

VOTO

Em análise, Representação autuada pela Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão com vistas a apurar possíveis irregularidades ocorridas no Postalís Instituto de Previdência Complementar, relacionadas aos investimentos da entidade no Fundo de Investimento em Participações Saúde (FIP Saúde).

2. O presente processo foi autuado em cumprimento ao meu Despacho exarado em 12/2/2020, à peça 31 do processo TC 027.321/2018-5, a seguir transcrito.

“DESPACHO

Os autos foram atribuídos à minha relatoria por força do art. 152 do Regimento Interno do TCU.

2. *Trata-se de representação da SecexPrevidência, em atendimento ao item 9.6.5 do Acórdão 630/2017 – TCU – Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo, para apurar eventuais danos e responsabilidades decorrentes de todas as operações realizadas pela Atlântica Administração de Recursos Ltda., administrada pelo Sr. Fabrizio Dulcetti Neves, em fundos de investimentos do Postalís, inclusive do Brasil Sovereign II.*
3. *Referido Acórdão foi proferido nos autos do TC 012.230/2016-2, que versou sobre relatório de auditoria realizada com objetivo de apurar a existência de prejuízos bilionários causados ao Postalís Instituto de Previdência Complementar (Postalís), relacionados a elevados déficits existentes em fundos de investimento dos quais o instituto participa.*
4. *Após instrução preliminar deste TC 027.321/2018-5 – autuado em cumprimento ao item 9.6.5 do Acórdão 630/2017-Plenário –, peça 5, a SecexPrevidência diligenciou à Superintendência de Nacional de Previdência Complementar (Previc), à Comissão de Valores Mobiliários (CVM), à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios) e ao Postalís.*
5. *Acostadas aos autos as respostas das entidades, a unidade instrutiva elaborou sua instrução de mérito, peças 26 a 28, cujas conclusões e propostas transcrevo in verbis:*

“CONCLUSÃO

36. *Em atendimento à determinação do item 9.6.5 do Acórdão 630/2017 – TCU – Plenário (Relator: Vital do Rêgo), instrução preliminar no presente processo procurou esclarecer se a Atlântica Administração de Recursos Ltda. era a gestora de outros fundos relacionados ao Postalís, além do FIDE Brasil Sovereign II, abordado na auditoria que culminou no referido Acórdão.*

37. *Após a realização de diligências, foi possível constatar que a Atlântica era gestora de mais dois fundos com investimentos do Postalís: o FIDE Atlântica Real Sovereign II, incorporado pelo Brasil Sovereign II, e o Fundo de Investimento em Participações Saúde (FIP Saúde).*

38. *Com relação ao FIDE Brasil Sovereign II (e ao seu incorporado Atlântica Real Sovereign II), há vários trabalhos sendo realizados ou já terminados, no âmbito do judiciário, da CVM, da Previc e desta Corte de Contas, na Tomada de Contas Especial do TC 010.408/2017-7, razão pela qual não há justificativa para tratar desse Fundo também na presente representação.*

39. *Por outro lado, no FIP Saúde, ainda que chame a atenção o fato de o Fundo ter ficado “parado” durante o período analisado, não há elementos suficientes que apontem indícios de irregularidade na gestão do FIP pela Atlântica Administração de Recursos Ltda. Seu período de gestão foi caracterizado por apenas um investidor (Postalís), com baixo aporte efetivo de recursos (R\$ 2 milhões) e consumo do montante disponível com atividades operacionais do Fundo. A atividade-fim do FIP, com novos investidores e*

aporte, concretizou-se apenas sob a gestão do BNY Mellon.

40. Ademais, as irregularidades detectadas pela Previc no FIP Saúde dizem respeito aos dirigentes do Postalis, que investiram no Fundo acima do limite ditado pela Resolução CMN nº 3.792/2009. Não há análise da conduta da gestora do FIP.

41. Portanto, propõe-se encerrar a presente representação e arquivar-se o processo, devido à ausência de indícios de irregularidades na conduta da gestora Atlântica na gestão do FIP Saúde, considerando-se ainda que os investimentos do Postalis no FIDE Brasil Sovereign II são tratados em outro processo desta Corte de Contas, o TC 010.408/2017-7.

42. Considerando-se, ainda, os indícios de irregularidade mencionados nos itens 28 a 35 da presente instrução, propõe-se a autuação de processo de representação para se apurar as irregularidades eventualmente cometidas no FIP Saúde, diligenciando-se desde já o Postalis e o Ministério Público Federal para se obter mais informações.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

- a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la **improcedente**;*
 - b) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao representante, às partes interessadas e à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;*
 - c) determinar à SecexFinanças que autue representação para a apuração de eventuais irregularidades cometidas no âmbito do FIP Saúde e, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, realizar diligência ao Postalis Instituto de Previdência Complementar, à Força-Tarefa Postalis e à Força-Tarefa Greenfield, ambas do Ministério Público Federal, para que, no prazo de trinta dias, sejam encaminhados os seguintes documentos, que irão compor o futuro processo a ser autuado por esta Unidade Técnica:
 - i. Existência de eventual procedimento investigatório envolvendo o FIP Saúde, notadamente os investimentos do Postalis nesse Fundo, bem como a documentação de suporte da referida investigação e os documentos que embasaram as tomadas de decisão para realização do investimento (principalmente a efetivação dos dois aportes) e os acompanhamentos necessários.**
 - d) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal;”*
- 6. Previamente à apreciação do mérito da presente representação, julgo pertinente a oitiva do Ministério Público junto ao TCU.*
- 7. Concomitantemente ao exame a ser empreendido pelo Parquet, acolho a proposta da unidade no sentido de autorizá-la a autuar processo de representação para a apuração de eventuais irregularidades cometidas no âmbito do FIP Saúde, descritas na sua instrução à peça 26:*

“27. Com relação à gestão dos FIDE Atlântica Real Sovereign II e Brasil Sovereign II (aquele incorporado por este), que podem ser considerados como um só caso, há ampla investigação em curso ou mesmo finalizada, no âmbito do judiciário (ação judicial nº 0266411-48.2014.8.19.0001), da Previc (processo 44011.000591/2012-11), da CVM (processos RJ-2015-2027 e RJ-2015-9909) e desta própria Corte de Contas (TC 010.408/2017-7), não havendo razão para se tratar do assunto no presente processo. Dessa forma, esta Representação pode ser encerrada tendo em vista a ausência de indícios de irregularidade e o tratamento do assunto em outros processos e esferas do Poder Público.

28. Não obstante o escopo da presente representação ter se atido à gestão da Atlântica nos fundos de investimento do Postalís, conforme determinado pelo Plenário desta Corte de Contas, o exame técnico dos fatos possibilitou que a Unidade Técnica se deparasse com indícios que sugerem a existência de irregularidades na gestão do FIP Saúde após a saída da Atlântica e assunção deste pelo BNY Mellon.

29. O primeiro fato que chamou a atenção foi a alteração realizada no Regulamento do FIP Saúde, por ocasião da troca de gestora. Na Assembleia Geral de Cotistas, realizada em 23 de fevereiro de 2012, a taxa de administração do FIP passou de 2% para 0,18%, sendo que a nova gestora (BNY Mellon) “decidiu por não cobrar qualquer remuneração por seus serviços” (peça XXX). O BNY Mellon abriu mão inclusive da taxa de performance, que iria integralmente para o consultor do Fundo. Posteriormente, esses dispositivos foram alterados novamente, prevendo remuneração para a gestora, mas é de se estranhar o BNY Mellon aceitar assumir um FIP sem nenhum tipo de remuneração.

30. Em adição a esse indício, os fatos de o FIP ser gerenciado pelo BNY Mellon (agente causador de diversos prejuízos ao Postalís) e **ter investido em apenas uma empresa levantam mais suspeitas, pois a existência de FIPs compostos por um único ativo foi causa de irregularidades em outros casos semelhantes.**

31. Além disso, a única empresa investida pelo FIP, a Global Gestão em Saúde, era, segundo o regulamento, Consultora Técnica do Fundo antes do investimento ser efetivado, em evidente conflito de interesses. Ato contínuo, os pareceres da auditoria independente (Ernst&Young) para os demonstrativos do FIP nos exercícios findos em fevereiro de 2016 e 2017 foram emitidos com abstenção de opinião, pois a companhia investida não apresentara seus demonstrativos, **além de não terem sido disponibilizados o laudo econômico-financeiro da companhia e/ou a análise do valor de recuperação do investimento.**

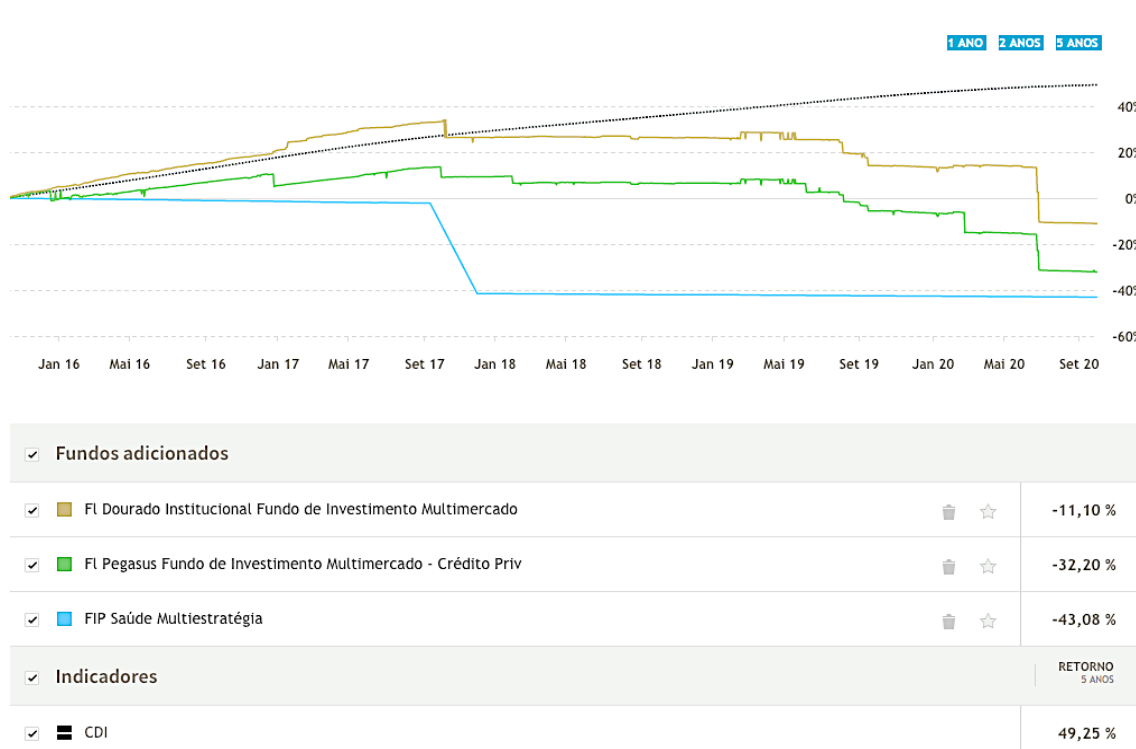
32. Com relação à Global Gestão em Saúde, destaque-se que há notícias na imprensa informando que a empresa é **alvo de investigação do Ministério Público por supostas irregularidades na aquisição de medicamentos de alto custo pelo Ministério da Saúde.**

33. Outro sinal negativo para o investimento no FIP é a prorrogação de seu prazo de funcionamento, por meio de alterações de Regulamento. Inicialmente previsto para durar sete anos (prorrogáveis por mais dois anos), o FIP, que teve seu primeiro aporte em fevereiro de 2010, ainda não encerrou suas operações, **o que pode ser indício de dificuldade de se desfazer de seu investimento na Global Gestão em Saúde e proporcionar rendimentos a seus cotistas (dentre eles, o Postalís).**

34. Por fim, a partir de consulta à internet, **foi possível verificar notícia jornalística relatando que a Força-Tarefa Greenfield ofereceu denúncia contra o BNY Mellon pelos prejuízos causados ao Postalís, dentre eles, relativos ao FIP Saúde.**” (Grifei)

8. Ante o exposto e com fulcro no art. 157 do RI/TCU, **autorizo** a SecexFinanças, com a devida celeridade que o caso reclama, a autuar processo apartado de representação – a ser distribuída à minha relatoria em atendimento ao art. 24 da Resolução TCU 175/2005 – com vistas a apurar as eventuais irregularidades cometidas no âmbito do Fundo de Investimento em Participações Saúde (FIP Saúde) e descritas nos itens 27 a 34 da instrução à peça 26.
9. **Autorizo**, igualmente, a adoção das medidas saneadoras cabíveis e necessárias pela SecexFinanças para o cumprimento deste Despacho.
10. Quanto à proposta para considerar improcedente esta representação (item “a” do parágrafo 43 da instrução à peça 26), **encaminhem-se, na sequência,** os autos deste **TC 027.321/2018-5** ao Ministério Público junto ao TCU, com fulcro no art. 62, inciso III, do Regimento Interno.
11. À SecexFinanças.”

3. Procedido o saneamento dos autos e as necessárias análises, a unidade técnica concluiu que os investimentos realizados Pelo Postalis no FIP Saúde entre os anos de 2009 a 2017, causaram prejuízos ao Postalis (peça 18, p. 1; peça 26 e peça 39, p. 5 e 29). Como exemplo, são citados dados dos fundos FIP Saúde, FL Pegasus e FL Dourado, tendo sido verificado que, nos últimos cinco anos, eles apresentaram retorno negativo, respectivamente, de 43,08%, 32,2% e 11,10%, enquanto o indicador de referência apresentou resultado positivo de 49,25% para o mesmo período analisado, como sintetizado no quadro a seguir, elaborado pela SecexFinanças.



4. O Postalis não apresentou ao Tribunal informações relacionadas à análise de riscos, incluídos os de crédito, de mercado, de liquidez, operacional, legal e sistêmico, na forma requerida pela Resolução CMN 3.792/2009, vigente à época e atualmente revogada pela Resolução CMN 4.661/2018 (peças 24, 25, 27 e 33).

5. Além disso, há indícios de ações irregulares ou temerárias por parte dos responsáveis, além de violação ao Regulamento do Fundo investido, principalmente por terem aplicado todo o patrimônio do fundo em uma única companhia, a qual pode estar envolvida em irregularidades que ensejaram dano ao patrimônio público.

6. Conforme apontado pelo MP/TCU, para viabilizar o investimento no valor de R\$ 38 milhões, foi levado em consideração o Laudo de Avaliação Econômico-Financeiro da Global Gestão em Saúde S.A., elaborado pela Conceito Consultoria em 27/11/2012, cujas conclusões estavam “*totalmente afastadas da realidade econômico e financeira da empresa investida à época e com graves erros e irregularidades.*”.

7. Esse mesmo procedimento, de avaliar de forma irreal uma empresa, ocorreu igualmente no investimento realizado pelo Postalis no FIP Bioenergia, caso também sob apuração neste Tribunal, em que há proposta de responsabilização da consultoria que realizou a avaliação claramente falha e que causou prejuízos ao Postalis.

8. O assunto está sendo tratado nos autos do TC 027.243/2018-4, de minha relatoria, também pautado na presente Sessão Plenária.

9. Cumpre registrar que a identificação de desvios de recursos do Postalís levou a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) a decretar a intervenção no Postalís, que se iniciou em outubro de 2017 e terminou em 23/12/2019.
10. A Previc identificou irregularidades nos aportes iniciais feitos no FIP Saúde e evidências de fraude no laudo de avaliação dos investimentos realizado pela empresa Conceito e a ocultação de informações econômico-financeiras realizada pela empresa Global Gestão em Saúde S.A (peça 39, p. 1).
11. Conforme registrado pela SecexFinanças a Global Gestão em Saúde é alvo de investigação por possíveis irregularidades cometidas em 2017 no fornecimento ao Ministério da Saúde de medicamentos usados para o tratamento de doenças raras na rede pública.
12. O MP/TCU trouxe importantes informações adicionais nos presentes autos.
13. O proprietário da Global Gestão em Saúde, Francisco Maximiano, também é proprietário da empresa Precisa Medicamentos, que se diz representante no país do laboratório indiano Bharat Biotech, fabricante da vacina Covaxin.
14. Em 2021, no âmbito da “CPI da Pandemia”, em andamento no Senado Federal, surgiram indícios de que em contrato emergencial assinado com o Ministério da Saúde, a Precisa Medicamentos tentou fornecer 20 milhões de doses da vacina Covaxin, a US\$ 15 a unidade.
15. Segundo o que já foi noticiado, no momento da contratação a vacina ainda não havia recebido autorização da Anvisa para uso, nem mesmo de forma emergencial. Ademais, a Precisa teria superfaturado o valor de cada dose, que no mercado custaria US\$ 1,34. A empresa também foi alvo da operação Falso Negativo da Polícia Federal, que investigou fraudes na compra de kits de testes para diagnóstico da Covid-19 em sete Estados brasileiros e no Distrito Federal.
16. Diante da gravidade dos achados a SecexFinanças propôs, **verbis**:

“PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) considerar procedente a representação.*
- b) determinar ao Postalís Instituto de Previdência Complementar, com fundamento no art. 8º da Lei 8.443/1992, no art. 4º, § 4º, da Instrução Normativa TCU 71/2012 e no art. 4º, I e II, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, providencie a instauração de tomada de contas especial referente às irregularidades identificadas nos investimentos realizados no FIP Saúde Multiestratégia (CNPJ 11.145.189/0001-27), FIM FL Dourado (CNPJ 19.445.244/0001-06) e FL Pegasus (CNPJ 13.089.217/0001-61) os quais afrontaram os arts. 9º, 13 e 30 da Resolução CMN 3.792/2009 (atualmente revogada) e os arts. 12, 13 e 14 da Resolução CGPC 13/2004, além do art. 3º do próprio Regulamento do FIP, observando, necessariamente, os seguintes aspectos:*
 - b.1) identificação dos responsáveis pelo prejuízo;*
 - b.2) individualização das condutas e normas descumpridas por cada responsável;*
 - b.3) análise do nexo causal entre a conduta do agente e o dano ao erário;*
 - b.4) quantificação do débito por responsável e possibilidade de aplicação do instituto de responsabilidade solidária;*

b.5) notificação aos responsáveis, com os respectivos avisos de recebimento, e pareceres emitidos pela área técnica responsável onde esteja inclusa a análise das justificativas apresentadas pelos responsáveis, nos termos do art. 10, § 1º, b e c, da IN TCU 71/2012;

b.6) observação dos demais documentos listados no art. 10 da IN TCU 71/2012; e

b.7) encaminhamento do processo de TCE à Controladoria-Geral da União, para certificação e ateste.

c) enviar cópia desta instrução, do Acórdão a ser proferido, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem aos seguintes destinatários:

c.1) à Força-Tarefa Postalís e à Força-Tarefa Greenfield do Ministério Público Federal para ciência e eventuais providências;

c.2) ao Postalís, a fim de subsidiar os trabalhos da TCE e do Procedimento Administrativo a serem instaurados;

d) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do RI/TCU.”

17. Em sua proposta, a unidade considera o fluxo administrativo do processo de TCE que, via de regra, segue o rito da fase interna, antes de ser remetido a este Tribunal de Contas.

18. Por seu turno, o Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifestou sua concordância **parcial** com a proposta de encaminhamento da unidade técnica, conforme o Parecer à peça 71.

19. O Parquet divergiu em parte da proposta da unidade técnica e propôs, em homenagem à racionalidade administrativa, que a própria SecexFinanças, e não o Postalís, instaure a tomada de contas especial com vistas a apurar o dano causado ao Postalís e a identificar os responsáveis envolvendo o aporte de recursos nos fundos FIP Saúde, FIM FL Dourado e FL Pegasus.

20. Certo é que o processo administrativo adequado para ressarcimento de valores ao erário é a Tomada de Contas Especial (TCE), nos termos do art. 2º da Instrução Normativa TCU 71/2012. Em regra a instauração de TCE deve ser realizada pelo órgão competente, e não diretamente pelo TCU, sendo a instauração pelo próprio Tribunal uma medida de exceção (nesse sentido: Acórdão 730/2019 – TCU - Plenário, da Relatoria do Ministro Augusto Nardes).

21. Não obstante, entendo que a medida que melhor atende ao interesse público nesse momento é a proposta do Ministério Público junto ao TCU.

22. Portanto, a presente Representação deve ser conhecida para, no mérito, ser considerada procedente, devendo a SecexFinanças ser autorizada a adotar as providências necessária para a instauração de TCE.

23. Sendo assim, acolho a essência da proposta da unidade técnica, com o ajuste sugerido pelo MP/TCU, e voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de julho de 2021.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator