

VOTO

Conheço da presente solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, nos termos do art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992.

2. Trata-se de solicitação de realização de auditoria no Instituto de Seguridade Social dos Correios e Telégrafos (Postalis), consoante requerimento apresentado àquela Comissão pelo Senador Otto Alencar.

3. O déficit acumulado dos planos do Postalis, até 31/12/2014, era de R\$ 5,7 bilhões, resultado que salta aos olhos, pois corresponde a mais de dois terços do patrimônio total administrado pelo Instituto, da ordem de R\$ 8,5 bilhões. No entanto, a equipe de auditoria salienta que o resultado negativo pode ser ainda mais expressivo, uma vez que existem diversas aplicações financeiras de grande materialidade em fundos de investimento estruturado, cujas provisões de perdas ainda não foram contabilizadas. O ônus do equacionamento desse déficit recairá sobre a patrocinadora, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, os participantes e os assistidos, mediante instituição de contribuição extraordinária.

4. De acordo com o atuário externo contratado pelo próprio Instituto, 62,7% desse déficit têm origem financeira, ou seja, decorrem da baixa rentabilidade dos investimentos e de provisionamentos para perda. Os números revelam, portanto, fortes indícios de gestão temerária do Postalis no período de 2011 a 2014.

5. A unidade técnica relatou, ainda, os seguintes achados de auditoria, todos detalhados no relatório que antecede este voto:

- a) os mecanismos de governança, gestão e controles internos estabelecidos no Postalis, não foram suficientes para assegurar o cumprimento dos objetivos da Entidade;
- b) 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 Postalis, conforme estabelecido no art. 25 da LC 108/2001;
- c) a aplicação das sanções, por parte da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), ocorreu muito tempo depois dos fatos geradores das irregularidades;
- d) quantidade significativa de procedimentos considerados irregulares, presentes nos relatórios de fiscalização, foram posteriormente afastados ou tornados nulos pela Diretoria Colegiada da Previc ou pela Câmara de Recursos da Previdência Complementar;
- e) as penas impostas pela Previc são proporcionalmente pequenas considerando a magnitude dos danos ocorridos;
- f) há risco de perda de eficácia das ações sancionadoras devido a possível conflito de competência entre a Previc e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM);
- g) faltam critérios para responsabilização dos dirigentes do Postalis;
- h) a Previc deixou de se posicionar quanto a uma possível intervenção no Postalis, mesmo estando presentes os pressupostos para aplicação dessa medida;
- i) a legislação atual apresenta lacunas no que tange às possibilidades de investimentos pelas entidades fechadas de previdência complementar (EFPC).

6. Em suma, a auditoria concluiu que: i) é necessário que a patrocinadora fiscalize melhor o respectivo fundo de pensão; ii) a Previc deveria possuir maior autonomia político-administrativa, funcionando como típica agência reguladora, sofrendo assim menor influência ministerial para exercer suas atividades; e iii) a governança do Postalís é frágil, pois há riscos na terceirização de investimentos, baixa participação dos participantes e assistidos na gestão da entidade, além de brechas e omissões na legislação.

7. Com base nessas constatações, a Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social – SecexPrevidência propõe que se determine à ECT a elaboração de normativo que discipline a efetiva fiscalização do Postalís, bem como à Segecex que realize levantamento de escopo amplo nos principais planos de pensão, com o objetivo de avaliar o risco associado ao custeio dos respectivos planos de benefícios. Além disso, sustenta que deva ser dada ciência à comissão demandante acerca dos seguintes riscos existentes na gestão das EFPC:

- a) permanência prolongada de gestores no cargo em que deram causa a prejuízo e/ou que participaram de gestões temerárias;
- b) inexistência de penalidades proporcionais ao dano causado pelos gestores dos Fundos de Pensão;
- c) insuficiente autonomia da Previc, haja vista a subordinação atual ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS) e, conseqüentemente, a inexistência de mandato para a Diretoria da Previc;
- 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.

8. Manifesto concordância parcial com as conclusões da unidade técnica, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações e acréscimos que passo a apresentar.

9. Quanto à avaliação do sistema de governança do Postalís, ficaram evidentes as deficiências na supervisão efetuada, tanto pela patrocinadora, quanto pela Previc, que justificam a adoção das medidas alvitradas. Especificamente em relação a esta última, não é admissível que o órgão responsável pela fiscalização das EFPC, cujas atribuições se assemelham às de uma agência reguladora, não detenha a autonomia necessária para o exercício do seu mandato a contento.

10. Entre as várias constatações relacionadas à atuação da Previc, a unidade técnica relatou a inação da diretoria em relação a um parecer do Escritório Regional da Previc em Minas Gerais, o qual, ao verificar que os controles internos adotados na área de investimentos do Postalís não eram adequados à complexidade da Entidade e que não houve esforços para erradicar essas questões, concluiu que a situação carecia de um choque de gestão com ruptura dos processos e procedimentos de trabalho vigentes, sob pena de materialização do risco da insolvência.

11. Embora esse parecer seja de 2012, a Diretoria de Fiscalização da Previc só se pronunciou definitivamente em 2015, quando rejeitou o parecer e não deu seguimento a um possível processo de intervenção, sob o argumento de que os dirigentes do Postalís já haviam sido substituídos. Observo que o déficit acumulado do fundo de pensão, ao final de 2012, era de R\$ 1,1 bilhão, ao passo que, em dezembro de 2014, já somava R\$ 5,7 bilhões.

12. Em face da gravidade da conduta omissiva, o Tribunal deve aprofundar a apuração das responsabilidades no âmbito da Previc, relativas à falta de atuação tendente a estancar a progressiva deterioração das carteiras de investimento do Postalís. Em que pese a demora na tomada de decisão ter decorrido, ao menos em parte, da precariedade dos mecanismos de gestão e de governança do órgão, tal fato não exime de responsabilidade os gestores da Previc.

13. Também considero extremamente graves as falhas apontadas nestes autos referentes à falta de supervisão do Postalís pela ECT, conforme se extrai das atas das reuniões da diretoria da empresa. Na condição de patrocinadora da EFPC, caberia à ECT, em primeiro lugar, zelar pelo patrimônio e pela rentabilidade dos seus investimentos.

14. De acordo com as conclusões da unidade técnica, baseada nos documentos juntados aos autos, há indícios de conduta omissiva e de falta de transparência na supervisão do Postalís pela ECT, conforme o seguinte trecho do relatório que precede este voto:

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”.

(...)

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:

(...)

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.

15. Quanto à responsabilidade dos dirigentes do Postalís, observo que houve substituição da diretoria em 2012. Entretanto, a evolução histórica do déficit verificado nos planos administrados pela EFPC indica que a malversação dos recursos pode ter continuado, ao menos até 2014. É necessário que a SecexPrevidência aprofunde a avaliação das causas e das condutas que resultaram em tão expressivo déficit, a fim de propor eventuais apenações.

16. Por isso, acrescento à proposta de encaminhamento contida no relatório determinação à SecexPrevidência para que aprofunde a avaliação dos fatos que levaram ao elevado déficit acumulado nos fundos de investimentos administrados pelo Postalís, apure as responsabilidades no âmbito da EFPC, da ECT e da Previc, promova as respectivas citações e/ou audiências e analise as respostas que vierem a ser apresentadas, submetendo a matéria ao meu gabinete para posterior deliberação.

17. Como visto, a auditoria realizada nestes autos alertou para a possibilidade de que outras EFPC tenham passado ou estejam passando por situações de gestão temerária, agravadas pela supervisão precária tanto de seus patrocinadores quanto da Previc. Por isso, é pertinente e oportuno que se determine à Segecex a realização de levantamento nos principais planos de pensão, a fim de avaliar os riscos a que estão expostos.

18. Tal levantamento, no entanto, deve ser o mais objetivo possível, destinado exclusivamente a identificar os principais riscos e fundamentar a proposição de auditorias específicas destinadas a apurar possíveis irregularidades ou malversação de recursos.

19. Por fim, recorro que o Acórdão 2.072/2015-TCU-Plenário, ao apreciar solicitação da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, cuja matéria era a mesma destes autos, informou à solicitante que, tão logo este Tribunal deliberasse sobre a presente auditoria, seria enviada cópia da deliberação àquela comissão.



Por todo o exposto, acolho o parecer da unidade técnica e VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de abril de 2016.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator