

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 015.443/2015-9.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgão: Superintendência Nacional de Previdência Complementar.

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. AUDITORIA NO INSTITUTO DE SEGURIDADE SOCIAL DOS CORREIOS E TELÉGRAFOS (POSTALIS). DEFICIÊNCIAS NOS SISTEMAS DE GOVERNANÇA E NA SUPERVISÃO PELA PATROCINADORA E PELA SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR (PREVIC). DETERMINAÇÃO À SEGECEX PARA APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADES. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO. ARQUIVAMENTO.**

## RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução produzida pela equipe da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social – SecexPrevidência (peça 379), que contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 380 e 381):

### INTRODUÇÃO

Trata-se de solicitação do Congresso Nacional formulada pelo Presidente da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, Senador Otto Alencar (PSD/BA), mediante Ofício 102/2015/CMA-SF, de 30/6/2015 (peça 1, p. 1), que encaminhou o Requerimento 51, de 2015 (peça 1, p. 2), de sua autoria, solicitando a realização de auditoria no Instituto de Seguridade Social dos Correios e Telégrafos (Postalís).

2. Em seu requerimento, o Senador Otto Alencar considera que “a combinação de ingerência política, investimentos desastrosos e regulação frágil forma a receita perfeita para a destruição de um fundo de pensão”. Questiona, ainda, que apesar de terem sido lavrados 35 autos de infração pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), isso não foi suficiente para a autarquia decretar a intervenção na referida fundação, o que, conforme a avaliação de especialistas em direito previdenciário, já deveria ter sido realizada.

3. Além disso, também tramita neste Tribunal o TC 014.779/2015-3 que trata de SCN encaminhada pelo Presidente da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) da Câmara dos Deputados, Deputado Benjamin Maranhão (SD/PB), que mediante Ofício P.045/15-CTASP, de 17/6/2015, encaminhou o Requerimento 53 de 2015-CTASP, de sua autoria, em que “requer que a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público encaminhe solicitação de auditoria ao Tribunal de Contas da União, para apurar possíveis malversações ocorridas nos recursos do Fundo Postalís, veiculadas na imprensa”.

4. O Deputado Benjamin Maranhão justificou a solicitação com base em notícias sobre um déficit de R\$ 5,6 bilhões nas contas do Postalís, decorrente de má gestão dos recursos e cujo

equacionamento exigirá que os funcionários da ECT contribuam com significativa parcela de seus vencimentos.

5. Sendo assim, considerando que o atendimento integral da presente SCN também atenderia à solicitação encaminhada pela Câmara dos Deputados, essa Unidade Técnica propôs, no âmbito do TC 014.779/2015-3, aguardar a conclusão do presente processo, em conformidade com o art. 13 da Resolução TCU 215/2008, última parte, c/c o art. 6º do mesmo normativo.

6. Nesse sentido, por intermédio do item 9.3 do Acórdão 2.072/2015–TCU–Plenário, o Tribunal determinou à esta Unidade Técnica que junte ao TC 014.779/2015-3 cópias do relatório e da deliberação que vier a ser adotada no presente processo.

### HISTÓRICO

7. Conforme item 10 da instrução inicial (peça 10), esta Unidade Técnica considerou que os indícios de irregularidades apontavam para processos complexos, que poderiam envolver diligências e inspeções dirigidas a diversas instituições, tais como o Postalís, a Previc, o MTPS e, possivelmente, a ECT e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Nesse sentido, foi proposto que fosse autorizada auditoria com duração de 180 dias, sendo que a fiscalização deveria ser primordialmente de segunda ordem, concentrada na Previc, e, na medida do necessário, de primeira ordem, no Postalís.

8. Por intermédio do Acórdão 2.073/2015–TCU–Plenário, item 9.2, o Tribunal determinou a realização de auditoria na Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) e no Instituto de Seguridade Social dos Correios e Telégrafos (Postalís), fixando o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data da autuação deste processo, para o atendimento integral da solicitação.

9. Entretanto, conforme pronunciamento desta Unidade Técnica (peça 31), em função do grande volume de documentos a serem examinados e da redução da disponibilidade de um dos auditores da equipe, cedido em tempo parcial à CPI dos Fundos de Pensão da Câmara dos Deputados, foi proposta a prorrogação por 78 dias do prazo inicial de 180 dias, fixado no item 9.2 do Acórdão 2.073/2015–TCU–Plenário. Sendo assim, nos termos do Acórdão 122/2016–TCU–Plenário (Peça 33), o pronunciamento conclusivo sobre a matéria deverá ser encaminhado ao Gabinete do Ministro Relator destes autos até 18/3/2016.

10. A fim de subsidiar o atendimento da presente solicitação, foram realizados os seguintes procedimentos pela Equipe de Auditoria:

a) levantamento da legislação, de ações judiciais em curso, das providências já adotadas pelo Ministério Público e de notícias veiculadas na mídia referentes ao Postalís, especialmente quanto à origem, causas e composição do anunciado Déficit Atuarial de R\$ 5,6 bilhões;

b) reuniões com representantes da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), em Brasília, a fim de examinar as providências adotadas e/ou possíveis omissões dos responsáveis pela gestão e fiscalização do Postalís. Foram requisitadas cópias de todos os processos de fiscalização realizados pela Previc no Postalís desde 2009, bem como da documentação decorrente (peça 21);

c) reunião com representantes da Auditoria Interna da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), em Brasília, a fim de examinar as providências adotadas e/ou possíveis omissões dos responsáveis pela gestão e fiscalização do Postalís. Foram requisitadas cópias das seguintes informações (peça 24): relatórios de supervisão e fiscalização elaborados pela ECT na qualidade de patrocinadora do Postalís; relatórios de auditoria elaborados pela auditoria interna da ECT no Postalís, bem como pela auditoria independente contratada pelo Postalís; atas de reuniões dos Conselhos Fiscal da ECT em que houve menção ao déficit do Postalís, bem como atas de reuniões dos Conselhos Deliberativo e Fiscal do Postalís; demonstrações contábeis do Postalís, conforme divulgadas aos participantes, dos exercícios de 2009 a 2014 e do primeiro semestre de 2015; e relação dos ocupantes, com os respectivos períodos de exercício, da Diretoria Executiva e dos Conselhos Deliberativo e Fiscal do Postalís;

d) requisição de informações ao Ministério Público Federal (MPF), por intermédio de sua Ouvidoria, a fim de obter informações acerca da atuação do MPF, nas esferas penal e civil em diversos estados, quanto aos processos existentes, seus objetivos, procuradores responsáveis e demais informações disponíveis para permitir o acompanhamento dos procedimentos já adotados no âmbito do MPF e da Justiça Federal, nos casos de denúncias acatadas (Manifestação 20150057493, de 23/09/2015); e

d) análise das informações obtidas.

11. Preliminarmente ao exame técnico da matéria, destacamos, a seguir, as principais normas aplicadas e elaboramos uma breve descrição da estrutura pública responsável pela formulação de políticas, normatização e pela supervisão do sistema de previdência complementar brasileiro.

12. O art. 202 da Constituição Federal, com alterações introduzidas pela Emenda Constitucional 20, de 15/12/1998, define as normas gerais do regime de previdência complementar, bem como normas específicas para entidades com patrocinadores públicos, previstas nos §§ 3º, 4º, 5º e 6º:

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

§ 1º A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos.

§ 2º As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei.

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

§ 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada.

§ 5º A lei complementar de que trata o parágrafo anterior aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada.

§ 6º A lei complementar a que se refere o § 4º deste artigo estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.

13. A lei complementar a que se refere o caput do art. 202 da Constituição Federal, e que contém as regras gerais do sistema de previdência complementar, é a Lei Complementar 109, de 29/05/2001 e que revogou as Leis 6.435, de 15/7/1977 e 6.462, de 9/11/1977. Vale destacar que a LC 109/2001 passou a utilizar no seu texto a expressão “previdência complementar” em substituição à expressão “previdência privada” utilizada na Constituição Federal, devendo as duas expressões ser consideradas como sinônimas.

14. A norma específica responsável por regulamentar os §§ 3º, 4º, 5º e 6º do art. 202 da Constituição Federal, entre outros dispositivos, é a LC 108/2001, que prevê em seu art. 1º:

Art. 1º A relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadores de entidades fechadas de previdência complementar, e

suas respectivas entidades fechadas, a que se referem os §§ 3º, 4º, 5º e 6º do art. 202 da Constituição Federal, será disciplinada pelo disposto nesta Lei Complementar.

15. Nos termos do artigo 202 da Constituição Federal, o art. 1º da LC 109/2001 reafirma o caráter complementar, autônomo, facultativo e contratual do regime de previdência complementar:

Art. 1º O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, é facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício, nos termos do caput do art. 202 da Constituição Federal, observado o disposto nesta Lei Complementar.

16. O 3º da LC 109/2001 estabelece os objetivos da ação do Estado no que se refere à previdência complementar:

Art. 3º A ação do Estado será exercida com o objetivo de:

I - formular a política de previdência complementar;

II - disciplinar, coordenar e supervisionar as atividades reguladas por esta Lei Complementar, compatibilizando-as com as políticas previdenciária e de desenvolvimento social e econômico-financeiro;

III - determinar padrões mínimos de segurança econômico-financeira e atuarial, com fins específicos de preservar a liquidez, a solvência e o equilíbrio dos planos de benefícios, isoladamente, e de cada entidade de previdência complementar, no conjunto de suas atividades;

IV - assegurar aos participantes e assistidos o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos de benefícios;

V - fiscalizar as entidades de previdência complementar, suas operações e aplicar penalidades; e

VI - proteger os interesses dos participantes e assistidos dos planos de benefícios.

17. A Lei Complementar 109/2001, estabelece, em seu art. 4º, que as entidades de previdência complementar são classificadas em fechadas e abertas e, em seu art. 5º, que a normatização, coordenação, supervisão, fiscalização e controle das atividades das entidades de previdência complementar serão realizados por órgão ou órgãos regulador e fiscalizador, conforme disposto em lei.

18. Nos termos do art. 31 da LC 109/2001, as **entidades fechadas** são aquelas acessíveis, na forma regulamentada pelo órgão regulador e fiscalizador, exclusivamente aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas e aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, antes denominados patrocinadores, bem como aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominadas instituidores.

19. Até o advento da Lei 12.154/2009, que criou a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), as funções do órgão fiscalizador das entidades fechadas de previdência complementar (EFPC) foram exercidas, nos termos do art. 74 da LC 109/2001, pelo Ministério da Previdência Social por intermédio da extinta Secretaria de Previdência Complementar (SPC).

20. Com a edição da Lei 12.154/2009, foi criada nova estrutura pública responsável pela formulação de políticas, normatização e pela supervisão do sistema de previdência complementar. Essa nova estrutura é integrada pela Secretaria de Políticas de Previdência Complementar (SPPC), órgão responsável pela formulação das políticas de previdência complementar, pelo Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC), cuja função é regular o regime de previdência complementar, e pela Câmara de Recursos da Previdência Complementar (CRPC), à qual compete apreciar e julgar os recursos interpostos contra decisões da Diretoria Colegiada da Previc.

21. Dentre as competências previstas no art. 2º da Lei 12.154/2009, compete à Previc expedir instruções e estabelecer procedimentos para a aplicação das normas relativas à sua área de competência, de acordo com as diretrizes do CNPC.

22. Cabe destacar que no caput do art. 9º da LC 109/2001 está previsto que as entidades de previdência complementar constituirão reservas técnicas, provisões e fundos, de conformidade com os critérios e normas fixados pelo órgão regulador e fiscalizador. Entretanto, cabe destacar que o § 1º do art. 9º delegou ao Conselho Monetário Nacional a atribuição de estabelecer as diretrizes para a aplicação dos recursos correspondentes às reservas, às provisões e aos fundos de que trata o caput do art. 9º.

23. Atualmente, as diretrizes de aplicação dos recursos garantidores dos planos administrados pelas entidades fechadas de previdência complementar encontram-se na Resolução CMN 3.792/2009.

24. Além disso, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) detém competência regulatória no que tange à aplicação no segmento de investimentos estruturados (fundos de investimentos).

### **EXAME TÉCNICO**

25. A fim de facilitar a resposta ao solicitante, realizamos o exame técnico da matéria em subseções abordando os seguintes temas, aos quais, incorporamos algumas considerações conexas que consideramos relevantes: origens, causas e composição do anunciado déficit (atuarial/financeiro) de R\$ 5,6 bilhões; providências adotadas, com relação ao déficit, pelos responsáveis pela gestão do Postalís; supervisão e fiscalização sistemática da patrocinadora (ECT) das atividades do Postalís; e fiscalização da Previc sobre as atividades e a situação específica do Postalís.

#### **I – Origens, causas e composição do déficit (atuarial/financeiro) de R\$ 5,6 bilhões.**

26. A previdência complementar é um benefício opcional, que proporciona ao trabalhador um complemento da aposentadoria/pensão ao participante ou ao seu beneficiário. Os valores dos benefícios são estabelecidos nos planos de benefícios. Com base no plano de custeio, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, é estabelecido o nível de contribuição necessário à constituição das reservas garantidoras de benefícios, obrigatoriamente no regime financeiro de capitalização (Art. 18 LC 109/2001).

27. Na eventualidade de resultado superavitário das reservas matemáticas, os planos de benefícios das entidades fechadas devem constituir reserva de contingência e especial. (art. 20 da LC 109/2001). Contudo, a ocorrência de resultado deficitário nos planos ou nas entidades fechadas deve ser equacionado por patrocinadores, participantes e assistidos, proporcionalmente às suas contribuições, sem prejuízo de ação regressiva contra dirigentes ou terceiros que tenham causado dano ou prejuízo à entidade de previdência complementar (art. 21 da LC 109/2001).

28. As condições e os procedimentos a serem observadas pelas entidades fechadas de previdência complementar na apuração do resultado, na destinação e utilização de superávit e no equacionamento do déficit dos planos de benefícios de caráter previdenciário que administram estão dispostas na Resolução CGPC 26/2008, alterada pela Resolução CNPC 22, de 25/11/2015.

29. As alterações relacionadas à solvência dos planos de benefícios, recentemente introduzidas pela Resolução CNPC 22, de 25/11/2015, flexibilizou as regras para o equacionamento dos déficits dos fundos de pensão que passará a ser feito em função do tempo médio de pagamento de benefícios aos participantes de cada plano.

30. Pelas regras anteriores, o fundo teria que implementar um plano de equacionamento até o final do exercício subsequente se déficit técnico fosse superior a 10% das provisões matemáticas, ou, na apuração do terceiro resultado deficitário anual consecutivo.

31. Pela nova regra, cada plano terá que equacionar seu déficit somente se ultrapassar o Limite de Déficit Técnico Acumulado (art. 28). Além disso, com a modificação na Resolução CGPC 18/2006, também introduzida pela Resolução CNPC 22/2015, o prazo máximo para amortização do déficit foi alongado em 50%. O prazo que antes deveria ser igual à duração do passivo do plano, agora poderá se estender até uma vez e meia da duração do passivo do plano de benefícios.

32. As alterações introduzidas pelo CNPC se basearam no argumento de que grande parte dos déficits seriam apenas “conjunturais”, consequência da recessão econômica, do comportamento da Bolsa de Valores e da alta da inflação.
33. Porém, no caso específico do Postalís, a análise da estratificação do déficit, realizada por atuário externo, demonstra que a origem, as causas e grande parte da composição do Déficit Atuarial/Financeiro de R\$ 5,6 bilhões não se deve exclusivamente a fatores “conjunturais”.
34. Em resposta à solicitação encaminhada à Previc em 12/11/2015 (peça 37), no sentido de encaminhar cópia do estudo específico da situação econômico-financeira e atuarial acerca das causas do déficit e do plano de equacionamento do déficit elaborado pela Postalís (art. 28 Resolução CGPC 26/2008), bem como eventuais relatórios gerenciais elaborados pelo Previc, ECT e pelo Postalís, detalhando as origens, causas e composição do anunciado déficit de R\$ 5,6 bilhões, foi apresentado pelo Postalís o CT/PRE-239/2015, de 23/11/2015 (peça 39).
35. Nesse documento, o Postalís encaminha os estudos elaborados por atuário externo contratado, a Globalprev Atuarial, sobre a origem e a composição do déficit atuarial/financeiro do plano PBD CNPB 1981.0004-29, referente à posição de 31/12/2014.
36. Segundo a Globalprev Atuarial, o déficit acumulado até 31/12/2014 seria de R\$ 5.734.212.175,77, sendo que, deste total, R\$ 136.494.201,49 estariam sendo amortizados pela reversão do Plano de Gestão Administrativa (PGA), referentes aos valores descontados dos aportes relativos ao serviço passado (Reserva de Tempo de Serviço Anterior – RTSA).
37. Sendo assim, R\$ 5.597.717.974,28 deveriam ser equacionados por meio de Contribuições Extraordinárias dos patrocinadores, participantes e assistidos. Entretanto, com a finalidade de identificar as origens do resultado deficitário, a Globalprev Atuarial apresentou tabelas com a estratificação dos déficits acumulados nos exercícios de 2012, 2013 e 2014, discriminados por origem (financeiro ou atuarial).
38. Reproduzimos, a seguir, tabela elaborada pela Globalprev Atuarial apresentando a estratificação do déficit acumulado até 31/12/2014:

#### ESTRATIFICAÇÃO DO DÉFICIT ACUMULADO EM 2014

Discriminação	Valor (R\$)	(%)
Déficit de Origem Financeira	3.595.569.290,29	62,70%
Déficit de Origem Atuarial	2.138.642.885,39	37,30%
DÉFICIT ACUMULADO	5.734.212.175,77	100,00%

39. Segundo a Globalprev Atuarial, a parcela do resultado deficitário qualificada como de **origem financeira** seria decorrente da rentabilidade de investimentos abaixo da necessidade técnica (meta atuarial) e de provisionamentos para perdas. Já a parcela do resultado deficitário qualificada como de **origem atuarial** seria decorrente, entre outras, de atualizações cadastrais, do “descolamento” entre as hipóteses atribuídas e as ocorrências verificadas e da alteração das hipóteses sobre rentabilidade real dos investimentos. Também comporia a parcela de origem atuarial o montante referente à RTSA a amortizar, no valor de R\$ 1.086.098.362,68, cujos aportes cessaram por determinação do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST).
40. Observa-se assim que 62,7% do déficit acumulado até o exercício de 2014 verificado no Postalís, no montante de R\$ 3.595.569.290,29, foi atribuído à baixa rentabilidade de investimentos e de provisionamentos para perdas.
41. Cabe destacar que no Relatório da Auditoria Especial 2014/025 (peça 47, p. 289 - 468), a Auditoria Interna da ECT identificou as causas (conjunturais, erros ou irregularidades) das perdas ocorridas no período de 2013 a 2014 em decorrência de aplicações financeiras realizadas pelo Postalís.

42. Naquele trabalho foram selecionadas as 33 maiores perdas do Postalís que totalizaram o valor de R\$ 1.655.237.191,61. Conforme quadro constante daquele relatório de auditoria, a seguir reproduzido (peça 47, p. 298), dos 33 investimentos que contribuíram para o déficit de R\$ 2.569.355.497,38 (posição em 31/8/2014), foram selecionados os dez maiores, que alcançaram o montante de R\$ 1.375.649.774,66:

Investimentos que contribuíram para o Déficit Plano BD (período de 01/01/2013 a 31/08/2014)							Prov. %	Perdas e Variações Negativas		Nº Ord (iv)
Empresas	Ativo	Gestão	Data (i)	Taxa (ii)	Valor R\$ (iii)	Venc.		Total R\$	Causa	
FIC Serengeti	Fundo	Terceirizada	(*)	CDI 100% a.a.	(*)	(*)	(*)	(440.568.234,55)	Varição da Cota	1
FIC FIDE	Fundo	Terceirizada	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(236.792.327,33)	Varição da Cota (Fraude)	2
New Energy	CCB-F	Própria	14/12/07	IGPM+9% a.a.	88.000.000,00	25/10/27	100%	(151.567.192,20)	Provisão	3
Raesa Rio Amazonas	CCB-F	Própria	20/04/06	IGPM+10% a.a.	137.188.000,00	15/05/16	100%	(141.030.941,86)	Provisão	4
FCVS (CEF)	CCI	Própria	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(89.993.000,00)	Reprecificação	5
Mudar Master	VVI-F	Própria	10/12/10	IPCA+9% a.a.	87.939.381,30	23/08/15	75%	(84.425.088,10)	Provisão	6
FIP Multiner	Fundo	Própria	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(68.250.057,48)	Varição da Cota	7
Karmann Ghia	CCI-L	Própria	31/05/12	IPCA+9,2%	61.000.000,00	30/05/20	100%	(62.300.000,00)	Provisão	8
Laima	CCI-L	Própria	08/09/11	IPCA+10% a.a.	44.000.000,00	12/08/17	100%	(56.975.000,00)	Provisão	9
Galileo SPE	SPE	Própria	02/05/11	IPCA+8,5% a.a.	53.209.022,50	20/12/17	100%	(43.747.933,14)	Provisão	10
<b>Total</b>								<b>(1.375.649.774,66)</b>		

(\*) As informações para o preenchimento dos campos Data (i), Taxa (ii), Valor (iii), Venc. e Prov. %, tabela acima, foram solicitadas ao Postalís que, até o encerramento dos trabalhos de auditoria, não atendeu às solicitações enviadas por e-mail no dia 05/12/2014 e reiteradas no dia 29/01/2015.

(i) Data do investimento inicial, (ii) Taxa de juros contratada (iii) Valor do primeiro aporte.

43. Com relação ao atual estágio de implantação do equacionamento do déficit acumulado em 2014 pelo Postalís, destacamos, a seguir, a sua evolução e a ocorrência de diversos acontecimentos que impactaram a sua efetiva implementação, originados tanto no âmbito do Poder Judiciário quanto administrativamente.

44. A ocorrência do primeiro resultado deficitário foi registrada no exercício de 2011, no valor de R\$ 392.526.199,51. Contudo, como esse valor deficitário representava menos de 10% das provisões matemáticas do plano de benefícios, o Postalís optou por aguardar a evolução do Plano ao longo do exercício de 2012.

45. Entretanto, no exercício de 2012, o déficit persistiu, aumentando para R\$ 1.096.662.628,72. Diante dos déficits ocorridos em 2011 e 2012, foi elaborado plano de equacionamento do déficit a partir do Plano de Custeio de 2013, instituindo contribuições extraordinárias paritárias dos patrocinadores (ECT e Postalís), participantes e assistidos, no percentual de 3,94%, incidente sobre o valor do Benefício Proporcional Saldado (BPS) dos participantes ativos e sobre os benefícios concedidos dos assistidos (aposentados e pensionistas).

46. Com a apuração de novos déficits nos exercícios de 2013 e 2014, chegou-se a um déficit de R\$ 5.597.717.974,28. Em 5/3/2015 o Conselho Deliberativo do Postalís aprovou equacionamento do montante por meio de contribuições extraordinárias dos patrocinadores, participantes e assistidos, no percentual de 25,98% sobre o Benefício Proporcional Saldado (BPS) dos participantes ativos e sobre os benefícios concedidos dos assistidos (aposentados e pensionistas).

47. Contudo, em 23/4/2015 foi deferido pedido de liminar pela 1ª Vara Civil de Brasília, formulado pela Associação dos Profissionais dos Correios (Processo 2015.01.1.044249-0), determinando a suspensão da cobrança das contribuições extraordinárias. Contudo, posteriormente

essa decisão foi reformada pela 4ª e 16ª Turmas Cíveis de Brasília, permitindo a continuidade da cobrança das contribuições extraordinárias.

48. Em 28/5/2015 foi firmado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre a Previc e o Postalís com o objetivo de estabelecer o exercício de 2016 como marco inicial para revisão e cobrança das contribuições extraordinárias de novo plano de equacionamento referente ao Plano de Benefício Definido, que seria elaborado até o final do exercício de 2015, bem como manter o Plano de Custeio que vigorou entre abril de 2014 a março de 2015.

49. Esse TAC possibilitou a suspensão do plano de equacionamento que implantou a contribuição extraordinária de 25,98%, permitindo também a retomada das contribuições do plano de equacionamento anterior que previa a contribuição extraordinária de 3,94%.

50. Conforme já relatado no item 29 do presente relatório, as alterações relacionadas à solvência dos planos de benefícios, recentemente introduzidas pela Resolução CNPC 22/2015, flexibilizou as regras para equacionamento dos déficits dos fundos de pensão que passará a ser feito em função do tempo médio de pagamento de benefícios aos participantes de cada plano.

51. Além disso, constatou-se que a Previc não dispunha de informações acerca das condições e dos procedimentos adotados pelo Postalís relativos ao plano de equacionamento do déficit, aprovado pelo Conselho Deliberativo daquela entidade em 5/3/2015, uma vez que, nos termos da resposta encaminhada em 13/11/2015 (peça 39), a Previc declarou que não detinha essa informação e iria requisitá-la ao próprio Postalís.

52. Cabe destacar que, nos termos do § 4º do art. 28 da Resolução CGPC 26, de 29/9/2008, o plano de equacionamento de déficit aprovado deverá ser disponibilizado aos participantes, assistidos e patrocinadores e ao **órgão fiscalizador**. (Redação dada pela Resolução CNPC nº 13, de 04 de novembro de 2013).

53. Sendo assim, podemos inferir acerca das origens, causas e composição do anunciado déficit de R\$ 5,6 bilhões no Postalís que a Previc não dispõe de mecanismos para avaliar a real extensão do déficit e que há um elevado nível de incerteza na forma como as causas, composição e montante do anunciado déficit de R\$ 5,6 bilhões foi avaliado, uma vez que existem ainda diversas aplicações financeiras de grande materialidade em fundos de investimento estruturado cujas provisões de perdas ainda não foram contabilizadas.

54. Como exemplo, podemos citar o que está ocorrendo no investimento em ações do Grupo Canabrava em Campos (RJ), em que os fundos de pensão aportaram R\$ 700 milhões em ações, sendo 28% a parte do Postalís. Tratando-se de uma empresa de capital fechado, sem cotações em bolsa para balizar a avaliação do investimento, as ações permanecem a preço de custo no balanço do Postalís de 2014, embora seja possível que tenha ocorrido perda total.

## **II - Providências adotadas, com relação ao déficit, pelos responsáveis pela gestão do Postalís.**

55. O Instituto de Seguridade Social dos Correios e Telégrafos (Postalís), criado em 1981, é uma entidade fechada de previdência complementar, sem fins lucrativos, patrocinada por empresa pública (ECT), cujo objetivo é garantir aos empregados dos Correios benefícios previdenciários complementares aos da previdência oficial, sujeitando-se, portanto, às regras específicas da LC 108/2001, bem como às regras e os princípios gerais estabelecidos na LC 109/2001.

56. O Postalís está entre os quinze maiores fundos de pensão do Brasil em volume de recursos administrados e é o maior em número de participantes ativos. Conforme dados constantes do Boletim Postalís em Números, com referência de dezembro/2015 (peça 50, p. 2), o total de participantes ativos, aposentados e pensionistas, vinculados ao Postalís, (Plano BD e Plano POSTALPREV), era de 209.830 pessoas, sendo 97.016 integrantes do Plano BD e 112.814 integrantes do Plano POSTALPREV.

57. O patrimônio total administrado pelo Postalís, com posição em dezembro/2015 (peça 50, p.1), era de R\$ 8.506.865.809,37, sendo R\$ 5.118.162.854,41 referente ao Plano BD e R\$ 3.388.702.954,96 referente ao Plano POSTALPREV.

58. Nos termos do art. 8º da LC 108/2001, o Postalís detém a competência para administrar e executar planos de benefícios e possui a estrutura organizacional prevista no art. 9º da LC 108/2001 e no art. 35 da LC 109/2001, composta de Conselho Deliberativo, Conselho Fiscal e Diretoria-Executiva. Cabe destacar a Resolução CGPC 13, de 1/10/2004, que estabelece princípios, regras e práticas de governança, gestão e controles internos a serem observados pelas EFPC.

59. O caput do art. 63 da LC 109/2001, estabelece que, entre outros, os administradores da entidade e os membros de conselhos estatutários, responderão civilmente pelos danos ou prejuízos que causarem, por ação ou omissão, às entidades de previdência complementar.

60. Conforme itens (c), (d) e (e) do Ofício de Requisição nº 02-436/2015, de 23/9/2015 (peça 24), encaminhado ao Diretor Presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), foram requisitadas as atas de reuniões dos Conselhos Deliberativo e Fiscal do Postalís em que houve menção ao déficit do Postalís, as demonstrações contábeis do Postalís, conforme são divulgadas aos participantes do fundo de pensão, bem como a relação de ocupantes de cargos na Diretoria Executiva e nos Conselhos Deliberativo e Fiscal do Postalís, contendo os períodos de exercício.

61. Relativamente ao Conselho Deliberativo do Postalís, foram encaminhadas as atas de reuniões em que houve menção ao déficit do Postalís nos exercícios de 2009 (peça 51), 2010 (peça 52), 2011 (peça 53), 2012 (peça 54), 2013 (peça 55), 2014, referentes às reuniões ordinárias (peça 56), 2014, referentes às reuniões extraordinárias (peça 57) e 2015 (peça 58).

62. Quanto ao Conselho Fiscal do Postalís, foram encaminhadas atas de reuniões em que houve menção ao déficit do Postalís nos exercícios de 2009 (peças 59 a 63), 2010 (peça 64 a 75), 2011 (peça 76), 2012 (peça 77), 2013 (peças 78 a 80), 2014 (peça 81) e 2015 (peças 82 a 95).

63. Quanto ao item “d” do Ofício de Requisição nº 02-436/2015, de 23/9/2015 (peça 24), em que foram solicitadas cópias das demonstrações contábeis do Postalís, conforme são divulgadas aos participantes do fundo de pensão, dos exercícios de 2009 a 2014 e do primeiro semestre de 2015, caso disponível, foram encaminhados os Relatórios Anuais do Postalís de 2009 a 2014 (peças 96 a 107), com as demonstrações contábeis divulgadas aos participantes do fundo de pensão, que também se encontram no endereço eletrônico <http://novosite.postalis.org.br/sobre/relatorios-anuais/>.

64. Também foi encaminhado o cadastro de dirigentes contendo a relação dos ocupantes de cargos na Diretoria Executiva e nos Conselhos Deliberativo e Fiscal do Postalís, com os respectivos períodos de exercício dos mandatos (peça 108).

65. Conforme evidenciado nos Relatórios de Fiscalização da Previc (peças 155 a 164), Relatório da Auditoria Especial 2014/025 (peça 47, p. 289 - 468), Autos de Infração da Previc (peças 202 a 372), verifica-se que as questões atinentes ao déficit e aos investimentos realizados pelo Postalís eram de pleno conhecimento dos administradores da Entidade, bem como dos membros dos Conselhos Deliberativo e Fiscal da Entidade.

66. Sendo assim, pode-se afirmar que os mecanismos de governança, gestão e controles internos estabelecidos no Postalís, não foram suficientes para assegurar o cumprimento dos objetivos da Entidade.

### **III - Supervisão e fiscalização sistemática da patrocinadora (ECT) das atividades do Postalís.**

67. Nos arts. 24 e 25 da LC 108/2001 foram estabelecidas as competências e os responsáveis pela fiscalização, controle e supervisão dos planos de benefícios e das entidades, sendo que, com relação aos patrocinadores, o art. 25 prevê que as ações exercidas pelo órgão regulador e fiscalizador não eximem os patrocinadores da responsabilidade pela supervisão e fiscalização sistemática das atividades das suas respectivas entidades, devendo o resultado dessa fiscalização e controle ser encaminhado ao órgão regulador e fiscalizador.

68. Cabe destacar também o alcance dessa responsabilização, conforme previsto no art. 63 da LC 109/2001, a seguir transcrito:

Art. 63. Os administradores de entidade, os procuradores com poderes de gestão, os membros de conselhos estatutários, o interventor e o liquidante responderão civilmente pelos danos ou prejuízos que causarem, por ação ou omissão, às entidades de previdência complementar.

Parágrafo único. São também responsáveis, na forma do **caput**, os administradores dos patrocinadores ou instituidores, os atuários, os auditores independentes, os avaliadores de gestão e outros profissionais que prestem serviços técnicos à entidade, diretamente ou por intermédio de pessoa jurídica contratada.

69. Conforme Ofício de Requisição nº 02-436/2015, de 23/9/2015 (peça 24), encaminhado ao Diretor Presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), foram requisitadas cópias dos seguintes documentos:

- a) relatórios de supervisão e fiscalização elaborados pela ECT sobre o Postalís, na qualidade de patrocinadora do fundo de pensão (art. 25 da Lei Complementar 108/2001);
- b) relatórios de auditoria elaborados pela auditoria interna da ECT no Postalís e pela auditoria independente contratada pelo Postalís;
- c) atas de reuniões do Conselho Fiscal da ECT em que houve menção ao déficit do Postalís e, também, atas de reuniões dos Conselhos Deliberativo e Fiscal do Postalís;
- d) demonstrações contábeis do Postalís, conforme são divulgadas aos participantes do fundo de pensão, dos exercícios de 2009 a 2014 e do primeiro semestre de 2015, caso disponível;
- e) relação de ocupantes de cargos na Diretoria Executiva e nos Conselhos Deliberativo e Fiscal do Postalís, contendo os períodos de exercício.

70. Em resposta, a ECT encaminhou o Ofício 1956/2015-GEFC/AUDIT, de 9/10/2015 (peça 23), no qual foi anexado DVD contendo arquivos com as informações solicitadas.

71. Quanto ao item “a” do Ofício de Requisição nº 02-436/2015, de 23/9/2015 (peça 24), em que solicitou-se cópias dos relatórios de supervisão e fiscalização elaborados pela ECT concernentes com a supervisão e fiscalização sistemática sobre o Postalís, conforme estabelecido no art. 25 da LC 108/2001, observa-se que foram encaminhadas somente cópias de algumas atas de reunião da Diretoria Executiva da ECT realizadas nos anos de 2009 a 2015 (peças 40 a 46), nas quais os Diretores de Gestão de Pessoas da ECT e, posteriormente, os Vice-Presidentes de Gestão de Pessoas, apresentam, de forma sintética e padronizada, atas dos Conselhos Deliberativo e Fiscal do Postalís.

72. Observamos algumas exceções nesse padrão na Ata da 19ª Reunião Ordinária da Diretoria/2011, de 11/5/2011 (peça 42, p. 5), nos seguintes termos:

**2.2. DIRETOR DE GESTÃO DE PESSOAS - 2.2.1. Atas do Conselho Deliberativo do Postalís** - A Diretoria conhece o teor da Comunicação/DIGEP nº 006/2001, ANEXO VII da presente Ata e RECOMENDA que, doravante, a apresentação das Atas dos Conselhos Deliberativo e Fiscal do Postalís seja acompanhada de comentários e análise de seu conteúdo, com destaque para os itens de maior relevância.

73. Entretanto, constata-se que não consta das atas posteriores quaisquer comentários ou análises mais aprofundadas do conteúdo das Atas dos Conselhos Deliberativo e Fiscal do Postalís. Contrariamente àquela recomendação de 11/5/2011, observa-se que, conforme Ata da 50ª Reunião Ordinária/2012 da Diretoria Executiva da ECT, de 17/12/2012 (peça 43, p. 25), as informações contidas nas atas encaminhadas pelo Conselho Deliberativo do Postalís foram classificadas como de “acesso restrito”.

74. Cabe destacar também o teor da Ata da 35ª Reunião Ordinária/2013 da Diretoria-Executiva da ECT, de 9/9/2013 (peça 44, p. 12), na qual consta a recomendação da Diretoria Executiva da ECT para que as solicitações requeridas pelo Conselho Fiscal do Postalís fossem todas apresentadas àquela Diretoria Executiva.

75. Entretanto, cabe destacar a Ata da 43ª Reunião Ordinária/2014 da Diretoria Executiva da ECT, de 18/11/2014 (peça 45, p. 6), em que a Diretoria Executiva recomendou à Auditoria Interna da ECT que as questões apontadas nas atas do Postalís, em exame naquela ocasião, fossem objeto de averiguação, por ocasião dos trabalhos realizados no Postalís.

76. Finalmente, conforme Ata da 15ª Reunião Ordinária/2015 da Diretoria Executiva da ECT, de 23/4/2015 (peça 46, p. 2), observa-se que as providências adotadas pela Diretoria Executiva da ECT se limitaram ao envio dos Planos de Custeio ao DEST e autorizar a liberação de R\$ 160,5 milhões no orçamento de 2015 da ECT para essa finalidade, conforme transcrito a seguir:

**1.3. VICE-PRESIDENTE DE GESTÃO DE PESSOAS - 1.3.1. Plano de Custeio do PBD Saldado e do POSTALPREV** – Relatório/NIGEP nº 005/2015. A Diretoria Executiva APROVA: a) os Planos de Custeio do PBD Saldado e do POSTALPREV para o exercício de 2015 e o seu envio ao Conselho de Administração para conhecimento e posterior envio ao Ministério das Comunicações, que encaminhará ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e b) o descontingenciamento do valor de R\$ 160,5 milhões (cento e sessenta milhões e cinco mil reais), no limite orçamentário no grupo de "Pessoal e Encargos" para o ano de 2015, aprovado na 39ª Reunião da Diretoria Executiva, de 13/10/2014. A Diretoria Executiva classifica este relatório como informação de ACESSO RESTRITO.

77. Portanto, considera-se que, pelo conteúdo das atas disponibilizadas, não existem evidências de que a Diretoria Executiva da ECT tenha realizado as análises necessárias e suficientes para caracterizar a devida supervisão e fiscalização do Postalís, conforme estabelecido no art. 25 da LC 108/2001. Ademais, a falta de transparência apresentada nas atas prejudica todos os interessados quanto ao conhecimento de fatos relevantes que tenham impacto significativo nos planos de benefícios.

78. Sendo assim, propõe-se determinar à ECT, com fulcro no art. 25 da LC 108/2001, que, no prazo de 60 dias, apresente a este Tribunal normativo interno que exija dos Conselheiros de Administração e Fiscal a realização de análises e comentários sobre a supervisão e a fiscalização realizadas pela auditoria interna da ECT, ressaltando a responsabilidade dos administradores da ECT pelos danos ou prejuízos que causarem, por ação ou omissão, à sua EFPC, prevista no parágrafo único do art. 63 da Lei Complementar nº 109/2001, bem como de publicação, endereçada aos participantes e assistidos do Postalís, com a comunicação de “fatos relevantes” que tenham impacto significativo nos planos de benefícios ou que evidenciem interesses dos participantes e assistidos, com o objetivo de dispensar-lhes tratamento semelhante àquele conferido aos acionistas minoritários, no caso das sociedades anônimas.

79. Quanto ao item “b” do Ofício de Requisição nº 02-436/2015, de 23/9/2015 (peça 24), em que foram solicitadas cópias dos relatórios de auditoria elaborados pela auditoria interna da ECT no Postalís e pela auditoria independente contratada pelo Postalís, foram encaminhados os seguintes documentos elaborados pela auditoria interna da ECT (peça 47): Relatório de Auditoria 38/2009; Relatório de Auditoria 4/2011; Relatório de Auditoria Especial 13/2011; Relatório de Auditoria 2012007GCGP; Relatório de Auditoria 2013033GEFC; e Relatório de Auditoria Especial 2014025.

80. Quanto aos relatórios elaborados pela auditoria independente contratada pelo Postalís, foram encaminhados os seguintes documentos (peça 48): Parecer elaborado pela BDO Trevisan Auditores Independentes em 2009; Relatório sobre as Demonstrações Financeiras elaborado pela BDO em 2010; Relatório sobre as Demonstrações Financeiras elaborado pela KPMG em 2011; Relatório sobre as Demonstrações Financeiras elaborado pela KPMG em 2012; Relatório sobre as Demonstrações Contábeis elaborado pela KPMG em 2013; e Relatório sobre as Demonstrações Contábeis elaborado pela BAKER TILLY BRASIL Auditores & Consultores em 2014. De modo geral, esses relatórios não apontaram fatos novos, limitando-se a emitir pareceres com algumas ressalvas sobre as demonstrações contábeis da Entidade.

81. Quanto ao item “c” do Ofício de Requisição nº 02-436/2015, de 23/9/2015 (peça 24), em que foram solicitadas cópias das atas de reuniões do Conselho Fiscal da ECT em que houve menção ao

déficit do Postalis, foram encaminhadas atas de reuniões do Conselho Fiscal da ECT realizadas nos exercícios de 2010 a 2015 (peça 49).

82. Quanto ao item “d” do Ofício de Requisição nº 02-436/2015, de 23/9/2015 (peça 24), em que foram solicitadas cópias das demonstrações contábeis do Postalis, conforme são divulgadas aos participantes do fundo de pensão, dos exercícios de 2009 a 2014 e do primeiro semestre de 2015, caso disponível, foram encaminhados os Relatórios Anuais do Postalis de 2009 a 2014 (peças 96 a 107), com as demonstrações contábeis divulgadas aos participantes do fundo de pensão, que também se encontram no endereço eletrônico <http://novosite.postalis.org.br/sobre/relatorios-anuais/>.

83. Quanto ao item “e” do Ofício de Requisição nº 02-436/2015, de 23/9/2015 (peça 24), em que foi solicitada a relação de ocupantes de cargos na Diretoria Executiva e nos Conselhos Deliberativo e Fiscal do Postalis, foi encaminhada planilha com o cadastro de dirigentes (peça 374).

#### **IV -Fiscalização da Previc sobre as atividades e a situação específica do Postalis.**

84. A competência da Previc para fiscalizar as entidades de previdência complementar, suas operações e aplicar penalidades está prevista no inciso V do art. 3º da LC 109/2001 e no art. 2º, incisos I e II, da Lei 12.154/2009, regulamentados nos arts. 2º, incisos I e II, e 24, do Anexo I do Decreto 7.075/2010.

85. Os critérios a serem seguidos no processo de fiscalização encontram-se especificados em Resoluções do Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC) e, anteriormente, do Conselho de Gestão de Previdência Complementar (CGPC), Instruções da Previc (anteriormente, Secretaria de Previdência Complementar do MPS), e em Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN).

86. No que concerne à fiscalização dos investimentos, análises atuariais e demonstrações contábeis, são particularmente relevantes as Resoluções CMN 3.792/2009, CGPC 18/2006 e CNPC 8/2011, respectivamente. A apuração de responsabilidade por infrações encontra-se regulamentada no Decreto 4.942/2003. Já a intervenção e a liquidação extrajudicial estão previstas nos arts 42 ao 62 da LC 109/2001, aplicando-se à intervenção e à liquidação das entidades de previdência complementar, no que couber, os dispositivos da legislação sobre a intervenção e liquidação extrajudicial das instituições financeiras (Lei 6.024/1974).

87. Em 23/9/2015 encaminhamos à Previc o Ofício de Requisição 01-436/2015 (peça 21), no qual solicitamos cópias dos processos de fiscalização daquela autarquia no Postalis desde 2009, bem como da documentação decorrente.

88. Em resposta, a Previc encaminhou o Ofício 2684/2015/DIFIS/PREVIC, de 6/10/2015 (peça 22, p. 1), anexando cópia da Nota 55/2015/CGFD/DIFIS/PREVIC, de 6/10/2015 (peça 22, p. 2), bem como mídia digital com as informações solicitadas, ressaltando que o sigilo das informações prestadas deveria ser mantido.

89. As informações encaminhadas foram organizadas em pastas contendo as seguintes informações e quantitativos: Relatórios de Fiscalização (11); Autos de Infração (48); Denúncias (35); e Representações Administrativas e Penais (10).

90. Quanto aos Relatórios de Fiscalização da Previc, conforme material encaminhado, observa-se que o Postalis foi objeto de procedimentos de fiscalização de 2003 a 2015. Considerando o grande volume de documentos encaminhados, no quadro resumo a seguir relacionamos o número de identificação do Relatório de Fiscalização, o ano de realização e a localização das cópias do inteiro teor dos relatórios, juntados como peças dos presentes autos:

#### **RELATÓRIOS DE FISCALIZAÇÃO**

Nº Relatório de Fiscalização	Ano de realização	Peças
1070	2003	109 a 125

194	2005	126 a 136
02	2007	137 a 152
03	2010	153
04	2010	154
05	2012	155 a 157
06	2012	158
12	2014	159 e 160
13	2014	161 e 162
01	2015	163
02	2015	164

91. Esses procedimentos de fiscalização geraram a lavratura de 48 Autos de Infração, sendo seis em 2006, quatro em 2007, quatro em 2008, quatorze em 2012 e vinte em 2015. Nesses autos de infração foram constatadas diversas irregularidades, entre as quais graves questões relacionadas a investimentos realizados pelo Postalís. Considerando o grande volume de documentos encaminhados, nos quadros resumo a seguir, relacionamos, por ano de emissão, o número de identificação do Auto de Infração e a localização das cópias do inteiro teor desses autos de infração, juntados como peças dos presentes autos:

#### **AUTOS DE INFRAÇÃO DE 2006**

Auto de Infração	Peças
09	165
10	166 e 167
11	168
12	169
13	170
14	171

#### **AUTOS DE INFRAÇÃO DE 2007**

Auto de Infração	Peças
148	172
149	173 a 178
150	179 a 185
151	186 a 194

#### **AUTOS DE INFRAÇÃO DE 2008**

Auto de Infração	Peças
17	195
18	196
19	197
20	198 a 201

**AUTOS DE INFRAÇÃO DE 2012**

Auto de Infração	Peças
07	202 a 211
08	212 a 218
09	219 a 237
10	238 a 250
11	251 a 259
12	260 a 265
13	266 a 283
14	284 a 286
15	287 a 300
16	301 a 302
17	303
18	304 a 305
19	306
20	307 a 311

**AUTOS DE INFRAÇÃO DE 2015**

Auto de Infração	Peças
03	312 a 313
04	314
05	315 a 316
06	317 a 319
07	320 a 321
08	322 a 328
13	329 a 333
14	334 a 335
15	336 a 339
18	340 a 341
19	342 a 344
20	345
21	346 a 347
22	348 a 356
24	357 a 358
25	359 a 361
26	362 a 364
27	365 a 367

28	368 a 369
29	370 a 372

92. Foram encaminhadas também cópias de 37 Denúncias recebidas pela Previc formuladas por entidades, participantes e assistidos vinculados ao Postalís, bem como seis Representações Administrativas e quatro Representações Penais, formuladas pela Previc, encaminhadas à Comissão de Valores Mobiliários, ao Banco Central do Brasil e ao Ministério Público Federal (peça 373).

93. O grande volume de informações prestadas pela Previc demonstra que foram realizadas fiscalizações sobre o Postalís abrangendo diversos temas, com destaque para os procedimentos fiscalizatórios realizados em 2008, 2012 e 2015, relacionados à governança da entidade e irregularidades na aplicação dos recursos garantidores dos planos de benefícios.

94. Foram analisados os autos de infração recebidos pela Previc buscando-se uma melhor compreensão da sistemática de autuação e acompanhamento das supostas irregularidades/falhas ocorridas na gestão do Postalís, bem como da efetividade das medidas adotadas nesse sentido.

95. Inicialmente, resumimos, a seguir, informações constantes do Relatório de Gestão 2014 da Previc (peça 377), no qual é informada a quantidade e montante de multas canceladas ou suspensas em instâncias administrativas nos últimos três anos, fazendo a relação percentual dos cancelamentos e suspensões com o total e montante das multas aplicadas em cada exercício.

96. Inicialmente a Previc detalhou o rito de seus processos administrativos, tendentes à constituição de multa como penalidade sancionatória. O processo tem início com a lavratura do Auto de Infração (AI) e sua instrução começa no próprio Escritório Regional da Previc que lavrou o AI.

97. A seguir, o processo é enviado para a Coordenação-Geral de Apoio à Diretoria Colegiada (CGDC) que tem a atribuição regimental de zelar pela correta instrução desse processo até o seu julgamento pela Diretoria Colegiada (1ª instância julgadora).

98. Nesse o momento, passa a existir uma decisão administrativa de aplicação de multa sancionatória, se for o caso. Caso haja recurso - o que ocorre como regra geral, tal processo passa a ser discutido em outra instância administrativa, a Câmara de Recursos de Previdência Complementar (CRPC), órgão da Administração Direta vinculado à Secretaria de Políticas de Previdência Complementar (SPPC).

99. Nessa instância, a Câmara de Recursos pode confirmar a decisão proferida, reformá-la ou mesmo anulá-la. A partir do trânsito em julgado administrativo dessa decisão em instância administrativa final, passa a ser exigível esse crédito não tributário.

100. De acordo com a Tabela 15 B – Multas reformadas e multas aplicadas em 1ª instância (peça 377, p. 218-219), a CGDC/DICOL coloca à disposição os valores de multas aplicadas nos exercícios de 2012 a 2014 pela 1ª instância (DICOL), no valor de R\$ 1.383.315,95, as quais sofreram uma redução de 54,74%, passando para R\$ 757.209,21, quando das decisões de 2ª instância administrativa (CRPC), até 48ª Reunião Ordinária da CRPC, realizada em 28/01/2015. Dessa forma, conclui-se que uma maior autonomia da Previc poderia contribuir para a melhoria da eficácia de suas ações.

101. A seguir, realizamos a análise dos autos de infração encaminhados pela Previc à esta Corte de Contas, destacando os instaurados nos anos de 2008, 2012 e 2015. Dessa análise, extraímos as seguintes constatações:

**- A aplicação das sanções, por parte da Previc, está distante em relação aos fatos geradores das irregularidades.**

102. Inicialmente, cabe destacar que, segundo se pode observar nos autos de infração enviados ao TCU, os procedimentos de apuração, autuação e julgamento de infrações cometidas no âmbito do Postalís, por parte da Previc, passam, basicamente, por três etapas principais.

103. A primeira etapa consiste na confecção e emissão de um **relatório técnico** que identifica as irregularidades, os responsáveis, e possíveis danos.

104. Na segunda etapa, esse relatório é julgado pela **Diretoria Colegiada da Superintendência Nacional de Previdência Complementar** (Previc) que ratifica ou não as conclusões do Relatório Técnico.

105. Finalmente, na terceira etapa existe a possibilidade de recursos que serão analisados pela **Câmara de Recursos da Previdência Complementar**.

106. Cabe ressaltar que muitos desses procedimentos e apurações dizem respeito a ações de fiscalização realizadas alguns anos antes da abertura do auto de infração. Em muitos casos, o tempo transcorrido após instaurado o auto de infração até o julgamento final do recurso pode ser de três ou quatro anos.

107. Acrescendo-se ao período de apuração o tempo transcorrido entre a ocorrência dos fatos considerados irregulares, a realização de fiscalizações e a efetiva punição dos responsáveis, tal período pode alcançar mais de dez anos.

108. Após a análise da totalidade dos Autos de Infração (AI), a título de exemplo, cita-se o AI número 17/2008 (peça 195), que diz respeito ao processo MPS nº 44000.002276/2006-00, que tratou da ação fiscal iniciada em 17/4/2002, em conjunto com o processo MPS nº 44000.000225/2007-16, que tratou de resposta do Postalís ao ofício nº 2.715/SPC/DEFIS/CGFD. Observou-se que o referido auto foi protocolado em 20/2/2008 (peça 195, p. 1) tendo o julgamento final da Câmara de Recursos data de 11/4/2012 (peça 195, p. 200), ou seja, mais de dez anos após a ocorrência da fiscalização.

109. Na realidade, conforme se pode observar pelo quadro resumo presente no auto de infração em questão (peça 195, p. 4), os pagamentos contestados foram realizados nos anos de 2001 e 2002, logo, a decisão da Câmara de Recursos ocorreu mais de uma década após os fatos.

110. Entende-se assim que, em geral, as ações fiscalizatórias realizadas pela Previc carecem de mecanismos efetivos para que as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) não corram risco de continuarem sendo geridas/administradas por gestores que deram causa a prejuízo e/ou que participaram de gestões temerárias.

#### **- Divergências entre as constatações e penalidades propostas nos relatórios técnicos e as decisões adotadas nas instâncias superiores de julgamento dos autos de infração.**

111. Outra característica que se pode observar no julgamento desses autos de infração lavrados pela Previc é que uma quantidade significativa de procedimentos considerados irregulares, presentes nos relatórios de fiscalização, foram posteriormente afastados ou tornados nulos pela Diretoria Colegiada da Previc ou, posteriormente, pela Câmara de Recursos da Previdência Complementar.

112. É o que se observa, por exemplo, no Auto de Infração 19/2008 (peça 197). Conforme relatório final (peça 197, p. 160-161) concluiu pela proposta de julgar procedente a autuação em relação aos responsáveis, com aplicação de multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) para cada autuado. Entretanto, a Diretoria Colegiada, por unanimidade, julgou improcedente o AI 19/2008 em questão (peça 197, p. 171).

113. Tal ocorrência também é observada, por exemplo, no Auto de Infração 20/2008 (peças 198 a 201), no qual a Diretoria Colegiada da Previc em 14/12/2011 (peça 201, p. 41) rejeitou o relatório final nº 46/2010/CGDC/DICOL/PREVIC, de 9/12/2010 (peça 201, p. 27-35) que havia proposta a aplicação de penalidade de multa aos envolvidos.

114. Há de se destacar, ainda, que não obstante a decisão da Diretoria Colegiada em rejeitar o relatório final, os autos de infração, nem sempre contém, de maneira clara, inequívoca e

detalhada, em seu conjunto de documentos, os argumentos que levaram à rejeição do relatório técnico.

115. Nesse sentido, no citado exemplo do AI 20/2008 (peças 198 a 201), quando da análise dos recursos junto à Câmara de Recursos, a julgadora apresentou um relatório sucinto, no qual, ao fazer referência à mudança de entendimento se comparados o relatório final e a decisão da DICOL (Diretoria Colegiada) afirma, apenas:

Levado a apreciação da PREVIC na 43ª sessão ordinária da DICOL, de 14/12/2010, houve pedido de vista pelo Diretor de Análise Técnica, que em seu voto de vista propõe que o Auto de Infração seja julgado improcedente, pois segundo ele, o documento emitido pela Gerência de Aplicações Patrimoniais (peça 201, p. 38/40) seria “suficiente para comprovar que a entidade realizou as operações com fundamentos técnicos para proteger a carteira de ações da entidade (hedge)”.

Retomando à DICOL, na 45ª sessão ordinária de 14/02/2011, em votação unânime os diretores acompanharam o voto de vista, e julgam improcedente o Auto de Infração 20/2008 (peça 201, p. 74-75).

116. Mesmo em relação ao seu voto que resultou na manutenção da decisão da Diretoria Colegiada, novamente em apenas duas páginas transcreve os argumentos presentes nos autos e chega à sua conclusão, novamente, diferente do relatório final, um documento aparentemente mais complexo e detalhado (peça 201, p. 27-35 e p. 76-77).

117. Nesse mesmo procedimento, a decisão da Diretoria Colegiada que rejeitou o relatório final contém apenas um extrato do julgamento ocorrido com a posição de cada um dos julgadores, além de breve transcrição de documentos anteriores e do voto (vista) (peça 201, p. 38-40), que também nos pareceu demasiado sucinto, não contendo maiores informações.

118. Obviamente, a existência de divergências, per se, não caracterizam quaisquer irregularidades. Entretanto, a falta de elementos concretos que permitam analisar a razão de tais diferenças de interpretação, bem como a quantidade significativa de mudanças de entendimento, trazem insegurança quanto aos procedimentos e suas respectivas conclusões.

#### **- Penas proporcionalmente pequenas considerando a magnitude dos danos ocorridos**

119. Em alguns autos de infração foi possível observar a existência de danos consideravelmente vultosos, sendo que a penalidade prevista para tais casos seja proporcionalmente insignificante.

120. É o caso, por exemplo, do auto de infração 20/2012 (peças 307 a 311), no qual o relatório de fiscalização que descreveu os fatos conclui pela existência de perdas da ordem de R\$ 100.000.000,00 (peça 307, p. 19), *in verbis*:

28. Destaca-se, ainda, que apesar do histórico de rentabilidade ter se mostrado incompatível com a meta atuarial, além de frequentemente negativa, o POSTALIS, não só manteve a posição, como efetuou novos aportes no FIDE, levando a uma perda, até 09/2012, da ordem de R\$ 100 milhões, ainda que não realizado. Além disso, mesmo com toda a estrutura para acompanhamento da aderência não foi observado pela fiscalização apontamento acerca dos desenquadramentos em tela, denotando, em ambos os casos, uma negligência nos controles dos investimentos por parte da EFPC.

121. Entretanto, a penalidade aplicada a cada um dos responsáveis, limitada em seus valores monetários pelos normativos vigentes, foi de apenas R\$ 40.339,59, ou seja, 0,04% do total da perda, cumulada com a inabilitação por 2 anos.

122. Dessa forma, entende-se que a existência de penalidades não proporcionais aos danos causados e limitadas a valores pouco significativos, ainda que em conformidade com as normas vigentes, pode não ter o efeito dissuasório para mitigar a ocorrência de novas irregularidades, principalmente quando se tratam de fundos de pensão que administram centenas de milhões de reais anualmente.

#### **- Risco da eficácia das ações sancionadoras devido a possível conflito de competência entre a**

**Previc e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM).**

123. Observou-se que em alguns autos de infração os relatórios e propostas de penalidades inicialmente realizados foram transformados em diligências para a CVM, com a consequente nulidade dos respectivos procedimentos declaradas em decisões da diretoria colegiada (Como exemplos temos aos Autos de Infração 12/2012 (peças 260 a 265), 14/2012 (peças 284 a 286) e 15/2012 (peças 287 a 300).

124. Um dos exemplos de tal ocorrência está presente no Auto de Infração 14/2012 (peças 284 a 286), que após a conclusão de relatório, quando chegou na diretoria colegiada, foi transformado em diligência e encaminhado à CVM sem qualquer punição aos responsáveis (peça 286, p. 37 e 43-45).

125. Destaca-se, entretanto, que a argumentação para envio da “diligência” à CVM e consequente anulação dos autos de infração era decorrente da possibilidade de ocorrência de *bis in idem*, ou punição dupla por parte da Previc e CVM, já que haveria um conflito de competências entre as duas instituições. Contudo, a ausência de punição nas duas instituições acabou provocando justamente o contrário do que se previu.

126. Tal insegurança em relação à possibilidade de conflito de competências está expressa no item 18 do Relatório 07/2014/CGDC/DICOL/PREVIC, de 22/1/2014 (peça 285, p. 294-298) *in verbis*:

18. Sem dúvida, o caso se insere na fronteira entre as competências de dois órgãos públicos de fiscalização, a Comissão de Valores Mobiliários e a Previc, o que pode resultar, sem a cautela devida, em vedado *bis in idem*, eis que nos termos dos arts. 9º, V e VI, e 11 da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, compete à CVM o exercício do poder de polícia sobre as gestoras de investimentos.

127. O fato é que as circunstâncias que geraram os autos de infração em questão (peça 284, p. 4-14) não foram afastadas e, no caso de aplicação realizada pelo Postalís, não diretamente, mas por intermédio do denominado “Fundo de Investimento em Cotas de Fundos de Investimento Multimercado” a Previc não pôde aplicar qualquer penalidade. Esses investimentos realizados à revelia dos padrões definidos nas normas vigentes ficaram sem qualquer tipo de punição de fato, pois, como já citado, a CVM considerou que não havia irregularidades.

**- Falta de critério para responsabilização dos dirigentes do Postalís.**

128. Outra ocorrência que chamou atenção foi a existência de responsabilização diferenciada em diversos autos de infração realizados pela Previc. Nesse sentido, observou-se que, em alguns autos de infração, que tratam de eventos aparentemente semelhantes, a responsabilidade era dividida entre cinco ou seis dirigentes, independentemente de serem qualificados como Administrador Estatutário Tecnicamente Qualificado (AETQ), e, em outros casos, tal responsabilização atingiu apenas um ou dois dirigentes, como se pode observar no Auto de Infração 15/2015 (peças 336 a 339) em confronto com Auto de Infração 19/2015 (peças 342 a 344).

129. Nos dois casos são contestadas as análises de risco relativas aos investimentos realizados AI 15/2015 (peça 336, p. 13) e AI 19/2015 (peça 342, p. 20) sendo que no primeiro existe a responsabilização conjunta do Diretor Presidente e do Diretor Financeiro do Postalís e no segundo apenas o Diretor Financeiro foi considerado responsável pelas irregularidades. Em outros casos que envolvem a avaliação do risco dos investimentos foram identificados até cinco ou mais responsáveis, como por exemplo no Auto de Infração 14/2015 (peças 334 e 335).

130. Entende-se, portanto, que os indícios presentes nos autos de infração apontam para a possibilidade de fragilidade na identificação de responsabilidade pelos atos ocorridos, existindo, assim, a possibilidade de aplicação de punições desproporcionais ou até mesmo a não efetiva responsabilização de gestores/dirigentes participantes de decisões que geraram prejuízo para os fundos de pensão, em especial ao Postalís.

**- Necessidade de tomada de decisão da Previc quanto à intervenção no Postalís.**

131. Quanto ao questionamento contido na solicitação do Congresso Nacional, no sentido de que “apesar de terem sido lavrados 35 autos de infração pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), isso não foi suficiente para a autarquia decretar a intervenção na referida fundação, o que, conforme a avaliação de especialistas em direito previdenciário, já deveria ter sido realizada”, requisitamos à Previc cópia de pareceres, estudos e relatórios gerenciais em que a possibilidade de decretar a intervenção no Postalís tivesse sido analisada.

132. Em Resposta, foi encaminhada cópia do Despacho nº 10/DIFIS/PREVIC, de 8/6/2015 (peça 375), em que a Diretoria de Fiscalização da Previc (Difis) se posicionou sobre o assunto. Nesse despacho, em síntese, a Difis se posicionou contrariamente ao Parecer nº 063/2012/ERMG/PREVIC, de 26/9/2012.

133. Nesse parecer o Escritório Regional de Minas Gerais da Previc (ERMG) concluiu que os controles internos adotados na área de investimentos do Postalís não eram adequados à complexidade da Entidade e que não foram verificados esforços nos últimos anos para erradicar essas questões, depreendendo que o desequilíbrio atuarial dos planos e a aplicação inadequada dos recursos garantidores estão diretamente relacionados a esse fato e que a situação carecia de um choque de gestão com ruptura dos processos e procedimentos vigentes, sob pena de materialização do risco da insolvência.

134. O ERMG indicou que fosse realizada nova ação fiscal para verificação dos controles internos e deveria ser analisada a aplicação de administração especial no âmbito da Coordenação de Fiscalização do Distrito Federal (CFDF), Coordenação-Geral de Fiscalização Direta (CGFD) e Coordenação-Geral de Regimes Especiais (CGRE), visto que havia aplicação de recursos garantidores das reservas técnicas, provisões e fundos de forma inadequada e em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos competentes, bem como pela percepção de situação atuarial desequilibrada.

135. Após análise acerca da reestruturação na composição da Diretoria Executiva da Entidade, considerando que a composição da Diretoria foi significativamente alterada, a Previc entendeu que deveriam ser feitas novas verificações para avaliar se as mudanças acarretaram o “choque de gestão com ruptura dos processos e procedimentos vigentes” na gestão da Entidade.

136. Posteriormente, no Relatório Fiscal 12/2014 (peças 159 e 160) e no Relatório Fiscal 13/2014 (peças 161 e 162), foram observadas 23 situações objeto de atuação, todas vinculadas às operações financeiras em que foram constatados prejuízos à Entidade.

137. Contudo, a Previc argumentou que as operações financeiras irregulares estavam concentradas em períodos anteriores a 2/4/2012 (data de início da gestão da nova composição da Diretoria) e que não houve nova proposta para avaliação de administração especial, inferindo que as deficiências nos controles internos ligados à área de investimentos apontadas pela fiscalização de 2012, e que serviram como base para a proposta de avaliação de aplicação de administração especial, teriam sido minimizadas, mas que a EFPC deveria continuar promovendo melhorias em seus controles e que esse processo deveria continuar a ser monitorado pela Previc.

138. Após considerar que a maioria das operações financeiras em que foram contabilizados prejuízos ocorreu até março de 2012 e tecer algumas considerações finais sobre a atuação da Previc, bem como sobre a quantidade e a natureza complexa das infrações apuradas, a Previc encerrou a análise de aplicação de regime especial no Postalís, sem prejuízo de que eventual acompanhamento de sua governança e das operações financeiras indiquem por nova propositura de administração especial.

139. Em que pese as razões expostas pela Previc para a não decretação da intervenção prevista no art. 44 da LC 109/2001 possam ser compreendidas como um “voto de confiança” na nova administração do Postalís, cabe ressaltar que os pressupostos para aplicação dessa medida extrema, sem dúvida, estavam presentes, conforme se pode verificar nos itens elencados no referido artigo da LC 109/2001, *verbis*:

Art. 44. Para resguardar os direitos dos participantes e assistidos poderá ser decretada a intervenção na entidade de previdência complementar, desde que se verifique, **isolada ou**

**cumulativamente**: (grifo nosso)

- I - irregularidade ou insuficiência na constituição das reservas técnicas, provisões e fundos, ou na sua cobertura por ativos garantidores;
- II - aplicação dos recursos das reservas técnicas, provisões e fundos de forma inadequada ou em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos competentes;
- III - descumprimento de disposições estatutárias ou de obrigações previstas nos regulamentos dos planos de benefícios, convênios de adesão ou contratos dos planos coletivos de que trata o inciso II do art. 26 desta Lei Complementar;
- IV - situação econômico-financeira insuficiente à preservação da liquidez e solvência de cada um dos planos de benefícios e da entidade no conjunto de suas atividades;
- V - situação atuarial desequilibrada;
- VI - outras anormalidades definidas em regulamento.

140. Contudo, é forçoso reconhecer que as razões expostas pela Previc para a não implementação de um regime especial de administração, medida extrema que poderia ser decretada em decorrência de diversas anormalidades verificadas no funcionamento do Postalís, deve ser acatada, uma vez que, em face da grande abrangência de situações elencadas nos incisos I a VI do art. 44 da LC 109/2001, a quase totalidade das EFPC jurisdicionadas à Previc, em algum momento, poderia estar sujeita à decretação de intervenção, liquidação extrajudicial ou administração especial.

#### **- Lacunas na legislação atual no que tange às possibilidades de investimentos**

141. Existem problemas no arcabouço legal que regula o regime de previdência complementar, especialmente no que tange às diretrizes e normas de aplicação dos recursos garantidores. A título de exemplo, cita-se o que está ocorrendo no investimento em ações do Grupo Canabrava em Campos (RJ), em que os fundos de pensão aportaram R\$ 700 milhões em ações, sendo 28% a parte do Postalís. Tratando-se de uma empresa de capital fechado, sem cotações em bolsa para balizar a avaliação do investimento, as ações permanecem a preço de custo no balanço do Postalís de 2014, embora seja possível que tenha ocorrido perda total.

142. Faz-se essa menção ao Grupo Canabrava com a intenção de esclarecer que o montante do déficit do Postalís pode ser muito maior do que o informado, dependendo dos critérios adotados para avaliação dos investimentos.

143. Passemos ao quadro da regulação dos investimentos, que a Lei Complementar 109 atribuiu ao Conselho Monetário Nacional.

144. Após 1964, conselhos interministeriais passaram a ser utilizados para dividir responsabilidades nas decisões-chave adotadas em planos de longo prazo e em temas fiscais e financeiros. O Conselho Monetário Nacional foi um desses casos, instituído em 1964 pela Lei 4.595, na época composto pelos dirigentes máximos de três órgãos públicos (Ministério da Fazenda, Banco do Brasil e BNDE) e, também, por seis membros nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal, escolhidos entre brasileiros de ilibada reputação e notória capacidade em assuntos econômico-financeiros.

145. Atualmente, o CMN é composto apenas pelos dirigentes dos Ministérios da Fazenda e Planejamento e pelo Presidente do Banco Central, porém a forma de conselho ainda se presta à finalidade de dividir responsabilidades.

146. Em 1977, os fundos de pensão foram regulamentados pela Lei 6.435, que atribuiu ao CMN o poder de estabelecer diretrizes para as aplicações dos recursos, situação mantida até os dias atuais.

147. Até 1986, as regras do CMN eram conservadoras, estáveis e visavam a segurança das reservas e, subsidiariamente, o desenvolvimento do mercado de capitais. A primeira Resolução do CMN foi a 460 de 1978, ano seguinte à Lei 6.435, a primeira lei a dispor sobre as entidades de previdência privada. Esta Resolução 460 praticamente não foi modificada durante oito anos até 1986. A Resolução 460, em suma, vedava os seguintes investimentos:

Em companhias fechadas (investimentos em ações e debêntures só eram permitidos em companhias abertas, no máximo 2% das reservas por companhia, e os fundos de pensão só podiam atuar como investidores, não podendo deter mais de 10% das ações de uma empresa).

Concessão de empréstimos a pessoas físicas e jurídicas, a não ser aos participantes (limite máximo de 20% a 28% das reservas, dependendo do volume aplicado em ações e títulos federais).

Aplicar recursos no exterior.

148. A única terceirização de gestão permitida era a aplicação em fundos de ações, chamados fundos mútuos, que investiam somente em companhias abertas e tinham suas quotas divulgadas diariamente nos jornais, ou seja, sua rentabilidade era conhecida diariamente. Ainda assim, os fundos de pensão praticamente não utilizavam esta modalidade.

149. Assim, esses princípios norteadores das aplicações financeiras prevaleceram durante muitos anos, porém deixaram de ser observados a partir de meados da década de 90. Em 1994, a Resolução CMN 2109, autorizou investimentos no exterior e em companhias fechadas adquiridas no âmbito do Programa Nacional de Desestatização (PND). Em 2001, a concessão de empréstimos passou a ocorrer travestida por um título, a cédula de crédito bancário (CCB), autorizada pela Resolução CMN 2.829. O CCB é um título de crédito representativo de operações de empréstimo, criado para atender a interesses dos bancos em executar seus credores sem precisar recorrer à justiça.

150. De 1986 até o presente, ou seja, em 30 anos, o CMN editou 57 resoluções, uma média de quase duas por ano. Atualmente, está em vigor a Resolução 3792/2009, com alterações de três outras subseqüentes.

151. A Resolução 3.792/2009 permite tudo o que era vedado pela 460, ou seja, investir em companhias fechadas, adquirir operações de empréstimo via CCB e aplicar no exterior. A terceirização de gestão foi admitida sob diversas modalidades de fundos de investimentos, envolvendo riscos elevados e conflitos de interesse.

152. Segundo informações obtidas em entrevistas realizadas com técnicos da Previc, o CCB permitiu aos bancos comerciais, grandes ou pequenos, venderem aos fundos de pensão operações de crédito. Em outras palavras, permitiu operações de empréstimos cujo risco era integralmente transferido aos fundos de pensão, haja vista a falta de garantias.

153. Os técnicos da Previc informaram que, ao notar a grande quantidade de problemas dos fundos de pensão oriundos de CCB, promoveram uma reunião com o Banco Central, na qual foi decidido que o CMN reenquadraria o CCB de modo a somente admitir que os fundos de pensão adquirissem esse título se tivesse garantia do banco. Depois de adotada essa medida em 2014, os técnicos da Previc revelaram que cessaram as aquisições desse título pelos fundos de pensão.

154. Ainda segundo a entrevista, foi relatado que a referida reunião com o BC tratou não só do CCB, mas de outros problemas de governança e seu resultado foi registrado na Nota Conjunta Diace/Difis/Ditec/Previc número 1, de 24 de março de 201 (peça 376). O item 7 da nota corrige o absurdo de se permitir que os fundos de pensão apliquem em um título emitido pelo banco, sem que o emissor do título possua qualquer obrigação quanto ao seu pagamento.

155. No Balanço do Postalis de 2011, na Nota Explicativa 3.3.3 (peça 98, p.33), consta provisão para perdas de cerca de R\$ 262 milhões em oito investimentos, a maior parte em CCB. Dentre eles, despertou atenção um Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI) no valor de R\$ 22,8 milhões da Rio Bravo.

156. O nome “Rio Bravo” passou a ser utilizado pelo Sr. Gustavo Franco, após deixar a presidência do Banco Central e retornar ao mercado financeiro, para batizar as empresas e fundos de investimentos sob sua gestão, cabendo esclarecer que não consta do balanço informação do CNPJ que permita identificar os responsáveis pelo CRI.

157. O que se pretende com essa menção é apresentar que existem lacunas na legislação atual que podem gerar uma mecânica de incentivos no sentido de uma regulamentação pouco rigorosa dos investimentos que permita a entrega do controle dos recursos a gestores profissionais (muitos egressos de órgãos públicos responsáveis pela regulação e supervisão do sistema financeiro), seja diretamente, seja mediante aplicação em títulos e fundos de interesse dos bancos, como o CCB e o FIP (Fundos de Investimento em Participações).

158. Com base em uma análise mais ampla dos fundos de pensão, observa-se que dos cerca de 1.300 FIP existentes em fevereiro de 2016, oitenta por cento tem como responsáveis quinze pessoas ligadas aos maiores bancos. Nos maiores prejuízos dos fundos de pensão, o FIP foi utilizado como veículo.

159. Conforme informado no item 42 do presente relatório, o Relatório da Auditoria Especial 2014/025 (peça 47, p. 289 - 468), da Auditoria Interna da ECT relacionou, com base em informações consolidadas até agosto de 2014, as 33 maiores perdas do Postalís que somavam o valor de R\$ 1.655.237.191,61 (peça 47, p. 297-298). Nenhuma dessas 33 aplicações seria permitida pela Resolução 460.

160. Em quadro constante do referido Relatório de Auditoria (peça 47, p. 298), a Auditoria Interna da ECT selecionou, entre essas 33 maiores perdas, os dez investimentos do Postalís com os maiores prejuízos em 2014.

161. Nos dois maiores, a gestão foi terceirizada a uma empresa cujos sócios são pessoas físicas ligadas ao Mellon Bank para o qual o Postalís teria entregue a gestão dos recursos. O 3º e 4º lugares são aquisições de CCB. O CMN permitiu que esses títulos fossem adquiridos pelos fundos de pensão mesmo sem aval (garantia) das instituições financeiras. Os demais são Cédulas de Crédito Imobiliário, Fundo de Investimento em Participações e Sociedade de Propósito Específico, modalidades de aplicações de alto risco.

162. Os problemas relacionados às Sociedades de Propósito Específico (SPE), foram alvo do TC 021.932/2014-0, que examinou os riscos de Furnas Centrais Elétricas S/A em investimentos no valor de R\$ 48 bilhões utilizando 81 SPE em parcerias com o setor privado, modalidade cujo uso foi intensificado nos últimos anos. A auditoria constatou a existência de graves riscos para a estatal, conforme consta no do Voto do Ministro-Relator.

163. Os investimentos utilizando veículos como SPE e FIP apresentam, além de injustificáveis inconvenientes sob a ótica do controle, conflitos de interesse em negócios que os fundos entraram em parceria com o setor privado.

164. Essas modalidades de investimento nocivas aos fundos de pensão utilizam as siglas FIP, FDIC, CCB, CCI, SPE, etc., tendo em comum um ou mais dos seguintes aspectos:

- a) transferência a terceiros do domínio sobre os recursos, impossibilitando o conhecimento sobre o destino que lhes foi dado;
- b) realização de negócios de alto risco, em que investidores privados não ousaram entrar, inclusive em empresas recém-criadas;
- c) aquisição de ativos sem liquidez e sem cotação em mercado, em que é impossível aferir a lucratividade e a solvência;
- d) aplicações em empresas fechadas, desprovidas dos requisitos de governança e transparência das companhias abertas;
- e) terceirização da gestão, mesmo com o fundo de pensão dispondo de estrutura especializada, resultando na transferência de responsabilidade sobre a decisão de realizar os investimentos desastrosos;
- f) parcerias com o setor privado, utilizando instrumentos com nítidas evidências de conflito de interesse, sempre em desfavor dos fundos de pensão.

165. A posição de grande investidor confere aos fundos de pensão a primazia de optar por modalidades de investimento tradicionais que lhe traga segurança, transparência e regras de governança bem sedimentadas. Os que desejam captar recursos são compelidos a adaptar a formatação dos negócios, inclusive por meio de medidas como a abertura de capital. Isso é o natural no mercado financeiro.

166. No entanto, vem ocorrendo exatamente o contrário. Pacificamente, os fundos de pensão estatais não ofereceram resistência em utilizar modalidades nocivas a seus interesses sem justificativas plausíveis. Passaram a investir em companhias fechadas, em negócios que não eram atraentes a outros investidores, por vezes em empresas recém-criadas, por meio de veículos inadequados, em que perdiam o domínio sobre o efetivo destino dado aos recursos – incorrendo em riscos que os participantes, possivelmente, rejeitariam caso fossem consultados.

167. Um exemplo de situação absurda é o caso dos investimentos que os fundos de pensão Postalis, Petros, Serpros e Faceb decidiram fazer no Grupo Canabrava, que pertence ao Sr. Ludovico Giannattasio. Ao invés de comprar títulos diretamente das empresas, os fundos e o Sr. Ludovico aportaram recursos no FIP Bioenergia, uma sociedade em que se misturam as figuras de investidores e gestores, com o propósito de adquirir ações e debêntures de empresas do grupo, configurando uma situação jurídica de nítido conflito de interesse entre as partes associadas. Diferente dos fundos de pensão, o Sr. Ludovico não integralizou em dinheiro sua participação no FIP, tendo supervalorizado sua participação utilizando-se de laudos de avaliação. Nessa situação de litígio, os fundos estão jungidos ao Sr. Ludovico, em uma situação jurídica totalmente inconveniente.

168. Além dos entraves jurídicos provocados pela desnecessária interposição do FIP entre os fundos de pensão e os títulos, emergiram dificuldades de transparência do destino dado aos recursos, pois os FIPs, na verdade, são um tipo de sociedade comercial em que ainda não existem padrões estabelecidos para apresentação de demonstrações contábeis. Somente em março de 2016 esses padrões passaram a ser discutidos em audiência pública conduzida pela CVM.

## CONCLUSÕES

169. É preciso lembrar que a situação de perdas significativas nos Fundos de Pensão, acompanhadas de indícios de desvios não é nova. Já houve três Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) referentes a Fundos de Pensão, a primeira das quais em 1992 no Senado Federal, teve origem em um ambiente muito semelhante ao atual, de irregularidades generalizadas na Petrobras e nos mesmos fundos de pensão das estatais. A CPI tinha como objetivo apurar “denúncias de irregularidades cometidas em fundos de pensões de estatais e na Petrobras, envolvendo autoridades e, sobretudo, o ex-Secretário de Assuntos Estratégicos, Pedro Paulo Leoni Ramos, funcionários de alto escalão da estatal do petróleo e as empresas Polo Trading, Tecnape e Edubra, entre outras”.

170. A CPI de 1992 investigou ocorrências de período inferior a três anos, contados da posse do Presidente Fernando Collor em 1990, enquanto a CPI atual, de 2015, investiga grande número de investimentos suspeitos, que vem ocorrendo em todos os grandes fundos de pensão de estatais, compondo um quadro que conduziu os parlamentares às mesmas suspeitas de 1992, de captura generalizada da administração pública por interesses escusos.

171. A segunda e a terceira CPI foram instauradas na Câmara dos Deputados, em 1996 e 2015. A auditoria em tela foi solicitada pelo Congresso Nacional em dois Requerimentos, aprovados em Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, motivados por notícias de desvios de recursos bilionários do Postalis, que podem ter levado o fundo à situação de insolvência.

172. Os parlamentares manifestaram interesse em conhecer as causas dos prejuízos que levaram o Postalis a um déficit de R\$ 5,6 bilhões e, também, se houve falhas das instâncias de controle do fundo, da patrocinadora, da ECT, e da autarquia fiscalizadora dos fundos de pensão, a Previc.

173. Existe um elevado grau de imprecisão envolvido nesses cálculos, uma vez que se baseiam em premissas que nem sempre se realizam, assim como nas avaliações dos ativos que compõem as reservas, além de que existem ainda diversas aplicações financeiras de grande materialidade em fundos de investimento estruturado cujas provisões de perdas ainda não foram contabilizadas.

174. Em função do extenso período sob análise (seis exercícios, de 2009 a 2014), do volume de documentos (cerca de 650 arquivos, totalizando 7 GB) e da capacidade limitada da SecexPrevidência de realizar, por conta da alocação da equipe em auditorias em andamento, foi necessário delimitar o foco do trabalho de maneira a contribuir da melhor forma possível para atender ao Congresso Nacional, contribuindo para correção dos problemas pela via legislativa.

175. Em suma, o presente relatório pode concluir que:

- 1) Necessidade de maior fiscalização da patrocinadora sobre o respectivo fundo de pensão;
- 2) Tomados em conjunto, os achados associados à atuação da Previc sugerem que a instituição deveria possuir mais autonomia política-administrativa, funcionando como típica agência reguladora, sofrendo assim menor influência ministerial para exercer suas atividades;
- 3) Fragilidades na governança do Postalis, incluindo:
  - 3.1) riscos na terceirização dos investimentos;
  - 3.2) baixa participação dos participantes e assistidos na gestão das entidades;
  - 3.3) legislação vaga, genérica e/ou excessivamente permissiva quanto aos investimentos.

#### **Benefício de Controle:**

176. Haja vista que as Entidades Fechadas de Previdência Complementar administram ativos de R\$ 726,5 bilhões, dados referentes a setembro/2015, os benefícios potenciais buscam mitigar o risco da dilapidação desse patrimônio, com vistas a aperfeiçoar a governança da gestão dos recursos, bem como melhorar o ambiente de regulação, gerando os corretos incentivos para o controle dos planos de benefícios previdenciários das EFPC.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

177. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

I) Dar Ciência à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal e à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) da Câmara dos Deputados da necessidade de redefinição da legislação referente às Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) com vistas a dotar o regime de previdência de maior segurança jurídica e a mitigar os seguintes riscos identificados na auditoria:

- a) permanência prolongada de gestores no cargo em que deram causa a prejuízo e/ou que participaram de gestões temerárias (itens 102 a 110 do presente relatório);
- b) inexistência de penalidades proporcionais ao dano causado pelos gestores dos Fundos de Pensão, prejudicando o ambiente de controle capaz de gerar o efeito dissuasório necessário para mitigar a ocorrência de novas irregularidades (itens 119 a 122 do presente relatório);
- c) insuficiente autonomia da Superintendência de Previdência Complementar (Previc), haja vista a subordinação atual ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS) e, conseqüentemente, a inexistência de mandato para a Diretoria Previc (itens 95 a 100 do presente relatório);
- d) lacunas da legislação referente a investimentos, em especial nos Fundos de Investimento em Participações (FIP) em empresas fechadas, uma vez que não apresentam a transparência necessária para o devido controle (itens 141 a 168 do presente relatório);

II) Determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com fulcro no art. 25 da Lei Complementar 108/2001, que elabore normativo interno, no prazo de 60 dias, que preveja a exigência:

a) de que seus respectivos Conselhos de Administração e Fiscal realizem análises e comentários sobre a supervisão e a fiscalização realizadas periodicamente pela auditoria interna da própria ECT, ressaltando no referido normativo a responsabilidade dos administradores pelos danos ou prejuízos que causarem, por ação ou omissão ao Postalís, prevista no parágrafo único do art. 63 da Lei Complementar nº 109/2001 (itens 71 a 76 do presente relatório);

b) de publicação, aos participantes e assistidos, de “fatos relevantes” que tenham impacto significativo nos planos de benefícios ou que evidenciem interesses dos participantes e assistidos, com o objetivo de dispensar-lhes tratamento semelhante àquele conferido aos acionistas minoritários, no caso das sociedades anônimas (itens 77 a 83 do presente relatório);

III) Determinar à Segecex a realização de Levantamento de escopo amplo, nos principais fundos de pensão, avaliando o risco associado ao custeio dos seus respectivos Planos de Benefícios;

IV) Encaminhar à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, em atendimento ao Ofício 102/2015/CMA-SF, de 30/6/2015, cópias da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e voto que a fundamentam;

V) Encaminhar à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) da Câmara dos Deputados, em atendimento ao Ofício P.045/15-CTASP, de 17/6/2015, que encaminhou o Requerimento 53 de 2015-CTASP de autoria do Deputado Benjamin Maranhão, cópias da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e voto que a fundamentam;

VI) Encaminhar à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) e ao Instituto de Seguridade Social dos Correios e Telégrafos (Postalís) cópias da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e voto que a fundamentam;

VII) Considerar a solicitação integralmente atendida e encerrar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008;

VIII) Juntar ao TC 014.779/2015-3 cópias do relatório e da deliberação que vier a ser adotada no presente processo, nos termos do item 9.3 do Acórdão 2.072/2015–TCU–Plenário;

IX) Arquivar o presente processo.

É o relatório.