PREVIC é o órgão específico responsável, precipuamente, pela fiscalização do sistema, pela apuração e julgamento de infrações, pela aplicação de penalidades cabíveis e pela expedição de instruções e procedimentos para aplicação das normas que envolvam a previdência complementar fechada, nos termos da Lei nº 12.154/2009, em conformidade com as previsões contidas no artigo 24 da Lei Complementar nº 108/2001 e artigo 5º da Lei Complementar nº 109/2001.

Com relação à atuação da PREVIC, a análise do Relatório de Avaliação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar relativa ao Exercício de 2019 divulgado pela CGU (2021) demonstrou a morosidade no que diz respeito aos processos sancionadores, e apresentou como resultado a baixa taxa de recuperabilidade dos créditos oriundos das multas fixadas e a ineficácia do procedimento, trazendo instabilidade ao mercado da previdência complementar fechada decorrente do risco moral e asseverando a vulnerabilidade fiscalizatória da EFPC. A documentação produzida pelo Ministério Público Federal na FT Greenfield também traz como resultado a vulnerabilidade da fiscalização das EFPC por parte da PREVIC.

O Decreto nº 4.942/2003, em vigor há quase 20 (vinte) anos, sem correspondente proposta de atualização ou alteração normativa, dispõe sobre o processo e aplicação de penalidade na esfera administrativa, “por infração à legislação no âmbito do regime da previdência complementar, operado pelas entidades fechadas de previdência complementar” (BRASIL, 2003), trazendo sanções brandas.

A Lei nº 7.492/1986, que define os crimes contra o sistema financeiro nacional, é inaplicável, até o presente momento, aos crimes cometidos contra os fundos de pensão. Todavia, o Congresso Nacional, através do PL 5.546/2019, busca alterar tal norma, garantindo possibilidade de responsabilização criminal dos agentes que, de maneira temerária ou fraudulenta, causem danos às entidades fechadas de previdência complementar. Se aprovadas e sancionadas, as alterações da norma propostas através do PL 5.546/2019 darão efetividade à punição de dirigentes das EFPC, possivelmente, sendo capazes de intimidar, com aplicação da lei penal aplicável, os gestores dos fundos de pensão, inibindo, assim, o cometimento de crimes contra as entidades fechadas de previdência complementar.

Quanto à Lei Complementar nº 109/2001, a insegurança jurídica trazida nos artigos 11, 21 e 71 refere-se, respectivamente, a não obrigatoriedade da garantia de solvência por intermédio de contratação de seguro ou através de fundo de solvência; aos equacionamentos

rigorosos e que penalizam sobremaneira os participantes e assistidos, sem a garantia de punição efetiva àqueles que deram causa ao prejuízo ou ao dano; e à permissividade relativa à recorrência de conflitos de interesses.

O Poder Legislativo, com relação tão somente ao artigo 21 da Lei Complementar 109/2001, busca, através do PLP 439/2017 alterar a norma, tendo como principal contribuição a limitação (inexistente na legislação atual) das contribuições extraordinárias (destinada ao custeio de déficits), que não poderão superar a proporção máxima de 12% da remuneração bruta de participantes e assistidos. Além disso, o projeto determina que a demonstração contábil dos resultados deficitários seja decomposta em 5 fatores: aspectos atuariais; variações macroeconômicas; provisões para perda de investimentos decorrentes de outros fatores; contingências arbitrais ou judiciais, de origem trabalhista, societária, previdenciária ou de investimentos; e provisão para perdas de investimentos decorrentes de atos de natureza temerária ou fraudulenta. Os 3 primeiros fatores determinam o equacionamento obrigatório e, com relação aos 2 últimos fatores, o equacionamento é facultativo. O projeto, apesar de não solucionar totalmente a questão dos equacionamentos ao possibilitar, ainda que facultativamente, o equacionamento em caso de atos de natureza temerária e fraudulenta, diminui a insegurança jurídica de participantes e assistidos ao estabelecer que as contribuições extraordinárias não poderão superar 12% da remuneração bruta.

Por fim, o PL 4.798/2016 visa alterar a Lei nº 12.154/2009 para tentar introduzir parâmetros adicionais de controle e de transparência nas atividades de supervisão e normatização das entidades fechadas de previdência complementar (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016). Contudo, apesar de estabelecer maiores critérios na escolha dos membros da Diretoria Colegiada da PREVIC e, ainda, de alegar que tal alteração é capaz de dotar a autarquia de maior autonomia, inclusive financeira, assegurando a continuidade dos projetos desenvolvidos e minimizando a possibilidade de eventuais interferências políticas externas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016), o projeto em si é incipiente e não modifica, de maneira efetiva e direta, o fato de que a atuação da PREVIC é morosa. Isso porque o critério político (de escolha pelo Presidente da República e aprovação pelo Senado Federal) sobrepõe-se a qualquer outro, e em razão da própria fragilidade dos critérios técnicos (exigência de curso superior completo, com pelo menos cinco anos de experiência profissional ou acadêmica comprovada na área previdenciária).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa em tela se propôs a investigar a eficiência do processo de fiscalização e supervisão das EFPC, bem como averiguar se as penalidades impostas são capazes de intimidar, com aplicação da lei penal aplicável (se houver), os gestores dos fundos de pensão, evitando-se o cometimento de crimes contra as entidades fechadas de previdência complementar.

Os dados extraídos, primordialmente, do Relatório de Avaliação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar relativa ao Exercício de 2019 divulgado pela CGU (2021), demonstraram a demora para conclusão do processo sancionador, asseverando a vulnerabilidade fiscalizatória da EFPC (tendo a PREVIC como autarquia competente para fiscalizar e supervisionar as atividades das entidades fechadas de previdência complementar).

Ademais, à luz da legislação vigente, constatou-se que as sanções administrativas são deveras brandas (Decreto nº 4.942/2033), e que, por força dos princípios da anterioridade da lei penal e da legalidade, além da vedação à utilização, por analogia, de norma penal incriminadora, a Lei nº 7.492/86 é inaplicável às EFPC.

Verificou-se, também, na Lei Complementar nº 109/2001 (artigos 11, 21 e 71), a ausência de obrigatoriedade de fundo de solvência, os equacionamentos rigorosos (draconianos e que oneram, sobremaneira, patrocinadores, participantes e assistidos, sem a garantia de punição real àqueles que deram causa ao prejuízo ou ao dano) e a recorrência de conflitos de interesse.

Logo, a partir dos resultados advindos da contraposição de legislações e documentos produzidos pelo Poder Público (relatórios, em regra), verificou-se que o arcabouço regulatório, em vigor, de combate à impunidade dos agentes que atentam contra as EFPC é frágil e que, associado à vulnerabilidade fiscalizatória, traz potencial risco de maximização dos déficits das entidades fechadas de previdência complementar.

O PL 5.546/2019, que busca alterar a Lei nº 7.492/1986, se aprovado e sancionado, determinará a possibilidade de responsabilização criminal dos agentes que, de maneira temerária ou fraudulenta, causem danos às entidades fechadas de previdência complementar, sendo capaz de, possivelmente, intimidar, com aplicação da lei penal aplicável, os gestores dos fundos de pensão, inibindo, assim, o cometimento de crimes contra as entidades fechadas de previdência complementar.

Já o PLP 439/2017 que visa a alteração do artigo 21 da Lei Complementar nº 109/2001, contribuirá, se aprovado e sancionando, para diminuir a insegurança jurídica de participantes e assistidos ao estabelecer que as contribuições extraordinárias não poderão superar 12% da remuneração bruta de participantes e assistidos (atualmente, não existe limitação). Apesar

disso, o projeto não soluciona totalmente a questão dos equacionamentos ao possibilitar, ainda que facultativamente, o equacionamento em caso de atos de natureza temerária e fraudulenta.

Por fim, o PL 4.798/2016 visa alterar a Lei nº 12.154/2009 para tentar introduzir parâmetros adicionais de controle e de transparência nas atividades de supervisão e normatização das entidades fechadas de previdência complementar (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016) é incipiente e não modifica, de maneira efetiva e direta, o fato de que a atuação da PREVIC é morosa.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. Consolidado estatístico de setembro de 2022. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcglclefindmkaj/https://www.abrapp.org.br/wp-content/uploads/2022/12/Consolidado-Estatistico_09.2022.pdf. Acesso em: 1 fev. 2023.

AMARAL, Hudson Fernandes; VILAÇA, Caroline Sales Issa; BARBORA, Camila Figueiredo Marques; BRESSAN, Valéria Gama Fully. Fundos de pensão como financiadores da atividade econômica. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 2, n. 44, fev. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/gmxn3sMsPNhhXkn5xWgmphv/?lang=pt>. Acesso em: 1 fev. 2023.

ANDRADE, Maria Margarida de. Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas. São Paulo: Atlas, 2002.

BALERA, Wagner (coordenação). Comentários à Lei de Previdência Privada. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 fev. 2023.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Relatório de Avaliação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar Exercício 2019. Brasília, DF: Controladoria Geral da União, 2021. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcglclefindmkaj/https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/994090>. Acesso em: 1 fev. 2023.

BRASIL. Decreto nº 4.942, de 30 de dezembro de 2003. Regulamenta o processo administrativo para apuração de responsabilidade por infração à legislação no âmbito do regime da previdência complementar, operado pelas entidades fechadas de previdência complementar, de que trata o art. 66 da Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, a aplicação das penalidades administrativas, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4942.htm. Acesso em: 1 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009. Cria a Superintendência Nacional de Previdência Complementar - PREVIC e dispõe sobre o seu pessoal; inclui a Câmara de Recursos da Previdência Complementar na estrutura básica do Ministério da Previdência Social; altera disposições referentes a auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil; altera as Leis nos 11.457, de 16 de março de 2007, e 10.683, de 28 de maio de 2003; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L12154.htm. Acesso em: 1 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986. Define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17492.htm. Acesso em: 1 fev. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp109.htm. Acesso em: 1 fev. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp108.htm. Acesso em: 1 fev. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal (2016). Departamento de Polícia Federal. Representação para concessão de medidas cautelares de busca e Apreensão. Brasília, DF: Ministério Público Federal, 2016. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/greenfield-doc-11/view>. Acesso em: 1 fev. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei nº 5.546, de 16 de outubro de 2019. Altera a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986 (Lei dos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional), para tipificar o crime de facilitação de gestão fraudulenta ou temerária e definir os crimes de gestão fraudulenta e de gestão temerária, bem como determinar a aplicação do disposto na referida Lei, exclusivamente para fins de responsabilização penal, às entidades de previdência complementar e às unidades gestoras dos regimes próprios de previdência social. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2019]. PLS 312/2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2225510>. Acesso em: 1 fev. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.798, de 22 de março de 2016. Altera os arts. 4º, 5º, 6º e 12, da Lei n. 12.154, de 23 de dezembro de 2009, para introduzir parâmetros adicionais de controle e de transparência nas atividades de supervisão e normatização das entidades fechadas de previdência complementar. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2019]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080224>. Acesso em: 1 fev. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 439, de 1 de outubro de 2017. Altera a Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, para disciplinar o processo de equacionamento de planos de previdência complementar deficitários, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2019]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2159901>. Acesso em: 1 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Recurso Extraordinário 1176424/PR. Agravo regimental nos embargos de declaração nos embargos de declaração em recurso extraordinário. 2. Direito Tributário. 3. Contribuição previdenciária. Instituição financeira e equiparáveis. Diferenciação de alíquotas. Contribuição adicional de 2,5%. Constitucionalidade. 4. Negado provimento ao agravo regimental, sem majoração da verba honorária. Agravante: Fundação COPEL de Previdência e Assistência Social. Agravado: União. Relatora: Min. Gilmar Mendes, 02 de março de 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur441377/false>. Acesso em: 1 fev. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). Recurso Especial 1.854.818/DF. Recurso Especial - Ação revisional de contrato firmado com entidade fechada de previdência - Instância ordinária que afirmou ser a ré equiparada a instituição financeira de modo a viabilizar a cobrança de capitalização de juros pela tese do duodécuplo. Irresignação do autor. Recurso especial parcialmente provido para afastar eventual cobrança de capitalização. Recorrente: Wanderlei dos Santos Cirilo. Recorrido: Fundação de Previdência da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - FUNDIÁGUA. Relatora: Min. Maria Isabel Gallotti, 30 de junho de 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia_l=2030058&num_registro=201903831559&data=20220630&formato=PDF. Acesso em: 1 fev. 2023.

BRASIL, Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão TCU 3133/2012. Consulta. Conflito de competência para fiscalização das EFPC entre TCU e PREVIC. Inexistência. Recursos que integram as contas individuais dos participantes. Natureza jurídica de recursos públicos enquanto geridos pelas EFPC. Marco legal da atuação do TCU: Constituição Federal, Lei Orgânica, Regimento Interno, Instruções, Resoluções e decisões normativas próprias, além da legislação específica aplicável às EFPC. 21 de novembro de 2012. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2012-11-21;3133>. Acesso em: 1 fev. 2023.

GALDENZI, Patricia Bressan Linhares; SALUSTINO, Marcio Alban. Equivocada Equiparação entre entidades fechadas e instituições financeiras. Revista Consultor Jurídico, São Paulo, ago. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-30/gaudenzie-salustino-entidades-fechadas-instituicoes-financeiras>. Acesso em: 1 fev. 2023.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LEAL, Augusto Cesar; ROMEU, Gabriel Francisco Zachi; POUSO, Guilherme Oliveira; ROMANO, Gustavo Luz; ALVES, Matheus dos Santos. Os impactos da corrupção nos fundos de pensão. Revista Brasileira de Previdência, Paraná, v. 9, n. 2, p. 211-216, dez. 2018. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/previdencia/article/view/4484>. Acesso em: 1 fev. 2023.

MICHEL, Maria Helena. Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

NEPOMUCEMO, Valério. Contabilidade do capital: a entronização do capitalismo contemporâneo. Curitiba: Juruá Editora, 2021, 244 p.

OLIVEIRA, Giuliano Contento de; CIOFFI, Felipe; CONTI, Bruno de. Os Fundos de pensão e o financiamento de longo prazo no Brasil: possibilidades e limites. Revista Pesquisa e Debate, São Paulo, v. 28, n. 1 (51), jul. 2017. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/28113/23114>. Acesso em: 1 fev. 2023.

REGIANI, Tatiana. A cultura de ética nos fundos de pensão brasileiros: uma análise sobre a percepção interna das fundações. 2018. Tese (Mestre em Gestão para a Competitividade) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo,

2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/24130>. Acesso em: 1 fev. 2023.

RODRIGUEZ, Victor Gabriel. Fundamentos de Direito Penal Brasileiro: Lei Penal e Teoria Geral do Crime. São Paulo: Atlas, 2010.

SOARES, Sandro Vieira; PICOLLI, Icaro Roberto Azevedo; CASAGRANDE, Jacir Leonir. Pesquisa Bibliográfica, Pesquisa Bibliométrica, Artigo de Revisão e Ensaio Teórico em Administração e Contabilidade. Administração: Ensino e Pesquisa, v. 19, n. 2, p. 308-339, 1 maio 2018. Disponível em: <https://raep.emnuvens.com.br/raep/article/view/970>. Acesso em 17 fev. 2023

SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. Ementário da Procuradoria Federal junto à PREVIC, 2021. Brasília, DF: Superintendência Nacional de Previdência Complementar, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/previc/pt-br/publicacoes/ementario-de-pareceres-juridicos/ementario-da-procuradoria-federal-junta-a-previc-1-3.pdf/view>. Acesso em: 1 fev. 2023.

SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. Planejamento estratégico PREVIC 2021-2023, 2020. Brasília, DF: Superintendência Nacional de Previdência Complementar, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/previc/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/planejamento-estrategico/planejamento-estrategico-2021-2023.pdf/view>. Acesso em: 1 fev. 2023.

SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. Relatório de Gestão Integrado, ‡2021. Brasília, DF: Superintendência Nacional de Previdência Complementar, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/orgaos/entidades-vinculadas/autarquias/previc/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorio-anual-de-atividades>. Acesso em: 1 fev. 2023.

TOSSATI, Tatiana; CASADO, Guilherme. 6. Fundos de pensão são seguros? Uma análise das diretrizes nacionais e internacionais de segurança desta poupança previdenciária. DIGE, São Paulo, v. 3, n. 03, ago. 2018. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/DIGE/article/view/38700>. Acesso em: 1 fev. 2023.