TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Processo nº 9.054/89

ANEXO V DA ATA Nº 55,
EM 30 DE OUTUBRO DE 1990

(Sessão Extraordinária do Plenário)

ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA PRIVADA, RECURSOS TRANSFERIDOS

— Relator, Ministro Homero dos Santos

Processo: 009 054/89-8

Entidades: Entidades Fechadas de Previdência Privada

Representante do Ministério Público: Dr. Francisco de Salles Mourão Branco

Órgãos técnicos de instrução: 8.ª Inspetoria Geral de Controle Externo e SAUDI

ASSUNTO

Resultados do "exame dos dados, demonstrações, delineamentos e parâmetros de conduta em relação às Entidades Fechadas, de Previdência Privada (EFPPs), patrocinadas por Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações, consoante as inúmeras solicitações feitas na Sessão de 18 de abril de 1989 (TC-013 436/87-2, Anexo XI, da Ata nº 14/89, *in DOU* de 10 de maio seguinte),

às diversas Autoridades, Órgãos e Ministérios diretamente envolvidos com a matéria", tendo as recomendações e entendimentos fixados na mencionada Sessão, sido mantidos, em grau de recurso, em 02 de maio de 1990 (TC-013 436/87-2, Ata nº 17/90, Anexo XIX, *in DOU* de 24 seguinte). Em confronto com a denúncia do Dep. Luiz Gushikem (p. 3 624/90-0).

DECISÃO

O Tribunal Pleno, ao acolher as conclusões do Relator, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, resolveu — ante a competência desta Corte para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos transferidos às Entidades Fechadas de Previdência Privada por suas patrocinadoras, tais como definidas pelo art. 1º da Lei nº 8.020, de 12 de abril de 1990 — determinar:

I) a solicitação da imediata realização das Auditorias pela DTN e pelas CISET's, nas entidades objeto de avaliação, na forma já programada pelo próprio Controle Interno, bem como na Secretaria Nacional de Previdência Complementar;

II) a audiência prévia dos dirigentes das patrocinadoras indicadas, no Anexo 07, pelo órgão Central de Controle Interno, para que possam, apresentar justificativas e defesas, quanto às transferências extraordinárias de recursos, nos valores apontados — pagos e a pagar — no exercício de 1988;

III) ante a constatação, também, pelo próprio Sistema de Controle Interno, da excessiva participação da CEF (chegando a quase 100%) para com a respectiva patrocinada (FUNCEF) e os indícios de irregularidades de denunciadas, o procedimento pela SAUDI/TCU, de uma competente, imediata e urgente auditoria operacional, tanto na CEF, como na FUNCEF, relativamente à questão da Previdência Privada de seus servidores;

IV) de acordo com as proposições do Representante do Ministério Público, a juntada de cópia do expediente da antiga STN, às contas de 1989 das patrocinadoras (Anexos 02 a 06) que vem contribuindo para os seus fundos de previdência privada em proporção superior ao teto permitido (2/3 do custo total dos planos de benefícios de salário dos empregados participantes), visando recomendação saneadora, se os respectivos planos forem anteriores ao decreto que fixa esse limite e para a adoção da medida contemplada no Decreto-lei nº 199/67 (art. 37, *a*), nos demais casos; e

V) finalmente, o envio de cópias do Relatório e Voto a Sra. Ministra da Economia, Fazenda e Planejamento e ao órgão executivo da SNPP, para as providências que se fizerem necessárias e ao nobre Deputado, para conhecimento.

Na oportunidade o Relator, Ministro Homero dos Santos, ao louvar, pela excelência, o trabalho desenvolvido pela Secretaria de Auditoria, anunciou que apresentará, oportunamente, à apreciação do Plenário, na mesma linha do pronunciamento daquela Unidade técnica de sua Secretaria Geral, Projeto de Resolução, "objetivando disciplinar a fiscalização, o controle e o acompanhamento sobre tais Entidades".

Em conclusão o Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira em nome de todos os seus pares, o Procurador-Geral, Dr. Francisco de Salles Mourão Branco, e, ainda, o Presidente, Ministro Adhemar Paladini Ghisi, congratularam-se, pelo trabalho submetido à apreciação do Plenário, com o Ministro Homero dos Santos, que se manifestou em agradecimento.

GRUPO I

TC nº 009.054/89-8
Entidades Fechadas de Previdência Privada

RELATÓRIO

Empreende-se o exame dos dados, demonstrações, delineamentos e parâmetros de conduta em relação às *Entidades Fechadas* de Previdência Privada (EFPPs), patrocinadas por Autarquias, Empresas Públicas,

Sociedades de Economia Mista e Fundações, consoante as inúmeras *solicitações* feitas, na Sessão de 18.04.89 (TC-013.436/87-2, Anexo XI da Ata nº 14/89 — *DOU* de 10.05.89), às diversas Autoridades, órgãos e Ministérios diretamente envolvidos com a matéria.

Aliás, as *recomendações* e *entendimentos*, então fixados, foram mantidos, em grau de recurso, na Sessão de 02.05.90 (cf. Anexo XIX da Ata nº 17/90, *DOU* de 24.05.90), oportunidade em que o Eminente Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira constatou que essas entidades da previdência privada, criadas no âmbito da Administração Indireta da União, vivem à custa de recursos, esses em volume considerável, razão pela qual "observa-se total distorção ao princípio geral de seguridade, previdência e assistência sociais previsto na própria Constituição Federal (arts. 193 a 204)".

Da mesma forma, a ação fiscalizadora desta Corte se fez presente, diante da ocorrência de irregularidades no mercado de ações, envolvendo, segundo farto noticiário, a PREVI, FUNCEF e outros fundos de pensões patrocinados por Estatais (cf. Sessão de 16.08.89 — TC-009.054/89-8 — Ata nº 39/89 — *DOU* de 12.09.89).

Assim sendo, e a título de relatório, passo a oferecer à consideração dos meus Eminentes pares os elementos carreados aos presentes autos sobre o tema ora versado.

I — *Dados apresentados pelos órgãos envolvidos*

1) *Da extinta — SEST* (fls. 26/30): informando que, em atendimento à determinação do TCU, efetuou as devidas comunicações às empresas estatais, quanto à proibição de transferência de recursos financeiros destinados à cobertura de insuficiência de reservas técnicas nas EFPPs.

2) *Da extinta SOF* (fls. 31/32), comunicando que, através da Portaria nº 40, de 31.08.89, procedeu a inclusão, na Classificação Econômica da Despesa, do elemento "Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência", para identificar, nos termos do disposto nos incisos I, II e III do parágrafo único do art. 16 da Lei nº 7.800, de 10.07.89, as dotações destinadas, exclusivamente, ao pagamento de contribuição a fundos de previdência fechada.

3) *Da Secretaria de Previdência Complementar* (fls. 36/42): depois de prestar importantes informações sobre os fatos que ensejaram as iniciativas do TCU, além da documentação juntada (fls. 43/71), informa que as atividades do controle e fiscalização, da SPC, abrangem 230 entidades de Previdência Privada, das quais 115 são classificadas como governamentais, com 42 patrocinadas por órgãos estatais federais, fazendo constar, ainda, a listagem atualizada das 42 Entidades Fechadas de Previdência Privada, criadas no âmbito da Administração Indireta da União, com as respectivas portarias de autorização para funcionamento, sendo que apenas três foram instituídas depois de 1985: PREVINORTE, AÇOS e FUNSSEST.

4) *Da Caixa Econômica Federal*: comunicando as providências adotadas e apresentando, dentre outros papéis, Relatório da Auditoria realizada na FUNCEF, datado de 21.08.89 (fls. 67/102), cujas cópias foram encaminhadas à Secretaria de Previdência Complementar (fls. 127) e à Procuradoria Geral da República (fls. 124).

5) *Do Banco do Brasil S/A*: registrando (fls. 128/129) que, diante dos insistentes rumores de irregularidades na gestão da PREVI, entendeu que se achava configurada a hipótese de ocorrência de natureza relevante e determinou, de imediato, a substituição dos dirigentes da Entidade, como medida cautelar à salvaguarda dos interesses das partes e para facilitar a livre apuração das denúncias formuladas pela imprensa.

6) *Da Comissão de Valores Mobiliários* (fls. 130/132): esclarecendo, depois de prestar algumas informações adicionais, que as entidades fechadas são obrigadas por lei a constituir fundos especiais e provisões, cujas aplicações serão feitas de acordo com as

diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, estando atualmente em vigor a Resolução nº 1.362/87, com diversas alterações, na qual determina a forma em que serão empregados os recursos dos fundos de Previdência Privada.

7) *Do Banco Central do Brasil* (fls. 145/165): encaminhando cópia dos Balanços e Demonstrações de Resultados das Instituições de Previdência Privada, oportunidade em que discrimina as Entidades existentes.

8) *Da extinta STN*: constatando que dentre as EEFPs, objeto do estudo realizado, apenas as fundações AÇOS, ELCELSOS e PREVINORTE foram criadas em datas posteriores à vigência do Decreto nº 93.597/86. E, à exceção da patrocinadora da AÇOS, *no caso a AÇOMINAS*, as participações das outras duas entidades se contiveram na proporção de 2/3 (dois terços).

II — *Demonstrações oferecidas pelo controle interno*

A antiga Secretaria do Tesouro Nacional (fls. 133/145) procedeu, conforme requisitado por esta Corte, a uma excelente, completa e competente avaliação quanto ao volume de recursos alocados às Entidades Fechadas de Previdência Privada (EFPPs), nos exercícios de 1987 e 1988.

a) *Exercício de 1987*

I — contribuições dos empregados participantes — NCr$ 14.993.808,00 — 18%;

II — contribuições das empresas patrocinadoras — NCr$ 69.706.749,00 — 82%;

III — transferências extraordinárias (patrocinadoras) — NCr$ 6.194.112,00;

b) *Exercício de 1988*

I — contribuições dos empregados participantes — NCr$ 132.299.502,00 — 17%;

II — contribuições das empresas patrocinadoras — NCr$ 663.397.126,00 — 83%;

III — transferências extraordinárias (patrocinadoras) — NCr$ 102.228.585,00.

Nessa competente e elogiável análise, o Órgão Central do Controle Interno demonstrou que, no caso das EFPPs mais antigas, instituídas antes do Decreto nº 93.597/86, a forma como estariam se comportando, no tocante ao limite de até 2/3 (dois terços) da totalidade das contribuições, seria a seguinte, no ano 1988:

ANEXO 01 (fls. 138): Situações em que as contribuições das 25 empresas-patrocinadoras *correspondem até 2 vezes* às dos empregados-participantes.

ANEXO 02 (fls. 139): Situações em que as contribuições das 33 empresas-patrocinadoras *correspondem até 3 vezes* às dos empregados-participantes.

ANEXO 03 (fls. 140): Situações em que as contribuições das 21 empresas-patrocinadoras *correspondem até 4 vezes* às dos empregados-participantes.

ANEXO 04 (fls. 141): Situações em que as contribuições das 8 empresas-patrocinadoras *correspondem até 5 vezes* às dos empregados-participantes.

ANEXO 05 (fls. 142): Situações em que as contribuições das 7 empresas-patrocinadoras *correspondem até 6 vezes* às dos empregados-participantes.

ANEXO 06 (fls. 143): Situações em que as contribuições das 24 empresas-patrocinadoras *correspondem a mais de 6 vezes* às dos empregados-participantes.

Sobre essa questão ressalta, ainda, aquele Órgão Central, que se considerado o limite de até 2/3 (dois terços) da totalidade das contribuições, as entidades relacionadas nos Anexos nºs 2 a 6 (cerca de 83 Estatais)" teriam extrapolado o limite regulamentar, chegando ao extremo, como seria o caso da Caixa Econômica Federal — CEF e do Banco Meridional do Brasil — BMB, de contribuírem com o percentual de quase 100% dos recursos destinados às respectivas EFPPs."

III — *Delineamentos sobre a matéria*

A análise dos dados acima referidos, ora incorporados ao presente relatório, em forma de Anexos, revela, segundo estudos realizados pelo Controle Interno (Nota Conjunta nº 01, de 15.09.89), que, nos exercícios de 1987 e 1988, dos recursos to-

tais transferidos às EFPPs, as participações patronais das Entidades extrapolaram o limite de 2/3 (dois terços) do custo total dos planos de benefícios e em 7% (sete por cento) da folha de salário dos empregados-participantes, concluindo o referido trabalho que:

"Relativamente às transferências de recursos às Entidades Fechadas de Previdência Privada convém lembrar que o Decreto nº 93.597/86, estabeleceu em seu art. 3º o *'Limite Máximo'* de participação da entidade patrocinadora de 2/3 (dois terços) do custo total dos planos de benefícios e em até 7% (sete por cento) da folha de salário dos empregados participantes."

"Por sua vez, em 14.07.87, o Decreto nº 94.648 deu nova redação ao mencionado art. 2º, ampliando de forma implícita a participação das estatais nessas entidades (...)."

Para chegar a esse entendimento em relação ao alcance do *limite máximo estabelecido*, os ilustres pareceristas do Controle Interno incorporaram e acolheram a interpretação defendida pelo TCU, baseado em quatro ordens de idéias:

"1º) o Decreto nº 3.597/86, além de vedar expressamente as contribuições com recursos oriundos do Orçamento da União, estabeleceu ainda que as Estatais que contribuíam em níveis e proporções inferiores aos fixados não poderiam aumentar sua participação;

2º) o Decreto nº 94.648/87, embora tenha revogado o art. 2º, manteve as restrições anteriores quanto a aumentos de participação, criação de novos planos e inclusão de novos participantes;

3º) o Decreto nº 95.524/87 (art. 2º) passou a exigir para alteração de planos de benefícios ou custeio, que implicassem em elevação da contribuição das patrocinadoras, a prévia autorização do CISE; e

4º) o Decreto nº 95.875/88 (art. 4º), dando nova redação, estabeleceu que dependerá de prévia autorização do CISE, ou CIRP, a participação de Entidades Públicas, como patrocinadora, em novos planos de benefícios da previdência privada, bem assim a adesão delas a planos já existentes."

Aliás, o mencionado Órgão entende que uma avaliação mais aprofundada, capaz de oferecer segura comprovação da legitimidade das participações a cargo das Estatais, bem como da boa e regular aplicação dos recursos pelas EFPPs, somente seria possível mediante auditorias diretas naquelas entidades, por parte do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e o conseqüente julgamento das contas dessas entidades pelo TCU, sob cuja jurisdição, em tese, estariam submetidas, ante o disposto no item II do art. 74 da Constituição Federal, combinado com o art. 93 do Decreto-lei nº 200/67.

Com efeito, no âmbito do Sistema Controle Interno (cf. Nota nº 12, de 23.08.89), não há nenhuma dúvida quanto à competência constitucional (art. 74, II), legal (art. 93 do Decreto-lei nº 200/67) e regulamentar (Decreto nº 93.874/86, art. 23, IX) do alcance do controle e fiscalização nas fundações de previdência privada, patrocinadas por entidades da Administração Federal, no tocante à aplicação dos recursos públicos transferidos pelas mesmas.

No mesmo sentido, manifestou-se, em 18.10.89, a Douta Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (cf. Proc. nº 10168-006.859/80-97), segundo a qual a competência específica atribuída pela lei à Secretaria da Previdência Complementar, para fiscalizar as atividades das entidades fechadas de previdência, não exclui, de modo algum, a competência genérica das Secretarias de Controle Interno para exercer a fiscalização, nos termos da Constituição e da lei, da aplicação de recursos públicos por parte de entidades privadas.

Por todas essas razões, a então Secretaria de Auditoria do Ministério da Fazenda, após tomar conhecimento dos pronunciamentos produzidos sobre a matéria, registra que os trabalhos de fiscalização e controle no campo das EFPPs estariam perfei-

tamente respaldados, entretanto, embora programadas, as auditorias nas EFPPs só serão realizadas após manifestação desta Corte, "para uma orientação mais segura e definitiva".

Ademais, tem-se, nos autos, notícia, ainda, de expediente do então Ministro da Fazenda, que os órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo já foram orientados no sentido de fazerem incluir, nos relatórios de auditoria das prestações de contas das empresas estatais, item específico com expressa manifestação sobre o cumprimento das disposições legais restritivas às contribuições e transferências financeiras em favor das EFPPs.

Por fim, não se pode perder de vista que, em quase todos os expedientes recebidos dos órgãos e autoridades envolvidas, a conclusão foi sempre a mesma a que chegou o TCU, quanto à necessidade de se reformular e consolidar a legislação pertinente às EFPPs em que figurem como patrocinadoras: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

IV — *Parâmetros de conduta das entidades*

Nessa mesma linha de entendimento também se manifesta a SAUDI/TCU, mediante percuciente pronunciamento subscrito pelo Diretor da 2.ª Divisão, Dr. João Batista Macário, cujas conclusões sobre a competência do TCU de fiscalizar essas Entidades, foram aprovadas pelo então Presidente do Tribunal, Ministro Alberto Hoffmann. Na referida manifestação estão inseridas as seguintes sugestões:

"Consideradas as peculiaridades de tais entes privados, sugerimos que a referida fiscalização, enquanto não regulamentada, seja exercida:

a) pela inclusão nas prestações de contas das patrocinadoras, para exame globalizado, dos seguintes elementos:

1) balanços e demonstrações de resultados das patrocinadas, acompanhados das respectivas notas explicativas;

2) demonstrativo das contribuições pagas pelos empregados participantes e pelas entidades patrocinadoras, bem como de quaisquer outros recursos repassados, inclusive adiantamentos e empréstimos;

3) relatório da diretoria da patrocinada;

4) parecer da auditoria independente, de que trata o art. 47 da Lei nº 6.435/77;

5) relatório das entidades patrocinadoras, relativamente à fiscalização das atividades da patrocinada, quanto ao cumprimento da legislação e normas em vigor, como previsto no art. 34, § 1º, da Lei nº 6.435/77;

6) manifestação da Secretaria de Previdência Complementar/MPAS, a quem cabe velar pelas entidades de previdência privada, nos termos do art. 86 da Lei nº 6.435/77;

b) pela realização de inspeções/auditorias nas entidades patrocinadoras, tendo como principais objetivos os seguintes:

1) aferir a regularidade dos repasses financeiros efetivados às patrocinadas, face à legislação pertinente;

2) ponderar, independentemente da legalidade das transferências, a compatibilidade entre a realidade econômica da repassadora e o ônus financeiro por ela assumido no custeio da patrocinada;

3) verificar a existência de qualquer benefício administrativo concedido à entidade de previdência privada, tais como: cessão de servidores e de bens móveis e imóveis, bem como a ocorrência de transferências dissimuladas de recursos, segundo condições privilegiadas para as patrocinadas, mediante contratos, convênios ou ajustes; e

4) levantar informações e elementos para exame em confronto com as respectivas contas das patrocinadoras.

A par da fiscalização exercida na forma do subitem anterior, sempre que entender necessário e a qualquer momento, o Tribunal poderá solicitar ao Controle Interno,

ante o disposto no art. 74 da Constituição Federal, as seguintes providências:

a) a realização de auditoria nas entidades fechadas de previdência privada, para comprovar a legalidade e analisar os resultados da aplicação, por essas entidades, de recursos públicos (art. 74, inc. II, da Constituição Federal), e

b) a instauração de tomada de contas especiais, quando verificadas irregularidades graves com indícios de débito."

A instrução, a cargo da 8.ª IGCE (fls. 166/172), em síntese, considera atendida satisfatoriamente as solicitações do TCU, apontando:

a) ausência do relatório da auditoria do Banco do Brasil S/A, e

b) não realização, conforme motivos salientados, pela CISET do extinto Ministério da Fazenda, das auditorias solicitadas na PREVI e FUNCEF.

Ouvida a D. Procuradoria, esta, na palavra sempre autorizada de seu eminente Procurador-Geral, Prof. Francisco de Salles Mourão Branco (fls. 175/178), oferece relevantes e preciosas considerações sobre o tema, dentre as quais cumpre-me destacar:

a) a competência desta Egrégia Corte é exercida na apreciação das contas das patrocinadoras de tais entidades fechadas de previdência privada, as quais lhe são jurisdicionadas;

b) no tocante às ocorrências descritas neste processo, as mesmas devem ser relacionadas em tópicos que identifiquem a patrocinadora envolvida em cada caso, de maneira tal que possam ulteriormente ser transmitidas às Inspetorias de Controle Externo competentes, segundo a clientela respectiva, com recomendação para que provadas ao exame da matéria em conjunto e em confronto com as contas anuais afetadas pelas mesmas ocorrências;

c) seria oportuno determinar-se a juntada de cópia do expediente da antiga STN às contas das patrocinadoras que vêm contribuindo para os seus fundos de previdência privada em proporção superior ao teto permitido, visando recomendação saneadora, se os respectivos planos forem anteriores ao decreto que fixa esse limite, e para a adoção da medida contemplada no Decreto-lei nº 199/67 (art. 37, "a") nos demais casos;

d) a documentação aqui remetida pelo BACEN, pela PREVI, FUNCEF e REFER poderá ser objeto de mais adequado exame, se distribuída em anexos às contas anuais das patrocinadoras das respectivas entidades previdenciárias;

e) as relações entre as entidades fechadas de previdência privada e suas patrocinadoras, no âmbito da Administração Federal, mereceram o beneplácito da Lei nº 8.020, de 12.04.90, que suprime a faculdade anteriormente concedida às patrocinadoras de assumir encargos adicionais, referentes aos benefícios deferidos, além de estabelecer mecanismos destinados a reduzir as contribuições das patrocinadoras e as despesas das patrocinadas, *sem alterar, no entanto, os limites de participação*;

f) se consolidou e fortaleceu a competência da Secretaria Nacional de Previdência Complementar, do Ministério do Trabalho e Previdência Social, na fiscalização das referidas entidades previdenciárias, já previstas na Lei nº 6.435, de 15.07.1977 (arts. 234 e 235).

Outrossim, por Decisão do Plenário de 21.02.90, no TC-003.624/90-0, este Egrégio Tribunal Pleno, no processo originado da Denúncia formulada pelo ilustre Deputado Luiz Gushiken, retirou a chancela de "RESERVADO" e determinou, em seguida, a sua juntada ao presente processo, para exame em confronto.

É o Relatório.

VOTO

Inúmeras vezes este egrégio Tribunal através de seus mais ilustres membros já teve oportunidade de focalizar e analisar o assunto em pauta, chamando a atenção, re-

comendando medidas e cobrando providências do Poder Executivo:

a) TC 024.425/84-2, Sessão de 27.06.85, Anexo V da Ata 42/85 — *DOU* de 11.07.85, — Rel. Min. Carlos Átila Álvares da Silva;

b) TC-007.670/85-0, Sessão de 12.09.85, Anexo II da Ata 64/85 — *DOU* de 18.09.85 — Rel. Min. Luciano Brandão Alves de Souza;

c) TC-019.603/85-1, Sessão de 29.03.89, Anexo XXIV da Ata 10/89 — *DOU* de 21.04.89 — Rel. Min. Marcos Vinicios Rodrigues Vilaça;

d) TC-013.436/87-2, Sessão de 24.05.90, Anexo XIX da Ata 17/89 — *DOU* de 24.05.90 — Rel. Min. Paulo Affonso Martins de Oliveira.

Sem contar as mesmas preocupações manifestadas por este Relator nas duas ocasiões referidas no início do Relatório (cf. Sessão de 18.04.89. Anexo XI da Ata nº 14/89 — *DOU* de 10.05.89, e Sessão de 16.08.89, Anexo da Ata 39/89 — *DOU* de 12.09.89).

É chegada a hora, pelo menos na matéria ora examinada, do TCU sair do plano de órgão essencialmente de orientação e colaboração e passar para o campo *normativo* e *punitivo, adotando*, desde logo, *as providências necessárias ao exato cumprimento da lei.* Com maior razão após a vigência das disposições legais estabelecidas na Lei nº 8.020, de 12.04.90, e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias — LDO de 1990 (Lei nº 7.800/89, art. 16), e de 1991 (Lei nº 8.074/90, art. 14).

Pelos dados colhidos e documentos constantes nos presentes autos, verifica-se o enorme volume de contribuições das Estatais patrocinadoras em favor das Entidades Fechadas de Previdência Privada, bem assim o montante elevado de suas aplicações no mercado de ações, embora ainda não se tenha uma completa e segura avaliação de todo patrimônio dessas Entidades.

Com efeito, não se pode negar os aspectos positivos dos fundos de previdência, como instrumento de acumulação de poupança.

Na verdade, o que sempre foi motivo de preocupação e crítica, no caso das Entidades vinculadas ao Setor Governamental, é o elevado número de benefício, freqüentemente mais alto do que a média do Setor privado.

Segundo as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Governo não poderá aumentar a verba destinada a essas instituições (cf. Lei nº 7.800/89, art. 16, e Lei nº 8.074/90, art. 74), cujo total dos recursos não poderá ser superior, para cada fundo ou congênere, aos recursos destinados no exercício de 1988, atualizado pelo índice oficial de inflação.

Dessa forma, os Quadros elaborados pelo Órgão Central de Controle Interno serão os melhores e seguros instrumentos da legalidade e legitimidade do desembolso das patrocinadoras nos exercícios de 1989 e seguintes.

Por outro lado, a recente Lei nº 8.020, de 12.04.90, que "dispõe sobre as relações entre as entidades fechadas de previdência privada e suas patrocinadoras, no âmbito da Administração Pública Federal", estabeleceu regras rigorosas, importantes e abrangentes, cuja incidência e aplicação, a partir de 15.03.90 (cf. Medida Provisória nº 152/90), elimina muitas facilidades até então verificadas, diminuir os encargos, despesas e contribuições, e, principalmente, põe na ilegalidade, sem dúvida nenhuma, inúmeras práticas condenadas por esta Corte.

I — *Estão vedadas doações ou subvenções da patrocinadora* (art. 2º).

Ficou terminantemente proibida qualquer espécie de doações ou subvenções, que antes eram permitidas pela Lei nº 6.435/77 (art. 42, § 3º).

Assim, não se assistirá mais casos de Estatais que doavam seus prédios, terrenos e imóveis às respectivas Fundações ou Caixas Beneficentes para logo depois alugá-los.

II — *Passou a ser ilegal a transferência de recursos financeiros para cobertura das insuficiências de reserva técnica* (art. 4º).

Na hipótese de ocorrência de alguma deficiência patrimonial ou atuarial, no exer-

cício de 1989, ou seja os ativos da Entidade mostrarem-se menores que os necessários para cobertura dos benefícios futuros, deverá a Entidade de Previdência apresentar até o dia 30 de junho de 1990 justificativa à Secretaria Nacional de Previdência Complementar, que, por sua vez, "ordenará novo plano de custeio ou determinará sejam procedidos os ajustes pertinentes no plano de benefícios".

III — *Obrigatoriedade de reavaliação, até 30 de dezembro de 1990, de todos os imóveis, contabilizando-os em valores atualizados* (art. 5º).

Esse preceito impedirá que essas Entidades continuem apresentando um quadro patrimonial defasado e simbólico, o que vem implicando num aparente e constante *déficit*.

IV — *Fica limitada a contribuição da patrocinadora ao número de empregados participantes* (parágrafo único do art. 2º).

A partir de 15.03.90 a Empresa patrocinadora só poderá contribuir com percentual incidente sobre o número de *empregados participantes* do respectivo plano de benefício, não mais sobre o total da folha de pagamento.

V — *Foi admitida a cessão de pessoal das patrocinadoras, desde que ressarcidos os respectivos custos* (§ 1º do art. 6º).

Como se vê, o diploma em exame consagrou, como regra legal, a jurisprudência do TCU, lançando no campo da ilegalidade todo ato ou despesa relativo a cessão *com ônus* para a patrocinadora.

VI — *Fica vedada a assunção de quaisquer encargos destinados à operação e ao funcionamento* (art. 6º).

A nova restrição refere-se, essencialmente, à cessão, a qualquer título ou forma, de bens ou serviços, ou obrigação de pagamento de quaisquer despesas.

Com isso, o Governo conseguiu elevar ao nível de Lei a antiga previsão regulamentar do Decreto nº 95.904/88 (art. 3º, II c/c art. 8º) — atualmente já revogado.

Nem mesmo o recente Decreto nº 99.509, de 5 de setembro de 1990, que fala em bens cedidos anteriormente à data de sua publicação, poderá justificar a ocorrência de cessão de bens móveis e imóveis, a partir de 15.03.90, ante a expressa proibição legal.

Com efeito, por todas essas inovações jurídicas, acredito, sinceramente, que esta Corte deve, mais do que nunca, se engajar nessa cruzada empreendida pelo Poder Executivo, estabelecendo mecanismos próprios de controle, acompanhamento e avaliação.

Não se tem dúvida de que as EFPPs uma vez regularmente constituídas adquirem personalidade jurídica privada. No entanto, como previdência complementar, integra o sistema de previdência social pública (*ex vi* do art. 34 da Lei nº 6.435/77, e art. 3º do Decreto nº 61.240/78).

Ademais, estabelece, ainda, a Lei nº 6.435/77 (art. 35, §§ 1º e 2º), completa submissão dessas entidades às próprias Estatais patrocinadoras, no tocante à fiscalização e controle, inclusive quanto ao *regime disciplinar-repressivo* (art. 75).

Nessa linha de raciocínio, todos os setores e órgãos envolvidos, desde o Controle Interno até a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, inclusive a SAUDI/TCU, proclamaram a competência constitucional, legal e regulamentar da ação fiscalizadora, que se faz sentir em tais Entidades, ante as inúmeras irregularidades que têm sido apontadas.

Por outro lado, o recente Decreto nº 99.509, de 05.09.90, além de consolidar a competência do Controle Interno sobre tais Entidades, trouxe em seu bojo importante disposição, que vem confirmar a plena vigência dos *limites estabelecidos* (art. 1º, § 1º, "b").

É certo que muitas dessas irregularidades, algumas já confirmadas, se referem à aplicação nas Bolsas e outros investimentos, posto que, a rigor, tais "fundações" e "caixas beneficentes" só poderiam aplicar nos limites estabelecidos pela Resolução nº 1.612 do Conselho Monetário Nacional, razão pela qual a Decisão de 16.08.89 (TC-009.054/89), determinando auditorias na PREVI (do Banco do Brasil) e FUNCEF

(da Caixa Econômica Federal), já havia praticamente atendido à solicitação formulada pelo nobre Deputado Luiz Gushiken (TC-003.624/90-0).

Outrossim, como se sabe, nos dias atuais, por força das novas disposições constitucionais, as atividades do Controle Externo (arts. 70 e 71, IV) e do Controle Interno (art. 74, II) passaram a compreender também as do tipo *operacionais,* objetivando avaliar os resultados, quanto à eficácia, eficiência e economicidade, da gestão dos órgãos e Entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas da União.

Assim sendo, tenho como evidenciado a necessidade de uma Auditoria Operacional, pelo Órgão Central do Controle Interno, em todas as Entidades Fechadas de Previdência Privada, com vistas a comprovar, avaliar e quantificar, dentre outros aspectos, o seguinte:

1) efetivo e pronto cumprimento do disposto na Lei nº 8.020, de 12 de abril de 1990, e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias;

2) dimensão exata dos valores envolvidos, sugerindo regras para um sistema de proteção mínima, inclusive quanto à diversificação de aplicações entre ativos financeiros e reais;

3) generalização do esquema de amparo aos empregados, propondo a eliminação dos benefícios excessivos e impróprios;

4) condições e limites atuais observados pelas patrocinadoras, sugerindo nova regulamentação e disciplina, especialmente no que tange aos valores e percentuais com que podem as patrocinadoras contribuir para o custeio dos planos assistenciais;

5) definição da proporção admissível entre a quantia a ser paga pela patrocinadora e a contribuição dos próprios empregados-beneficiários; e

6) estabelecimento de mecanismos de supervisão e controle eficientes.

Nessas condições, acolhendo os pareceres, VOTO, ante a competência desta Corte de Contas para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos transferidos às Entidades Fechadas de Previdência Privada por suas patrocinadoras, tais como definidas pelo art. 1º da Lei nº 8.020, de 12 de abril de 1990, pelas medidas neles propostas, na forma a seguir enumerada.

Com arrimo nessas conclusões e em consonância com o Órgão Central de Controle Interno, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, a SAUDI/TCU e o Ministério Público junto a esta Corte, proponho a este Egrégio Tribunal:

I — seja solicitada a imediata realização das Auditorias pela DTN e pelas CISET's na entidade objeto de avaliação, na forma já programada pelo próprio Controle Interno, bem como na Secretaria Nacional de Previdência Complementar;

II — pela audiência prévia dos dirigentes das patrocinadoras indicadas, no Anexo 07, pelo Órgão Central de Controle Interno, para que possam apresentar justificativas e defesas, quanto às transferências extraordinárias de recursos, nos valores apontados — pagos e a pagar — no exercício de 1988;

III — ante a constatação, também, pelo próprio Sistema de Controle Interno, da excessiva participação da CEF (chegando a quase 100%) para com a respectiva patrocinada (FUNCEF) e os indícios de irregularidades denunciadas, proponho seja procedida, pela SAUDI-TCU, uma competente, imediata e urgente *auditoria operacional,* tanto na CEF, como na FUNCEF, relativamente à questão da Previdência Privada de seus servidores;

IV — VOTO, ainda, de acordo com as proposições da D. Procuradoria, pela juntada de cópia do expediente da antiga STN, às contas de 1989 das patrocinadoras (Anexos 02 a 06) que vêm contribuindo para os seus fundos de previdência privada em proporção superior ao teto permitido (2/3 do custo total dos planos de benefícios de salário dos empregados participantes), visando recomendação saneadora, se os respectivos planos forem anteriores ao decreto que fixa esse limite e para a adoção da medida contemplada no Decreto-lei nº 199/67 (art. 37, "a"), nos demais casos; e

V — finalmente, VOTO, por que sejam enviadas cópias do Relatório e Voto à Sra. Ministra da Economia, Fazenda e Planejamento e ao órgão executivo da SNPP para as providências que se fizerem necessárias e ao nobre Deputado, para conhecimento.

Na mesma linha do pronunciamento da SAUDI deste Tribunal, que nesta oportunidade louvo pela excelência do trabalho, comunico a este Plenário que apresentarei, em oportunidade próxima, Projeto de Resolução, objetivando disciplinar a fiscalização, o controle e o acompanhamento sobre tais Entidades.

É o voto.

Sala das Sessões, em 30 de outubro de 1990.

Homero Santos, Ministro-Relator

PARECER

Originam-se estes autos de *Requerimento* formulado pelo eminente Ministro Homero Santos e acolhido pelo Colendo Plenário na Sessão de 16-8-1989, no sentido de ser determinado, *verbis*:

"1) *à* CACE que realize estudos e elabore normas, que possibilitem ao TCU acompanhar rigorosamente as *recomendações* feitas, seja no exame dos processos de tomadas de contas, seja nos levantamentos, nas inspeções ou mesmo nos requerimentos e representações de iniciativa do próprio TCU, bem como a fixação das penalidades aplicáveis aos responsáveis, pela omissão ou descumprimento das mesmas,

2) aos órgãos técnicos (SAUDI e SPC) e jurídico (SEJUR) que procedam ao exame da competência do TCU de fiscalizar, mediante controle externo, as Entidades Fechadas de Previdência Privada, uma vez que tais fundações recebem recursos públicos, da União ou de receitas próprias das Empresas Estatais patrocinadoras, elaborando-se, se for o caso, os papéis de trabalho necessários às inspeções e levantamento *in loco.*"

2. Foram, ainda, determinadas as seguintes providências sugeridas pelo eminente autor do *Requerimento* em questão, *verbis*:

"I — ASSINAR o prazo de 10 dias para que os dirigentes da STN, SEST e SOF prestem as informações das providências tomadas em relação às solicitações do TCU na Sessão de 18.04.89,

II — SOLICITAR audiência aos Presidentes do Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, acerca das irregularidades apontadas, na PREVI e FUNCEF, e das medidas adotadas, no âmbito das respectivas competências,

III — SOLICITAR da Comissão de Valores Mobiliários — CVM, cópia das conclusões do inquérito aberto, em virtude das citadas ocorrências, bem como da Secretaria de Previdência Complementar — SPC — MPAS, informações sobre possíveis medidas que tenha adotado, no âmbito de sua competência,

IV — RECOMENDAR à CISET/MF que, após realizar os procedimentos e exames de auditoria nas referidas entidades (PREVI e FUNCEF), encaminhe, no prazo de 30 dias, cópias das conclusões e providências adotadas, no âmbito de sua competência,

V — REQUISITAR ao Banco Central do Brasil, nos termos da Súmula 176 — TCU, cópia dos Balanços e Demonstrações de Resultados das instituições de previdência privada, referentes ao exercício de 1988, acompanhados da competente avaliação."

II

3. De posse dos elementos obtidos com as providências por último referidas, conclui a zelosa 8.ª IGCE que "os itens solicitados foram satisfatoriamente respondidos, exceto os Ofícios nºs 385-89 e 390-89 da IGCE, fls. 17 e 22, diante da ausência do relatório de auditoria do Banco do Brasil S.A. e relatórios da CISET/MF sobre a PREVI e FUNCEF, pelas razões apontadas nos itens 18 e 29 (da instrução, às fls. 166/171)."

3. Em seu parecer, o Sr. Inspetor-Geral Substituto, após tecer considerações sobre a não realização de auditoria na PREVI e na FUNCEF, observa que "o exame da competência do TCU de fiscalizar, mediante controle externo, as EFPPs patrocinadas por entes públicos federais, sugerido no citado Requerimento, foi realizado pela SAUDI nº TC-013.436/87-2, Referente, ainda aguardando pronunciamento do e. Plenário". Submete, assim, as informações que presta à consideração do eminente Relator, "com vista a subsidiá-lo nos elevados propósitos que deram origem ao Requerimento de 16-8-1989."

III

5. Somos distinguidos com a audiência solicitada pelo eminente Relator do feito, mediante o v. despacho de 15 do mês em curso, "considerando a necessidade da edição de normas regulamentares próprias sobre a matéria".

IV

6. Foram relacionadas as entidades fechadas de previdência privada cujas patrocinadoras participam das mesmas com uma proporção de recursos acima dos limites estipulados nos Decretos nºs 93.597, de 21-11-1986, e 94.648, de 14-7-1987. Depreende-se do v. *decisum*, às fls. 6/9, a tendência de ampliar a observância desses limites de modo a alcançar todas as entidades fechadas de previdência privada, não os restringindo apenas aos planos de benefício posteriores à vigência do Decreto número 93.597-86.

7. A este respeito, o Sr. Diretor da Segunda Divisão da Oitava Inspetoria Geral assinala que a matéria admite duas abordagens: a apreciação das irregularidades e o exame da competência deste Tribunal para exercer a respectiva fiscalização.

8. A primeira abordagem referida parece constituir o escopo destes autos, uma vez que a questão atinente à mencionada competência vem sendo cogitada em outro feito, ainda em fase de estudos, dos quais foram incumbidas a CACE, a SAUDI e a SEJUR (cf. fls. 172, item 5).

9. À vista dos termos mesmos do *Requerimento* formulado pelo eminente Relator do processo, pensamos que o exame e a solução a serem dados às informações coletadas nestes autos depende da posição que há de assumir este Tribunal quanto à sua competência sobre a matéria.

V

10. Permitimo-nos aduzir algumas considerações ao propósito, anotando, desde logo, que essa competência é exercida pela egrégia Corte na apreciação das contas das patrocinadoras de tais entidades fechadas de previdência privada, as quais lhe são jurisdicionadas. Não é demais enfatizar que estas entidades de previdência privada têm personalidade jurídica própria, não estando vinculadas à Administração, já que se regem por legislação e fiscalização específicas.

11. A atenção deste Tribunal volta-se para as transferências de recursos financeiros, patrimoniais e humanos, que se processam da parte da União e/ou de entidades sujeitas ao seu controle para essas entidades previdenciárias, observando-se, no caso, a legislação pertinente, notadamente o art. 93 do Decreto-lei nº 200-67.

VI

12. Assim é que se torna inviável o deferimento do pedido do ilustre Deputado Federal Luiz Gushiken (cf. proc. TC-003.624/90-0, em anexo), objetivando a realização de auditoria na Fundação dos Economiários Federais — FUNCEF, embora seja de reconhecer-se que este Tribunal já vinha investigando o assunto, dentro das forças de sua competência.

VII

13. No tocante às ocorrências descritas neste processo, pensamos que as mesmas devem ser relacionadas em tópicos que identifiquem a patrocinadora envolvida em cada caso, de maneira tal que possam, ulteriormente, ser transmitidas às Inspetorias de Controle Externo competentes, segundo a clientela respectiva, com recomendação para que procedam ao exame da matéria em conjunto e em confronto com as contas anuais afetadas pelas mesmas ocorrências.

14. Por outro lado, convimos em que seria oportuno determinar-se a juntada de cópia do expediente da Secretaria do Tesouro Nacional, às fls. 133/144, às contas das patrocinadoras que vêm contribuindo para os seus fundos de previdência privada em proporção superior ao teto permitido, visando recomendação saneadora, se os respectivos planos forem anteriores ao decreto que fixa esse limite, e para a adoção da medida contemplada no Decreto-lei nº 199-67 (art. 37, "a"), nos demais casos.

15. De igual modo, temos que a documentação aqui remetida pelo BACEN, constituída de seis volumes em apenso, poderá ser objeto de mais adequado exame, se distribuída em anexos às contas anuais das patrocinadoras das respectivas entidades previdenciárias.

16. Idêntico procedimento poderá ser adotado no respeitante à documentação e informações aqui presentes sobre as entidades PREVI, FUNCEF e REFER, a serem transportadas para as contas do Banco do Brasil S.A., da Caixa Econômica Federal e da Rede Ferroviária Federal S.A., para as providências cabíveis em relação à responsabilidade dos dirigentes destas entidades.

VIII

17. Impende notar, por derradeiro, que as relações entre as entidades fechadas de previdência privada e suas patrocinadoras, no âmbito da Administração Federal, mereceram o beneplácito da Lei nº 8.020, de 12-4-1990, que suprime a faculdade anteriormente concedida às patrocinadoras de assumir encargos adicionais, referentes aos benefícios deferidos, além de estabelecer mecanismos destinados a reduzir as contribuições das patrocinadoras e as despesas das patrocinadas, sem alterar, no entanto, os limites de participação.

18. É de ver-se, ainda, que se consolidou e fortaleceu a competência da Secretaria Nacional de Previdência Complementar, do Ministério do Trabalho e Previdência Social, na fiscalização das referidas entidades previdenciárias, já prevista na Lei nº 6.435, de 15-7-1977 (arts. 34 e 35).

IX

19. Estas são as considerações que podemos expender, à distância do processo em que estão sendo viabilizadas as demais providências determinadas pelo Colendo Plenário na Sessão de 16-8-1989, em que foram acolhidas as propostas contidas no *Requerimento* do eminente Ministro que ora nos honra com a audiência solicitada.

Procuradoria, em 25 de junho de 1990.

Francisco de Salles Mourão Branco, Procurador-Geral.