



Ministério Público Federal
Procuradoria da República em São Paulo - SP

**Excelentíssimo Senhor Juiz Federal da 24ª Vara Cível da Subseção
Judiciária de São Paulo - SP**

Autos n. 5022835-12.2017.403.6100

Autora: Associação dos Profissionais dos Correios – NR/SPI

Ré: Superintendência Nacional de Previdência Complementar - Previc

Trata-se de ação civil pública ajuizada pela **Associação dos Profissionais dos Correios – NR/SPI** em face da **Superintendência Nacional de Previdência Complementar - Previc**, na qual se pleiteou, em tutela de urgência, a suspensão da eficácia das Portarias Previc n. 955/2017 e n. 956/2017 até o julgamento definitivo da demanda, a desconstituição da nomeação do Sr. Walter de Carvalho Parente para o cargo de interventor e a recondução dos integrantes dos órgãos deliberativos e dos administradores do Postalís.

Pleiteou-se ao final a procedência da ação para declarar nulas as Portarias Previc n. 955/2017 e n. 956/2017 em razão da ausência de motivação, violação à garantia do devido processo legal, violação ao princípio



Ministério Público Federal
Procuradoria da República em São Paulo - SP

da eficiência ou violação ao princípio da proporcionalidade. Além disso, subsidiariamente, caso não acolhido o pedido de declaração de nulidade, pleitou-se que a intervenção no Postalís seja convertida em nomeação de administrador especial, com recondução dos membros do conselho fiscal, deliberativo e da diretoria executiva. Por fim, foi requerida a condenação da ré na repetição de valores não pagos a título de remuneração aos membros destituídos do Postalís, assim como indenização por perdas e danos, decorrentes da indisponibilidade de seus bens.

Portanto, a presente ação foi proposta para combater as Portarias Previc n. 955/2017 e n. 956/2017 por meio das quais a ré decretou o regime de intervenção no Instituto de Seguridade Social dos Correios e Telégrafos, nomeou interventor e adotou outras providências.

A parte autora fundamentou seus pedidos nos seguintes fatos:

1- a Adcap Nacional requereu em 2014 a intervenção no Postalís em decorrência da drástica diminuição verificada no montante de recursos garantidos do Plano BD Saldado, um dos planos administrados pelo Postalís e das graves denúncias que pesavam contra a Diretoria Executiva da época. No entanto, o pedido não foi atendido pela Autarquia à época e o plano começou a ter resultados positivos, não sendo razoável a intervenção neste momento.

2- Não obstante o cenário de otimismo que se desenhava, a Previc editou a Portaria n. 955 determinando a intervenção no Postalís pelo prazo de 180 dias e sem qualquer motivação para tanto, o que acarretou a perda do mandato dos diretores e indisponibilidade de seus bens.

3- O interventor, Sr. Walter de Carvalho Parente, encontra-se assoberbado com a gestão de outros cinco fundos de pensão em regime especial, de tal maneira que o gerenciamento de crises previdenciárias em escala industrial violaria o princípio da eficiência administrativa.



Ministério Público Federal
Procuradoria da República em São Paulo - SP

Este D. Juízo determinou que, antes da análise do pedido de medida liminar, a Previc fosse intimada para se manifestar em 72 (setenta e duas) horas, nos termos do art. 2º da Lei n. 8.437/1992.

A Previc em sua manifestação arguiu e comprovou com cópia das petições iniciais a existência de litispendência, tendo em vista a propositura das seguintes ACP: 1009286-70.2017.401.3800/MG, 5057918-69.2017.404.7100/RS, 5048014-34.2017.404.7000/PR, 5022835-12.2017.403.6100/SP com as mesmas partes, pedido e causa de pedir. Desta maneira, foi requerida a extinção do processo sem resolução do mérito e caso não acolhido este pedido, a remessa dos autos a 18ª Vara Cível Federal de Minas Gerais para julgamento conjunto com a ACP 1009286-70.2017.401.3800. Diante da patente má-fé no ajuizamento de ações repetitivas requereu o reconhecimento da litigância de má-fé.

A Previc esclareceu que uma de suas atribuições é fiscalizar as entidades de previdência complementar, suas operações e aplicar penalidades. Dentre as diversas ferramentas legais atribuídas à Previc para lhe garantir o pleno exercício do seu poder de polícia destacam-se o livre acesso às entidades e o poder de requisição e apreensão de livros, notas técnicas e demais documentos das EFPC. A supervisão e fiscalização exercidas pela Previc visam ao contínuo aprimoramento da complexa atividade gerencial que é a administração de um Fundo de Pensão. Por sua vez, a intervenção decorre da constatação das hipóteses elencadas no art. 44 da LC n. 109/2001: irregularidade ou insuficiência na constituição das reservas técnicas, provisões e fundos, ou na sua cobertura por ativos garantidores, aplicação dos recursos das reservas técnicas, provisões e fundos de forma inadequada ou em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos competentes, descumprimento de disposições estatutárias ou de obrigações previstas nos regulamentos dos planos de benefícios, convênios de adesão ou contratos dos



Ministério Público Federal
Procuradoria da República em São Paulo - SP

planos coletivos, 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; situação atuarial desequilibrada, e outras anormalidades definidas em regulamento.

No caso específico do Postalís, a intervenção da Previc se deu com fundamento nos incisos I a V do art. 44 da LC n. 109/2001. A intervenção foi decretada para se evitar o potencial agravamento da situação econômico-financeira do principal plano de benefícios, que tem suas provisões matemáticas comprometidas frente aos recursos garantidores a realizar. A expectativa de agravamento é fundamentada nos seguintes fatos: a) conflito generalizado entre os órgãos de governança da entidade, denotando a incapacidade de gestão e solução de seus principais problemas; b) falta de fidedignidade das demonstrações contábeis, c) rejeição das demonstrações contábeis pelos conselhos deliberativos e fiscal, e também pela empresa de auditoria independente, impossibilitando avaliação da situação econômico-financeira do plano, d) investimento de baixa qualidade contabilizados no ativo sem reconhecimento de perdas (provisões), e) representações e denúncias recíprocas de órgão estatutários (Conselho Deliberativo e Fiscal), destacando manifestação do Conselho Fiscal propondo intervenção no Postalís. Além da falta de uma gestão uniforme na entidade, a Entidade está com seu patrimônio superavaliado e, conseqüentemente, o déficit técnico subdimensionados, conforme operações minuciosamente descritas às fls. 28/30 (manifestação – Previc 3595081).

Para comprovar que inexistem vícios no ato administrativo que decretou a intervenção, a Previc anexou a Nota n. 1410/2017/Previc que elenca os motivos do decreto interventivo, não havendo que se falar em ausência de motivação.



Ministério Público Federal
Procuradoria da República em São Paulo - SP

A ré ressaltou que a legislação (LC n. 109/2001 e Decreto n. 4.942/2003) não estabelece a formalização de um prévio e formal processo administrativo para a decretação do ato de intervenção. Seria inclusive incompatível que a lei assim previsse, sob pena de tornar sem efeito ou retirar a eficácia do ato, na medida em que os destinatários do afastamento e do bloqueio de bens tomariam conhecimento prévio da iminência do ato a ser praticado pela Administração Pública.

O processo legal é instaurado com a decretação da intervenção e assegura todas as garantias constitucionais a ele inerentes. Além disso, a intervenção foi razoável e proporcional diante do preenchimento de várias hipóteses legais que autorizam a intervenção.

No mais, a alegação acerca da escolha pela Administração Pública do interventor responsável por conduzir as atividades é estranha a qualquer elemento ou pressuposto do ato administrativo. Ainda que houvesse tal vício na nomeação, esta não teria o condão de anular o próprio ato de intervenção. Em que pese tal fato, a Previc esclareceu que o Sr. Walter de Carvalho Parente está a frente de outras intervenções, as quais não requerem muito de seu tempo, pois estão na fase mais burocrática dos trabalhos e com as principais tarefas a cargo de sua assessoria jurídica, como ações judiciais em curso e baixa de registro das entidades. Além disso, a parte autora não indicou qualquer ato, fato ou omissão atribuídos ao interventor capazes de prejudicar a gestão dos planos de benefícios do Postalís, restringindo-se a acusações genéricas.

A Previc ainda informou que não há que se falar em inércia em sua atuação, pois nos últimos 5 anos foram lavrados 43 autos de infração. Como contra argumento a alegação de suposto crescimento de recursos garantidores a partir de 2015, a mencionada Autarquia esclareceu que em um plano de benefício é esperado o crescimento dos recursos garantidores em



Ministério Público Federal
Procuradoria da República em São Paulo - SP

função da rentabilidade dos investimento, porém no caso do Postalís esse aumento se deu em função da reprecificação de R\$ 846 bilhões de ativos ruins que já estavam precificados a valor zero no plano BD, o que demonstra a falta de fidedignidade das demonstrações contábeis, a ensejar a intervenção.

“Mesmo com esse crescimento, influenciado por uma maquiagem contábil, a situação atual do Plano BD do Postalís beira a insolvência, principalmente em razão dos seguintes problemas:

- Sucessivos déficits que atingiram R\$ 7,5 bilhões, sendo R\$ 1,2 bilhão não equacionado.
- Deficiência na precificação de ativos: R\$ 2,4 bilhões (44% dos investimentos em fundos e créditos privados) não foram auditados.
- Reprecificação de ativos provisionados em três FIDCs não padronizados – R\$ 846 milhões.
- Baker Tilly, auditoria independente, abstêve-se de opinar para o plano BD.
- Conselho Fiscal e Deliberativo não aprovaram as Demonstrações Contábeis de 2016.” (fl. 33 – manifestação Previc)

Ante todo o exposto e considerando que a concessão da tutela de urgência inviabilizaria o exercício da atividade da Previc, esta Autarquia requereu o indeferimento da medida liminar.

Sem a oitiva do Ministério Público Federal, o Exmo. Juiz Federal Victorio Giuzio Neto determinou, em 19/12/2017, a suspensão dos efeitos das Portarias n. 955/2017 e 956/2017, publicadas em outubro de 2017, e a recondução dos integrantes dos órgãos deliberativos e dos administradores do Postalís aos respectivos cargos.



Ministério Público Federal
Procuradoria da República em São Paulo - SP

Para deferir a tutela, este D. Juízo se baseou em matéria divulgada na revista *Isto É*, de 18/11/2015 e na afirmação de que as péssimas opções de investimentos por parte do Postalis podem ser sintetizadas no aporte realizado na “ATG América Tradig Group” e demais empresas de Arthur Mário Pinheiro Machado.

“Em fins de 2015, corretoras mais antigas, diante da fraqueza da economia brasileira buscavam escala para manter a lucratividade ao verem o prejuízo crescer no primeiro semestre por terem que saldar passivo tributário decorrente da fusão da BM/F com a BOVESPA, em cuja ocasião as mais novas aproveitaram para fazer aquisições e ganhar escala.

Neste contexto, que o Postalis teve prejuízos imensos com a ATG e empresas controladas com troca de títulos e ações entre elas não pode haver dúvida séria e inexistente mágica possível de esconder (...).

Reconhece-se que precificação se sustenta em previsões econômicas, porém não importa o modelo matemático que adotem, sempre estarão sujeitas a interpretações de pessoas que tanto podem concluir em determinado sentido como no sentido oposto. Dependem apenas do foco de interesse pessoal do analista e diante de certas previsões podem desaparecer ou até mesmo demonstrar imenso lucro, bastando para isso que alterem o foco e o universo de pesquisa.

E não passa despercebido ao Juízo que as posições de prejuízo observadas ocorreram no período anterior a 2015, sabidamente período em que ocorreu forte queda no mercado brasileiro. Mesmo se tivesse havido aplicações em ações de empresas sérias e com



imenso potencial de receitas, o quadro ainda assim seria, muito provavelmente, de prejuízo.

Isso não obstante, não será obviamente o interventor nomeado, por mais capacitado que possa ser, que terá o poder de transformar títulos sem valor em algo valioso e, assim, proporcionar um equilíbrio nas contas dos planos de benefícios do Postalís.

Na verdade, não terá outra alternativa senão considerar esses títulos superestimados, seguramente com valor inferior aos valores de aquisição, e buscar equilibrar o Fundo de Pensão com aportes dos próprios participantes e da entidade patrocinadora.

(...)

Portanto, objetivamente analisando, inexistente motivo justo para afastamento da diretoria, inclusive dos membros recentemente eleitos, sem prejuízo de a PREVIC, através de seus competentes técnicos, orientar a própria diretoria, composta por membros eleitos pelos participantes e beneficiários e por representantes da patrocinadora, na correção de falhas, inclusive no que toca a edição de regulamentos discriminando as responsabilidades atribuídas a cada um dos órgãos internos a fim de evitar conflitos futuros na governança da entidade.

(...)

Assim, do cotejo entre as graves consequências causadas pela intervenção tanto sobre as pessoas da atual diretoria, inclusive com a indisponibilidade de seus bens como medida “cautelar”, quanto sobre a representatividade dos participantes na governança da entidade, maiores interessados em seu correito funcionamento, e a desproporcionalidade da medida no atual momento do fundo de



Ministério Público Federal
Procuradoria da República em São Paulo - SP

pensão, afiguram-se presentes os requisitos para a concessão da tutela provisória, pois ausente não só a motivação no ato interventivo mas motivo justo para a intervenção.

Ante o exposto, DEFIRO A TUTELA PROVISÓRIA para suspender a eficácia das Portarias PREVIC n. 955/2017 e n. 956/2017, determinando a recondução dos integrantes dos órgãos deliberativos e os administradores do POSTALIS aos respectivos cargos, com a posse daqueles que foram eleitos recentemente.

(...)

Intime-se a autora para que se manifeste acerca da preliminar de litispendência e sobre a alegação de litigância de má-fé, no prazo de 15 (quinze) dias.

Abra-se vista ao Ministério Público Federal para que atue como fiscal da lei, nos termos do artigo 5º, § 1º da Lei n. 7.347/1985”.

Considerando o deferimento da tutela provisória e a recondução dos administradores da Entidade, o Postalis requereu o ingresso no feito na qualidade de assistente simples do Autor (ID 4038930).

A Previc pleiteou perante o E. Tribunal Regional Federal da 3ª Região a suspensão de liminar ou antecipação de tutela n. 5024905-66.2017.403.0000, que foi deferida e foi suspensa a tutela provisória concedida. Portanto, foram restabelecidos os efeitos das Portarias n. 955/2017 e 956/2017, assim como das competências do interventor nomeado perante o Postalis.

Foi aberta vista dos autos ao Ministério Público Federal.

Eis o relatório.



Ministério Público Federal
Procuradoria da República em São Paulo - SP

I. O artigo 5, § 1º da Lei 7.347/1985 determina que o Ministério Público, se não intervier nos autos da ação civil pública como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei. Em que pese tal determinação, observa-se que a tutela provisória foi deferida antes da manifestação do Ministério Público Federal a ensejar a nulidade da decisão proferida e, no caso em tela, apenas não se verifica prejuízo tendo em vista que o E. TRF da 3ª Região suspendeu rapidamente a tutela deferida.

Igualmente mostrou-se indevido o deferimento da tutela antes de ser decidida a litispendência alegada e comprovada nos autos. Este D. Juízo deferiu a tutela e não se manifestou acerca da litispendência, ou seja, não decidiu nem liminarmente se acolhia ou não a litispendência antes de conceder a tutela, a demonstrar que a decisão proferida além de nula, continha vícios. Não é possível ao juiz, com a comprovação da litispendência, deferir tutela em processo para o qual não é competente.

No mais, ainda que suspensos os efeitos da tutela concedida, o Ministério Público Federal, a fim de deixar registrado o seu posicionamento, informa que é contrário ao deferimento da tutela, concordando com a decisão do E. Tribunal que suspendeu seus efeitos.

II. Verifica-se que há litispendência, uma vez que a Associação autora, dolosamente, repetiu ações em curso. Considerando que esta repetição não aconteceu uma única vez, o **Ministério Público Federal** manifesta-se favorável a aplicação da multa por litigância de má-fé, tendo em vista que a conduta da autora além de desrespeitar o Código de Processo Civil que impede a litispendência a fim de evitar decisões contraditórias, tal conduta tinha objetivo ilegal, qual seja: burlar o juiz natural e praticar abuso ao direito de petição.

No mais, caso este D. Juízo entenda que não está presente a litispendência, o que apenas será possível com a apresentação de adequada



Ministério Público Federal
Procuradoria da República em São Paulo - SP

fundamentação, o **Ministério Público Federal** requer a extinção do processo sem resolução do mérito por irregularidade na representação processual da parte autora.

A tutela provisória foi deferida mesmo com irregularidade na representação processual da parte autora. Conforme pacificado pela Jurisprudência, RE 573232/SC (Info. 746), quando uma associação ajuíza uma ação coletiva, ela o faz na qualidade de representante de seus associados e não na qualidade de substituto processual. Logo, a associação necessita de autorização expressa de seus associados para ajuizar ação coletiva. No caso em tela, em que pese a autora não possuir tal autorização assemblear e este fato ser de conhecimento deste D. Juízo, foi deferida a tutela provisória e na decisão este Juízo diferiu o momento para apresentação da referida autorização. Todavia, mesmo diferido o momento de apresentação da autorização assemblear sem a concordância do Ministério Público Federal, observa-se que a autorização assemblear não foi comprovada, devendo o processo ser extinto sem julgamento do mérito por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

III. No mais, a tutela foi deferida com base em reportagem da Revista *Isto É*, publicada em 18/11/2015, ou seja, em reportagem divulgada quase 2 (dois) anos antes da publicação da Portaria de Intervenção e que noticia fato estranho ao cerne da questão, qual seja nulidade das Portarias n. 955/2017 e n. 956/2017. Além disso, a decisão que deferiu a tutela resume a crise pela qual passa o Postalís ao mero aporte realizado na “ATG América Tradig Group” e demais empresas de Arthur Mário Pinheiro Machado.

A Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada na Câmara dos Deputados, anos 2015 e 2016, apresentou o cenário pela qual passa o



Ministério Público Federal
Procuradoria da República em São Paulo - SP

Postalis¹, a demonstrar que não se trata de mera crise em decorrência do aporte realizado na “ATG América Trading Group” ou de um infortúnio. Os prejuízos no Postalis não decorreram de situações pontuais ou mesmo esporádicas, pelo contrário decorrem de problemas estruturais de governança, os quais continuam nos dias atuais tendo em vista por exemplo a reprecificação de R\$ 846 bilhões de ativos ruins que já estavam precificados a valor zero no plano BD.

Ressalta-se que o Tribunal de Contas em TC 012.230/2016-2² confirmou os prejuízos bilionários ao Postalis e determinou a indisponibilidade de bens de diversos responsáveis.

Em função de indícios e notícias veiculadas na mídia sobre irregularidades nas atividades do Postalis, há diversas investigações em curso promovidas pelo Ministério Público Federal para recuperação de recursos e punição de pessoas relacionadas nos investimentos do Postalis. O inquérito civil n. 1.16.000.002856/2014-6 apurava irregularidades na compra do imóvel situado no município de Cajamar/SP pelo Postalis e foi ajuizada a ação civil pública n. 0011479-76.2015.403.6100, em tramitação na 26ª Vara Federal Cível de São Paulo com base neste inquérito.

Foi oferecida denúncia – ação penal 0017642-26.2014.4.02.5101, que tramita na 5ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro, fruto da operação da Polícia Federal denominada “Recomeço”, a qual aborda as irregularidades referentes ao caso Galileo SPE.

¹<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura/cpi-fundos-de-pensao/documentos/outros-documentos-1/relatorio-final-apresentado-em-12-04-16>

²<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/PROC%253A01223020162/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/2/false>



Ministério Público Federal
Procuradoria da República em São Paulo - SP

Há também denúncia oferecida – ação penal 0008115-81.2014.403.8161 - referente à prática de crimes relacionados à gestão fraudulenta, organização criminosa, dentre outros, na negociação de títulos mobiliários que faziam parte da carteira de investimentos do Postalís.

Ademais, há outros inquéritos civis e penais em curso, os quais não cabe aqui a indicação do número por correrem sob sigilo. Inclusive, no inquérito civil n. 1.34.001.007910/2012-11 (cópia parcial em anexo) foi solicitada perícia técnica para, dentre outros assuntos, avaliar o trabalho realizado pela Previc e o perito concordou com a equipe técnica do TCU e afirmou que, ainda que a Previc fosse mais ágil no processamento das fiscalizações, ela não dispõe de competência normativa para estancar preventivamente possíveis perdas dos recursos garantidores das entidades. O poder de editar medidas cautelares seria essencial para resguardar recursos que podem ser perdidos enquanto se conclui o processamento das fiscalizações. Além das sugestões do TCU e da CPI de Fundos de Pensão, a assessoria pericial do Ministério Público Federal entendeu que a ***“Previc deveria dispor de instrumentos de intervenção mais simples e que pudessem ser aplicados ainda nas fases iniciais de apuração das infrações. Deveria estar em poder da superintendência, pelo menos: a) Adotar medidas cautelares para proibição de agravamento da situação em desconformidade; b) Obrigar a recuperação do enquadramento em curtíssimo prazo ou, pelo menos, que se demonstre que foi tomada uma trajetória de enquadramento, que se espera concluir em prazo normativo; c) Destituir imediatamente os responsáveis pelas infrações”***³.

Inexistem indícios de morosidade ou desídia na atuação da Previc, pelo contrário, conforme confirmado pela própria perícia realizada no Ministério Público Federal, essa situação deficitária se concretiza por não

³ Integra do Parecer Técnico n. 591/2016/SEAp/ATCOE encontra-se anexa a presente manifestação.



existirem, no Decreto n. 4.942/2009, mecanismos que permitam à Previc ou demais instâncias do sistema de previdência complementar tomarem medidas cautelares. Em outros setores regulados da economia, como as telecomunicações, já existem mecanismos assim. Portanto, observa-se que a demora na realização da intervenção não decorreu de desídia da Previc, mas sim de falta de autorização legislativa que permita uma atuação mais rápida e efetiva.

Destaca-se, ainda, que os resultados deficitários já forçaram à implementação de plano de equacionamento. Tal plano tem como propósito reajustar os valores cobrados dos participantes no intuito de garantir o pagamento dos benefícios aos pensionistas. Em razão da calamidade financeira do Postalís, os participantes foram obrigados a pagar uma contribuição extraordinária de 25,98% durante 180 meses, além da contribuição ordinária de 9%, ou seja, os participantes já foram em muito onerados com a administração desidiosa do Postalís e, de fato, mostra-se imprescindível a intervenção no mencionado Instituto.

Ademais, não se verificam vícios no ato administrativo que decretou a intervenção. A Nota n. 1410/2017/Previc elenca os motivos do decreto interventivo, não havendo que se falar em ausência de motivação. Pelo contrário, no caso em tela a intervenção é justificada pelo preenchimento de mais uma hipótese elencada no art. 44 da LC n. 109/2001.

No tocante a alegação acerca da escolha pela Administração Pública do interventor responsável por conduzir as atividades, tal alegação é estranha a qualquer elemento ou pressuposto do ato administrativo que decretou a intervenção. Cabe destacar, ainda, que a alegação da associação autora foi genérica e não indicou qualquer ato, fato ou omissão atribuídos ao interventor capazes de prejudicar a gestão dos planos de benefícios do Postalís.



Ministério Público Federal
Procuradoria da República em São Paulo - SP

IV. Caso este D. Juízo não reconheça a existência de litispendência nem extinga o processo sem resolução do mérito por inadequada representação processual, o **Ministério Público Federal** requer nova vistas dos autos após apresentação de contestação pela parte ré.

São Paulo, 16 de janeiro de 2017

Luiz Costa
Procurador da República



PGR-00239538/2016

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE APOIO PERICIAL
Assessoria Temática Consumidor e Ordem Econômica



PARECER TÉCNICO Nº 591/2016/SEAP/ATCOE

REFERÊNCIA	Processo nº 1.34.001.007910/2012-11
UNIDADE SOLICITANTE	Procuradoria da República em São Paulo
AUTORIDADE REQUERENTE	Procurador da República Luiz Fernando Gaspar Costa
EMENTA	Postalís; entidade fechada de previdência complementar; fundos de pensão; apuração de déficit e de responsabilidades
TEMÁTICA	Consumidor e Ordem Econômica
GUIA SISTEMA PERICIAL	SEAP/PGR-000010/2016
COORDENADAS GEOGRÁFICAS	Feição considerada : () pontual () linear () poligonal

I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de parecer técnico que avalia o trabalho da Superintendência Nacional de Previdência Complementar, doravante Previc, no acompanhamento das atividades da entidade fechada de previdência complementar (EFPC) dos funcionários da Empresa de Correios e Telégrafos, a Postalís.
2. A avaliação considerará a cópia das fls. 1 a 1.039 do Inquérito Civil nº 1.34.001.007910/2012-11 e as cópias dos Autos de Infração nº 07 a 20/2012, e 03 a 08, 13 a 15, 18 a 22 e 24 a 37/2015, recebidas em DVD.

II. PANORAMA GERAL DOS AUTOS DE INFRAÇÃO

3. Nas informações de fls. 1.024 e 1.025, a Previc descreve, de forma geral, quais foram os andamentos dados a todos os autos de infração já abertos na superintendência contra a Postalis. Na informação de fl. 1.024, informa-se que foram instaurados, ao todo, 42 autos de infração contra a Postalis entre 2010 e 2015. Na informação de fl. 1.025, a Previc detalha que, desses autos, 14 foram abertos em 2012 (AI nº 07 a 20/2012), dos quais apenas 2 ainda não transitaram em julgado. Dos 14, apenas 9 obtiveram a mesma interpretação em todas as instâncias de julgamento. Outros três¹ foram anulados ou julgados improcedentes pela própria Previc.

4. Na fl. 1.026, há cópia do envelope recebido por esta assessoria, contendo o DVD com os demais 28 autos, todos instaurados em 2015 (AI nº 03 a 08, 13 a 15, 18 a 22 e 24 a 37/2015). Todos eles estavam, à época da informação de fl. 1.025, em fase de instrução, não contando, portanto, com julgamentos de mérito.

5. Destaca-se ainda a informação do verso da fl. 1.024, que relaciona as Representações Penais que foram encaminhadas pela Previc ao Ministério Público Federal. Esta assessoria realizou pesquisa nos sistemas Aptus e Único, obtendo a localização e numeração de cada uma dessas representações no MPF. Não foi possível, contudo, consultar o conteúdo das representações, dado o sigilo a elas imposto. A tabela 1, a seguir, contém a correlação das representações com seus respectivos procedimentos no MPF:

Nº da Representação	Procedimento do MPF	Localização
05/2015/DIFIS/PREVIC	PIC 1.00.000.000646/2015- 26	PRDF
06/2015/DIFIS/PREVIC	NF 1.00.000.013680/2015-61	PGR
07/2015/DIFIS/PREVIC	NF 1.16.000.002019/2015-60	PRDF
08/2015/DIFIS/PREVIC	PGR-00173114/2015	PRDF
10/2015/DIFIS/PREVIC	PIC 1.00.000.000646/2015- 26	PRDF

¹ Apesar de constar, na informação, que o AI nº 9/2012 foi julgado improcedente pela Diretoria Colegiada da Previc, nos autos consta decisão julgando procedente o auto de infração. Assim, salvo engano, seriam 2 autos, e não 3, julgados improcedentes (AIs nº 12 e 14/2012).



III. AVALIAÇÃO DO TRABALHO REALIZADO PELA PREVIC

6. A avaliação do trabalho da Previc será feita comparando-se o conteúdo dos autos de infração recebidos por esta assessoria com o que exigem as leis e normas aplicáveis às EFPC, utilizando-se subsidiariamente as observações apontadas pela área técnica do TCU sobre a mesma matéria².

7. O trabalho realizado pela Previc está condicionado pelo que determinam as leis e normas do setor e pela sua posição no sistema nacional de previdência complementar. A Previc não estabelece seus próprios ritos de processamento dos autos de infração e não é a última instância administrativa de análise desses autos. É o órgão fiscalizador da previdência complementar, num sistema em que existe um Conselho Recursal e um Conselho Nacional como órgão normativo, na estrutura do Ministério da Previdência Social³. Por isso, é importante incluir na avaliação, também, a atuação dessas demais instâncias envolvidas na apuração de infrações no âmbito da previdência complementar.

8. O relatório do TCU sobre o tema elucida as etapas de julgamento administrativo dos autos de infração. A primeira delas é a formação do próprio auto, composto de relatório com descrição das irregularidades, apontando as normas infringidas e os responsáveis pelas infrações. Esses autos são resultados de ações fiscalizatórias anteriores, nas quais se colhem documentos junto à EFPC para elucidar a questão. Os documentos instruem o procedimento do auto de infração, estando disponíveis para apreciação em todas as instâncias julgadoras.

9. Depois, os autos são julgados pela Diretoria Colegiada da Previc. Nesse estágio, já foi aberto prazo para defesa, e a área técnica da Previc produziu novo parecer, no qual se analisa conjuntamente o conteúdo original dos autos de infração e as alegações apresentadas pela defesa. Podem ser interpostos recursos, os quais podem resultar em reforma da decisão pela própria Diretoria Colegiada ou, em última instância, em análise pelo Conselho Recursal da Previdência Complementar.

10. O processo administrativo para apuração de responsabilidade por infração à legislação de previdência complementar é regido pelo decreto nº 4.942/2003, da Presidência da República. A atuação da Previc está em conformidade com o que estabelece essa norma.

² Acórdão nº 864/2016, exarado no processo nº 1544320159.

³ Atualmente, Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

Significa dizer que, em geral, são atendidos os requisitos de transparência e ampla defesa, permitindo correta identificação das infrações e dos infratores. O TCU suscitou dúvida quanto aos critérios de identificação dos infratores, mas essa questão será melhor analisada na seção específica mais adiante.

11. Dos 42 autos de infração analisados, apenas nove de 2012 já tiveram suas análises concluídas por todas as instâncias administrativas do sistema de previdência complementar. São esses que melhor servem, portanto, para analisar todo o tratamento que a Previc deu a possíveis infrações cometidas na gestão das EFPC. Já os demais autos ainda se encontram nas fases iniciais de instrução, e por isso não permitem conclusões amplas sobre o trabalho da Previc, já que não foram submetidos a todos os ritos previstos no sistema de previdência complementar.

12. Observando então o andamento dos autos de 2012, como consta na informação de fl. 1.025 do IC 1.34.001.007910/2012-11, podemos resumir as datas mais importantes na tabela 2 abaixo:

Nº do Auto de Infração	Ação fiscal	Instauração do AI	Decisão DICOL*	Decisão CRPC
7/2012	07/05/2012	26/11/2012	05/11/2013	24/06/2015
8/2012	07/05/2012	26/11/2012	05/11/2013	24/06/2015
9/2012	07/05/2012	10/12/2012	05/11/2013	24/06/2015
10/2012	07/05/2012	26/11/2012	08/10/2013	24/06/2015
11/2012	07/05/2012	26/11/2012	27/09/2013	24/06/2015
12/2012	07/05/2012	26/11/2012	18/03/2013	25/03/2015
13/2012	07/05/2012	10/12/2012	03/09/2013	24/06/2015
14/2012	07/05/2012	26/11/2012	18/03/2013	25/03/2015
15/2012	07/05/2012	28/11/2012	26/08/2013	27/01/2015
16/2012	07/05/2012	28/11/2012	20/08/2013	25/03/2015
17/2012	07/05/2012	28/11/2012	16/07/2013	24/06/2015
18/2012	07/05/2012	28/11/2012	16/07/2013	24/06/2015
19/2012	07/05/2012	28/11/2012	16/07/2013	24/06/2015
20/2012	07/05/2012	28/11/2012	1º/10/2013	26/08/2015

* Não havia cópias das decisões em todos os autos. Algumas das datas, portanto, foram colhidas com base em informações de outras peças, e se referem ou à data da primeira decisão colegiada de mérito ou à data da última decisão da Previc, após os recursos no âmbito da superintendência. Essa diferença, contudo, não compromete a análise do espaço de tempo entre os principais atos processuais.



13. Assim como identificou a equipe técnica do TCU, o tempo transcorrido entre as ações de fiscalização e o julgamento final do recurso aos autos de infração pode ser de três ou quatro anos. Essa situação se concretiza por não existirem, no Decreto nº 4.942/2003, mecanismos que permitam à Previc ou demais instâncias do sistema de previdência complementar tomarem medidas cautelares. Ainda que a superintendência fosse mais ágil no processamento das fiscalizações, ela não dispõe de competência normativa para estancar preventivamente possíveis perdas dos recursos garantidores das entidades.

14. Ainda que seja uma instância administrativa, o poder de editar medidas cautelares seria essencial para resguardar recursos que podem ser perdidos enquanto se conclui o processamento das fiscalizações. Em outros setores regulados da economia, como as telecomunicações, já existem mecanismos assim. Não se pretende retirar competência dos conselhos deliberativos das próprias EFPCs ou do judiciário, mas apenas dotar o regulador de maior poder de atuação.

15. Portanto, esta assessoria concorda com a conclusão do TCU quanto à eficácia da atuação do sistema de previdência complementar:

“(...) 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”.

16. Quanto à punição administrativa das condutas irregulares, esta assessoria entende que as ações do sistema de previdência complementar estão em conformidade com o que estabelecem as leis e normas aplicáveis ao setor. Não foi encontrada atuação da Previc em desconformidade com o que dispõem as normas. São respeitadas as instâncias e prazos de defesa, e os pareceres técnicos são devidamente motivados, abarcando, em geral, toda a informação probatória juntada pelos auditores e pela própria defesa. A dosimetria das penas sugeridas ou aplicadas obedece ao estabelecido no Decreto nº 4.942/2003.

17. Exemplar dessa adequação é o relatório da decisão proferida pela Câmara de Recursos quanto aos autos nº 07 a 11, 13 e 17 a 19/2012. Da leitura desse documento, depreende-se que as penalidades aplicadas correspondem, em geral, às balizas fixadas no decreto, quais sejam, multa de R\$ 20.000,00 em valores atualizados e inabilitação entre dois a

dez anos. O próprio relatório, contudo, faz a ressalva, no parágrafo 94, de que a pena de inabilitação, em todos os casos, ficou muito próxima da mínima de dois anos.

18. Ao considerar que não havia continuidade delituosa, a Câmara de Recursos aprovou a cumulação das penas, permitindo a soma das multas e dos prazos de inabilitação, que chegaram ao máximo de dez anos permitido no decreto. A pena final de inabilitação parece razoável, afastando os infratores das atividades por tempo grande o suficiente para renovar os quadros de candidatos às diretorias das entidades. Já as multas envolvem valores muito baixos se comparados aos montantes de recursos que são geridos e colocados sob o risco da má gestão.

19. Essa mesma ponderação foi realizada pelo TCU. No relatório do acórdão que avaliou a atuação da Previc na fiscalização da Postalis, apontou-se que, “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”.

20. O TCU ainda afirma 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”.

21. Portanto, como resposta à pergunta sobre a atuação da Previc, esta assessoria entende como principais problemas à efetividade das ações da superintendência: a) o tempo decorrido entre as infrações e a aplicação definitiva de penalidades administrativas; e b) o baixo valor das multas em relação ao montante dos recursos aplicados indevidamente.

22. Essa conclusão está em concordância com o entendimento da área técnica do TCU, e se aplica principalmente aos autos de 2012, visto que os autos de 2015 se encontravam ainda em fase inicial de instrução quando chegaram a esta assessoria. Mesmo assim, esta assessoria fez um levantamento das datas das ocorrências e das datas de instauração de todos os autos de infração, chegando-se à seguinte tabela:

Tabela 3 – Datas das infrações e de instauração dos autos de infração		
AI n°	Data das ocorrências	Instauração do AI
07/2012	29/07/2011	26/11/2012
08/2012	03/2012*	26/11/2012
09/2012	03/2012*	10/12/2012
10/2012	04/05/2010	26/11/2012



11/2012	06/2011	26/11/2012
13/2012	22/09/2010	10/12/2012
15/2012	16/12/2010	28/11/2012
16/2012	12/2011	28/11/2012
17/2012	03/2010	28/11/2012
18/2012	18/06/2010	28/11/2012
19/2012	06/2011	28/11/2012
20/2012	12/2009	28/11/2012
03/2015	11/08/2010	22/04/2015
04/2015	10/08/2011	22/04/2015
05/2015	10/11/2010	22/04/2015
06/2015	08/12/2010	22/04/2015
07/2015	23/06/2010	22/04/2015
08/2015	24/08/2010	22/04/2015
13/2015	26/08/2011	22/04/2015
14/2015	13/04/2011	22/04/2015
15/2015	22/10/2008 a 29/07/2009	22/04/2015
18/2015	07/2013	23/06/2015
19/2015	25/09/2013	23/06/2015
20/2015	23/09/2013	23/06/2015
21/2015	09/2013	23/06/2015
22/2015	08/2013	23/06/2015
24/2015	29/04/2010	23/06/2015
25/2015	08/05/2009	23/06/2015
26/2015	10/06/2010	23/06/2015
27/2015	04/10/2010	23/06/2015
28/2015	19/10/2011	23/06/2015
29/2015	19/02/2009	23/06/2015
30/2015	08/04/2011	**
31/2015	1º/08/2012	**
32/2015	11/2012	**
33/2015	27/09/2012	**
34/2015	09/2012	**
35/2015	29/03/2012	**
36/2015	***	**
37/2015	***	**

* Mês de identificação da infração

** Não foi possível identificar as datas de lavratura dos autos nº 30 a 37/2015.

*** Os autos se referem a diversas infrações, detectadas desde as ações fiscalizatórias de 2012.

23. Ao optar por contrapor as datas de ocorrência dos primeiros eventos danosos e as datas de instauração dos autos de infração, esta assessoria não pretende fazer juízo de valor quanto ao lapso de tempo para a atuação fiscalizatória, dado que a Previc não tem obrigação de perceber imediatamente o cometimento de infrações pelas entidades. Procura-se, antes de tudo, ressaltar a importância de dotar a superintendência de ferramentas mais ágeis de intervenção. Mesmo que a superintendência demorasse a perceber a má condução das entidades, ela teria condições de proteger imediatamente os recursos dos planos desde o conhecimento das situações arriscadas.

24. A necessária atualização das leis e normas do setor já foi manifestada pelo TCU às duas Casas legislativas federais. Foram solicitadas providências para mitigar, entre outros, os seguintes riscos:

- 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, prejudicando o ambiente de controle capaz de gerar o efeito dissuasório necessário para mitigar a ocorrência de novas irregularidades;
- 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 da Previc;

25. A Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada na Câmara dos Deputados em 11/08/2015, doravante denominada CPI dos Fundos de Pensão⁴, produziu relatório final com diversas recomendações às entidades incumbidas da fiscalização da previdência complementar. Além disso, foi formulado projeto de lei complementar para aperfeiçoar os dispositivos ainda vigentes.

26. Além das sugestões do TCU e da CPI dos Fundos de Pensão, esta assessoria entende que a Previc deveria dispor de instrumentos de intervenção mais simples e que pudessem ser aplicados ainda nas fases iniciais de apuração das infrações. Deveria estar em poder da superintendência, pelo menos:

- a) Adotar medidas cautelares para proibição de agravamento da situação em desconformidade;

4 <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura/cpi-fundos-de-pensao/documentos/outros-documentos-1/relatorio-final-apresentado-em-12-04-16>

b) Obrigar a recuperação do enquadramento em curtíssimo prazo ou, pelo menos, que se demonstre que foi tomada uma trajetória de enquadramento, que se espera concluir em prazo normativo.

c) Destituir imediatamente os responsáveis pelas infrações.



IV. DA CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES

27. Esta etapa da análise é prévia à resposta sobre quem são os responsáveis pelas infrações apontadas pela Previc.

28. Os autos analisados correspondem a dois momentos específicos de fiscalização da Previc, em 2012 e em 2014. Em cada um desses momentos, foram identificadas infrações diferentes, embora, em algumas situações, referentes a uma mesma aplicação de recursos. As infrações apontadas nos autos recebidos por esta assessoria consistem:

- a) Na inobservância dos limites de alocação e de concentração, para diminuir os riscos dos investimentos realizados com os recursos garantidores do plano de benefícios dos funcionários participantes;
- b) Alienação de imóveis da carteira de investimentos da Postalís sem prévia avaliação válida (após 180 dias da avaliação);
- c) Inobservância dos princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência;
- d) Ausência de monitoramento de riscos.

29. Os limites buscam evitar a alocação de grande proporção dos recursos garantidores em uma única aplicação e a concentração dos investimentos ora em um único emissor, ora em um único tipo de investimento, de maneira que se minimize o risco por meio da diversificação das aplicações. Esses limites estão dispostos nos arts. 35 a 43 da Resolução do CMN nº 3.792/2009. Já o prazo entre a avaliação de imóveis e a sua alienação é essencial para garantir que os preços praticados se enquadram nos valores de mercado do momento, obedecendo ao princípio da rentabilidade. A inobservância dos princípios dos arts. 4º e 9º da Resolução CMN nº 3.792/2009 resta configurada na falta de documentação suficiente que comprove adequada avaliação de risco e justifique a incidência de taxas administrativas e as decisões de investimento.

30. São limites de alocação os que se referem à diversificação dos investimentos e à exposição a riscos dos recursos garantidores. Assim, no segmento de renda fixa, permite-se a alocação de até 100% dos recursos em investimentos de baixo risco, mas limita-se a, no máximo, 20% a alocação em investimentos mais arriscados, como as cédulas de crédito bancário (CCB), as notas de crédito à exportação (NCE), as cotas de fundos de investimento em direitos creditórios (FIDC) e as cotas de fundos de investimento em cotas de fundos de investimento direitos creditórios (FIC FIDC).

31. Como se pode observar nos autos de infração, o desrespeito aos limites de alocação em investimentos de maior risco ocorria corriqueiramente na gestão dos recursos do Postalis. Existem ainda outros limites mais rigorosos, aplicáveis, por exemplo, aos investimentos em renda variável, no exterior e no segmento de imóveis.

32. Além do limite de alocação do total dos recursos em cada segmento de investimento, também existem limites de alocação por emissor. Pretende-se, com esses limites, afastar os riscos de concentração dos recursos sob uma má administração. Assim, permite-se a aplicação de 100% dos recursos apenas em títulos do Tesouro Nacional, mas limita-se a concentração nas demais instituições financeiras, de 20% a 5% conforme o caso. Esses limites também foram corriqueiramente desrespeitados, conforme se deduz da leitura dos documentos dos autos de infração.

33. Os limites também buscam diminuir a dependência que as instituições financeiras ou determinados tipos de investimentos possam ter dos recursos das EFPCs. Essa regra incentiva a busca de bons resultados pela financeira, já que é necessário “agradar” diversos clientes simultaneamente. Um fundo de pensão, portanto, não pode investir numa mesma instituição recursos que somem mais de 25% do capital ou do patrimônio líquido de uma mesma companhia, instituição financeira ou fundo. Esse limite também foi infringido pela Postalis em algumas aplicações.

34. Frise-se que as irregularidades observadas pelas auditorias da Previc nada questionam quanto à rentabilidade dos investimentos da Postalis. Isso de fato faz sentido, dada a inerente incerteza que permeia o mercado financeiro. Mas é justamente devido a essa incerteza que a estrita observância dos limites prudenciais de concentração de investimentos é crucial. Os limites são instrumentos de proteção dos recursos de terceiros sob gestão dos fundos de pensão.

35. A Postalis, em geral, apresentou como argumento a favor da inobservância dos limites a questão do desenquadramento passivo. O art. 52 da Resolução do CMN nº



3.792/2009 lista as circunstâncias que não são consideradas como infringência aos limites de alocação e de concentração estabelecidos. A resolução firmou, entretanto, a obrigação de eliminar os excessos dos limites no prazo de 720 dias após a constatação do desenquadramento, e impede a EFPC de efetuar investimentos que agravem os excessos verificados.

36. Esse ponto foi repetidamente identificado pela área técnica da Previc como evidência do descumprimento proposital, pela Postalis, dos limites fixados pelo CMN. Em diversos autos de infração fica demonstrado que, mesmo após a constatação de desenquadramentos, a Postalis realizava novos aportes de recursos em instituições e fundos com elevada concentração, colocando em risco desnecessário os recursos dos participantes do plano de benefícios.

37. Para facilitar a identificação das infrações e dos respectivos dispositivos normativos violados, foi construída a tabela a seguir:

AI nº	Infração	Norma Violada
7/2012	Concentração no emissor do título	Res. 3792, art. 42, IV, b
8/2012	Concentração no emissor do título	Res. 3792, art. 42, IV, b
9/2012	Concentração no emissor do título	Res. 3792, art. 42, IV, b
10/2012	Alienações dos imóveis realizadas em período superior a 180 dias da emissão dos laudos avaliativos	Instrução SPC nº 34, Anexo A, II, 19, g
11/2012	Concentração no emissor do título	Res. 3456, art. 14, I, a Res. 3792, art. 42, III
13/2012	Concentração na série de cota de fundo	Res. 3792, art. 43, II
15/2012	Concentração na série de cota de fundo	Res. 3792, art. 43, II
16/2012	Concentração em investimentos estruturados	Res. 3792, art. 37
17/2012	Concentração na série de cota de fundo	Res. 3792, art. 43, II
18/2012	Concentração na série de cota de fundo	Res. 3792, art. 43, II
19/2012	Concentração na série de cota de fundo	Res. 3792, art. 43, II
20/2012	Concentração no emissor do título	Res. 3792, arts. 41, IV (redação anterior) 42, IV, c
03/2015	Aquisição de CCBs sem prévia avaliação de risco	Res. 3792, art. 30
04/2015	Concentração no emissor do título	Res. 3792, art. 43, I
05/2015	Aquisição de CCIs sem prévia avaliação de risco	Res. 3792, art. 30
06/2015	Concentração no emissor do título	Res. 3792, art. 43, I
07/2015	Aquisição de CCIs sem prévia avaliação de risco	Res. 3792, art. 30
08/2015	Concentração no emissor do título	Res. 3792, art. 43, I

13/2015	Aquisição de CCIs sem prévia avaliação de risco	Res. 3792, art. 30
14/2015	Concentração no emissor do título	Res. 3792, art. 43, I
15/2015	Aquisição de CCIs sem prévia avaliação de risco	Res. 3456, arts. 1º e 61
18/2015	Concentração no emissor do título	Res. 3792, art. 43, I
19/2015	Concentração no emissor do título	Res. 3792, art. 43, I
20/2015	Aquisição de CCB “envelopada”	Res. 3792, art. 18, §1º, I
21/2015	Aquisição de CCIs sem prévia avaliação de risco	Res. 3792, art. 30
22/2015	Concentração no emissor do título	Res. 3792, art. 43, I
24/2015	Aquisição de CDCA sem prévia avaliação de risco	Res. 3792, art. 4º, I
25/2015	Aquisição de CDCA sem observância dos princípios de segurança e rentabilidade	Res. 3792, art. 4º, I
26/2015	Aquisição de CDCA sem observância dos princípios de segurança e rentabilidade	Res. 3792, art. 4º, I
27/2015	Investimento em FIP sem observância aos requisitos de segurança, liquidez e rentabilidade, sem avaliação de riscos	Res. 3792, art. 4º, I, II, III e V
28/2015	Investimento em FIP sem observância aos princípios de segurança, de dever de diligência, de liquidez, de solvência e de rentabilidade, sem avaliação de riscos	Res. 3792, art. 4º, I, II, III e IV, art. 9º e art. 16
29/2015	Aquisição de cotas de FIP sem observância aos princípios normativos do CMN	Res. 3792, arts. 4º e art. 9º Res. 3456, arts. 1º e 61
30/2015	Aquisição de CCIs sem prévia avaliação de risco	Res. 3792, art. 30
31/2015	Aquisição de Letras Financeiras sem prévia avaliação de risco	Res. 3792, art. 30
32/2015	Concentração no emissor do título Conflito de interesse entre a EFPC e seus prestadores de serviços	Res. 3792, art. 43, I Res. 3792, art. 10
33/2015	Aquisição de CCIs sem prévia avaliação de risco	Res. 3792, art. 30
34/2015	Concentração no emissor do título	Res. 3792, art. 43, I
35/2015	Aquisição de CCIs sem prévia avaliação de risco	Res. 3792, art. 30
36/2015	Má gestão do Conselho Deliberativo	
37/2015	Má gestão do Conselho Fiscal	

V. DA MENSURAÇÃO DO DÉFICIT REFERENTE ÀS INFRAÇÕES

38. Esta assessoria concorda com o posicionamento da área técnica da Previc, de que a essência das infrações identificadas nos autos de infração em análise está, principalmente, na exposição dos recursos da Postalis a riscos superiores aos permitidos pelas



normas do setor. Concorda também com a afirmação de que a ocorrência de déficits, por si só, não configura infração, nem pode sujeitar os administradores dos recursos a penalizações, pois os retornos de aplicações financeiras são sempre incertos.

39. Esse pensamento, entretanto, se aplica aos déficits observados dentro dos limites de risco impostos pelas normas. Ao autorizarem ou realizarem investimentos além dos limites prudenciais, os dirigentes deveriam ser responsabilizados pelos déficits ocorridos na proporção das aplicações que extrapolam os limites prudenciais. Em outras palavras, o déficit ocorrido nos limites de investimentos é fruto de risco inerente ao mercado financeiro, não podendo ensejar responsabilização. Já o déficit incidente sobre recursos aplicados indevidamente deve ser cobrado dos responsáveis pelas decisões de aplicação.

40. Esse pressuposto, entretanto, só é válido para aplicações efetuadas em respeito às demais normas e balizas para fundos de pensão. Ocorre que, nos casos ora analisados, a fiscalização da Previc detectou, na maioria dos autos de 2015, ausência ou insuficiência de análise de risco prévia, o que fere princípios de segurança, rentabilidade, entre outros. Nesses casos, toda a aplicação fica comprometida, e não apenas a parcela que exorbite os limites prudenciais.

41. Como não havia preocupação da fiscalização da Previc em verificar a existência e o montante dos déficits, essas informações não são encontradas na maioria dos autos de infração. Essa postura derivava do fato de que, para fins de responsabilização administrativa, não é necessário verificar ou comprovar a formação de déficit para caracterizar infrações aos limites prudenciais ou ao princípio de segurança.

42. Sem as informações sobre os déficits, contudo, fica esta assessoria, por ora, impossibilitada de apontar o valor atualizado do dano causado pelas infrações ocorridas na Postalis conforme apurado nos autos de infração recebidos da Previc.

43. Deve-se, portanto, solicitar à Previc o fornecimento das informações dos autos de infração nº 07 a 20/2012, e 03 a 08, 13 a 15, 18 a 22 e 24 a 37/2015, além de outros autos ainda não elencados no presente procedimento, sobre quais aplicações resultaram em déficit, qual o valor atual desses déficits e a partir de que data cada um deles ocorreu. De posse desses dados, será possível apontar discriminadamente o dano causado por cada infração e, conseqüentemente, por cada agente responsável.

44. Subsidiariamente, pode o membro do MPF solicitante utilizar, como base para os cálculos, os valores de déficits encontrados pela área técnica da Câmara dos Deputados na apreciação do mesmo tema, no âmbito da CPI dos Fundos de Pensão. O relatório final dessa

CPI apontou diversos déficits resultantes da má administração dos recursos da Postalis. Os montantes dos déficits apontados em cada caso analisado pela CPI são os seguintes:

Caso 1 – BNY Mellon - em 30/09/2015, R\$ 2.437.247.000,00. Esse valor é composto pelos déficits dos três principais Fundos de Investimento em Cotas (FIC) exclusivos da Postalis e administrados pelo grupo BNY Mellon:

Fundo Serengeti – 1.452.857.000,00 em 30/09/2015

Fundo São Bento – 576.330.000,00 em 30/09/2015

Fundo BNY FIC FIDE – 408.060.000,00 em 30/09/2015

Caso 2 – Banco BVA – R\$ 50.000.000,00 (½ em 01/08/2012 e ½ em 18/09/2012). O FIC Serengeti, administrado pelo grupo BNY Mellon, adquiriu as Letras Financeiras do Banco BVA.

Caso 3 – Caso Atlântica I – US\$ 16.214.972,55 de sobrepreço dos títulos comprados entre agosto de 2009;

– Caso Atlântica II – R\$ 240.000.000,00 de déficit relativos aos investimentos em títulos da dívida argentina e venezuelana, em dezembro de 2011, por meio do BNY Mellon FIC FIDE. Essa infração foi apontada no auto nº 20/2012.

Caso 4 – Usina Canabrava – R\$ 425.000.000,00 de déficit relativos aos investimentos no Grupo Canabrava, por meio do FIC Serengeti. Valores atualizados para janeiro de 2016.

Caso 5 – Cajamar – imóvel vendido por R\$ 194.906.166,00 em 21/09/2012. Não há auto de infração relacionado a essa irregularidade apontada pela CPI. Segundo a CPI, a Previc já teria encaminhado o relatório de fiscalização que descreve esse investimento ao MPF, que ajuizou a ação civil pública nº 0011479-76.2015.4.03.6100 em 02/06/2015.

Caso 6 – Galileo Educacional – R\$ 65.000.000,00 de déficit relativos aos investimentos em debêntures. Valor atualizado para dezembro de 2014. Irregularidade foi alvo do auto nº 14/2015.

Caso 7 – FIDC Trendbank – R\$ 48.300.000,00 de déficit relativos aos investimentos no FIDC Trandbank. Valor atualizado para junho de 2015. Irregularidade foi alvo do auto nº 17/2012.

Caso 8 – Multiner FIP – R\$ 212.400.000,00 de déficit em valores de junho de 2015. Irregularidades apontadas nos autos nº 16/2012 e 29/2015.



45. Considerando que os casos 2, 3 e 4 são englobados pelos montantes do caso 1, que trata dos fundos administrados pelo grupo BNY Mellon, devem ser considerados como déficits os valores a seguir:

Caso 1 – BNY Mellon - R\$ 2.437.247.000,00 em 30/09/2015

Caso 5 – Cajamar – R\$ 194.906.166,00 em 21/09/2012

Caso 6 – Galileo Educacional – R\$ 65.000.000,00 em dezembro de 2014

Caso 7 – FIDC Trendbank – R\$ 48.300.000,00 em junho de 2015

Caso 8 – Multiner FIP – R\$ 212.400.000,00 em junho de 2015

46. Desses valores, apenas o Caso 5 (“Projeto Cajamar”) não foi alvo de auto de infração da Previc, bem como já foi ajuizada pelo MPF. O déficit remanescente identificado pela CPI dos Fundos de Pensão seria então correspondente aos valores dos casos 1, 6, 7 e 8 atualizados. Ressalta-se, contudo, que esse valor serve como referência a partir das interseções entre o trabalho da CPI e o da Previc, mas não se encontra discriminado nos autos de infração. Não há, no relatório final da CPI, menção da metodologia de cálculo, de maneira que não é possível, a esta assessoria pericial, analisar as informações pormenorizadamente.

VI. DA IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

47. A identificação dos responsáveis pelas aplicações irregulares passa pelos dispositivos legais e infralegais sobre responsabilização, pelas atribuições estabelecidas no estatuto da entidade e pela constatação das práticas ilícitas nas provas obtidas pela fiscalização da Previc.

48. O dispositivo básico para identificação dos responsáveis pelas infrações é o art. 63 da Lei nº 109/2001:

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.

49. O art. 22 da Lei Complementar nº 108/2001, com redação equivalente à dos parágrafos 4º e 5º do art. 35 da Lei Complementar nº 109/2001, dispõe o seguinte:

Art. 22. A entidade de previdência complementar informará ao órgão regulador e fiscalizador o responsável pelas aplicações dos recursos da entidade, escolhido entre os membros da diretoria-executiva.

Parágrafo único. Os demais membros da diretoria-executiva responderão solidariamente com o dirigente indicado na forma do caput pelos danos e prejuízos causados à entidade para os quais tenham concorrido.

50. O Estatuto da Postalis vigente entre 2010 e 2014, portanto regendo as ações dos dirigentes à época⁵ das infrações apontadas pela Previc, dispunha da seguinte maneira quanto às atribuições dos diretores:

Art. 48 Compete aos Diretores as funções de direção, orientação, supervisão, controle e fiscalização das atividades técnicas, econômico-financeiras e administrativas a seu cargo.

Art. 49 A Diretoria Executiva designará administrador tecnicamente qualificado, que será responsável, perante o órgão regulador e fiscalizador, pelas aplicações de recursos da entidade.

Art. 50 Os membros da Diretoria Executiva responderão solidariamente com o administrador tecnicamente qualificado e designado, conforme prevê o Artigo 49, pelos danos e prejuízos causados à instituição para os quais tenha concorrido.

⁵ Os autos nº 20/2012 e 15, 25 e 29/2015 apuraram infrações em períodos anteriores, mas as desconformidades foram verificadas no quadriênio 2011-2014, quando já deveriam estar enquadradas.



51. Do art. 49 do Estatuto da Postalis extrai-se que o administrador tecnicamente qualificado (AETQ), que neste caso era o próprio Diretor Presidente da Postalis, é responsável pelas aplicações dos recursos. Por isso, é atribuível ao AETQ cada desenquadramento observado.

52. Da leitura dos artigos 48 e 50, conclui-se que os diretores respondem, pelas áreas a seu cargo, solidariamente com o administrador tecnicamente qualificado, por cada dano para o qual tenha concorrido. Quando se trata de danos financeiros, pode-se alegar a responsabilidade concorrente do diretor financeiro.

53. Essa responsabilização especial do diretor financeiro é reforçada pela sua função como coordenador do Comitê de Investimentos. O inciso III do art. 60 afirma que compete a esse comitê a proposta, à Diretoria Executiva, de investimentos a serem realizados.

54. É também reforçada essa posição pela Política de Investimentos da Postalis para o período de 01/01/2010 a 31/12/2014. O item 6.2 desse documento trata da estrutura organizacional para tomada de decisões. O subitem 6.2.1 coloca sob a alçada da Diretoria Financeira os investimentos que não ultrapassem 2% do total de recursos do plano de benefícios. Essa delegação está vinculada à concordância do administrador tecnicamente qualificado e à recomendação favorável do Comitê de Investimentos.

55. Não por acaso, todos os autos de infrações analisados neste parecer apontam como responsáveis pelas desconformidades o diretor financeiro, o administrador tecnicamente qualificado e os membros do comitê de investimentos, ora em conjunto, ora em separado.

56. Portanto, analisando os critérios de responsabilização, tem-se que é possível, pelo menos, a responsabilização do diretor financeiro, dos membros do comitê de investimentos e do administrador tecnicamente qualificado pela recomendação e aplicação de recursos em desacordo com as normas emitidas pelo CMN, conforme as particularidades de participação em cada caso.

57. Ainda que não estejam claros, em todos os autos de infração, os elementos fáticos para responsabilização ou não dos agentes da Postalis, resultando nas inconsistências apontadas pela área técnica do TCU, esta assessoria se baseará nos critérios adotados nos autos mais detalhados, a exemplo do nº 26/2015, para, por via de comparação, verificar se é razoável a identificação dos responsáveis por cada infração.

58. Tomando como base as responsabilidades legais, normativas e estatutárias, serão buscados documentos que apontem recomendações favoráveis do Comitê de

Investimentos no sentido da realização de aplicações desconformes, bem como documentos que evidenciem a autorização ou realização dos investimentos pelo diretor financeiro e pelo administrador tecnicamente qualificado.

59. Em geral, as diferenciações das responsabilizações residem nas responsabilidades que o Estatuto da Postalís delegou a cada cargo, resultando sempre na responsabilização do diretor financeiro e do administrador tecnicamente qualificado, seja por ação comissiva, quando realizavam as aplicações, seja por omissão. Quanto aos membros do Comitê de Investimentos, sua responsabilização está ligada à evidenciação, pelas atas de suas reuniões, de que houve recomendação deliberada em favor das aplicações desconformes.

60. Para condensar essas informações, foi construída a tabela 5 a seguir. São apresentados os cargos responsáveis pelas infrações identificadas em cada auto de infração. Nessa análise, percebeu-se que os fiscais da Previc responsabilizam os membros do Comitê de Investimentos (COMIN) quando há documentação comprovando a recomendação pela aplicação irregular dos recursos. Essas documentações são indicadas, na tabela 5, pelo parágrafo em que são referenciadas em cada auto de infração. Portanto, contra esses membros pesam apenas responsabilidades comissivas.

61. Já o Diretor Financeiro e o Administrador Tecnicamente Qualificado são responsabilizados, por força normativa e legal, mesmo por omissão. Portanto, as infrações identificadas se encontram sempre sob a responsabilidade desses dois membros⁶.

Tabela 5 – Identificação dos responsáveis		
Nº do AI	COMIN recomendou?	Responsáveis pela aplicação
7/2012	NÃO*	AETQ e Diretor Financeiro
8/2012	NÃO*	AETQ e Diretor Financeiro
9/2012	NÃO	AETQ e Diretor Financeiro
10/2012	NÃO	AETQ e Diretor Financeiro
11/2012	NÃO	AETQ e Diretor Financeiro
13/2012	NÃO	AETQ e Diretor Financeiro**
15/2012	SIM (§ 14)	AETQ, Diretor Financeiro e COMIN
16/2012	SIM (§§ 19 e 34)	AETQ, Diretor Financeiro e COMIN
17/2012	NÃO	AETQ e Diretor Financeiro
18/2012	NÃO	AETQ e Diretor Financeiro
19/2012	NÃO	AETQ e Diretor Financeiro
20/2012	SIM (§ 37)	AETQ, Diretor Financeiro e COMIN

⁶ O Diretor Financeiro era também o Administrador tecnicamente qualificado nas épocas das infrações identificadas nos autos 18 a 22/2015.

03/2015	SIM (§§ 3 e 24)	AETQ, Diretor Financeiro, Gerente de Aplicações Patrimoniais e COMIN
04/2015	SIM (§ 3)	AETQ, Diretor Financeiro, Gerente de Aplicações Patrimoniais e COMIN
05/2015	SIM (§ 3)	AETQ, Diretor Financeiro, Gerente de Aplicações Patrimoniais e COMIN
06/2015	SIM (§§ 5, 11 e 21)	AETQ, Diretor Financeiro, Gerente de Aplicações Patrimoniais e COMIN
07/2015	SIM (§ 3)	AETQ, Diretor Financeiro, Gerente de Aplicações Patrimoniais e COMIN
08/2015	SIM (§ 7)	AETQ, Diretor Financeiro, Gerente de Aplicações Patrimoniais e COMIN
13/2015	NÃO	AETQ e Diretor Financeiro
14/2015	SIM (§ 3)	AETQ, Diretor Financeiro e COMIN
15/2015	NÃO	AETQ e Diretor Financeiro
18/2015	NÃO	Diretor Financeiro/AETQ
19/2015	NÃO	Diretor Financeiro/AETQ
20/2015	NÃO	Diretor Financeiro/AETQ
21/2015	NÃO	Diretor Financeiro/AETQ
22/2015	NÃO	Diretor Financeiro/AETQ
24/2015	SIM (§ 9)	AETQ, Diretor Financeiro e COMIN
25/2015	SIM (§ 10)	AETQ, Diretor Financeiro e COMIN
26/2015	SIM (§ 21)	AETQ, Diretor Financeiro e COMIN
27/2015	SIM (Item IV)	AETQ, Diretor Financeiro e COMIN
28/2015	SIM (Item V)	AETQ, Diretor Financeiro e COMIN
29/2015	SIM (§ 3)	AETQ, Diretor Financeiro e COMIN
30/2015	SIM (§§ 3 e 29)	AETQ, Diretor Financeiro e COMIN
31/2015	NÃO	AETQ e Diretor Financeiro
32/2015	NÃO	AETQ e Diretor Financeiro
33/2015	SIM (§ 4)	AETQ, Diretor Financeiro e COMIN
34/2015	NÃO	AETQ e Diretor Financeiro
35/2015	NÃO	AETQ e Diretor Financeiro
36/2015	-	Conselho Deliberativo
37/2015	-	Conselho Fiscal

* Houve recomendação pela observância do limite legal. Segundo a Previc, a planilha que evidenciava o desenquadramento foi formulada pela diretoria financeira e não era divulgada aos demais órgãos da entidade.

** Alegam que a aplicação foi efetuada pelo gestor terceirizado. Previc alega, nos §§ 20 e 37, que houve, no mínimo, um comportamento omissivo dos diretores.

62. A área técnica do TCU constatou que não havia uniformização de critérios, pela Previc, de responsabilização dos agentes da Postalís. Ponderaram que eventos

semelhantes resultavam em responsabilizações diferenciadas. Citaram como exemplo a discrepância entre os autos 15 e 19/2015, que também fazem parte dos anexos do IC em análise neste parecer.

63. O apontamento dos responsáveis pela Previc é reforçado pelas próprias peças de defesa juntadas aos autos, que não questionam os agentes responsáveis pelos atos assinalados pela Previc. Ainda assim, restaria, em tese, a possibilidade de responsabilização dos demais membros dos principais órgãos de controle da entidade, os Conselhos Deliberativo e Fiscal, por omissão. Essa responsabilização está fundamentada no art. 29 do Estatuto da Postalis⁷, com a seguinte redação:

Art. 29 Os Diretores, membros do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal, procuradores com poderes de gestão, interventor, liquidante e demais profissionais referidos pela legislação pertinente responderão civilmente pelos danos ou prejuízos que causarem, por ação ou omissão, à instituição, inclusive em razão da não observância da política de investimentos ou por critérios inconsistentes de avaliação de riscos.

64. O inciso XIV do art. 39 do Estatuto vigente à época afirma ser atribuição do Conselho Deliberativo a gestão dos investimentos⁸. O inciso XV especifica ainda a competência desse conselho de autorizar investimentos que envolvam mais de 5% dos recursos garantidores do plano de benefícios. O inciso IV atribui ao Conselho Deliberativo a elaboração de relatório anual e de prestação de contas do exercício.

65. Esse conjunto de competências pode, em tese, ensejar responsabilização do Conselho Deliberativo, seja por omissão, se tomou ciência de informações sobre os desenquadramentos e nada fez para reverter a situação, seja comissivamente, se houve autorização do Conselho para a efetivação dos investimentos desconformes.

66. Quanto às competências do Conselho Fiscal, previstas no art. 63 da lei nº 109/2001, no art. 14 da lei nº 108/2001 e detalhadas no art. 55 do Estatuto da Postalis, é inequívoca sua relação com as irregularidades apontadas nos autos de infração de 2012 e

⁷ Em conformidade com o art. 63 da Lei nº 109/2001.

⁸ Em conformidade com o inciso III do art. 13 da Lei nº 108/2001.

2015. Compete-lhe o controle interno da entidade, por meio da fiscalização dos atos de gestão e a emissão de pareceres sobre o desempenho econômico-financeiro da instituição.



67. Nem os autos de infração exarados em 2012 nem os relatórios das decisões colegiadas da Previc e da CRPC apontam razões para não incluir os integrantes dos Conselhos Fiscal e Deliberativo entre os responsáveis pelas aplicações irregulares. Bem fundamentam, com base nos artigos 48 a 50 do Estatuto da entidade, a responsabilização do Diretor Financeiro e do administrador tecnicamente qualificado, mas não motivam a não responsabilização de outros dirigentes que ou assinaram os mesmos atos que liberaram as aplicações ou delas tiveram conhecimento sem tomar ou sugerir nenhuma providência.

68. Não significa dizer que os Conselhos da Postalís não tenham nenhuma responsabilidade. É que a formação probatória, nos autos, se dá pela apresentação de documentação ou de referências claras à participação comissiva dos membros do Comitê de Investimentos e dos Diretores Executivo e Financeiro. Não há, nos autos de 2012, documento que aponte participação direta dos membros dos Conselhos.

69. Nos autos nº 36 e 37/2015, contudo, a Previc analisa a atuação desses órgãos máximos da Postalís nos períodos das ações de fiscalização de 2012 e 2014, e concluiu que as ações omissivas dos Conselhos Fiscal e Deliberativo foram determinantes para levar a Postalís a uma situação deficitária. Os fiscais da Previc apontam a desconformidade da atuação dos Conselhos em relação às suas atribuições estatutárias.

70. Como infrações, foram apontadas a negligência dos Conselhos Deliberativo e Fiscal ao não adotarem providências para exclusão dos gestores que recomendavam e realizavam aplicações irregulares e a negligência do Conselho Fiscal ao deixar de fiscalizar o cumprimento das exigências previstas pela Resolução CMN nº 3792/2009 quanto às aplicações dos recursos da entidade.

71. Feitas essas considerações, serão elencados a seguir os agentes internos da Postalís responsáveis pelas infrações apuradas pela Previc.

ALEXEJ PREDTECHENSKY

Diretor Presidente e administrador estatutário tecnicamente qualificado de 1º/12/2006 a 02/04/2012, portanto na época das aplicações irregulares:

a) aprovou e realizou investimentos irregulares conforme atas de reuniões Comitê de Investimentos e boletas de operações de compras anexas aos autos de infração nº 07 a 09, 11, 13 e 15 a 20/2012, e nº 03 a 08, 13 a 15 e 24 a 30/2015.

b) Realizou a alienação de dez imóveis sem avaliação válida, conforme indicado no auto de infração nº 10/2012.

ADILSON FLORÊNCIO DA COSTA

Diretor Financeiro e membro do Comitê de Investimentos de 1º/09/2004 a 15/02/2012, portanto na época das aplicações irregulares:

a) Recomendou e realizou investimentos irregulares, conforme atas de reuniões Comitê de Investimentos e boletas de operações de compras anexas aos autos de infração nº 07 a 09, 11, 13 e 15 a 20/2012, e nº 03 a 08, 13 a 15 e 24 a 30/2015.

b) Realizou a alienação de dez imóveis sem avaliação válida, conforme indicado no auto de infração nº 10/2012.

RICARDO OLIVEIRA AZEVEDO

a) Diretor Financeiro de 15/02/2012 a 09/10/2013, realizou investimentos irregulares, conforme atas de reuniões Comitê de Investimentos e boletas de operações de compras anexas aos autos de infração nº 18 a 22/2015 e 30 a 35/2015.

b) Como administrador estatutário tecnicamente qualificado, realizou investimentos irregulares, conforme atas de reuniões Comitê de Investimentos e boletas de operações de compras anexas aos autos de infração nº 18 a 22/2015.

c) Como membro do Comitê de Investimentos, recomendou a realização de investimentos irregulares conforme atas de reuniões Comitê de Investimentos anexas aos autos nº 15, 16 e 20/2012, 03 a 08, 14 e 24 a 30/2015.

d) Como Gerente de Aplicações Patrimoniais, realizou investimentos irregulares conforme boletas de operações de compras anexas aos autos de infração nº 03 a 08/2015.

JOÃO CARLOS PENNA ESTEVES

Como membro do Comitê de Investimentos, recomendou a realização de investimentos irregulares conforme atas de reuniões Comitê de Investimentos anexas aos autos nº 15/2012 e 03, 06, 25, 30 e 33/2015.



JOSÉ CARLOS RODRIGUES SOUSA

Como membro do Comitê de Investimentos, recomendou a realização de investimentos irregulares conforme atas de reuniões Comitê de Investimentos anexas aos autos nº 15, 16 e 20/2012 e nº 03 a 08, 14, 24, 26 a 30 e 33/2015.

MÔNICA CHRISTINA CALDEIRA NUNES

Como membro do Comitê de Investimentos, recomendou a realização de investimentos irregulares conforme atas de reuniões Comitê de Investimentos anexas aos autos nº 16 e 20/2012 e nº 03 a 08, 14, 24 a 30 e 33/2015.

ANTÔNIO CARLOS CONQUISTA

Como Diretor Presidente e administrador estatutário tecnicamente qualificado de 02/04/2012 a 02/2016, realizou investimentos irregulares, conforme atas de reuniões Comitê de Investimentos e boletas de operações de compras anexas aos autos de infração nº 30 a 35/2015.

72. Quanto aos autos nº 36 e 37/2015, têm-se os seguintes membros dos órgãos máximos da Postalís nos períodos das infrações apontadas:

CONSELHO DELIBERATIVO:

Ernani de Souza Coelho – membro do Conselho Deliberativo de 23/03/2011 a 22/03/2015

Marcos Antonio da Silva Costa – membro do Conselho Deliberativo de 23/03/2011 a 22/03/2015

Rogério Ferreira Ubine – membro do Conselho Deliberativo de 29/01/2009 a 28/01/2013

Reginaldo Chaves de Alcântara – membro do Conselho Deliberativo de 29/01/2009 a 28/01/2013

Tânia Regina Teixeira Munari – membro do Conselho Deliberativo de 23/03/2011 a 22/03/2015

Manoel dos Santos Oliveira Cantoara – membro do Conselho Deliberativo de 05/02/2013 a 04/02/2017

José Rivaldo da Silva – membro do Conselho Deliberativo de 05/02/2013 a 04/02/2017

Manoel Almeida Santana – membro do Conselho Deliberativo de 05/02/2013 a 04/02/2017

CONSELHO FISCAL:

Julio Vicente Lopes – membro do Conselho Fiscal de 05/02/2013 a 04/02/2017

Reginaldo Chaves de Alcântara – membro do Conselho Fiscal de 05/02/2013 a 04/02/2017

Ângela Rosa da Silva – membro do Conselho Fiscal de 23/03/2011 a 22/03/2015

Antônio Alberto Rodrigues Barbosa – membro do Conselho Fiscal de 23/03/2011 a 22/03/2015

Manoel dos Santos Oliveira Cantoara – membro do Conselho Fiscal de 29/01/2009 a 28/01/2013

José Alberto Brito – membro do Conselho Fiscal de 27/10/2008 a 26/10/2012

73. A tabela 6, a seguir, sintetiza os nomes dos diretores e membros da Postalís responsáveis pelas recomendações e aplicações irregulares de recursos, conforme o que consta nos quarenta⁹ autos de infração.

Nº do AI	Membros da Postalís	Responsáveis pela aplicação
7/2012	Alexej, Adilson	AETQ e Diretor Financeiro
8/2012	Alexej, Adilson	AETQ e Diretor Financeiro
9/2012	Alexej, Adilson	AETQ e Diretor Financeiro
10/2012	Alexej, Adilson	AETQ e Diretor Financeiro
11/2012	Alexej, Adilson	AETQ e Diretor Financeiro
13/2012	Alexej, Adilson	AETQ e Diretor Financeiro
15/2012	Alexej, Adilson, Ricardo, José Sousa, João Esteves	AETQ, Diretor Financeiro e COMIN
16/2012	Alexej, Adilson, Ricardo, José Sousa, Mônica	AETQ, Diretor Financeiro e COMIN
17/2012	Alexej, Adilson	AETQ e Diretor Financeiro
18/2012	Alexej, Adilson	AETQ e Diretor Financeiro
19/2012	Alexej, Adilson	AETQ e Diretor Financeiro
20/2012	Alexej, Adilson, Ricardo, José Sousa, Mônica	AETQ, Diretor Financeiro e COMIN
03/2015	Alexej, Adilson, Ricardo,	AETQ, Diretor Financeiro, Gerente de Aplicações

⁹ Excetuam-se os autos nº 12 e 14/2012, anulados pela Diretoria Colegiada da Previc.



	José Sousa, Mônica, João Esteves	Patrimoniais e COMIN
04/2015	Alexej, Adilson, Ricardo, José Sousa, Mônica	AETQ, Diretor Financeiro, Gerente de Aplicações Patrimoniais e COMIN
05/2015	Alexej, Adilson, Ricardo, José Sousa, Mônica	AETQ, Diretor Financeiro, Gerente de Aplicações Patrimoniais e COMIN
06/2015	Alexej, Adilson, Ricardo, José Sousa, Mônica, João Esteves	AETQ, Diretor Financeiro, Gerente de Aplicações Patrimoniais e COMIN
07/2015	Alexej, Adilson, Ricardo, José Sousa, Mônica	AETQ, Diretor Financeiro, Gerente de Aplicações Patrimoniais e COMIN
08/2015	Alexej, Adilson, Ricardo, José Sousa, Mônica	AETQ, Diretor Financeiro, Gerente de Aplicações Patrimoniais e COMIN
13/2015	Alexej, Adilson	AETQ e Diretor Financeiro
14/2015	Alexej, Adilson, Ricardo, José Sousa, Mônica	AETQ, Diretor Financeiro e COMIN
15/2015	Alexej, Adilson	AETQ e Diretor Financeiro
18/2015	Ricardo (AETQ)	Diretor Financeiro/AETQ
19/2015	Ricardo (AETQ)	Diretor Financeiro/AETQ
20/2015	Ricardo (AETQ)	Diretor Financeiro/AETQ
21/2015	Ricardo (AETQ)	Diretor Financeiro/AETQ
22/2015	Ricardo (AETQ)	Diretor Financeiro/AETQ
24/2015	Alexej, Adilson, Ricardo, José Sousa, Mônica	AETQ, Diretor Financeiro e COMIN
25/2015	Alexej, Adilson, Ricardo, João Esteves, Mônica	AETQ, Diretor Financeiro e COMIN
26/2015	Alexej, Adilson, Ricardo, José Sousa, Mônica	AETQ, Diretor Financeiro e COMIN
27/2015	Alexej, Adilson, Ricardo, José Sousa, Mônica	AETQ, Diretor Financeiro e COMIN
28/2015	Alexej, Adilson, Ricardo, José Sousa, Mônica	AETQ, Diretor Financeiro e COMIN
29/2015	Alexej, Adilson, Ricardo, José Sousa, Mônica	AETQ, Diretor Financeiro e COMIN
30/2015	Alexej, Antonio, Adilson, Ricardo, José Sousa, Mônica, João Esteves	AETQ, Diretor Financeiro e COMIN
31/2015	Antonio, Ricardo	AETQ e Diretor Financeiro
32/2015	Antonio, Ricardo	AETQ e Diretor Financeiro
33/2015	Antonio, Ricardo, José Sousa, Mônica, João Esteves	AETQ, Diretor Financeiro e COMIN
34/2015	Antonio, Ricardo	AETQ e Diretor Financeiro
35/2015	Antonio, Ricardo	AETQ e Diretor Financeiro

Documento assinado via Telex di digitalmente por RODRIGO CESAR BESSONI F. SILVA, em 27/08/2015 19:01. Para verificar a assinatura acesse

36/2015	Ernani, Marcos, Rogério, Reginaldo, Tânia, Manoel dos Santos, José Rivaldo, Manoel Almeida	Conselho Deliberativo
37/2015	Julio, Reginaldo, Ângela, Antônio, Manoel dos Santos, José Alberto	Conselho Fiscal

74. Em conjunto com os membros da Postalís já referidos acima, também devem ser responsabilizadas, em alguns casos, as empresas contratadas pela EFPC para a realização dos serviços financeiros e de auditoria relacionados às aplicações dos recursos. O parágrafo único do art. 63 da lei nº 109/2001 responsabiliza os profissionais que prestem serviços técnicos à entidade, diretamente ou por intermédio de pessoa jurídica contratada, se suas ações causaram danos ou prejuízos à entidade.

75. Nesse sentido, diversos autos de infração apontam que algumas contratadas também prestavam serviços aos fundos de investimentos que recebiam aplicações dos recursos da Postalís, o que se configurava como claro conflito de interesses na gestão dos recursos. Ainda que essa infração não esteja na competência de atuação da Previc, essa atitude desrespeita o art. 10 da Resolução CMN nº 3.792/2009, que determina que “a EFPC deve avaliar a capacidade técnica e potenciais conflitos de interesse dos seus prestadores de serviços”.

76. As empresas suspeitas são:

- a) KPMG Auditores Independentes – auditor externo contratado pelo POSTALIS e por vários fundos de investimentos;
- b) RISK OFFICE – contratada como consultora financeira da Postalís desde junho de 2009, sendo responsável, entre outras coisas, pela produção de relatórios de desenquadramentos. Também foi consultora dos maiores fundos de investimento do Postalís;
- c) Grupo BNY Mellon - BNY Mellon Serviços Financeiros DTVM S.A., que era o administrador fiduciário exclusivo dos recursos garantidores dos planos de benefícios da Postalís desde dezembro de 2010, e BNY Mellon Administração de Ativos Ltda., empresa pertencente ao mesmo grupo econômico e responsável pela gerência dos principais fundos de investimentos da Postalís.



77. Os casos suspeitos de conflitos de interesse na prestação de serviços aos fundos de investimentos e à Postalis, conforme apontado nos autos de infração, estão sintetizados na tabela 7, a seguir:

Tabela 7 – Identificação de conflitos de interesse das prestadoras de serviços da Postalis		
AI nº	Fundo/Emissor	Conflito
7/2012	FIP ETB Marco Polo	BNY/KPMG
8/2012	FIP Canabrava Bioenergia	BNY/KPMG
9/2012	Atlântica FIP Saúde	BNY
10/2012	-	-
11/2012	DPGEs dos BANCO SEMEAR, BANCO TOPÁZIO, C S C SA CFI, LEMON BANK BANCO MÚLTIPLO, NEGRESCO S/A CRED FINANC INVEST, OBOE. Fundos de Investimentos exclusivos CARAJAS FI RF CREDITO PRIVADO e RIO DOCE FI RF CREDITO PRIVADO	BNY, KPMG
13/2012	CJP FIDC NP do Fundo Exclusivo Serengeti	BNY, KPMG, RISK OFFICE
15/2012	CCCB do Banco Máxima, com lastro na CCB da CELG	-
16/2012	Fundos de Investimentos Estruturados ATLÂNTICA SAÚDE, BR EDUCACIONAL, BRZ ALL, CANABRAVA BIOENERGIA, EISA, EMPREENDEDOR BRASIL, ENERGIA PHC, ETB, FLORESTAS BRASIL, BRB CORUMBA, GAMMA, GOVERNANÇA GESTÃO, GOVERNANÇA GESTÃO II, TAG, JARDIM BOTÂNICO VC, MULTINER, RN INDÚSTRIA NAVAL	BNY (Rio Nave e Canabrava)
17/2012	FIDC TREND BANK	-
18/2012	FIDC LAVORO II	-
19/2012	FIDC DULCINI-BALDIN	-
20/2012	FIC FIDE do BNY MELLON e FIDE do BRASIL SOVEREIGN II	BNY, KPMG
03/2015	CCB do GPC Participações	-
04/2015	CCI da Laima	-
05/2015	CCI da Manchester	-
06/2015	CCI da Mudar Master II	-
07/2015	CCI da Tubrasil	-
08/2015	Debêntures da Canabrava Energética	BNY

Documento assinado via token eletronicamente por RODRIGO CESAR BESSONI E SILVA em 27/09/2016 19:01. Para verificar a assinatura acesse

13/2015	Danúbio Fundo de Investimentos	BNY
14/2015	Debêntures da Galileo	-
15/2015	CCIs da TETTO, MTTG e TETTO SPE 5	BNY
18/2015	Debêntures da Alubam adquiridas pelo Fundo Danúbio, cujas cotas eram do Funso Serengeti	BNY, KPMG, RISK OFFICE
19/2015	CCIs da Galileo por meio do Fundo Income Value Crédito Privado, cujas cotas pertenciam ao FIC São Bento e ao FIC Serengeti	BNY, KPMG, RISK OFFICE
20/2015	CCCB por meio do Fundo Income Value Crédito Privado, cujas cotas pertenciam ao FIC São Bento e ao FIC Serengeti	BNY, KPMG, RISK OFFICE
21/2015	CCIs da Real Estate Rua B por meio do Fundo Income Value Crédito Privado, cujas cotas pertenciam ao FIC São Bento e ao FIC Serengeti	BNY, KPMG, RISK OFFICE
22/2015	CCI por meio do Fundo M. Asset, cujas cotas pertenciam ao FIC São Bento	BNY
24/2015	CDCA de Tuparandi Agrícola S.A.	-
25/2015	CDCA da Paiva Agricultura S.A.	-
26/2015	FIP EISA	BNY
27/2015	FIP ETB	BNY
28/2015	FIP RN Indústria Naval (Rio Nave)	BNY, KPMG
29/2015	FIP Multiner	-
30/2015	CCI da Compact	-
31/2015	LF do Banco BVA pelo Fundo Serengeti	BNY, KPMG, RISK OFFICE
32/2015	Debêntures da RO Participações S.A., por meio do Fundo Pacific	BNY, KPMG, RISK OFFICE
33/2015	CCI da Quinze de Maio	-
34/2015	Debêntures do Fundo Brasil Carbono (Grupo Canabrava)	BNY, KPMG
35/2015	CCI da Portobello e Indaiatuba, adquiridas por meio dos Fundos Danúbio, Pacific e por carteira própria	BNY, KPMG, RISK OFFICE

VII. DA INTERVENÇÃO NO POSTALIS

78. As condições para a realização de intervenção no Postalís já estavam presentes desde, pelo menos, as ações fiscalizatórias de 2012. Além disso, diante da constatação de

manutenção dos desenquadramentos nas ações fiscalizatórias de 2014, os motivos para a intervenção ficaram ainda mais claros.



79. A Lei nº 109/2001, em seus artigos 42 e 44, dispõe sobre as condições para decretar a intervenção, como segue:

Art. 42. O órgão regulador e fiscalizador poderá, em relação às entidades fechadas, nomear administrador especial, a expensas da entidade, com poderes próprios de intervenção e de liquidação extrajudicial, com o objetivo de sanear plano de benefícios específico, caso seja constatada na sua administração e execução alguma das hipóteses previstas nos arts. 44 e 48 desta Lei Complementar.

(...)

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:

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.

80. Também quanto à existência objetiva dos requisitos à aplicação da intervenção, concordou o TCU 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”. Aquele Tribunal, entretanto, ponderou que os requisitos estabelecidos na lei são abrangentes, o que pode diminuir a excepcionalidade desse recurso, como se observa no parágrafo a seguir:

“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”.

81. Esta assessoria, contudo, não concorda com a conclusão da área técnica do TCU quanto à intervenção na Postalís. A inadequação da maioria das EFPCs jamais poderia servir de justificativa para não aplicar o instrumento da intervenção, sob o argumento de que a Previc não possui condições de efetuar essas intervenções.

82. Se assim for, estimula-se a continuação de práticas irregulares. Sabendo que a Previc tem aversão a promover intervenções, os dirigentes podem se sentir mais encorajados a cometerem as infrações a que estiverem propensos. Essa tendência seria reforçada pelo tempo elevado para a conclusão dos trâmites de fiscalização e pela baixa proporção das penas em relação ao montante de recursos geridos pelos fundos.

83. Esta assessoria, portanto, concorda com o TCU quanto à existência de elementos suficientes para a Previc intervir na Postalís, mas discorda da aceitação dos argumentos da Previc para a não aplicação da medida. Entende-se, contudo, que se trata de medida extrema, e que seria mais eficiente a existência de medidas intermediárias que evitassem que as EFPC atingissem situações deficitárias como a da Postalís. É nesse sentido que reforçam-se as sugestões do TCU de melhora do aparato normativo para dotar a Previc de maior autonomia e eficiência.

VIII. EQUACIONAMENTO DO DÉFICIT



84. A lei nº 109/2001 e seus regulamentos, como a Resolução CGPC nº 26/2008, fixam as balizas para a adoção de planos de equacionamento de déficits. Diz o art. 21 da lei:

Art. 21. O resultado deficitário nos planos ou nas entidades fechadas será equacionado por patrocinadores, participantes e assistidos, na proporção existente entre as suas contribuições, sem prejuízo de ação regressiva contra dirigentes ou terceiros que deram causa a dano ou prejuízo à entidade de previdência complementar.

§ 1º O equacionamento referido no caput poderá ser feito, dentre outras formas, por meio do aumento do valor das contribuições, instituição de contribuição adicional ou redução do valor dos benefícios a conceder, observadas as normas estabelecidas pelo órgão regulador e fiscalizador.

§ 2º A redução dos valores dos benefícios não se aplica aos assistidos, sendo cabível, nesse caso, a instituição de contribuição adicional para cobertura do acréscimo ocorrido em razão da revisão do plano.

§ 3º Na hipótese de retorno à entidade dos recursos equivalentes ao déficit previsto no caput deste artigo, em consequência de apuração de responsabilidade mediante ação judicial ou administrativa, os respectivos valores deverão ser aplicados necessariamente na redução proporcional das contribuições devidas ao plano ou em melhoria dos benefícios.

85. Em linhas gerais, o equacionamento deve ser feito ou via majoração das contribuições, ou por meio de contribuições adicionais ou pela redução do valor do benefício a conceder. As contribuições adicionais podem ser reduzidas ou os benefícios aumentados em caso de retorno à entidade de recursos referentes ao déficit, bem como por parte dos superávits que excedam os valores das reservas de contingência.

86. Quanto à sugestão de método financeiro e atuarial que torne o equacionamento menos oneroso para os participantes, esta assessoria, de formação econômica, não dispõe do conhecimento atuarial necessário para efetuar recomendações.

É o Parecer.

Brasília, 22 de agosto de 2016.

Rodrigo César Bessoni e Silva
Analista do MPU/Perito/Economia