



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 718 - GP/TCU

Brasília, 12 de setembro de 2023.

Senhora Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 1808/2023 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), para conhecimento, em especial quanto às providências indicadas nos subitens 9.8 e 9.9 da referida Deliberação, proferida pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 30/8/2023, ao apreciar o TC-038.587/2021-1, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

O mencionado processo trata de auditoria operacional realizada na Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) com objetivo de avaliar a eficiência e eficácia nos principais processos fiscalizatórios daquela Entidade.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência a Senhora
Senadora DANIELLA RIBEIRO
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Congresso Nacional
Brasília – DF

ACÓRDÃO Nº 1808/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 038.587/2021-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional.
3. Interessados/Responsáveis: Superintendência Nacional de Previdência Complementar.
4. Órgão/Entidade: Superintendência Nacional de Previdência Complementar.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional com objetivo de avaliar a eficiência e eficácia em seus principais processos fiscalizatórios, bem como oportunidades regulatórias, verificando se a entidade dispõe dos elementos necessários para exercer suas competências.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal; no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 157 e 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU; e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. determinar à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que implemente Gestão de Riscos eficiente, sistemática, estruturada e oportuna, com mapeamento e manualização de seus principais processos finalísticos e de apoio, em conformidade com a sua Política de Gestão de Riscos da Previc (arts. 2º e 4º), com a Metodologia de Gestão de Riscos e Controles Internos da Previc e com seu Planejamento Estratégico 2021-2023 (item G1), medida esta cujo cumprimento será verificado pelo TCU em 360 dias a contar do Acórdão;

9.2. determinar ao Banco Central, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que implemente o efetivo intercâmbio de informações com a Previc e forneça a utilização de seus dados à Previc, em cumprimento ao art. 2º, §1º, da Lei 12.154/2009, medida esta cujo cumprimento será verificado pelo TCU em 360 dias a contar do Acórdão;

9.3. dar ciência à Previc, com fundamento no art. 9º, II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a não elaboração da Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) em 2022 representará desrespeito ao Decreto nº 10.411/2020;

9.4. dar ciência ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a não regulamentação da cessão de AFRFB para o exercício das atividades-fim da Previc (conforme o art. 11, § 2º, da Lei 11.457/2007) e a constante insuficiência de pessoal para exercer suas atividades representam desrespeito ao art. 2º da Lei 12.154/2009, por não prover à Previc os meios adequados para atingir seus objetivos institucionais;

9.5. dar ciência ao Ministério do Trabalho e Previdência e ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a situação de insuficiência de servidores capacitados na área de TI da Previc e a dificuldade de ampliação de sua infraestrutura de TI representam desrespeito ao art. 1º, parágrafo único, da Lei 12.154/2009, por inviabilizar o pleno exercício de suas competências legais;

9.6. recomendar à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

9.6.1. a avaliação e governança das EFPC seja segmentada de maneira padronizada em componentes, elementos e itens, bem como que haja graduações na avaliação de cada item, de modo a

propiciar escalabilidade na avaliação de cada EFPC, em conformidade com o Plano de Ação Estratégico 2021 da Previc (itens P8.A2, S1.A1 e S2.A4);

9.6.2. forneça feedback formal e tempestivo de suas ações fiscalizatórias às EFPC fiscalizadas, encaminhando às EFPC relatórios escritos contendo achados e recomendações, especialmente na supervisão permanente, em linha com as melhores práticas exaradas em “IOPS Guidelines for the Supervisory Assessment of Pension Funds” e em “IOPS Principles of Private Pension Supervision”;

9.6.3. implemente um processo sistematizado de avaliação e monitoramento da ação regulatória no setor de previdência complementar fechada, bem como da geração de insumos para oportunidades regulatórias, em conformidade com os “15 Princípios para Regulação dos Sistemas de Previdência Privada Fechada (IOPS/OCDE)”;

9.6.4. desenvolva metodologias que sejam capazes de avaliar o risco geral e/ou relativo de todas as EFPC, podendo utilizar para tanto, indicador geral de risco, de *rating* ou outras técnicas de monitoramento para classificação das EFPC, em consonância com as melhores práticas internacionais exaradas no IOPS WP 14 e no IOPS WP 29, com o Regimento Interno e com a Portaria 585/2020 (art. 11);

9.6.5. na análise de investimentos das EFPC, estabeleça procedimentos formalizados para que avalie de forma específica investimentos de maior risco de maneira individualizada, em conformidade com as boas práticas internacionais exaradas em “IOPS-Good Practices on Pension Funds’ Use of Alternative Investments and Derivatives” e em “IOPS - Guidelines for the Supervisory Assessment of Pension Funds”;

9.6.6. implemente sistema que avalie rotineiramente o cumprimento da Política de Investimentos das EFPC, em conformidade com o art. 75, II, c, do Regimento Interno da Previc e as práticas internacionais refletidas nas “Guidelines on PEPP supervisory reporting” da EIOPA;

9.6.7. a partir da implantação de sistema informatizado, estabeleça prazos, por meio de normativo, para as fases do processo administrativo sancionador na Previc, desde o envio do processo/auto de infração à CGDC até o julgamento na Dicol e/ou envio à segunda instância (Reiteração da recomendação CGU);

9.6.8. por meio de sistema informatizado, implemente registro de amplo acesso dos motivos de reforma dos Autos de Infração na 1ª (Dicol) e 2ª (CRPC) instâncias, de modo a diminuir a proporção de autos reformados, em consonância com as melhores práticas internacionais “IOPS Guidelines for Supervisory Intervention, Enforcement and Sanctions” e o PDTIC 2020-2022;

9.6.9. implemente um sistema de jurisprudência de modo a consolidar suas decisões e demonstrar os julgados mais recentes e recorrentes (decisões padronizadas de julgamentos de casos similares, de acordo com a recorrência e os riscos), podendo incorporar tal função no sistema de consultas e normas previsto no PDTIC 2020-2022, em consonância com as melhores práticas internacionais “IOPS Guidelines for Supervisory Intervention, Enforcement and Sanctions” e seu PDTIC 2020-2022;

9.6.10. considere em seus planejamentos futuros um maior intercâmbio de informações com os SCI das EFPC, com informações padronizadas e estruturadas, de modo a tornar mais eficiente e eficaz a fiscalização, em linha com as melhores práticas dos “15 Princípios para Regulação dos Sistemas de Previdência Privada Fechada (OCDE)”;

9.7. orientar à Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos) que monitore as determinações e recomendações expedidas;

9.8. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto e que fundamentam à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), à Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência, à Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia, ao Conselho Monetário Nacional (CMN), à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, para que avaliem a conveniência e oportunidade de propor normatização para os seguintes tópicos: 1. Estrutura básica de governança e de

gestão de riscos para as EFPC; 2. Exigência de auditoria interna para EFPC; 3. Submissão, ainda que indireta, dos prestadores de serviço das EFPC à competência da Previc para ações fiscalizatórias; 4. Adequação de avaliação e controle de investimentos estruturados às melhores práticas internacionais.

9.9. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, para que avaliem a oportunidade e conveniência de propor alteração legislativa com o intuito de:

9.9.1. conceder à Previc carreira própria de fiscalização/monitoramento ou de permitir a cessão automática proporcional de Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (AFRFB) à Previc quando da realização de concurso público;

9.9.2. tornar o poder sancionatório da Previc mais condizentes com as irregularidades existentes, em linha com o proposto no Planejamento Estratégico 2021-2023 da autarquia (item R2).

9.10. encaminhar esta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, ao Ministério da Justiça para que avalie a conveniência e oportunidade de franquear o acesso da Previc ao sistema Infoseg;

9.11. indeferir o requerimento de classificação do processo como ultrassigiloso realizado pela Previc (peça 51) e classificar o presente processo como público, conforme a Lei 11.457/2011 e o art. 4º da Resolução TCU 294/2018;

9.12. considerar sigilosas as peças 27, 29, 30, 33, 34, 35, 40, 41 e 69-100, nos termos do art. 6º da Resolução-TCU 294/2018, ante a possibilidade de conterem informações estratégicas que, se tornadas públicas, são capazes de revelar as práticas internas atualmente adotadas pelas entidades e comprometer sua atuação no mercado financeiro;

9.13. dar ciência deste acórdão à Superintendência Nacional de Previdência Complementar, esclarecendo que o inteiro teor da deliberação, incluindo relatório e voto, pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 36/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/8/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1808-36/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 038.587/2021-1

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade: Superintendência Nacional de Previdência Complementar

Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DA PREVIC NO SETOR DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR FECHADA. DEFICIÊNCIAS NA FISCALIZAÇÃO DAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR E EM SEUS INVESTIMENTOS. FALTA DE MONITORAMENTO CONTÍNUO DAS POLÍTICAS DE INVESTIMENTO DAS ENTIDADES, INSUFICIÊNCIA NA GESTÃO DE RISCOS E GOVERNANÇA. CARÊNCIA DE SISTEMAS DE TI PARA ANÁLISE E TOMADA DE DECISÃO. DEFASAGEM DE PESSOAL NA PREVIC. MOROSIDADE DOS PROCESSOS MOROSOS SANCIONATÓRIOS. RECOMENSAÇÕES E DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, o relatório de fiscalização subscrito pela equipe de auditoria da então Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional (peça 106), o qual contou com o endosso do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 107 e 108)

1. Introdução

1.1 Objeto da Auditoria

1. A auditoria tem por objeto a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), com o propósito de avaliar a eficiência e eficácia em seus principais processos fiscalizatórios, bem como oportunidades regulatórias, verificando se a entidade dispõe dos elementos necessários para exercer suas competências.
2. A Previc é uma autarquia de natureza especial, criada pela Lei 12.154/2009 e dotada de autonomia administrativa e financeira e patrimônio próprio. Criada em substituição à Secretaria de Previdência Complementar, a Previc atua como entidade de fiscalização e de supervisão das atividades das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) e de execução das políticas para o regime de previdência complementar fechada, conforme o parágrafo único do art. 1º da referida lei.
3. Dentre suas principais competências, destacam-se (art. 2º, Lei 12.154/2009): I - proceder à fiscalização das atividades das entidades fechadas de previdência complementar e de suas operações; II - apurar e julgar infrações e aplicar as penalidades cabíveis; III - expedir instruções e estabelecer procedimentos para a aplicação das normas relativas à sua área de competência, de acordo com as diretrizes do Conselho Nacional de Previdência Complementar; IV - autorizar: a) a constituição e o funcionamento das entidades fechadas de previdência complementar, bem como a aplicação dos respectivos estatutos e regulamentos de planos de benefícios; e VI - decretar intervenção e liquidação extrajudicial das entidades fechadas de previdência complementar, bem como nomear interventor ou liquidante.

1.2 Antecedentes

4. A Previc é a autarquia responsável por supervisionar e fiscalizar o sistema de Previdência Complementar fechada no Brasil. Contudo, mesmo considerando essa função de destaque da Previc, este Tribunal não havia até o momento realizado ação fiscalizatória direta sobre a entidade, com exceção das prestações de contas anuais. Apenas tangencialmente a Previc havia sido objeto de fiscalização, como se expõe a seguir.
5. O Acórdão 630/2017-TCU-Plenário (Relator: Vital do Rêgo) tratou de auditoria decorrente de Solicitação do Congresso Nacional no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito dos Fundos de Pensão, para verificar as causas dos elevados déficits nos fundos de investimentos dos quais o Postalís Instituto de Previdência Complementar (Postalís) participava. A Previc entrou no escopo da auditoria, mas foi analisada apenas brevemente e não houve encaminhamento específico para a autarquia.
6. Já no Acórdão 595/2018-TCU-Plenário (Relator: José Múcio), que versou sobre Levantamento acerca de investimentos realizados por EFPC que têm como patrocinador instituição federal, foi realizada uma visão geral da atuação da Previc. Nesse sentido, o acórdão determinou à Segecex (Secretaria-Geral de Controle Externo) que incluísse em seu planejamento para os anos seguintes a realização de auditoria sobre os procedimentos de organização, responsabilização e julgamento de autos de infração da Previc relativos aos fundos de pensão, mediante investigação e análise de amostra representativa dessas operações, com vistas à identificação de oportunidades de melhoria nos procedimentos de atuação visando o aumento de sua efetividade (item 9.5.2 do referido acórdão).
7. Mais recentemente, esta Corte de Contas promoveu uma série de ações de acompanhamento sobre a atuação governamental no contexto da pandemia de Covid-19. O Acórdão 2470/2020-TCU-Plenário (Relator: Bruno Dantas) abordou especificamente a atuação da Previc diante dos riscos e consequências da pandemia de Covid-19 para o sistema fechado de previdência complementar.
8. No decorrer do trabalho, a Previc informou que possui carência de informações relativas às carteiras de fundos de investimentos (FIP, FIDC, FII) dos diversos níveis de fundos de investimentos quando existentes, bem como de informações referentes aos gestores de fundos de investimentos e à precificação dos ativos financeiros, inclusive das respectivas cotas. Também foram relatadas dificuldades no recebimento de sistemas e bases de dados, provenientes do Banco Central, sobre ativos e investimentos das EFPC.
9. Nesse diapasão, o acórdão informou a diversos órgãos envolvidos que a negativa do Banco Central do Brasil (Bacen) em compartilhar sistemas e bases de dados sobre ativos e investimentos das Entidades Fechadas de Previdência Complementar, inclusive detidas por entes integrantes do sistema de registro e liquidação financeira de ativos autorizados pelo Bacen ou pela Comissão de Valores Mobiliários pode restringir a capacidade de supervisão e de fiscalização eficaz da Previc, em termos de obtenção contínua e tempestiva de dados valiosos à consecução de sua missão fiscalizatória do sistema de previdência complementar fechado, prevista no art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei 12.154/2009 (item 9.1 do acórdão).
10. Também foi informado que o estabelecimento de ferramentas de análise de dados e a recepção contínua e integral de informações potencialmente contribuirá para a efetividade e tempestividade da missão supervisora e fiscalizatória da Previc, tornando viável a identificação de tipologias de risco e a consequente fiscalização direta nas operações financeiras e/ou nas EFPC que apresentem padrões robustos de irregularidades (item 9.2.15 do acórdão).
11. Ato contínuo, em 2021 foi realizado Levantamento sobre a capacidade de prevenção das Entidades Fechadas de Previdência Complementar, com patrocínio predominante federal, à ocorrência de riscos de corrupção (riscos de integridade), e a suscetibilidade dessas entidades a riscos dessa natureza, resultando no Acórdão 2600/2021-TCU-Plenário (Relator: Bruno Dantas).
12. O Levantamento propôs uma série de ações de controle com base nas análises efetuadas. A Ação foi orientar à SecexFinanças que considerasse em seu planejamento algumas ações, dentre elas a realização de fiscalização com o objetivo de verificar a eficiência e eficácia da fiscalização realizada pela Previc, bem como oportunidades regulatórias, haja vista ter sido verificado que mais da metade das EFPC analisadas por esta Corte ou não apresentaram ou apresentaram, em estágio rudimentar, práticas de integridade.

13. Destarte, conforme Despacho de 19/8/2021 do Ministro Aroldo Cedraz (TC 013.559/2019-2), foi autorizada a presente fiscalização, conforme os termos propostos no Levantamento mencionado no parágrafo anterior.

1.3 Objetivo e escopo da auditoria

14. Conforme exposto, o objetivo da presente auditoria operacional é avaliar a eficiência e eficácia nos principais processos fiscalizatórios da Previc, bem como possíveis oportunidades regulatórias no setor de previdência complementar.

15. Nesse sentido e diante do objetivo apresentado, o escopo dessa auditoria abrange os processos finalísticos de fiscalização e monitoramento exercidos pela entidade (principalmente na Diretoria de Fiscalização e Monitoramento), bem como as ações de normatização e regulação (na Diretoria de Orientação Técnica e Normas notadamente).

16. Destaque-se que o órgão regulador do sistema de previdência complementar é o Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPCC), conforme art. 13 da Lei 12.154/2009. Contudo, a Previc possui papel importante na normatização e regulamentação da legislação geral, bem como na proposição de alterações normativas ao CNPCC, de modo que a entidade pode vir a ser objeto da fiscalização nesse aspecto.

17. Nota-se, portanto, que esta auditoria operacional tem por objetivo verificar a eficiência e eficácia dos principais processos finalísticos da Previc (fiscalização/monitoramento e normatização), de acordo com suas competências legais definidas na Lei 12.154/2009. Destaque-se, contudo, que os processos de licenciamento de dirigentes e entidades, também finalísticos, não se encontram no escopo desta auditoria.

1.4 Critérios

18. Os critérios gerais utilizados para fundamentar o relatório foram: 1. O arcabouço legal aplicável à Previc, como a Lei 12.154/2009; 2. Normativos internos da entidade, como a Política de Gestão de Pessoas e a Metodologia de Gestão de Riscos e Controles Internos da Previc, por exemplo; e 3. Critérios Internacionais de boas práticas.

19. É de se destacar que o regramento legal aplicável diretamente à Previc é enxuto, constituindo-se basicamente de sua lei instituidora (Lei 12.154/2009) e tangencialmente as Leis Complementares 108 e 109, ambas de 2001. Nota-se que, por ser o órgão supervisor do sistema, a Previc normalmente dita as regras a serem seguidas pelas EFPC, mas a própria autarquia não possui muitos critérios externos a serem observados.

20. Para tentar suprir essa lacuna, e considerando o aspecto operacional desta auditoria, a equipe julgou ser oportuno trazer para o trabalho a experiência internacional. Dessa forma, foi realizada ampla pesquisa de critérios de boas práticas internacionais de modo a servirem de *benchmark* para a atuação da Previc.

21. Nesse sentido, foram colhidos Guias de Melhores Práticas e estudos de órgãos internacionais, com diretrizes básicas a serem seguidas e práticas adotadas em diferentes países. Considerando ainda que a Previc tem investido em sua atuação internacional, principalmente por meio da participação na IOPS (*International Organisation of Pension Supervisors*), utilizou-se principalmente os documentos e guias publicados por esse órgão.

22. A IOPS, criada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), é a principal organização internacional de supervisores de previdência privada no mundo, possuindo, atualmente, noventa membros. A IOPS visa estabelecer padrões internacionais de supervisão e de regulação para a previdência privada mundial, a fim de servirem de referência para os países membros associados.

1.5 Metodologia

23. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria - TCU 280/2010) e com observância aos princípios e padrões estabelecidos pelo TCU no Manual de Auditoria Operacional 2020. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

24. Dessa forma, nos termos do Manual, a presente auditoria operacional é uma análise de problema (abordagem orientada a problema), com foco em eficácia e efetividade. Nesse sentido, a equipe aplicou técnicas de diagnóstico (Ishikawa, SWOT e *stakeholders* – mais detalhes na Visão Geral e no Apêndice A)

para o estudo em profundidade e de forma estruturada dos problemas, identificando causas e consequências.

25. Na fase inicial de planejamento de auditoria, a equipe realizou amplo estudo acerca das funções exercidas pela Previc e trabalhos realizados pela Auditoria Interna do órgão, por este Tribunal e pela Controladoria-Geral da União. Foi utilizada ainda a técnica *Canvas* para direcionar os trabalhos a serem executados.

26. Ato contínuo, foram feitas apresentações, por meio do Microsoft Teams, das áreas de fiscalização/monitoramento (Diretoria de Fiscalização e Monitoramento) e de normatização (Diretoria de Orientação Técnica e Normas). Nessas reuniões, a equipe enviava pauta prévia com os principais pontos e questionamentos a serem abordados. Houve ainda reuniões posteriores, já na fase de execução, para se observar o funcionamento dos principais sistemas informatizados da Previc.

27. Ao longo das fases de planejamento e execução, a equipe de auditoria encaminhou Ofícios de Requisição à Previc, de modo a obter as informações e dados necessários à execução dos trabalhos. Também nessas fases, foi realizada ampla pesquisa bibliográfica sobre critérios e boas práticas internacionais que pudessem ser utilizadas como *benchmark* para a Previc. Por fim, na fase de execução, a equipe analisou a documentação recebida e procedeu ao preenchimento da Matriz de Achados.

1.6 Questões de auditoria

28. Considerando o objetivo da auditoria e os resultados da aplicação das técnicas de diagnóstico escolhidas, conforme explanado nas seções anteriores deste relatório, foram definidas as seguintes questões e subquestões de auditoria:

- **Questão de auditoria 1:** A função fiscalizatória da Previc é suficiente e estruturada para abranger a avaliação das EFPC, dos planos de benefícios, de seus respectivos investimentos e dos atores envolvidos em suas especificidades?
 - 1.1 Há monitoramento sobre o cumprimento do regulamento de Fundos de Investimento ou mesmo da Política de Investimentos de cada EFPC?
 - 1.2 De que maneira a Previc incentiva a gestão de riscos, a governança, o Sistema de Controle Interno e a transparência das EFPC?
- **Questão de auditoria 2:** Os processos de trabalho relativos à normatização e à fiscalização estão mapeados e formalizados?
 - 2.1 O Gerenciamento de Riscos da Previc é adequado e suficiente de acordo com as melhores práticas?
 - 2.2 A análise da Governança das EFPC realizada pela Previc baseia-se em métricas e critérios objetivos?
 - 2.3 Existem mecanismos formais de comunicação e de feedback em decorrência das ações fiscalizatórias da Previc?
- **Questão de auditoria 3:** As soluções de TI atendem às necessidades estratégicas e operacionais da Previc?
- **Questão de auditoria 4:** O planejamento em relação à alocação e à capacitação da força de trabalho da Previc é coordenado de modo a melhor cumprir suas funções finalísticas?
- **Questão de auditoria 5:** O processo fiscalizatório sancionador contribui para construir expectativa de controle no setor?

2. Visão Geral

2.1 Objetivos da Previc

29. Conforme assinalado no Planejamento Estratégico da Previc 2021-2023, a Previdência Social no Brasil é composta por três pilares: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS) e o Regime de Previdência Complementar (RPC). Os dois primeiros regimes, de caráter obrigatório, são operados por órgãos públicos, que recolhem contribuições e pagam benefícios aos aposentados e pensionistas (peça 24, p. 3).

30. A previdência complementar subdivide-se em aberta e fechada. A Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), autarquia vinculada ao Ministério do Trabalho e da Previdência, é

responsável pela supervisão da previdência complementar fechada, que contempla os processos de licenciamento, normatização, monitoramento, fiscalização e aplicação de sanções administrativas. As Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) supervisionadas, também conhecidas como fundos de pensão, são de natureza privada e exercem a administração dos planos de benefícios (peça 24, p. 3).

31. Por seu turno, a Lei instituidora da Previc (Lei 12.154/2009) estabelece que a Previc atuará como entidade de fiscalização e de supervisão das atividades das entidades fechadas de previdência complementar e de execução das políticas para o regime de previdência complementar operado pelas entidades fechadas de previdência complementar.

32. Além disso, o Relato Integrado da Previc 2020 (peça 26, p. 10), destaca que os principais atores do sistema são: as EFPC, também conhecidas como fundos de pensão; os participantes, que optaram por aderir a um plano de benefícios; os assistidos, que estão usufruindo de benefícios como aposentadorias e pensões, entre outros; e os patrocinadores e instituidores, que por intermédio das EFPC oferecem os planos de benefícios a seus empregados ou associados.

33. Por derradeiro, o referido documento descreve em quatro as cadeias finalísticas da Previc, conforme detalhado a seguir:

a) Cadeia 1, Regulação e Normatização, compreende dois macroprocessos: elaboração de estudos técnicos e pesquisas e regulação e orientação;

b) Cadeia 2, Licenciamento, abrange três macroprocessos: autorização de entidades e planos, monitoramento de estatutos e regulamentos e habilitação de dirigentes;

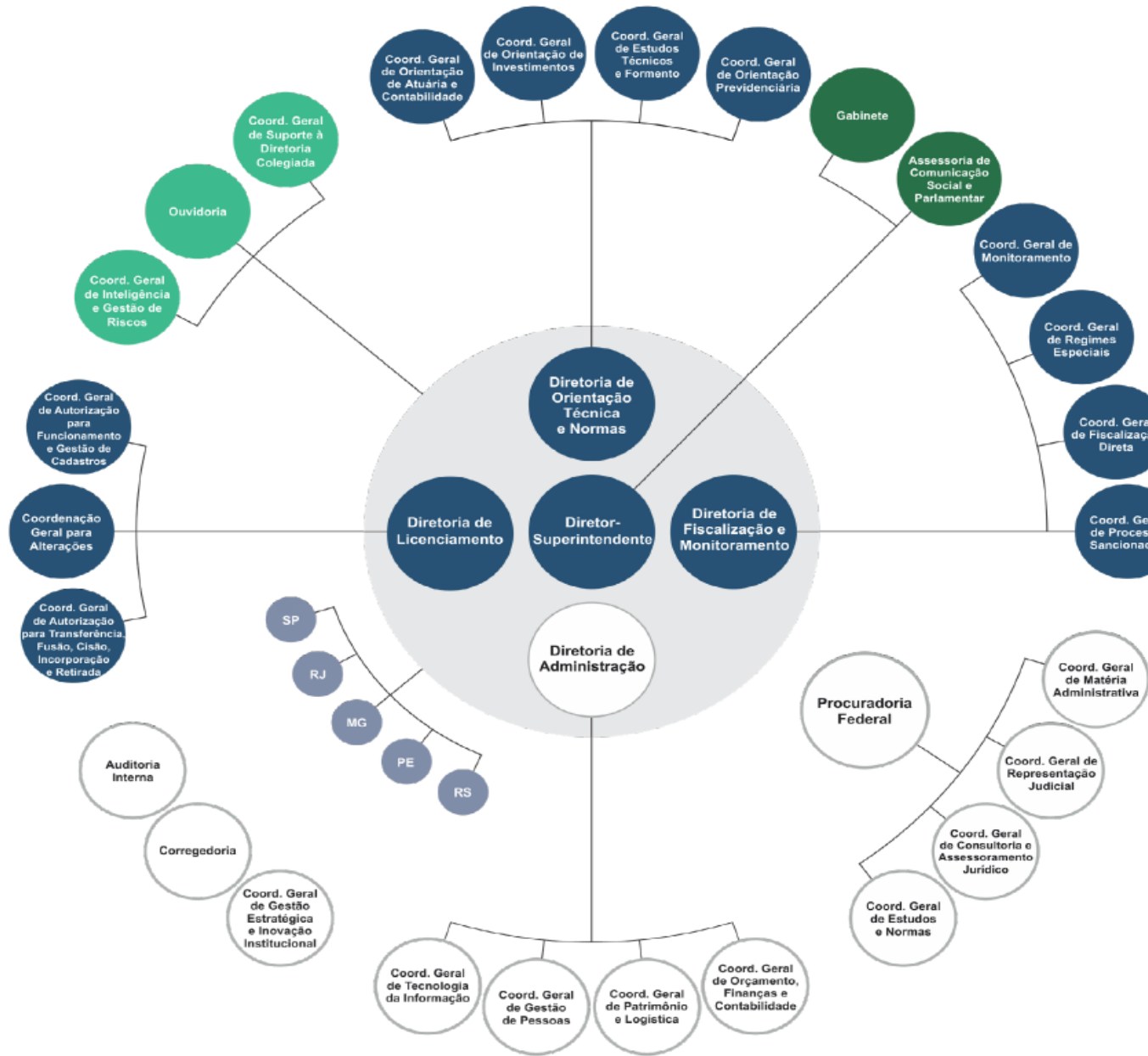
c) Cadeia 3, Supervisão, compreende três macroprocessos: monitoramento do sistema e respectivos riscos, fiscalização e monitoramento de entidades e planos e processos de saneamento;

d) Cadeia 4, Relacionamento Institucional, tem um único macroprocesso: relacionamento com poder público, setorial e sociedade.

2.2 Estrutura Funcional

34. O Relato Integrado Previc 2020 detalha a estrutura funcional da referida entidade, conforme figura a seguir (na próxima página):

Figura 1: Estrutura Funcional da Previc



Fonte: Relatório Integrado 2020

2.3 Pessoal

35. O Relato Integrado da Previc referente ao exercício de 2020 destaca que a força de trabalho da Previc é composta por 215 servidores. 76 pertencem ao Plano de Cargos e Carreiras da Previc (PCC Previc), 5 dos quais cedidos a outros órgãos. Somam-se ainda 97 Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, 20 servidores requisitados de outros órgãos, 10 em exercício descentralizado de carreira (nove Procuradores Federais e um Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental) e 12 sem vínculo com Administração Pública (peça 26, p. 57). A figura a seguir sintetiza a situação:

Figura 2: Relação de cargos da Previc

Cargos e carreiras	Nº de Servidores
Especialista em Previdência Complementar	37
Analista Administrativo	12
Técnico Administrativo	9
Egressos da Secretaria de Previdência Complementar	18
Total PCC Previc	76

Fonte: Relato Integrado 2020

36. Além disso, o Relatório Integrado compila a situação funcional dos servidores da Previc, isto é, sua origem orgânica, conforme detalhado na figura a seguir (peça 26, p. 58):

Figura 3: Situação funcional dos servidores da Previc

PCC Previc	PCC Previc (cedidos a outros órgãos)	AFRFB	Requisitados	Sem Vínculo	Exercício Descentralizado
71	5	97	20	12	10
33,0%	2,3%	45,1%	9,3%	5,6%	4,67%
Total: 215 servidores					

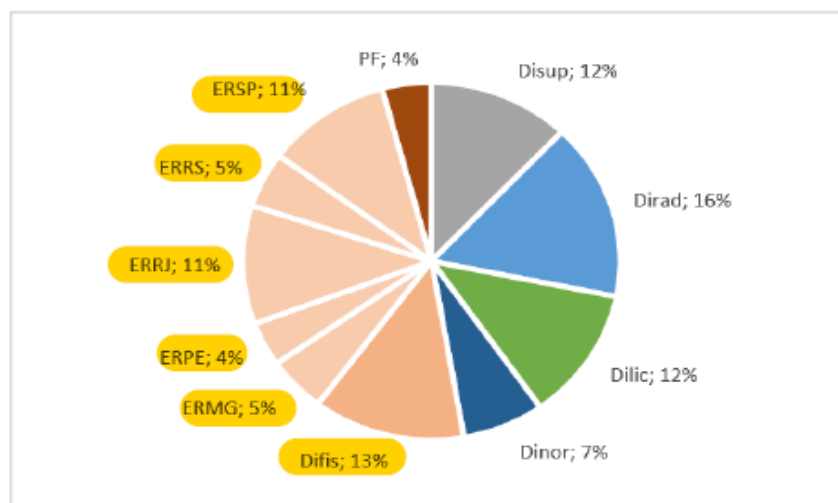
Fonte: Relato Integrado 2020

37. Frisa-se que a Lei 11.457/2007, art. 11, § 3º, alterada pela Lei 12.154/2009, estabeleceu como caráter privativo os procedimentos de fiscalização das atividades e operações das EFPC, nestes termos:

§ 3º Os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil a que se refere o § 2º executarão, em caráter privativo, os procedimentos de fiscalização das atividades e operações das entidades fechadas de previdência complementar, de competência da Previc, assim como das entidades e fundos dos regimes próprios de previdência social.

38. Destaca-se que, dentro da seção de achados, será dada melhor ênfase e detalhe em relação ao histórico da força de trabalho da Previc, até 2021, especificando as perdas anuais, as previsões para aposentadoria e as dificuldades de alocação. Nesta seção, o objetivo é oferecer um panorama da alocação de força de trabalho como um todo, especialmente em relação às áreas finalísticas.

39. Há ainda a distribuição dos servidores por área finalística da Previc, em atendimento às suas respectivas missões institucionais detalhadas no item 2.1, conforme gráfico a seguir (peça 26, p. 58):

Figura 4: Distribuição dos servidores por área finalística da Previc


Fonte: Relato Integrado 2020

40. O Relato Integrado também fornece um panorama dos cargos gerenciais quando da elaboração desse relatório, conforme figura a seguir (peça 26, p. 58):

Figura 5: Cargos Gerenciais da Previc

DAS	Total	Servidores de carreira	Servidores sem vínculo	Vagos
DAS-101.6	1	1	-	-
DAS-101.5	5	5	-	-
DAS/FCPE-101.4	11	10	1	-
DAS/FCPE -102.4	1	-	1	-
DAS/FCPE -101.3	14	9	4	1
DAS/FCPE -101.2	6	-	6	-
TOTAL	38	25	12	1

Fonte: Relato Integrado 2020

2.4 Tecnologia de Informação

41. A situação da área de Tecnologia de Informação da Previc já foi objeto de análise deste Tribunal por meio do processo de acompanhamento referente à Covid (TC 016.026/2020-9), onde ficou consignado diversos gargalos e limitações em relação a essa área, conforme será detalhado adiante. Menciona-se que também será objeto de assinalação neste trabalho aspectos relacionados a fragilidades verificadas nessa área.

42. No Relato Integrado 2020, a Previc pontuou, entre outros, os seguintes desafios e riscos: incentivo, suporte e provisão de soluções para que as áreas da Previc, principalmente a finalística, utilizem ferramentas de *Business Intelligence* para atividades de monitoramento e fiscalização das EFPC (peça 26, p. 67); tendência de agravamento da perda de servidores na área de TI, o que pode levar ao alongamento dos prazos de execução de projetos, a limitações à automação de processos internos, à perda do conhecimento técnico sobre os sistemas existentes e ao condicionamento tecnológico com relação a fornecedores e prestadores de serviços.

43. A seguir, apresenta-se a análise SWOT elaborada pela própria Previc constante de seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) em relação a área de TI:

Figura 6: Análise Swot da área de TI elaborada pela Previc

AMBIENTE INTERNO	
Forças (<i>Strengths</i>)	Fraquezas (<i>Weaknesses</i>)
Previc reconhece TI como estratégica	Equipe reduzida
Portfólio de sistemas	Falta de integração das bases de dados
Portfólio de serviços	Infraestrutura de TI insuficiente devido ao crescimento das demandas
Canais de formalização de demandas de TIC definidos	Inexistência de equipe destinada à resolução de incidentes de segurança da informação
Conhecimento do negócio	Análise de riscos insuficiente
Processo de Aquisição de Ativos	Dependência de terceiros

AMBIENTE EXTERNO	
Oportunidades (<i>Opportunities</i>)	Ameaças (<i>Threats</i>)
Parceria com outros órgãos da Administração Pública Federal	Contingenciamento orçamentário/financeiro
Oferta de treinamento pelo SISP	Mudanças estratégicas e políticas
Indicador de pós-serviços	Descontinuidade de planos e projetos
Novos equipamentos no CPD	Demandas não programadas
Celebração do Plano Digital da Previc	Invasões no sistema

Fonte: Plano Diretor de Tecnologia de Informação e Comunicação da Previc (PDTIC)

44. Em relação ao processo de acompanhamento da Previc em virtude da COVID, destacam-se os seguintes apontamentos:

a) insuficiência de recursos humanos com “expertise”, tanto na área de TI quanto na área de negócio, para implementar *Data Warehouse* com dados sobre investimentos de fontes variadas, dados cadastrais, atuariais, contábeis e outros quaisquer disponíveis; e

b) carência de sistema informatizado com inteligência capaz de apresentar alertas à equipe de monitoramento.

c) carência de informações relativas às carteiras de fundos de investimentos (FIP, FIDC, FII);

d) carência de informações referentes aos gestores de fundos de investimentos; e

e) carência de informações referentes à precificação dos ativos financeiros, inclusive das respectivas cotas.

2.5 Finalidades e principais processos da DIFIS e da DINOR

45. A Portaria 529/2017, do então Ministério da Fazenda, aprovou o Regimento Interno da Previc, em vigor até o momento, estabelecendo as competências de cada área da autarquia. As atividades finalísticas de fiscalização e monitoramento estão concentradas na DIFIS (Diretoria de Fiscalização e Monitoramento), ao passo que as atividades relativas à regulação estão sob a responsabilidade da DINOR (Diretoria de Orientação Técnica e Normas).

46. Conforme o art. 71 do Regimento Interno da Previc, compete precipuamente à DIFIS fiscalizar as atividades das EFPC, suas operações e aplicações dos recursos, a constituição de reservas técnicas,

provisões e fundos, bem como o cumprimento da legislação aplicável à elaboração de demonstrativos contábeis, de investimentos e atuariais das EFPC.

47. Destacam-se também as competências de: proceder a inquéritos e sindicâncias; lavrar auto de infração; propor aplicação de penalidades administrativas aos agentes responsáveis por infrações; encaminhar, para análise da DINOR, minutas de instruções, resoluções, portarias e outros atos de conteúdo normativo ou procedimental na esfera de sua competência; e propor a decretação, a prorrogação e o encerramento de intervenção, liquidação extrajudicial ou administração especial com poderes próprios de intervenção ou liquidação extrajudicial.

48. A DIFIS é composta por quatro coordenações-gerais: de fiscalização direta e de monitoramento, abordadas nessa auditoria, além das coordenações de processo sancionador e regimes especiais. Vale destacar que a Previc conta com cinco escritórios regionais (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Pernambuco), que realizam as atividades de fiscalização no território de sua competência.

49. Pode-se afirmar que as principais atividades empreendidas na DIFIS (e dentro do escopo da auditoria) são a Supervisão Permanente/Acompanhamento Especial, as Ações Fiscais Diretas Específicas (AFDE) e o monitoramento. Inclusive, pode-se perceber que no Plano Anual de Fiscalização 2021 (peça 27), a quase totalidade da força de trabalho de fiscalização/monitoramento é alocada para essas três atividades.

50. A Supervisão Permanente compreende os procedimentos de fiscalização programados e destinados ao acompanhamento contínuo das EFPC de maior porte, complexidade e riscos (art. 2º da Portaria Previc 585/2020). Nesse sentido, as EFPC são classificadas em uma Matriz de Risco, que leva em consideração aspectos de governança e porte (recursos administrados). As de maior risco, bem como as classificadas como Entidade Sistemáticamente Importantes (ESI) são selecionadas para a Supervisão Permanente. ESI são aquelas EFPC de maior porte e complexidade, conforme definição da Previc.

51. No novo modelo de Supervisão Permanente, implementado em 2021, são avaliados aspectos de “Riscos e Controles” e Econômico-Financeiros, além da Governança. O trabalho é realizado ao longo de todo o exercício, com atribuição de notas para uma série de critérios enquadrados nos aspectos mencionados. O Acompanhamento Especial, por sua vez, é uma espécie de Supervisão Permanente de escopo reduzido.

52. A AFDE, por outro lado, compreende os procedimentos de fiscalização destinados à verificação de situações pontuais, em geral, decorrentes de subsídios fiscais selecionados de acordo com ordem de prioridade e relevância (art. 5º da Portaria Previc 585/2020). A ordem de prioridade é definida por um ranking dinâmico, atualizado conforme a demanda e força de trabalho disponível.

53. A área de monitoramento é relativamente nova na Previc e tem por objetivo identificar, medir e acompanhar sistematicamente os principais riscos das EFPC, por meio de indicadores de investimentos, contábeis e atuariais, atualizados e analisados periodicamente. Também objetiva prevenir a fraude e a gestão temerária nas EFPC (art. 11 e 12 da Portaria Previc 585/2020).

54. A Diretoria de Orientação Técnica e Normas (DINOR), segundo o art. 78 do Regimento Interno da Previc, é responsável principalmente por “*I - propor, minutas de instruções, resoluções, portarias, orientações internas e ementários, bem como a realização, quando indicadas, de consultas públicas e análises de impacto normativo, e outros atos de conteúdo normativo ou procedimental*”.

55. Ademais, a DINOR realiza a interlocução com os representantes dos órgãos e entidades responsáveis pela elaboração de normas (inciso II), subsidia a análise de consultas internas e das EFPC sobre matérias relativas ao regime de previdência (III e IV), elabora estudos e pesquisas, inclusive com outras entidades (V e VII), coordena a participação da Previc em fóruns, comitês e comissões das quais a Previc seja membro (VIII) e coordena e responde pela manutenção da aplicação, formalização e aperfeiçoamento dos conceitos técnicos da Previc, promovendo a harmonização interna de entendimentos (IX).

56. Dentre as publicações da DINOR, destacam-se os Guias de Melhores Práticas (de governança e atuariais, por exemplo), o Estudo das Despesas Administrativas das EFPC e os “Perguntas e Respostas” que esclarecem alguns normativos.

57. No campo normativo, iniciativas recentes envolvem, à guisa de exemplificação, a Instrução Previc nº 35/2020, a proposta de alteração da Resolução CMN nº 4.661/2018, e proposições normativas de Resoluções do CNPC (nº 39 a 45, por exemplo), em parte decorrentes da obrigatória revisão normativa determinada pelo Decreto nº 10.139/2019. Reitere-se, por fim, que o órgão regulador do regime de previdência complementar é o CNPC (art. 13 da Lei 12.154/2009), cabendo à Previc a proposição de normas àquele Conselho.

2.6 Técnicas de diagnóstico

58. Com o objetivo de melhor direcionar o escopo da auditoria, foram levantados atores relacionados à Previc, por meio da técnica de identificação de *stakeholders*; as forças, as fraquezas, as oportunidades e as ameaças dessa entidade, por meio da técnica de análise SWOT; bem como foram apurados as causas e os efeitos dos problemas previamente identificados, conforme resultados da técnica de Ishikawa.

59. De maneira geral, foram identificados os seguintes atores relacionados à Previc: Entidades Fechadas de Previdência Complementar; Participantes/Assistidos; Patrocinadores; CVM; CNPC (antigo CGPC); CMN; Bacen; TCU e órgãos fiscalizadores. O detalhamento dos interesses desses *stakeholders*, de seu impacto e de seu papel podem ser consultados no apêndice a esse relatório.

60. Além disso, a análise SWOT bem como o emprego da técnica de Ishikawa, que pode ser mais bem observada no Apêndice, abordou diversos temas da Previc, em que se inclui a regulação, a fiscalização, o monitoramento, a política de pessoal, a área de TI e seus sistemas bem como manuais econômico-financeiros.

3. As dificuldades na fiscalização de investimentos das EFPC, de seus riscos, além de possíveis oportunidades regulatórias

61. O presente capítulo tem por objetivo responder à primeira questão de auditoria, bem como às suas subquestões, conforme exposto a seguir:

- **Questão de auditoria 1:** A função fiscalizatória da Previc é suficiente e estruturada para abranger a avaliação das EFPC, dos planos de benefícios, de seus respectivos investimentos e dos atores envolvidos em suas especificidades?
 - Há monitoramento sobre o cumprimento do regulamento de Fundos de Investimento ou mesmo da Política de Investimentos de cada EFPC?
 - De que maneira a Previc incentiva a gestão de riscos, a governança, o Sistema de Controle Interno e a transparência das EFPC?

62. Dessa forma, o capítulo traz dois achados. No primeiro achado, são abordadas oportunidades regulatórias, nos seguintes pontos: 1. Estrutura básica de governança e de gestão de riscos exigível para as EFPC; 2. Competência da Previc sobre Prestadores de Serviço às EFPC, como administradores e gestores de Fundos de Investimento; 3. Avaliação e controle de investimentos estruturados.

63. O segundo trata basicamente da fiscalização dos investimentos das EFPC, principalmente os estruturados; dos procedimentos utilizados pela Previc para verificar a aderência dos investimentos das EFPC a suas Políticas de Investimento; e a avaliação de riscos das EFPC efetuada pela Previc.

3.1 Oportunidades regulatórias em face das boas práticas internacionais

64. Com a execução dos trabalhos, em tentativa de se responder à questão de auditoria 1 e às subquestões de auditoria, foi possível caracterizar outro achado, sobre oportunidades regulatórias existentes. Nesse sentido, a Equipe de Auditoria constatou a existência de oportunidades regulatórias em alguns temas sob a competência da Previc e/ou CNPC/CMN, onde se considera que o arcabouço normativo ainda não se mostra suficiente ou adequado para a estabilidade do setor.

65. Primeiramente, foi identificada uma oportunidade de ser mais bem regulada a questão de governança e riscos das EFPC. Assim, seria interessante que houvesse uma estrutura básica de governança e de gestão de riscos exigível para as EFPC.

66. Outro ponto passível de regulação é o alcance da competência da Previc. Atualmente, a autarquia

não possui competência sobre alguns dos atores envolvidos com as EFPC, como patrocinadores e administradores/gestores de Fundos de Investimento.

67. Por fim, como já exposto no achado anterior, a avaliação e controle de investimentos estruturados ainda carece de maior normatização, de modo que as EFPC possuam regras mais claras e procedimentos auditáveis nesse tipo de investimento.

3.1.1 Situação encontrada, Critérios e Evidências

68. Rememorando os objetivos dessa auditoria, um deles é o de avaliar possíveis oportunidades regulatórias no setor de previdência complementar fechada. Nesse sentido, com a condução dos trabalhos, a Equipe de Auditoria identificou algumas oportunidades de melhoria regulatória em assuntos específicos.

69. Primeiramente, é importante reiterar que o órgão regulador do regime de previdência complementar é o Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC), conforme disposto no art. 2º do Decreto 7.123/2010. À Previc, cabe “*expedir instruções e estabelecer procedimentos para a aplicação das normas relativas à sua área de competência, de acordo com as diretrizes do Conselho Nacional de Previdência Complementar*” (Lei 12.154/2009, art. 2, III).

70. Não obstante, a Previc conta com um representante no CNPC e, conforme conversado em reunião, é da Previc que surge a maior parte das propostas normativas ao CNPC (cerca de 90%), sendo a grande maioria aprovada. Outras propostas surgem da Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência, mas em suma é a Previc que impulsiona o processo regulatório, ainda que a decisão final caiba ao CNPC.

71. No âmbito da Previc, todas as propostas regulatórias passam pela Diretoria de Orientação Técnica e Normas (DINOR), seja como autora, seja como revisora de proposta das outras diretorias. As propostas ainda passam pela área jurídica, para emissão de parecer, e devem ser aprovadas pela Diretoria Colegiada, antes de seguirem para o CNPC.

72. É interessante ressaltar ainda que o Conselho Monetário Nacional (CMN) possui papel preponderante na regulação do setor de previdência complementar, no que diz respeito aos investimentos das EFPC. Conforme a Lei Complementar 109/2001, “*A aplicação dos recursos correspondentes às reservas, às provisões e aos fundos de que trata o caput será feita conforme diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional*” (art. 9º, §1º).

73. Durante o planejamento de auditoria, e com o desenvolvimento dos demais achados, a equipe identificou pontos críticos relativos ao regime de previdência complementar onde poderia ser necessária uma melhor regulação. Nesse sentido, a equipe expediu Ofícios de Requisição (peças 4 e 11) e abordou o tema na reunião com a DINOR (peça 38).

74. Em um primeiro momento, o Ofício de Requisição 01 (peça 4) enviou à Previc os seguintes questionamentos no que tange à regulação:

- ff) Descrever as propostas de normatização/regulação feitas pela Previc aos órgãos reguladores (CNPC, CMN etc.) nos últimos 5 anos;
- gg) A Previc possui algum registro de situações vivenciadas/observadas que geraram subsídios de oportunidades de regulação?
- hh) De que forma a Previc incentiva a Gestão de Riscos, a Governança e o Sistema de Controle Interno das EFPC? Anexar documentos relacionados.
- ii) Há intercâmbio de informações normatizado e regular entre a Previc e os Sistemas de Controle Interno das EFPC? Se sim, como se dá essa troca de informações na prática?
- jj) Há previsão de a Previc estabelecer critérios mínimos para a seleção de cargos-chave nas EFPC que hoje não possuem tais critérios, a exemplo de atuário e auditor interno?
- kk) A estruturação da Auditoria Interna das EFPC é regulada de alguma forma pela Previc? Se não, há previsão de edição de norma nesse sentido?
- nn) A Previc entende haver sobreposição de competências ou ainda áreas que carecem de definição de conteúdo do que pode ser regulado (áreas “cinzentas”) na relação com outros órgãos, como CMN, CNPC, CVM, CGPC, Susep etc.
- oo) Quais as alterações normativas e de atuação operacional efetuadas pela Previc após a operação

Greenfield?

75. Em resposta, a Previc enviou a Nota 1.052/2021/PREVIC (peça 36). Nela, a Previc consigna inicialmente o grande número de propostas de regulação feitas aos órgãos reguladores (CNPc e CMN) nos últimos anos, de onde se destacam as seguintes:

1. Resolução CNPC 24/2016 – acerca das submassas nos planos de benefícios;
2. Resolução CNPC 30/2018 – apuração do resultado, destinação e utilização de superávit, equacionamento de déficit, parâmetros técnico-atuariais para estruturação de plano;
3. Resolução CNPC 42/2021 – confissão de dívida entre patrocinadores e EFPC;
4. Resolução CNPC 43/2021 – procedimentos contábeis para registro e avaliação de títulos e valores mobiliários;
5. Resolução CNPC 44/2021 – auditoria independente para EFPC;
6. Resolução CNPC 32/2019 – divulgação de informações aos participantes e assistidos;
7. Resolução CMN 4.661/2018 - diretrizes de aplicação dos recursos garantidores dos planos administrados pelas entidades fechadas de previdência complementar.;
8. Resolução CNPC 39/2021 – certificação e habilitação de dirigentes;
9. Resolução CNPC 34/2019 – requisitos para alteração de estatutos e regulamentos;
10. Resolução CNPC 35/2019 – estrutura organizacional, composição e forma de escolha de membros dos conselhos, aprimoramento de governança etc.

76. Contudo, a entidade também informa que não possui um registro sistematizado de situações vivenciadas e/ou observadas para gerarem subsídios de oportunidades de regulação. Em geral, as propostas de regulação da Previc utilizam os seguintes subsídios: reuniões técnicas com participantes do sistema; consultas das EFPC sobre dúvidas; consultas públicas; eventos da Previc; necessidades das áreas finalísticas (DIFIS e DILIC); e demandas de participantes, EFPC e demais integrantes do sistema.

Governança e Gestão de Riscos nas EFPC

77. Quanto ao incentivo da Gestão de Riscos, Governança e Sistema de Controle Interno (SCI) das EFPC, a Previc informa apenas da existência dos Guias de Melhores Práticas e “Perguntas e Respostas”, por exemplo. Não há indução normativa efetiva para que as EFPC melhorem sua gestão de riscos e SCI. As práticas de governança e controles recomendadas são bastante genéricas, “*com o objetivo de oferecer diretrizes básicas*” (peça 36, p. 8). Esse assunto será desenvolvido detalhadamente mais adiante.

78. Ainda nessa seara de “diretrizes básicas”, quanto ao estabelecimento de critérios mínimos para o exercício de outros cargos além de diretores e conselheiros, a Previc informa a intenção de regulamentar outras funções, como auditor interno. Contudo, não se observa ação concreta nesse sentido. De maneira semelhante, a Previc ainda não regula ou incentiva normativamente a estruturação de auditoria interna nas EFPC, estando a matéria “*em estudo*” (peça 36).

79. Ressalte-se que a Auditoria Interna da Previc, na Ação 06/2019 – Processo “Planejar Ações Fiscais” (peça 35) emitiu a recomendação 5, em que sugere que a DIFIS avalie a possibilidade de implementação de mecanismos de incentivo à criação de auditoria interna nas Entidades Sistemáticamente Importantes, com prazo de atendimento de 31/12/2020. Não houve ações tomadas para atender à recomendação, além da edição do Guia de Melhores Práticas

80. Ademais, não há troca de informações normatizada e regular entre a Previc e o Sistema de Controles Internos (SCI) das EFPC, o que prejudica o monitoramento e a identificação de situações críticas. Entende-se que um sistema de controle que envolvesse a troca contínua de informações entre a Previc e o SCI das EFPC seria benéfico à Previc, que não dispõe de estrutura suficiente para fiscalizar em profundidade os quase 300 fundos de pensão.

81. À guisa de exemplo, uma possibilidade seria a fiscalização de investimentos estruturados, tema do capítulo 3.1, que poderia ser melhor executada caso os SCI das EFPC fiscalizassem a qualidade desses investimentos diretamente e repassassem as informações e conclusões para a Previc. Inclusive, para ter maior nível de segurança e confiabilidade nos SCI, deveria haver uma avaliação desses controles e maior incentivo normativo à instituição de sistemas robustos, temas do presente capítulo.

82. Outro possível exemplo seria a fiscalização do cumprimento dos regulamentos dos Fundos de

Investimentos com aportes das EFPC. Já que a Previc não possui capacidade operacional para fiscalizar mais de três mil Fundos, o SCI de cada EFPC poderia fazê-lo e compartilhar tais informações com a Previc.

83. A Previc ainda informa que, após a operação *Greenfield*, a regulamentação do setor e o processo de supervisão evoluíram para **dar ênfase à governança e aos controles internos**. Destacam-se: 1. a Resolução CMN 4661/2018, com novas exigências de controles, governança e gestão de risco, bem como a atribuição de responsabilidades e fortalecimento das linhas de defesa; 2. Instrução Previc nº 12/2019, com procedimentos para seleção e monitoramento de prestadores de serviço de administração de carteiras e fundos de investimento; 3. Instrução Previc 15/2017 – medidas prudenciais; 4. Resolução CNPC 39/2021 e 41/2021 – habilitação e certificação de dirigentes.

84. Na prática, não se nota tão claramente a evolução normativa do setor para apresentar maior robustez ao sistema. Na verdade, as alterações regulatórias não parecem fortes o suficiente para induzir esse melhoramento de governança e gestão de riscos nas EFPC, caracterizando-se mais como “diretrizes básicas” realmente.

85. Para exemplificar a importância de se exigir estruturas mínimas de controles e gestão de riscos de maneira mais específica, lembre-se que em 2019 este Tribunal realizou Auditoria de Conformidade com o objeto de avaliar Controles Internos das EFPC. O objetivo principal era identificar se tais entidades adotaram as medidas necessárias para mitigar riscos de reincidência das ilicitudes descortinadas pela Operação *Greenfield*. O escopo se restringiu aos processos de investimento em FIP da Petros e da Funcef, respectivamente o segundo e o terceiro maiores Fundos de Pensão do país em patrimônio. Transcreve-se a seguir, para melhor ilustração, as conclusões do trabalho (grifo nosso):

Durante os trabalhos, feitos os exames hábeis a viabilizar a resposta às questões de auditoria formuladas, **verificou-se que nenhum dos fundos de pensão selecionados para análise – nem Petros e nem Funcef –, possuíam em vigor, até dezembro/2019, documento atualizado aprovado pela alta administração que consolidasse os riscos relativos ao processo de seleção, aprovação e monitoramento de fundos de investimento em participação (FIP) em nível de entidade, estruturado por processo de trabalho, com ameaças inerentes mapeadas, respectivos controles internos associados, riscos residuais dimensionados, priorização de riscos definida, e planos de tratamento para os casos críticos identificados.**

Ademais, identificou-se que o processo de seleção, aprovação e monitoramento de FIP na Funcef inviabiliza que a Fundação realize investimentos junto a gestores que captam recursos em um curto espaço de tempo ou em períodos diferentes das datas preestabelecidas, o que pode ensejar perda de eficiência no retorno de suas aplicações.

Nesse teor e diante da **gravidade dos achados**, em virtude de constatar **diversas irregularidades na Funcef**, a **equipe de auditoria autuou Representação** (TC 031.061/2019-2), com pedido de cautelar para que aquela Fundação se abstinhasse de empreender novos investimentos em FIPs até que mitigados os riscos então identificados. Apesar de firmar compromisso para sanear completamente tais riscos, a entidade não o fez em sua plenitude; ao menos até o término dessa fiscalização. Consentâneo, assim, que a equipe de auditoria entendeu pertinente mencioná-las nesse relatório. A representação está em instrução na unidade técnica.

[...]

Diante dessas situações, foram realizadas **propostas no sentido de que Petros e Funcef concluíssem e aprovassem o mapeamento dos riscos das instituições**. Além disso, para a Funcef, foram realizadas propostas no sentido de que a entidade aperfeiçoasse o processo de seleção de gestores terceirizados vigente.

86. Como se nota, a regulação atual, já vigente à época, não foi capaz de induzir alguns dos maiores Fundos de Pensão (envolvidos na *Greenfield*) a estruturarem sua Gestão de Riscos e controles de forma adequada. A situação encontrada pela auditoria era bastante grave e incipiente. Desde então, ambas as EFPC avançaram nesse aspecto, induzidas em parte pelo trabalho realizado por este Tribunal.

87. Seguindo adiante, em tentativa de se investigar mais a fundo a questão sobre a regulação de critérios mínimos de governança e gestão de riscos para as EFPC, a Equipe de Auditoria enviou o Ofício de

Requisição nº 02 (peça 11), com os seguintes questionamentos:

- f) A Previc exige uma estrutura básica de governança para todas as EFPC? De que forma isso acontece? Em caso negativo, por que, com relação a algumas entidades, não é exigida essa estrutura mínima? Seria necessário, na visão da Previc, que todas as entidades a tivessem?
- g) Há uma estrutura mínima de controles internos/gestão de risco exigível para todas as EFPC? Em caso afirmativo, qual a normatização aplicável? A Previc entende que deveria existir essa estrutura (oportunidade regulatória), caso inexistente? De que forma a Previc acompanha e fiscaliza a gestão de riscos realizada pelas EFPC?
- i) De que forma a Previc estimula e verifica a transparência das EFPC e suas operações? Transações financeiras/de investimentos de alto valor ou de alto risco possuem alguma obrigatoriedade de divulgação (algo similar a um Fato Relevante)? Em caso negativo, por que não houve essa regulamentação ainda e quais os riscos envolvidos nessa lacuna normativa?

88. Em resposta, a Previc enviou a Nota Conjunta DIFIS/DINOR 7/2021/PREVIC (peça 37, p. 1). No tocante a uma estrutura básica de governança exigível para as EFPC, a Previc destaca que o arcabouço geral é dado pelas Leis Complementares 108/2001 e 109/2001, compreendendo o Conselho Fiscal (CF), o Conselho Deliberativo (CD) e a Diretoria Executiva (DE). Além disso, a Resolução CGPC 13/2014 dita que as EFPC devem adotar “*estrutura de governança adequada ao porte, complexidade e riscos inerentes*”.

89. A Previc entende que as Entidades Sistemáticamente Importantes devam ter regras de governança mais rígidas: comitê de auditoria (Resolução CNPC 44/2021); contratação de auditoria independente para elaborar Relatório de Propósito Específico com aspectos de governança, investimentos, contingências judiciais, cadastro e concessão de benefícios (Instrução Previc 3/2018); e segregação de gestão de riscos da gestão de recursos (Instrução Previc 35/2020). Ademais, a autarquia destaca a publicação do “Guia de Melhores Práticas de Governança”.

90. Como se percebe, as Leis Complementares 108 e 109 apenas dispõem sobre o mínimo de estrutura de órgãos colegiados, não sendo suficiente para agregar de maneira efetiva à governança das entidades. O disposto na Lei não parece ser suficiente para lidar com a complexidade de uma EFPC atualmente. Além disso, a Resolução CGPC 13/2014 é genérica em seus termos e não fornece diretrizes e regras claras. Regras mais rígidas para ESI são um bom caminho, mas ainda insuficiente, porque são poucos requisitos e deixam de fora dessas exigências 90% das entidades do sistema. Aspectos básicos como auditoria interna são negligenciados e não exigíveis nem das ESI, mesmo com recomendação da auditoria interna da Previc nesse sentido.

91. Com relação a uma estrutura mínima de controles internos/gestão de risco exigível para todas as EFPC, a Previc repisa que a Resolução CGPC 13/2004 é a norma, ao exigir gestão e controles internos “*adequados ao porte, complexidade e riscos inerentes*”. A Resolução CMN 4.661/2018 enfatiza que as EFPC devem adotar “*regras, procedimentos e controles internos que garantam a observância dos limites, requisitos para sua administração de recursos, considerando o porte, a complexidade, a modalidade e a forma de gestão de cada plano por ela administrado*”. A Previc destaca por fim que acompanha e fiscaliza a gestão de riscos pelas EFPC durante a supervisão permanente.

92. Nota-se, portanto, que a Previc e o CNPC/CMN não exigem uma estrutura mínima adequada de controles/gestão de riscos. As normas existentes (Resolução CGPC 13/2004 e Resolução CMN 4.661/2018) são genéricas e não apontam um caminho efetivo para as EFPC implantarem uma estrutura específica. A supervisão permanente avalia a estrutura de gestão de riscos das EFPC, mas é de questionar qual critério é utilizado, pois as normas existentes apenas apontam diretrizes básicas e boas práticas. É importante que as EFPC saibam o que se espera delas em termos de exigências legais, de forma as atender da melhor maneira possível. Reitere-se, ainda, que mais de 90% das entidades do sistema não estão em Supervisão Permanente.

93. A experiência internacional aponta a importância de as EFPC possuírem estruturas mínimas exigíveis de governança e gestão de riscos/controles internos. Nesse sentido os “15 Princípios para Regulação dos Sistemas de Previdência Privada Fechada (OCDE)” apresentam o Princípio nº 9, ditando que “*a autorregulação e a auto supervisão deve ser estimuladas. Os serviços dos atuários independentes, das empresas custodiantes e dos conselhos fiscais devem ser promovidos dentro de uma estrutura regulatória apropriada*”.

94. O Princípio nº 15, por sua vez, dispõe que “*O papel da governança corporativa e a capacidade dos*

fundos de pensão devem ser considerados. Isto inclui: a adesão (por dispositivo estatutário ou não) aos princípios de governança; [...] a governança dos próprios fundos de pensão e o papel dos administradores”.

95. O guia ainda consigna que a supervisão pode também ter como meta a identificação de problemas que possam representar riscos para uma instituição financeira sob supervisão, em parceria com os diversos profissionais que trabalham com a instituição, tais como auditores, atuários ou outros. Nesse caso, percebe-se uma oportunidade de parceria entre a Previc e os Sistemas de Controles Internos das EFPC para potencializar suas ações.

96. No Guia “OECD/IOPS *Good Practices for Pension Funds’ Risk Management Systems*”, a Boa Prática nº 8 dita que o regulador ou supervisor deve ter o poder de determinar que estejam em funcionamento apropriados mecanismos de governança corporativa, gestão de risco e controles internos. O supervisor “*pode indicar o tipo de sistema de gestão de riscos que ele espera que os fundos de pensão tenham em vigor seja por meio de requisitos regulatórios e/ou por meio de emissão de orientações (ou mesmo, quando apropriado, fornecendo treinamento)*” (tradução livre, grifo nosso). A prática ainda exara que a avaliação do sistema de gestão de riscos do Fundo deve ser central para a avaliação contínua do supervisor (como a Supervisão Permanente) e proporcional à natureza, escala e complexidade do Fundo.

97. O estudo “IOPS WP 12 – *Managing and Supervising Risks in Defined Contribution Pension Systems*” diz que uma maneira fundamental de controlar risco de investimento é requerer que sistemas de gestão de risco estejam em vigor nos Fundos de Pensão. Esses sistemas podem ser dispostos em detalhe, demandando certa estrutura (como no México, em Israel, na Hungria e na Polônia) ou em forma de orientação sobre que tipo de sistema se espera encontrar, deixando os detalhes de implementação com o Fundo de Pensão em si (casos do Reino Unido e Austrália).

98. O estudo ainda traz o interessante conceito de “resposta reativa”. É uma abordagem adotada pelos supervisores lidando com um grande número de fundos de pensão, onde a inspeção rotineira pode cobrir apenas uma pequena parte dos Fundos (como é o caso da Previc). Os custodiantes, administradores e fornecedores podem ser requisitados a reportar infrações à legislação e a supervisão pode ser direcionada por reclamações/denúncias. Contudo, essa abordagem só se relaciona com irregularidades visíveis e não cobre todos os riscos.

99. Por fim, o estudo “IOPS WP 11 – *Pension Funds’ Risk-Management Framework: Regulation and Supervisory Oversight*” expressa que as autoridades supervisoras “*devem articular claramente o que esperam que a estrutura de gestão de risco dos fundos de pensão sejam, para garantir que haja incentivos para essas entidades alinharem seus mecanismos de controle de riscos e estruturas organizacionais a essas expectativas*” (tradução livre). O estudo ainda defende que o supervisor deveria ter o poder necessário para liderar mudanças nas entidades que não estiverem aderentes às expectativas. Destaca-se ainda o seguinte trecho, sobre as Diretrizes da OCDE para Licenciamento de Fundos de pensão, no original em inglês (grifo nosso):

The Guidelines also highlight that the licensing authority should have the power to evaluate the directors and governing bodies of pension plans, and to **determine that appropriate corporate governance, risk management and internal controls and a code of conduct will be in place** (appropriate meaning reflecting the scope and degree of sophistication of the proposed activities of the applicant). The guidelines suggest that licensing and/or supervisory authorities **may provide guidance** on how to meet licensing criteria: “**so that better internal systems (such as risk management systems) result for the applicant.**”

100. Nota-se, portanto, a importância de uma estrutura de governança robusta e um correspondente sistema de gestão de riscos e controles internos, de modo a trazer mais segurança para as EFPC, seus participantes e estabilidade para o sistema de previdência complementar.

101. A Previc, seja como impulsionador do processo regulatório no CNPC e CMN, seja na edição de Instruções, pode avançar na exigência de requisitos mínimos às entidades para que essas evoluam suas práticas e tenham maneiras de impedir a ocorrência de potenciais irregularidades e prejuízos.

Competência da Previc

102. No tocante à possível sobreposição de competências da Previc com outros órgãos, a Previc entende que os órgãos atuantes no sistema de previdência complementar têm suas competências bem definidas (na lei de criação de cada órgão), com atuação complementar e sem sobreposição. Contudo, a autarquia reconhece que *“ainda há pontos que requerem aprimoramentos no arcabouço regulatório para permitir a atuação da Previc sobre entes não alcançados na regulamentação vigente”* (peça 36, grifo nosso). Assim, seria necessária uma evolução regulatória para a Previc atuar sobre: entes patrocinadores ou instituidores de EFPC ou de planos de benefícios; empresas prestadoras de serviços terceirizados (consultoria etc.); auditores independentes; e especialmente gestores de investimentos. Esses agentes não são alcançados na competência da Previc.

103. Nesse sentido, a experiência internacional destaca a importância de a competência do órgão fiscalizador alcançar os prestadores de serviços às EFPC, sejam consultorias ou gestores de investimento. A *“OECD/IOPS Good Practices for Pension Funds’ Risk Management Systems”* defende que as revisões da entidade supervisora devem, quando possível, incluir o direito de lidar diretamente com os provedores de serviço dos Fundos de Pensão, requisitando informações, por meio de condições prescritas no contrato entre o Fundo e o prestador de serviço. Alternativamente, a autoridade supervisora poderia ter mecanismos de ligação com outras autoridades financeiras para alcançar esse fim.

104. O *“IOPS WP 12 - Managing and Supervising Risks in Defined Contribution Pension Systems”* expõe que os órgãos supervisores do Quênia e da Irlanda, por exemplo, registram os provedores de serviço de modo a checar sua aptidão e adequação ao serviço, requerendo que tenham processos apropriados. Alternativamente, autoridades supervisoras dos fundos de pensão frequentemente demandam que acordos e contratos de terceirização incluam uma cláusula que permita ao supervisor obter informação ou mesmo inspecionar presencialmente o terceiro contratado. É o caso da Tailândia e da Austrália.

105. Na Austrália, a entidade supervisora faz avaliações *in loco* de administradores e custodiantes. Embora não possua poderes explícitos sobre os provedores de serviço, a entidade supervisora tem acesso indireto por meio de condições estabelecidas no contrato entre as EFPC e os provedores. Essas condições preveem o fornecimento de informação e documentos, além da condução das visitas *in loco*.

106. Uma outra abordagem possível é responsabilizar os dirigentes dos Fundos de Pensão pelas operações terceirizadas e focar o esforço supervisor em checar ou mesmo autorizar as relações contratuais. Como se nota, ainda que a Previc não possua competência legal sobre prestadores de serviço, há maneiras de se contornar essa limitação e exercer uma fiscalização mais eficiente.

107. Na mesma linha, o *“IOPS Guidelines for Supervisory Intervention, Enforcement and Sanctions”* consigna que a supervisão permanente deve alcançar prestadores de serviços externos, inclusive custodiantes e que a autoridade supervisora em alguns casos pode ter o poder de substituir prestadores de serviços externos ou reportá-los a autoridades.

108. Tratando mais diretamente do assunto, o IOPS WP 17 – *Supervision of Pension Intermediaries* exara que o supervisor tem um papel importante para fiscalizar os agentes intermediários que fornecem aconselhamento/consultoria ou vende produtos ao fundo de pensão. Uma das formas para exercer a fiscalização é colocar limitações a certos produtos e aumentar transparência, pois a divulgação de informações auxilia na tomada de decisões informadas e de risco reduzido.

109. É frisado que as imperfeições de mercado e assimetria de informações são as razões principais pelas quais podem surgir conflitos de interesse com intermediários. É sugerido que o licenciamento dos provedores de serviço, com uma espécie de certificação, poderia trazer mais segurança ao processo. Em alguns países (Colômbia, Itália, Hong Kong etc.), os produtos requerem uma aprovação prévia da entidade supervisora. É de se destacar que nesse estudo, o Brasil foi citado como *“Inappropriate advice”*, *“Lack of knowledge on part of advisers”* e *“Overly complex information provided”*.

110. Embora não diga respeito a Fundos de Pensão e sim à indústria de seguros, o estudo cita o *“IAIS Insurance Core Principle (IAIS 2011)”* como exemplo, ao ditar que o supervisor assegure que os intermediários estejam sujeitos à avaliação contínua e que o supervisor tenha poderes adequados para conduzir a fiscalização de intermediários, incluindo poder para emitir regras e impor sanções.

111. No que diz respeito ao estímulo e verificação da transparência das EFPC e suas operações, a Previc

informa que, por sua proposta, o CNPC editou a Resolução 32/2019, que trata de divulgação de informações aos participantes e assistidos. Nessa resolução, é incentivada a transparência ativa nos seguintes termos:

“A disponibilização ativa, por parte das EFPC, determina a divulgação de informações contábeis, atuariais, de população e de auditoria, bem como de demonstrativos de investimentos, devendo conter todos os ativos pertencentes à carteira própria, carteira administrada, fundos de investimento e fundos de investimento em cotas de fundos de investimento dos quais a EFPC seja detentora direta ou indiretamente investidora.”

112. Nessa linha, a própria Previc passou a divulgar os demonstrativos de investimentos das EFPC. Pode-se concluir que a Resolução CNPC 32/2019 representa uma boa prática normativa na questão de transparência, não havendo oportunidade regulatória a ser explorada nessa área, a princípio.

Avaliação de Investimentos Estruturados

113. Inicialmente, destaca-se que este capítulo se direcionava aos órgãos reguladores, especialmente ao CMN, ao CNPC e à CVM, uma vez que a Previc, apesar de ter competência de propor alterações regulatórias, não possui competência para regular diretamente o setor. No entanto, após manifestação do Ministério do Trabalho, entendeu-se por adaptar para os órgãos que propõem a regulação e não os que regulam, pois estes, via de regra, tem reuniões periódicas para aprovar o que lhes foi proposto.

114. Nesse sentido, decorrente de operações fraudulentas pretéritas, foram instauradas diversas Tomadas de Contas Especiais, ainda em tramitação neste Tribunal. Assim, pode-se citar exemplificativamente, com base em todos os processos em que esta Unidade Técnica tem visualizado, as seguintes impropriedades/irregularidades:

- a) projeções realizadas pela própria empresa investida, ou cuja contratação de empresa avaliadora ocorreu pela própria investida, sem participação da investidora, ou seja, do Fundo de Pensão (conflito de interesse);
- b) as premissas utilizadas não possuíam qualquer parâmetro comparável e frequentemente apresentavam taxas agressivas de crescimento de receita e de *Ebitda* (lucro antes de juros, impostos, depreciação e amortização);
- c) no cálculo da perpetuidade, as taxas utilizadas eram agressivamente maiores do que as taxas de crescimento econômico global, nacional ou setorial;
- d) frequentemente, a principal proporção do investimento (quando não todo o investimento) era oriundo de investimentos públicos, por meio dos fundos de pensão, sendo que parceiros privados aportavam percentual bem menor;
- e) no que pese haver parceiros privados, em diversos casos o percentual de participação do parceiro privado era bem maior em comparação ao seu valor investido, às vezes sendo inclusive controlador do empreendimento. Em outras palavras, os fundos pagavam muito mais para cada cota ou ação, utilizando por bases laudos ou estudos enviesados, e ainda assim os fundos não eram os controladores;
- f) verificou-se casos de corrigir o fluxo de caixa livre da empresa utilizando taxa WACC (custo médio ponderado de capital) menor do que a própria Selic, taxa com menor riscos aceitáveis economicamente, o que majorava o valor da empresa e, conseqüentemente, o aporte;
- g) esses estudos muitas vezes manipulavam premissas para calcular uma “conta de chegada” (valor que o analista quer apresentar), sem preocupação de validar as premissas nem utilizar outros métodos de precificação;
- h) o índice beta utilizado frequentemente era bastante baixo, no que pese todo o risco de um empreendimento verde, algumas vezes menor do que o beta de investimentos maduros e consolidados em setores comparáveis, o que majorava novamente o valor da empresa, pois o beta pode ser considerado uma medida de risco incorporado no cálculo do CAPM (custo do capital próprio);
- i) frequentemente, na projeção a maturidade do investimento ocorria em poucos anos, gerando fluxo de caixa positivo e “pagando” os investimentos iniciais, o que na prática, porém, não ocorria, uma vez que o tempo de investimentos em despesas de capitais eram muito maiores do que os projetados;

j) Capex (despesa de capital) frequentemente era subestimado nas projeções, levando a circunstâncias cujo valor final do empreendimento superava em muito o valor inicial orçado;

k) Opex (despesas operacionais) muitas vezes também era subestimado, o que levava a uma margem Ebitda frequentemente pouco realista;

l) Em diversos empreendimentos, em decorrência de projeções pouco confiáveis, os aportes realizados para fazer frente às necessidades de caixa decorrentes de investimentos em despesas de capitais, que foram inicialmente subestimados, superavam várias vezes o próprio investimento inicial. Por consequência, o valor perdido pelo fundo era muito maior em virtude dos aportes adicionais do que pelo próprio aporte inicial, levando a uma situação conhecida nas finanças comportamentais como a falácia dos *sunk costs*¹;

m) Dentro desse contexto de aporte adicionais, muitas vezes não havia uma reanálise ou realização de novos estudos, apenas os aportes eram realizados para “não perder o valor inicialmente investido”, mesmo quando o empreendimento estava completamente afundado em dívidas e com poucas chances de retorno operacional;

n) Na maioria dos estudos, não havia testes de *stress*, nem análises de cenários, nem diferentes modelos de precificação, nem análise de correlação com investimentos de outras classes, apenas um estudo com parâmetro único, sem considerar intercorrências. Além disso, não havia análise de liquidez, pois tais investimentos eram de difícil desfazimento.

o) Em muitos casos, a administração e o acompanhamento desses investimentos eram completamente terceirizados, sem envolvimento direto do fundo, estando apenas como símbolo figurativo para aportar.

115. A lista acima foi exemplificativa, uma vez que as irregularidades presentes nesses laudos foram diversas e descasadas com a literatura especializada.

116. Observa-se que em muitas dessas situações pode ter ocorrido a famosa “conta de chegada”, em que os analistas, muitas vezes contratados pela própria empresa investida e não pela investidora, manipulam as variáveis de modo a chegar a um valor já pré-determinado. Uma vez que tais estudos naturalmente já carregam diversos vieses, pela própria metodologia do Fluxo de Caixa Descontado, poder-se-ia justificar que apenas refletia as expectativas da época e, caso alguém questionasse, o suposto tecnicismo poderia camuflar as impropriedades.

117. Ocorre, no entanto, que o próprio Damodaran², principal autor do assunto, destaca esses riscos, e ainda ressalta que as projeções realizadas para grandes períodos (como normalmente era o caso), especialmente para empresas/projetos verdes, são poucos confiáveis e frequentemente não se confirmam, pois há grandes riscos de frustração. Além disso, o autor destaca que sensíveis alterações nos *inputs* para modelação do Fluxo de Caixa Descontada pode influenciar significativamente no resultado.

118. Para minorar esses riscos, o autor sugere que as premissas considerem fatores externos, e não apenas as expectativas dos analistas, desde contratos já estabelecidos com dados já verificados, relação de crescimento histórico de empresas comparáveis em relação à receita e ao *Ebitda*, e que haja correção desses estudos sempre que as expectativas se frustrarem³. Em regra, havia apenas os estudos projetados inicialmente, sem novos estudos na ocasião de novos aportes.

119. Outro ponto que chama a atenção é que o autor² alerta a necessidade de considerar em empresas/projetos verdes a curva natural de declínio em relação ao crescimento de receita e de *Ebitda*, uma vez que empresas jovens apresentam crescimento acelerado em seu primeiro estágio de vida, mas tende a se estabilizar à medida que se torna madura. No entanto, o que ocorreu frequentemente é que as taxas utilizadas na perpetuidade também eram agressivas, superando em muito o crescimento natural da economia, sem estabilização esperada de um projeto verde.

¹ Bisbehaving, The Making of Behavioral Economics, Richard H. Thaler, Winner of The Nobel Prize

² Avaliação de Investimentos, 2ª Ed, Ashwath Damodaran, Capítulo 23 – Avaliando Empresas Jovens ou Iniciantes

³ Avaliação de Investimentos, 2ª Ed, Ashwath Damodaran, Capítulo 9

120. Isso sem levantar o risco natural de investir em projetos novos, que, por natureza, são muito mais arriscados. Há estudos que demonstram que a maioria das *start ups*⁴ não sobrevive após cinco anos de existência, o que revela o alto risco de investir em projetos verdes com recursos que têm a finalidade de custear aposentadoria. Pode-se mencionar ainda as altas taxas históricas de juros no Brasil (com algumas exceções como o período de coronavírus), o que torna elevado o custo de oportunidade em investimentos de risco em comparação a mercados mais estáveis. É de se refletir se o risco adicional de investir em projetos estruturados com recursos de aposentadoria compensa em mercados mais voláteis com altas taxas de juros, como é o caso de países emergentes, o que deve ser naturalmente mais bem avaliado nas instâncias regulatórias competentes.

121. Dentro desse contexto, questiona-se o que mudou desde essas ocorrências verificadas em operações fraudulentas pretéritas. Foi possível verificar evolução, embora ainda existam oportunidades de melhoria e riscos residuais.

122. Primeiro, referencia-se a Instrução CVM 578/2016, que trata sobre FIP (Fundo de Investimento em Participações), que trouxe importantes avanços em relação a essa modalidade de investimentos.

123. Outro importante avanço foi a Instrução Previc 12/2019, que evidenciou a responsabilidade das EFPC ao analisar esse tipo de investimento, com especial destaque ao art. 4º, VIII, que diz que as EFPC devem analisar “*os critérios e metodologias utilizados pelo gestor ou empresa avaliadora independente por ele contratada para realizar a avaliação dos investimentos do FIP ao valor justo*”. Apesar disso, ainda remanescem oportunidades de melhoria no sentido de especificar algumas diretrizes nessa avaliação, como proposto por padrões internacionais, conforme será detalhado adiante.

124. Mais um avanço considerável foi a Resolução CMN 4.661/2018, que limitou para 20% dos recursos garantidores para o total de ativos do segmento estruturado e de até 15% (quinze por cento) dos recursos do plano. Além disso, a referida Resolução tratou de instituir novos requisitos de proteção, em especial no que se referem aos gestores.

125. Apesar dos consideráveis avanços regulatórios no que se refere aos investimentos estruturados, questiona-se, a partir da avaliação das principais problemáticas que envolveram fraudes, se seria o caso de atuar mais diretamente em relação aos aspectos econômico-financeiros.

126. Para trazer luz a essas questões, buscou-se padrões internacionais de modo a responder como outros países lidam com a questão sem invadir a liberdade natural de investimentos privados e quais são as diretrizes para isso. Observou-se que há orientações internacionais para essas questões.

127. Nesse sentido, a seguir serão destacadas as principais diretrizes internacionais para a questão, em tradução livre, grifos inseridos.

**“IOPS-Good Practices on Pension Funds’ Use of Alternative Investments and Derivatives”
(entidade em que a Previc é membro):**

- a) Riscos a serem observados em investimentos alternativos: de liquidez; de integridade; operacionais; transparência limitada; **fraquezas de avaliação econômico-financeira; questões de controle e conflitos de interesse;**
- b) De acordo com os princípios IOPS, os esforços de supervisão em investimentos alternativos devem estar concentrados nos **problemas mais prováveis de ocorrer** (*greenfield* deveria servir de ponto de partida), considerando a extensão e o impacto;
- c) Os fundos devem: delinear responsabilidades pela gestão de riscos; construir um sistema de medição de riscos adequada; criar limites para os riscos incorridos; compreender, monitorar e reportar tempestivamente; estabelecer controles internos efetivos; fazer com que todos envolvidos entendam os investimentos alternativos e derivativos; **realizar revisão pelo menos uma vez ao ano;**

⁴ In 2019, the failure rate of startups was around 90%. Research concludes 21.5% of startups fail in the first year, 30% in the second year, 50% in the fifth year, and 70% in their 10th year. (source: Investopedia)

- d) A gestão de riscos deve aplicar procedimentos de **testes de stress e correlacionar com investimentos de outras classes**. Deve requerer não apenas a estruturação do fundo, **mas avaliar a liquidez e os custos**, bem como o nível de conhecimento requerido;
- e) É de especial importância **como esses investimentos são avaliados, e a alta administração dos fundos tem papel especial para estabelecer um forte processo de avaliação econômico-financeira, além de políticas e procedimentos para entrada e saída desses investimentos, bem como a forma de seleção de terceiros**. Além disso, deve monitorar periodicamente como os valores são obtidos, utilizando avaliadores independentes onde necessário. Os termos (*statements*) da gestão de riscos devem mencionar especificamente como investimentos alternativos serão conduzidos.
- f) Medir de forma acurada os riscos e as posições desses investimentos é necessário para controle e monitoramento. A gestão de riscos deve incorporar vários riscos, como o de mercado, de crédito/contraparte, alavancagem. Liquidez irá requerer um foco adicional em relação a esses ativos. A sofisticação e a precisão irão variar conforme o tipo, o volume e os riscos da própria atividade.
- g) **os fundos devem possuir diretrizes de avaliação econômico-financeira**, garantindo qualidade suficiente;
- h) deve-se evitar investimentos em que não se entende. Todos envolvidos na condução, monitoramento, controle e auditoria devem ser qualificados e possuir um nível adequado de conhecimento;
- i) **deve ser dada atenção especial ao processo de avaliação econômico-financeira, considerando a metodologia, validação, procedimentos de *backtesting* com diferentes modelos de precificação, verificação de independência e a frequência de elaboração desses relatórios;**
- j) **os processos de *due diligence* e monitoramento devem prestar atenção especial no *valuation***. Os fundos de pensão devem garantir que sejam produzidos de forma independente e assegurar como essa independência será mantida. Entre as questões a serem verificadas, estão: a metodologia utilizada (se está adequada), validação e procedimentos de *backtesting* dos modelos de precificação, verificar a independência dos estudos e a frequências desses *valuations*.
- k) o monitoramento em investimentos alternativos pode prevenir sérias perdas, sendo que esse monitoramento deve cobrir aspectos operacionais também;
- l) o regulador/supervisor pode impor restrições quantitativas em investimentos alternativos, especialmente quando o regulador/supervisor considerarem que o mercado possui insuficiência transparência ou que os preços podem ser manipulados. Essas restrições podem alcançar ativos ilíquidos
- m) **o supervisor pode analisar em que extensão o processo e o sistema de avaliação econômico-financeira realizada por terceiros foi independente;**

Guidelines on recognition and valuation of assets and liabilities other than technical provisions (para Europa)

- a) avaliação econômico-financeira deve ser suportada por **contratos existentes e por evidências externas**. Além disso, deve-se utilizar taxas de desconto que **reflitam avaliações correntes de mercado**.
- b) fontes diferentes podem sugerir avaliações diferentes para um mesmo ativo. As empresas devem considerar as razões dessas diferenças, a fim de determinar a estimativa de avaliação mais representativa dentro do intervalo de estimativas.

128. Ressalta-se que a primeira referência é do IOPS, instituição em que a Previc é membro. A segunda, apesar de ser da Europa e possuir um contexto bem mais avançado que a do Brasil, os pontos destacados vão ao encontro da literatura de Damodaran e por isso optou-se por mencioná-los.

129. Em diversos outros documentos que traçam diretrizes internacionais podem ser verificados especial atenção ao processo de análise econômico-financeiro. No entanto, para não ficar repetitivo, optou-se por mencionar apenas os principais. O documento “IOPS *Guidelines for the Supervisory Assessment of Pension Funds*”, a título de exemplo, recomenda que a legislação deve garantir poder ao supervisor para investigar o

fundo de pensão, **inclusive o direito de questionar premissas.**

130. A Instrução 12/2019 menciona que a EFPC deve “*estabelecer critérios de seleção que visem à impessoalidade, à concorrência e à transparência*”, o que é positivo, mas ainda não trata em maior detalhe sobre a questão econômico-financeira. Por exemplo, em alguns processos que envolveram operações fraudulentas, esses estudos eram contratados pela própria investida, que fornecia aos avaliadores as premissas de forma enviesada, sem participação do Fundo de Pensão, que apenas aceitava tais estudos sem análise crítica no sentido de levantar riscos ou propor modelos alternativos de precificação.

131. No entanto, se a gestão da EFPC estiver corrompida, tais “análises” podem apenas corroborar com o que já foi fornecido como premissa pela administração da empresa investida, como aconteceu no passado, já que frequentemente nesses processos havia “estudos” das áreas técnicas da entidade, que se limitavam a repetir e ratificar o que já tinha sido modelado pela investida.

132. Nesse sentido, verifica-se que as diretrizes internacionais propõem novos mecanismos de controle em relação a essa questão, detalhando os principais aspectos a serem observados pelos fundos e pelas entidades supervisoras, o que tem por objetivo evitar a ocorrência de situações já verificadas no passado além de aumentar a expectativa de controle pelos fundos em relação a essa modalidade de investimentos.

133. Entre os diversos pontos-focais a serem prestados a devida atenção nessas diretrizes, destacam-se: a alta administração dos fundos tem papel especial para estabelecer um forte processo de avaliação econômico-financeira, além de políticas e procedimentos para entrada e saída desses investimentos, bem como a forma de seleção de terceiros; realização de testes de *stress e backtesting*, com diferentes cenários e metodologias; questões de controle e conflitos de interesses; realizar revisão pelo menos uma vez ao ano desses investimentos; legislação deve prever o direito de o supervisor questionar premissas.

134. Diante desse contexto, o presente relatório será encaminhado às instâncias competentes para que considerem os riscos residuais ainda não regulados.

3.1.2 Causas

135. As causas identificadas para o achado foram as seguintes:

- Ausência de entendimento dos atores envolvidos acerca da importância de se regular mais detalhadamente as questões de governança, gestão de riscos, e avaliação de investimentos, tornando exigível das EFPC estruturas mínimas robustas nesses quesitos.
- Regulação insuficiente de outros órgãos competentes é a causa de a Previc não ter competência sobre outros atores envolvidos nas operações das EFPC.

3.1.3 Efeitos

136. Os efeitos podem ser os seguintes:

- Riscos residuais em relação à avaliação econômico-financeira não tratados ainda podem fornecer lacunas para direcionamento nesses estudos.
- Impunidade em práticas ilícitas de atores não alcançados pela Previc.
- Concretização de riscos nas operações das EFPC sem os devidos controles.
- Desconhecimento, por parte das EFPC, de qual seria a estrutura (governança/riscos) exigível e adequada a seu porte e complexidade.
- Possível inexistência de terceira linha de defesa nas EFPC.

3.1.4 Conclusão

137. Considerando todo o exposto, pode-se afirmar, em resposta à questão de auditoria, que a fiscalização exercida pela Previc não consegue abranger todos os atores envolvidos com as EFPC em suas especificidades. Ademais, os riscos residuais em relação às questões econômico-financeiras devem ser objeto de regulação pelos órgãos competentes.

138. Em relação aos investimentos estruturados, verifica-se que as diretrizes internacionais propõem

novos mecanismos de controle em relação a essa questão, detalhando os principais aspectos a serem observados pelos fundos e pelas entidades supervisoras, o que tem por objetivo evitar a ocorrência de situações já verificadas no passado além de aumentar a expectativa de controle pelos fundos em relação a essa modalidade de investimentos.

139. Entre os diversos pontos-focais a serem prestados a devida atenção nessas diretrizes, destacam-se: a alta administração dos fundos tem papel especial para estabelecer um forte processo de avaliação econômico-financeira, além de políticas e procedimentos para entrada e saída desses investimentos, bem como a forma de seleção de terceiros; realização de testes de *stress e backtesting*, com diferentes cenários e metodologias; questões de controle e conflitos de interesses; realizar revisão pelo menos uma vez ao ano desses investimentos; legislação deve prever o direito de o supervisor questionar premissas.

140. Respondendo à segunda subquestão de auditoria, pode-se concluir que a Previc, o CNPC e o CMN ainda não incentivam adequadamente a gestão de riscos e a governança das EFPC. A atuação regulatória caracteriza-se por prover “diretrizes básicas” apenas, sem exigência de uma estrutura mínima adequada nesses quesitos, nem mesmo a auditoria interna. Rememore-se que no Guia “*OECD/IOPS Good Practices for Pension Funds’ Risk Management Systems*”, a Boa Prática nº 8 dita que o regulador ou supervisor deve ter o poder de determinar que estejam em funcionamento apropriados mecanismos de governança corporativa, gestão de risco e controles internos nas entidades supervisionadas. Da mesma maneira, o Sistema de Controle Interno das EFPC não é visto como um possível parceiro da Previc na potencialização de suas atividades.

141. Há de se reconhecer, contudo, que a Resolução CNPC 32/2019, ao incentivar a transparência ativa em uma série de assuntos, representa uma boa prática normativa na questão de transparência, não havendo oportunidade regulatória a ser explorada nessa área, a princípio.

142. Portanto, propõe-se encaminhar este relatório aos órgãos com poder de regular esses tópicos (ou de propor regulação), para que avaliem a conveniência e oportunidade de proporem normatização mais adequada. Com relação ao intercâmbio de informações com os SCI das EFPC, propõe-se recomendar à Previc para que inclua em seus planejamentos futuros ações nesse sentido.

3.1.5 Encaminhamento

143. Tendo em vista o desenvolvido nas seções anteriores e objetivando tratar as causas das situações encontradas, propõe-se o seguinte:

- Recomendar à Previc, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que considere em seus planejamentos futuros o maior intercâmbio de informações com os SCI das EFPC, com informações padronizadas e estruturadas, de modo a tornar mais eficiente e eficaz a fiscalização, em linha com as melhores práticas dos “15 Princípios para Regulação dos Sistemas de Previdência Privada Fechada (IOPS/OCDE)”.
- Encaminhar o relatório à Previc, à Secretaria de Previdência, à Secretaria de Política Econômica, ao CMN, à CVM e à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, para que avaliem a conveniência e oportunidade de propor normatização para os seguintes tópicos: 1. Estrutura básica de governança e de gestão de riscos para as EFPC; 2. Exigência de auditoria interna para EFPC; 3. Submissão, ainda que indireta, dos prestadores de serviço das EFPC à competência da Previc para ações fiscalizatórias; 4. Adequação de avaliação e controle de investimentos estruturados às melhores práticas internacionais.

3.2 Fragilidades em relação ao alcance e à profundidade na análise de riscos das EFPC e de seus investimentos.

144. Com a execução dos procedimentos de auditoria, foi possível constatar que não há procedimentos definidos e formalizados para a fiscalização de investimentos estruturados. Nesse sentido, é possível constatar oportunidades de melhoria em relação ao alcance na avaliação de investimentos a partir do 2º nível das EFPC.

145. Da mesma maneira, observou-se que não consta dos procedimentos fiscalizatórios e do Planejamento Estratégico da entidade o acompanhamento da aderência dos investimentos dos Fundos de

Pensão a suas respectivas Políticas de Investimentos.

146. Por fim, foi constatado que a avaliação de riscos das EFPC apresenta oportunidades de melhoria, devido à ausência de indicador geral de risco das EFPC e/ou de algum sistema de *rating* e/ou ranqueamento, onde fosse possível comparar os Fundos de Pensão de acordo com o risco geral e, assim, melhor direcionar as ações da Previc.

3.2.1 Situação encontrada, Critérios e Evidências

Investimentos Estruturados

147. Um dos objetivos do presente trabalho foi o de mapear as mudanças que ocorreram desde a operação *Greenfield* bem como se os procedimentos atuais são adequados e suficientes para prevenir a ocorrência de situações semelhantes. Nesse sentido, foi questionado à Previc de que forma o histórico de irregularidades já identificadas é utilizado para subsídio de planejamento para ações futuras, ocasião em que a Previc se manifestou nos seguintes termos (peça 36, p. 1):

Com relação ao item m), informamos que o histórico de atuação da Previc e as irregularidades já identificadas em ações anteriores são levadas em conta como subsídios para o planejamento de fiscalizações futuras. Na elaboração dos subsídios fiscais é feita uma análise horizontal de todas as EFPC que possuem o ativo com indícios de irregularidade (seja advindo de denúncias, informação fiscal, representação de outros órgãos ou fiscalização), assim como a relevância do ativo em sua carteira. Após esta análise são elaborados subsídios fiscais para os casos ainda não cobertos por ações fiscais.

148. Posteriormente, em reunião foi questionado se no processo de monitoramento, a Previc alcançaria o 2º nível de investimentos, especialmente os que se referem aos investimentos estruturados. Dito de outra forma, se a Previc teria condições de avaliar não somente o 1º nível das EFPC, isto é, seus indicadores em uma análise sistêmica de solvência, de liquidez, atuária e financeira, mas desceria no nível de seus investimentos para avaliar sua qualidade e sua gestão.

149. No entanto, foi informado que o processo de monitoramento não alcança investimentos estruturados e não avalia investimentos de maneira extensiva, pois em geral os indicadores circunscrevem nos aspectos financeiros, contábeis, de liquidez e atuariais do fundo de pensão de forma sistêmica, sem, no entanto, descer no nível analítico dos investimentos. A Previc pontuou como desafio a realização de tal monitoramento.

150. Inicialmente, é importante destacar que neste trabalho se pôde verificar avanços em relação à abordagem de fiscalização da Previc em relação às melhores práticas internacionais. Nesse sentido, o primeiro ponto a se destacar é a implementação de uma abordagem de *compliance* e de acompanhamento mais de perto das EFPC visando fortalecer suas estruturas de governança. Assim, foi estruturado sistema de monitoramento em relação a todas EFPC, bem como em relação a seus planos de benefícios.

151. Outro ponto que cabe destacar foi a implementação de manuais para avaliar o risco (atuarial, de liquidez, de crédito e de mercado) e a gestão desse risco, em que esta Equipe de Auditoria pôde verificar avanços técnicos em sua elaboração. Verificou-se que há indicadores de risco de crédito, de situações de default e indicadores que avaliam a carteira, de rentabilidade geral, inclusive considerando *benchmark*, de taxa de juros atuarial, de despesas administrativas.

152. Especialmente na área atuarial, considerando que este manual contou com *input* do mercado, os indicadores indicam evolução técnica em sua elaboração. Embora caiba ressaltar que não foram realizados procedimentos de auditoria específicos para validar tais indicadores e para verificar sua utilidade, mas apenas uma revisão analítica dos manuais de maneira a identificar melhorias e avanços realizados.

153. Ademais, alguns pontos da entidade não entraram no escopo desta auditoria, pois se revelou de baixa probabilidade de risco, como foi o caso da área de licenciamento.

154. Por fim, destaca-se a instituição de critérios mínimos estabelecidos em termos de certificação para atuar junto à área de investimentos das EFPC.

155. Assim, observa-se mudanças desde as fraudes verificadas no passado. No entanto, é possível melhorar alguns aspectos de abordagem em relação à supervisão dessas entidades. Nesse sentido, verificou-se que os procedimentos instituídos avaliam aspectos da entidade de forma sistêmica, sendo que a análise de

2º nível em diante, em que se incluem os investimentos estruturados, pode melhor se estabelecer.

156. Para fins de esclarecimentos, ressalta-se que os investimentos estruturados se referem a investimentos que se revelaram problemáticas no passado, quais sejam: Fundo de Investimentos em Participação (FIP), Sociedades de Propósito Específico (SPE), Fundo de Direitos Creditórios (FIDC), títulos imobiliários em geral e debêntures/títulos de créditos de empreendimentos “verdes”, isto é, não consolidados.

157. Adicionalmente, foi questionado em reunião se há indicadores instituídos com o objetivo de avaliar tais investimentos estruturados. Foi informado a existência de dois indicadores, que consistem em “*avaliar a movimentação de ativos e emissores e fundos de investimentos por parte das EFPC e, eventualmente, captar distorções e tendências que possam expor os planos de benefícios a riscos*”.

158. Apesar de a movimentação de ativos e de emissores poder servir de alerta para eventuais atividades suspeitas ou anormais, não é possível, ainda, avaliar a saúde financeira dos investimentos e seus riscos baseando-se apenas nessas movimentações sem adentrar em indicadores financeiros específicos.

159. Ressalva-se que não se argumenta aqui que não há indicadores de investimentos, pois há, como, a título de exemplo, o de monitorar “o comportamento dos maiores segmentos da carteira dos planos administrados pelas EFPC”. O que se sustenta é que, apesar de existirem tais indicadores, ainda não é possível avaliar a qualidade dos investimentos de maneira individualizada.

160. Na oportunidade dos Comentários dos Gestores a este Relatório, porém, foi apontado evoluções recentes ocorridas nesse âmbito, tais como a produção de minuta de manual operacional, e a elaboração de relatório periódico (bimestral) denominado MAPA – Movimentações Atípicas e Padrões Assimétricos, que se baseia nos dados de investimentos até o ativo final, fornecendo subsídios para atuação da fiscalização.

161. Também na oportunidade dos Comentários dos Gestores, foi ressaltado que, para fundos multimercado, houve avanços em relação à parceria com a CVM para abrir a árvore de investimentos, de modo a apurar os ativos investidos até o final. Em relação a esse ponto, considera-se avanços importantes, mas ainda cabe registrar que, apenas saber os ativos investidos sem o estabelecimento de procedimentos de avaliação pode não ser capaz de diminuir o risco em relação a esse segundo nível (em diante) de investimentos das EFPC.

162. Destaca-se que a Portaria Previc 585/2020, que estabelece o Plano Anual de Fiscalização, coloca como objetivo do monitoramento a prevenção de fraude e gestão temerária. Para fins de pleno atendimento a esse objetivo, evidencia-se a necessidade de a avaliação descer um pouco mais além da esfera sistêmica das entidades de fundos de pensão.

163. Ressalta-se que a Previc reconhece tal situações, pois na ocasião do acompanhamento decorrente da Covid, a referida entidade se manifestou da seguinte forma (peça 105, p. 23):

Outro ponto de atenção se refere à detecção de **operações atípicas**, que podem ser resultantes inclusive de fraudes em investimentos no âmbito do sistema de previdência complementar, **em face da carência de sistema informatizado com inteligência capaz de apresentar alertas à equipe de monitoramento**.

164. Os sistemas de Tecnologia de Informação e seus gargalos serão abordados em tópico específico. No entanto, é importante destacar que os sistemas atuais em utilização pela Previc ainda não estão adaptados para ter uma visão de 2º nível do investimento, no que se refere aos investimentos estruturados, pois foca ainda em aspectos sistêmicos das EFPC.

165. Cabe registrar, no entanto, que há dificuldades operacionais e tecnológicas para implementação de tal solução. A Previc, na ocasião do Comentário dos Gestores, destaca: “*entendemos que a detecção das operações atípicas depende de cruzamento de bases de dados e tipificação de situações. Essa atividade deve ser realizada por equipe especializada e com alta tecnologia*”. No mesmo sentido, o documento “*IOPS-Good Practices on Pension Funds’ Use of Alternative Investments and Derivatives*” destaca, em tradução livre:

Tais investimentos requerem um esforço de monitoramento maior de análise e sistemas de TI específicos, por serem mais complexo e eventualmente os investidores estarem vulneráveis. Além disso,

a tolerância a risco deve ser maior, além de serem mais caros de administrar.

166. De fato, existem desafios operacionais em relação a essa questão. Além disso, foi pontuado, em reunião, que realizar análise econômico-financeira de todos os ativos estruturados é inviável, considerando a limitação de pessoal e tecnológica, e a própria complexidade da questão. Novamente, é de se reconhecer tais desafios.

167. No entanto, conforme colocado na ocasião por esta equipe de auditoria, ainda que não seja possível a avaliação desses investimentos nessa extensão, tais dificuldades operacionais não inviabilizam a normatização e o estabelecimento de critérios para selecionar, ainda que por amostragem considerando a materialidade e o risco envolvido, a análise de alguns desses investimentos, especialmente considerando alguns problemas verificados no passado em relação a essa classe de investimentos.

168. Em princípio, entende-se ser possível sistematizar alguns indicadores básicos para o monitoramento em relação aos investimentos estruturados e, a partir deles, selecionar, por amostragem, alguns para uma análise mais detida. Destaca-se que a simples amostragem em relação a alguns investimentos estruturados possui um efeito positivo na presença de controle da Previc em relação às EFPC, que podem entender que o agente supervisor está próximo de eventuais problemas que possam a vir a ocorrer.

169. Nesse sentido, destaca-se que há uma área com o objetivo de avaliar operações estruturadas. No entanto, não foram identificados procedimentos, fluxos administrativos, sistemas informatizados, manuais nem formalização de rotina de trabalho nessa área, contando apenas com a experiência e conhecimento de cada auditor.

170. Ressalta-se que não se questiona a competência técnica de tais profissionais, no entanto, por questões de eficiência administrativa e de julgamento objetivo, seria oportuno que uma área tão sensível fosse normatizada e que fosse provida com soluções adequadas, inclusive de tecnologia de informação.

171. Menciona-se que a Previc, no curso do presente trabalho, foi bastante transparente em relação a seus problemas. Nesse sentido, questionou-se à referida entidade como ela percebe essa problemática e como poderia ser solucionada, ocasião em que ela se manifestou nos seguintes termos (peça 37):

No que diz respeito às soluções de TI que permitam o monitoramento das operações atípicas são necessárias ferramentas de análise de dados preferencialmente com o uso de aprendizagem de máquina e inteligência artificial, tais como sistemas de mineração de dados (como o Software I2 da IBM) e sistemas que montem redes de relacionamento, permitindo a montagem das conexões entre os agentes e a detecção de operações atípicas.

172. Com o objetivo de identificar possíveis soluções, buscou-se orientações internacionais para a supervisão desse tipo de investimentos, ocasião em que se encontrou diversas orientações, algumas das quais serão transcritas a seguir, em tradução livre (grifo nosso):

IOPS-Good Practices on Pension Funds' Use of Alternative Investments and Derivatives

a) O Supervisor deve possuir um claro entendimento dos riscos característicos de investimentos alternativos, entender onde as EFPC estão investindo, e formar um entendimento a partir de análises regulares considerando os perfis de riscos das estratégias de investimentos e a capacidade dos administradores. Além disso, o supervisor deve considerar as boas práticas internacionais ao examinar a administração dos fundos de pensão que investem em investimentos alternativos e em derivativos.

b) As autoridades devem colher dados específicos de investimentos alternativos. Além disso, deve orientar sobre o que eles esperam dos riscos desses investimentos e como eles devem ser administrados. A supervisão nesses investimentos deve ser baseada em análises de risco. Além disso, a regulação e a supervisão devem assegurar que eles mantêm um bom nível de entendimento de investimentos alternativos. O supervisor também pode exigir um nível de treinamento ou conhecimento mínimo em relação a esses investimentos.

c) O supervisor pode analisar em que extensão o processo e o sistema de avaliação econômico-financeira realizada por terceiros foi independente.

d) Pode ser benéfico que o monitoramento (*off-site inspections*) do supervisor seja adaptado para que sejam fornecidas informações e análises do nível dos investimentos alternativos e dos procedimentos de análise de risco aplicados pelos fundos de pensão. Na supervisão permanente (*on-site*

inspections), o supervisor pode incluir a avaliação da *due diligence*.

IOPS - Guidelines for the Supervisory Assessment of Pension Funds

e) No monitoramento regular, pode-se avaliar: as principais categorias de riscos de investimentos (risco de investimentos, de longevidade, operacionais, de agência e sistêmicos); checar a conformidade dos limites legais prudenciais do fundo de pensão, como os limites de investimentos; checar a avaliação de ativos e de passivos, que devem ser consistentes, realistas e prudentes; a transparência das informações fornecidas pelo fundo de pensão; gerar monitor e tendências estatísticas, níveis de proteção de consumo e de competitividade no sistema como um todo (que podem ser usados e coordenados com outros supervisores do setor financeiro – evitando duplicação de informações e favorecendo o compartilhamento)

f) a legislação deve garantir poder ao supervisor para investigar fundo de pensão, **inclusive o direito de questionar premissas**

173. Salienta-se que tais orientações foram expedidas pelo IOPS, organização internacional da qual a Previc é membro. Portanto, revela-se que a entidade supervisora, apesar dos avanços verificados ao longo dos últimos anos, deve se atentar às diretrizes internacionais, com especial destaque às seguintes: a) o Supervisor deve **entender onde as EFPC estão investindo e os riscos característicos de investimentos alternativos**; b) **as autoridades devem colher dados específicos de investimentos alternativos**; c) a supervisão nesses investimentos deve ser baseada em análises de risco; e d) pode ser benéfico que o monitoramento (*off-site inspections*) do supervisor seja adaptado para que sejam fornecidas informações e análises do nível dos investimentos alternativos e dos procedimentos de análise de risco aplicados pelos fundos de pensão.

Política de Investimentos das EFPC

174. Ademais, observou-se que a Previc não possui procedimentos estruturados estabelecidos para verificar a aderência dos investimentos das EFPC às suas próprias Políticas de Investimentos. Frise-se que a Política de Investimento é, segundo a Portaria Previc 828/2020, um documento elaborado e aprovado no âmbito da EFPC, com o objetivo de definir a estratégia de alocação dos recursos do Plano, com horizonte de cinco anos e revisões anuais. É, portanto, um compromisso da EFPC em relação à alocação de seus recursos e deveria ser fiscalizada continuamente pelo órgão supervisor.

175. A Resolução CMN 4.661/2018 dispõe que a EFPC deve, na aplicação de seus recursos, “*adotar práticas que garantam o cumprimento do seu dever fiduciário em relação aos participantes dos planos de benefícios, considerando, inclusive, a política de investimentos estabelecida*” (art. 4º, IV). O art. 19, §6º da mesma resolução dita que a elaboração, a revisão e as informações constantes na política de investimentos devem observar a regulamentação da Previc.

176. O Regimento Interno da Previc, por sua vez, consigna que é responsabilidade das Coordenações de Fiscalização Direta a “*fiscalização, nos diversos segmentos de investimentos, das operações e aplicações dos recursos garantidores das reservas técnicas, fundos e provisões dos planos de benefícios operados pelas EFPC*” (art. 75, II, c). Nesse sentido, dispõe a Lei instituidora da Previc (12.154/2009) que compete à autarquia “*proceder à fiscalização das atividades das entidades fechadas de previdência complementar e de suas operações*”.

177. Nessa seara, o Planejamento Estratégico 2021-2023 da Previc apresenta o Objetivo Específico R1 “*Aprimorar regras de investimentos*”, cujo escopo abrange uma “*valorização da Política de Investimentos dos fundos de pensão*” e o S2 “*Fortalecer o monitoramento das entidades e planos*”, com escopo de “*melhorar a coleta, a gestão e o controle da qualidade das informações*”.

178. A experiência internacional também destaca a importância de se monitorar as Políticas de Investimento. A EIOPA (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*) é uma instituição de regulação financeira pertencente à União Europeia e nas suas “*Guidelines on PEPP supervisory reporting*”, destaca que “*a autoridade supervisora deve avaliar a estratégia de investimentos utilizadas e seus desempenhos*” pelos fundos de pensão.

179. Importante destacar que, na ocasião dos Comentários dos Gestores, a Previc informou que realiza monitoramento em relação ao cumprimento dos limites estabelecidos pelo CMN e que pode verificar em relação às políticas de investimentos para *compliance*, embora acredite que esse novo procedimento não

acrescentará muito.

180. Em relação a esse ponto, cabe destacar que, em investimentos problemáticos passados que este Tribunal teve conhecimento, verificou-se, dentre diversos outros pontos, casos em que houve descumprimento da própria Política de Investimento da EFPC em relação à alocação de recursos em investimentos de maior risco, o que aumentou o prejuízo verificado. Dessa forma, apesar de o ambiente em geral poder não apresentar esse risco iminente atualmente, esta Equipe de Auditoria entende que esse monitoramento é importante caso haja deterioração de governança ou interesses duvidosos por parte da gestão de alguma EFPC.

Indicador Geral de Risco para as EFPC

181. Seguindo adiante, foi possível verificar que a Previc não possui um indicador geral de risco das EFPC. Assim, não está em uso um sistema de *rating* e/ou *ranking*, de modo que as EFPC não podem ser comparadas entre si para se avaliar aquelas de maiores risco, utilizando-se um critério geral.

182. Na realidade, a Supervisão Permanente e o Monitoramento até avaliam risco das entidades, mas de maneira segregada por componentes. Na Supervisão Permanente, por exemplo, há notas atribuídas às EFPC para critérios de governança, riscos (crédito, mercado, liquidez e atuarial) e para aspectos econômico-financeiros. No Monitoramento, por sua vez, há indicadores para aspectos contábeis, atuariais e de investimentos, com cada indicador possuindo seu nível de risco.

183. Contudo, não há indicador único que agregue todas essas informações (espécie de *rating*), o que impossibilita a comparabilidade entre as EFPC e prejudica o direcionamento das ações da Previc para as situações mais críticas no geral. Assim, há apenas uma visão segregada do sistema, por assuntos (atuarial, contábil, de investimentos etc.), sem uma visão do todo.

184. A Previc reconhece que seria desejável implantar o *rating*. Inclusive, na apresentação da DIFIS, foi exposto que é um desafio a “*avaliação das EFPC e respectivos planos de benefícios com base em indicadores – atribuição de ‘rating quantitativo’ mensal*” dentro do processo de monitoramento e a “*Avaliação de pontos fortes e fracos e atribuição de nota de avaliação (rating)*” (peça 38). No mesmo sentido, a Coordenação-Geral de Monitoramento reconhece como desafio a “*implantação de sistema de rating*” (peça 38).

185. De fato, o art. 11 da Portaria Previc 585/2020 exara que “*o monitoramento de risco compreende a identificação, a medição e o acompanhamento sistêmico dos principais riscos que ameaçam todos os planos de benefícios e todas as EFPC, visando mitigar esses riscos e[...]uma melhor alocação de recursos*” (grifo nosso).

186. Na mesma linha, o Regimento Interno da Previc reserva à Coordenação-Geral de Inteligência e Gestão de Riscos a competência para: I - desenvolver e implementar atividades de investigação e de inteligência para a identificação e a mensuração dos riscos inerentes ao sistema de previdência complementar fechada, com vistas à produção de informações estratégicas que subsidiem as ações da Previc; VII - realizar o mapeamento do risco sistêmico no sistema de previdência complementar fechada e também os riscos individualizados considerados relevantes; e VIII - elaborar relatórios avaliativos do sistema de previdência complementar fechada, com ênfase na análise dos riscos.

187. A experiência internacional aponta na mesma direção. O IOPS WP 14 – *Efficient Information Collection* dita que a avaliação do risco de cada entidade supervisionada é central para a supervisão baseada em risco (como a adotada pela Previc) e frequentemente emprega alguma forma de sistema de pontuação de risco (tradução livre).

188. Por fim, é interessante o caso da Bélgica, trazido pelo IOPS WP 29 – *Supervision of pension investment management including non-traditional investment*, onde há um “modelo de risco” que aloca notas (A: Bom a E: Ruim) para todas as entidades, com base na avaliação de seu “perfil de risco”. Esse “perfil de risco” é determinado de maneira automatizada com base em informações fornecidas pelas entidades no relatório anual. Com base nos resultados desse modelo, a entidade fiscalizadora centraliza suas atividades nos fundos de pensão de maior risco.

189. Trabalho recente deste Tribunal evidencia o problema de não se identificar corretamente os riscos

das EFPC. Em 2021, foi realizado Levantamento sobre riscos de integridade nas EFPC de patrocínio predominante federal (TC 045.032/2020-3), resultando no Acórdão 2600/2021-TCU-Plenário (Relator: Bruno Dantas). Nesse trabalho, verificou-se que a maior parte das EFPC possuem consideráveis riscos de integridade, o que não é refletido nas matrizes de risco da Previc. A título de exemplo, quase metade das EFPC não possuem auditoria interna, sendo oito delas com patrimônio de bilhões. Destaca-se o seguinte trecho do relatório:

Isso posto, causa preocupação o fato de 61% das EFPC, incluído nesse percentual três entidades sistemicamente importantes, ter declarado, em resposta ao questionário do TCU, não realizar monitoramento geral ou contínuo sobre práticas e controles interno de combate a desvios de conduta e fraude, conforme demonstrado na análise acima (parágrafos 142/155), o que configura infringência ao disposto nos art. 13 da Resolução CGPC/MS 13/04, que estabelece a obrigatoriedade de realização do referido monitoramento, principalmente em relação aos riscos mais relevantes, além de colidir com Guia Previc de Melhores Práticas de Governança para EFPC (2012) e com o Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do TCU.

190. Para colher evidências e embasar suas análises, a Equipe de Auditoria enviou Ofícios de Requisição (peças 4 e 11) com questionamentos acerca dos procedimentos empregados na Supervisão Permanente; dos indicadores utilizados no Monitoramento, bem como do trabalho realizado por essa área; dos procedimentos porventura existentes para detectar descumprimento de regulamento; e dos eventuais manuais ou procedimentos regulamentados para avaliar qualidade de investimentos das EFPC de forma individualizada. Os questionamentos acerca da profundidade da fiscalização e índice geral de risco também foram abordados nas apresentações feitas pelas Diretorias (peças 38).

191. Em resposta ao Ofício, a Previc respondeu alguns questionamentos diretamente e ainda enviou os Manuais de avaliação de riscos e controles (atuarial, de crédito, de liquidez e de mercado), o Manual de aspectos econômico-financeiros (e contábeis); o Manual de definição de indicadores de monitoramento; a Portaria 585/2020 (procedimentos de fiscalização e monitoramento); e a Matriz de Risco – Supervisão Permanente. Dessa forma, as constatações expostas estão baseadas nas evidências coletadas.

3.2.2 Causas

192. As causas identificadas para o achado foram as seguintes:

- Os sistemas de TI atuais não estão adaptados para fornecer indicadores gerais de risco de forma contínua e automatizada.
- Disponibilidade insuficiente de informações para analisar investimentos em um segundo nível.
- O fato de a Previc lidar com informações complexas e não padronizadas dificulta a análise e estabelecimento de procedimentos definidos e formalizados para a fiscalização de investimentos estruturados.
- Complexidade de agregar em um único indicador de risco informações tão diversas e não correspondentes, algumas com certo grau de subjetividade.

3.2.3 Efeitos

193. O achado verificado pela Equipe de Auditoria gera os seguintes efeitos:

- Aumento do risco sobre investimentos não fiscalizados.
- Possível descumprimento da Política de Investimentos pelas EFPC sem a devida sanção.
- Riscos gerais existentes no sistema de previdência complementar não estão completamente mapeados. A visão segregada do sistema dificulta o planejamento das ações.

3.2.4 Conclusão

194. Considerando todo o exposto, pode-se afirmar, em resposta à questão e à primeira subquestão de auditoria, que na fiscalização exercida pela Previc existem oportunidades de melhorias em relação ao alcance dos investimentos em 2º nível em diante. Ademais, não existe monitoramento contínuo sobre o cumprimento da Política de Investimentos de cada EFPC.

195. O processo de fiscalização deve se adequar para alcançar investimentos estruturados, pois, apesar de avanços em relação a indicadores que abrangem aspectos financeiros, contábeis, de liquidez e atuariais do fundo de pensão de forma sistêmica, a fiscalização deve se aperfeiçoar para entrar no nível analítico do investimento, ainda que por amostragem ou de outra forma. Isso ocorre em virtude de os sistemas atuais em utilização pela Previc não serem adaptados para ter uma visão de 2º nível em diante do investimento, em que se inclui os investimentos estruturados, apesar dos avanços em relação ao segmento de investimentos em fundos Multimercados. As diretrizes internacionais indicam a necessidade de abordar investimentos estruturados.

196. Portanto, revela-se que a entidade supervisora não está adaptada para atender às orientações internacionais, com especial destaque às seguintes diretrizes: a) o Supervisor deve entender onde as EFPC estão investindo e os riscos característicos de investimentos alternativos; b) as autoridades devem colher dados específicos de investimentos alternativos; c) a supervisão nesses investimentos deve ser baseada em análises de risco; e d) pode ser benéfico que o monitoramento (*off-site inspections*) do supervisor seja adaptado para que sejam fornecidas informações e análises do nível dos investimentos alternativos e dos procedimentos de análise de risco aplicados pelos fundos de pensão.

197. No que se refere à avaliação do cumprimento de políticas pelas EFPC na alocação de seus investimentos, verificou-se que a Previc não monitora continuamente tais atividades. De fato, não há fiscalização contínua sobre o cumprimento da Política de Investimentos das EFPC.

198. Em relação à fiscalização e monitoramento de risco das EFPC, observou-se que a Previc não possui um indicador geral de risco das entidades, de modo que não é possível ter uma visão geral do sistema e comparar as entidades para focar nas de maior risco geral. Logo, a Previc possui uma visão segregada do sistema, prejudicando suas ações.

199. Destarte, propõe-se recomendar à Previc que desenvolva metodologias que sejam capazes de avaliar o risco geral e/ou relativo de todas as EFPC (*rating*), de acordo com normativos internos e critérios internacionais. Propõe-se também recomendar que a autarquia estabeleça procedimentos formalizados para que avalie de forma específica investimentos de maior risco de maneira individualizada, de acordo com as melhores práticas internacionais. Por fim, propõe-se recomendar que a Previc avalie continuamente o cumprimento da Política de Investimentos por parte das EFPC.

3.2.5 Encaminhamento

200. Tendo em vista o desenvolvido nas seções anteriores e objetivando tratar as causas das situações encontradas, propõe-se o seguinte:

- Recomendar à Previc, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que desenvolva metodologias que sejam capazes de avaliar o risco geral e/ou relativo de todas as EFPC, podendo utilizar para tanto, indicador geral de risco, de *rating* ou outras técnicas de monitoramento para classificação das EFPC, em consonância com as melhores práticas internacionais exaradas no IOPS WP 14 e no IOPS WP 29, com o Regimento Interno e com a Portaria 585/2020 (art. 11);
- Recomendar à Previc, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, na análise de investimentos das EFPC, estabeleça procedimentos formalizados para que avalie de forma específica investimentos de maior risco de maneira individualizada, em conformidade com as boas práticas internacionais exaradas em “IOPS-Good Practices on Pension Funds’ Use of Alternative Investments and Derivatives” e em “IOPS - Guidelines for the Supervisory Assessment of Pension Funds”;
- Recomendar à Previc, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que implemente sistema que avalie rotineiramente o cumprimento da Política de Investimentos das EFPC, em conformidade com o art. 75, II, c, do Regimento Interno da Previc e as práticas internacionais refletidas nas “Guidelines on PEPP supervisory reporting” da EIOPA.

4. Gerenciamento de Riscos e Estruturação de Processos

201. O presente capítulo tem por objetivo responder à segunda questão de auditoria, bem como às suas subquestões, conforme exposto a seguir:

- **Questão de auditoria 2:** Os processos de trabalho relativos à normatização e à fiscalização estão mapeados e formalizados?
 - O Gerenciamento de Riscos da Previc é adequado e suficiente de acordo com as melhores práticas?
 - A análise da Governança das EFPC realizada pela Previc baseia-se em métricas e critérios objetivos?
 - Existem mecanismos formais de comunicação e de feedback em decorrência das ações fiscalizatórias da Previc?

202. Dessa forma, o capítulo trata principalmente da estruturação dos principais processos da Previc e de como a entidade implementa o gerenciamento de seus riscos internos. Também são abordados aspectos referentes especificamente à análise de governança das EFPC efetuada pela Previc e à maneira como a Previc fornece *feedback*/relatórios às EFPC em consequência de fiscalizações.

4.1 Deficiências nos processos de trabalho e no gerenciamento de riscos internos

203. Após a realização dos trabalhos de auditoria, foi possível averiguar que os principais processos finalísticos da Previc não estão mapeados e/ou normatizados. Além disso, a Gestão de Riscos existente é deficiente na identificação, avaliação e tratamento dos riscos.

204. Ademais, foi constatado que a avaliação de governança das EFPC, efetuada no âmbito da Supervisão Permanente, possui certo grau de subjetividade, sem parâmetros sistematizados e dependente sobremaneira do julgamento profissional do auditor. Por fim, verificou-se que, notadamente na Supervisão Permanente, é oportuno que a Previc forneça *feedback* de forma normatizada e formal às EFPC, para que estas possam balizar sua atuação.

4.1.1 Situação encontrada, Critérios e Evidências Mapeamento de Processos e Gestão de Riscos

205. Foi verificado ao longo da auditoria que a maior parte dos processos de trabalho da Previc ainda não estão mapeados. A título de exemplo, a Previc lista 79 processos na entidade. Desses, 49 ainda não possuem nenhum tipo de mapeamento; 14 possuem mapeamento, mas provavelmente necessitam de alguma atualização; e apenas 16 processos estão completamente mapeados (peça 29).

206. Analisando-se os processos que integram o escopo dessa auditoria (fiscalização, monitoramento e normatização), percebe-se que apenas seis processos estão totalmente mapeados, seis processos estão mapeados, mas necessitando de atualização e 24 processos ainda não apresentam qualquer mapeamento (peça 29).

207. Com relação a esses processos, dois chamaram mais a atenção. Após reunião com representantes da DINOR, foi constatado que a área não possui um processo estruturado de identificação de oportunidades regulatórias nem de avaliação dos impactos e resultados de regulações realizadas. Em resposta ao Ofício de Requisição 01, a Previc informa que não possui um registro sistematizado de situações vivenciadas/observadas para gerarem subsídios de oportunidades de regulação.

208. Corroborando essa percepção, percebe-se que na cadeia “Diretrizes Técnicas e Normativas”, os processos “1.3 Identificar necessidades de normatização” e “2.3 Monitorar ambiente regulatório” não estão mapeados. Seria aconselhável que a Previc tivesse um processo estabelecido e formal para identificar oportunidades de regulação, bem como a posterior avaliação da efetividade e dos impactos das normas editadas.

209. Segundo os “15 Princípios para Regulação dos Sistemas de Previdência Fechada (OCDE)”, “*uma estrutura regulatória adequada para os fundos privados de pensão deve ser implementada de forma flexível, dinâmica e abrangente*”. Nesse sentido, os princípios ainda ditam que a “*regulação deve ser dinâmica e evoluir juntamente com o setor. Finalmente, a regulação deve ser equilibrada e deve evitar criar distorções desnecessárias que impeçam o funcionamento adequado da previdência complementar*”.

210. No que diz respeito à avaliação do resultado regulatório, ressalte-se que o Decreto nº 10.411/2020 exigiu a elaboração da Avaliação do Resultado Regulatório (ARR) para as autarquias (caso da Previc). Até o momento, a Previc não publicou seu primeiro ARR, mas deverá fazê-lo até o final de 2022 conforme

disposto no Decreto. De qualquer forma, quando elaborar o ARR, a Previc deverá fazer tal avaliação apenas para as normas por ela mesmo emitidas, como as Instruções Normativas, por exemplo.

211. Assim, embora não seja exigível na legislação, seria oportuno que a Previc avaliasse a atividade regulatória (resultados e impactos) do setor fechado de previdência complementar como um todo, ainda que as normas tenham sido emitidas por outro órgão. Assim, tal processo ajudaria a Previc na proposição de possíveis alterações aos órgãos competentes como o CNPC.

212. Com relação a manuais procedimentais/operacionais, observou-se que somente alguns dos processos e/ou atividades possuem manuais na Previc. Os “Manuais Práticos” e os “Manuais de Procedimentos”, bem como os Manuais de Indicadores do Monitoramento, aparentam ser boas práticas de gestão, com detalhamento e diretrizes bem elaboradas. Os manuais da Diretoria de Licenciamento (DILIC) são detalhados e instrutivos. Como sugestão, pode-se avaliar a inclusão de um processo de atualização periódico dos manuais (peças 33 e 34).

213. Tal situação configura risco operacional para a Previc, uma vez que os processos podem não ser executados de forma padronizada e de acordo com o desejado, dificultando o atingimento de seus objetivos estratégicos. Além disso, a Gestão de Riscos da entidade fica prejudicada, uma vez que sem se conhecer o processo em detalhes, a identificação de riscos se torna mais difícil.

214. Nessa linha, o Planejamento Estratégico da Previc 2021-2023 (peça 24) prevê o Objetivo Específico G1 de “Aumentar a eficiência organizacional”, cujo escopo abrange “*avançar na modernização dos processos de trabalho da Previc*” e “*Promover maior integração entre os processos da Previc*”.

215. Ainda nessa seara, foi constatado que a Gestão de Riscos internos da Previc é incipiente e insuficiente. Dos 36 processos relacionados com o escopo da auditoria (a maior parte finalísticos, ressalte-se), apenas cinco estão contemplados na análise da Gestão de Riscos da entidade, quais sejam: 2.1 Elaborar e propor instrumentos regulatórios; 5.2.1 Planejar ações fiscais; 5.2.2 Executar ações fiscais; 15.4.2 Gerir a segurança da informação em suporte digital; e 15.5 Desenvolver e dar manutenção em sistemas (peça 30).

216. De modo geral, a Gestão de Riscos ainda precisa evoluir para poder atingir seus objetivos, de melhorar continuamente os processos de trabalho, com melhor alocação dos recursos e consequente cumprimento da missão institucional da entidade (art. 2º da Política de Gestão de Riscos da Previc).

217. Em suma, observa-se o seguinte: 1. Há falha na identificação de riscos, com riscos potenciais não identificados; 2. A análise “probabilidade x impacto” indica dar maior peso aos pontos positivos e relevar os negativos, prejudicando a avaliação do risco real; e 3. Os controles, em muitos casos, ou são inexistentes ou são insuficientes para tratar adequadamente os riscos reais. Tais fatos representam desrespeito à “Metodologia de Gestão de Riscos e Controles Internos da Previc” (peça 31), itens 7.1.1 a 7.1.4, 8.2 e 8.4.1.

218. À guisa de exemplo, no Processo “Executar Ações Fiscais”, foi indicada a existência de controles manuais para o evento de risco “Erro base de dados”. Esses controles manuais foram considerados suficientes e satisfatórios, no entanto o *rating* do risco pode não refletir o risco real e este acaba por não receber o tratamento adequado (peça 30).

219. Nesse mesmo processo, o evento de risco “Prescrição da autuação” considera controles ativos que ainda não foram validados em sua eficácia, como a “verificação periódica de todas as operações das EFPC”. Sabe-se que, na prática, essa verificação não ocorre, de modo que novamente o *rating* do risco não reflete o risco real e este acaba por não receber o tratamento adequado (peça 30).

220. Outro exemplo ocorre no evento de risco “EFPC não disponibiliza informações”. A probabilidade foi considerada “baixíssima”, com a justificativa de nunca ter havido caso real de a Previc precisar autuar alguma EFPC inadimplente na entrega de informações (peça 30).

221. Contudo, conforme o Acórdão 9.955/2021-TCU-Segunda Câmara (Relator: Raimundo Carreiro), as contas de um dirigente da Previc foram julgadas regulares com ressalvas, diante da falha apontada de “9.2.1. recorrência de atrasos e de inadimplências no envio de informações contábeis, atuariais e de investimentos pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), sem a aplicação das medidas sancionatórias”. Percebe-se, novamente, que o *rating* de risco não reflete a realidade, atribuindo probabilidade baixa para evento que já se manifestou algumas vezes, o que prejudica a avaliação e

tratamento dos riscos reais.

222. Por fim, também chama a atenção, no Processo “Planejar Ações Fiscais”, o evento de risco “EFPC de alto/médio risco não identificada”. Foi considerado um evento de risco de baixo impacto e baixa probabilidade, resultando em um *rating* de risco baixo, o que não demanda nenhum tipo de tratamento. Contudo, em se analisando as justificativas, conclui-se que o *rating* não reflete a realidade (peça 30).

223. Os controles ativos nesse evento de risco consistem em: revisões hierárquicas, Manual de Supervisão Permanente de 2018, reuniões com as equipes e capacitações periódicas dos auditores. Está consignado ainda que os “*controles ativos conseguem identificar e bloquear os casos de julgamento equivocado dos critérios de risco da EFPC, apesar de dependerem em grande parte do conhecimento dos AFRFB envolvidos*” (grifo nosso). A probabilidade seria baixa por haver “*grande conhecimento dos servidores que avaliam o risco das EFPC*”, sem registro de ocorrências e o impacto seria baixo uma vez que “*eventuais danos ainda são reparáveis, pois eles serão identificados nas próximas revisões dos riscos das EFPC*” (peça 30).

224. Nota-se que os controles existentes se baseiam essencialmente no conhecimento e subjetividade dos auditores. Considerando ainda que a avaliação de governança não é realizada com base em parâmetros e diretrizes claros, como se demonstrará mais à frente, a realidade é que o processo não possui controles robustos. O impacto de não se identificar uma EFPC de alto/médio risco também seria maior do que o avaliado pela Previc, pois poderia ocasionar prejuízos irreversíveis às EFPC se não detectados tempestivamente. Logo, o *rating* de risco não representa adequadamente a realidade dos riscos envolvidos também nesse processo.

225. Destarte, pode-se concluir que a Previc não está aderente a alguns critérios normativos. Nesse sentido, a Política de Gestão de Riscos da Previc (peça 32) estabelece que a gestão de riscos da entidade deve ser realizada de forma “sistemática, estruturada e oportuna”, estabelecendo “procedimentos de controles internos proporcionais ao risco” e utilizando “mapeamento de riscos” como apoio à tomada de decisão (art. 4º, I, II e IV).

226. Na mesma linha, dispõe a Instrução Normativa Conjunta MP-CGU 1/2016 que (grifo nosso):

- Art. 3º Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal **deverão implementar, manter, monitorar e revisar os controles internos da gestão, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos** que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público [...]
- § 1º **Os controles internos da gestão, independentemente do porte da organização, devem ser efetivos e consistentes com a natureza, complexidade e risco das operações realizadas.**
- § 3º Os componentes dos controles internos da gestão e do gerenciamento de riscos **aplicam-se a todos os níveis, unidades e dependências do órgão** ou da entidade pública.
- Art. 5º **Os controles internos da gestão não devem ser implementados de forma circunstancial, mas como uma série de ações que permeiam as atividades da organização.** Essas ações se dão em todas as operações da organização de modo contínuo, inerentes à maneira pela qual o gestor administra a organização.
- Art. 13. Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal **deverão implementar, manter, monitorar e revisar o processo de gestão de riscos, compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos**, observadas as diretrizes estabelecidas nesta Instrução Normativa.

227. A experiência internacional aponta no mesmo sentido. Segundo o Guia “*IOPS Good Practices on Governance of Pension Supervisory Authorities*”, “*O sistema de controles internos da entidade supervisora deve cobrir todas as atividades, programas operacionais e responsabilidades, permitindo que irregularidades ou fraquezas detectadas sejam prontamente e eficientemente corrigidas*” (tradução livre). O Guia ainda consigna que “*o sistema de controles internos, incluindo políticas, procedimentos e atividades deve ser cuidadosamente planejado, bem desenhado e ser claramente documentado e eficientemente comunicado em toda a entidade*” (tradução livre).

228. Para colher evidências e embasar suas análises, a Equipe de Auditoria enviou Ofícios de Requisição (peças 4 e 11) solicitando: a) Mapeamento de Riscos da Previc, com identificação e descrição dos respectivos controles internos; b) Relatórios de Auditoria Interna da Previc, a partir de 2017; c) Mapeamento dos processos de trabalho da Previc, incluindo, para cada processo de trabalho: fluxogramas e

respectivos descritivos, sistemas utilizados, normativos que o respaldam; e d) Manuais Operacionais dos processos da entidade.

229. Em resposta, a Previc enviou os Relatórios de Auditoria Interna (peça 35), planilhas de mapeamento dos processos (peça 29) e de gerenciamento de riscos (peça 30), bem como todos os manuais operacionais da entidade (peças 33 e 34). Além disso, foram colhidas percepções ao longo das reuniões com os dirigentes e servidores da entidade. Dessa forma, as constatações expostas estão baseadas nas evidências coletadas.

Avaliação de Governança das EFPC

230. O escopo do presente trabalho abrangeu a avaliação de governança das EFPC realizada pela Previc. Para tanto, foram revisados o Manual de Avaliação de Governança, a Matriz de Governança bem como apontamentos pré-existentes da auditoria interna em relação a essa questão, além de reuniões abrangendo a questão.

231. Assim, a auditoria interna da Previc concluiu pela ausência de critérios objetivos na avaliação de governança das EFPC, uma vez que as notas atribuídas pelas equipes de fiscalização “*para cada entidade podem sofrer influência da experiência pessoal e da subjetividade da avaliação individual de cada equipe. Tal situação pode proporcionar distorções significativas na elaboração de Matriz de Risco*” (peça 35, p. 196). Diante de tal situação a auditoria interna expediu a seguinte recomendação:

Recomendação 6: Que a CGFD implemente critérios objetivos a serem observados pelas Equipes Fiscais e ER para a definição de governança. Não acatado pela unidade.

232. Ocorre, no entanto, que a referida recomendação não foi acatada pela entidade. Questionada em entrevistas a razão do não endereçamento dessa recomendação, foi informado que a Previc entende que a avaliação de governança envolve necessariamente julgamentos subjetivos do auditor, pois não é possível metrificá-la de maneira objetiva todos os aspectos a serem avaliados. Foi informado, apesar disso, que o presente manual se encontra em fase de atualização e que se estuda a possibilidade de sistematizar melhor a avaliação.

233. Em procedimentos de auditoria por meio da técnica de revisão analítica no Manual de Governança dessa Unidade Jurisdicionada, observou-se que esse Manual estabelece “procedimentos de auditoria”. O referido manual contempla, em síntese, os seguintes procedimentos: a) estrutura organizacional; b) informação e comunicação; c) processo decisório (onde inclui-se tomada de decisão e concentração de poder); d) conflitos de interesse; e) relacionamento com patrocinadores; f) gestão de riscos e governança (risco atuarial, risco de crédito, risco de imagem, risco de liquidez, risco de mercado, risco de terceirização, risco legal, risco operacional); g) política de capacitação; h) política de educação previdenciária; i) acompanhamento e monitoramento de investimentos; j) prestação de informações à Unidade de Inteligência financeira (do ministério da economia). Em cada um desses procedimentos, há detalhamento do que o auditor deve considerar em sua avaliação.

234. Ocorre que, ainda que em alguns aspectos não seja possível serem avaliados de maneira objetiva, observou-se que o Manual não especifica de maneira sistematizada componentes, elementos e itens a serem considerados na avaliação do auditor, bem como não especifica gradações ou escalabilidade para ponderar a avaliação. Apesar disso, os aspectos exemplificativos referidos pelo Manual direcionam a avaliação do auditor.

235. Em outras palavras, o Manual de Avaliação da Governança apresenta quesitos a serem verificados, mas ainda sem parametrização de notas e critérios. O fato de não ser possível tornar objetiva a avaliação de todos os aspectos não impossibilita, no entanto, a especificação de componentes, elementos e itens a serem avaliados conforme gradações ou escalabilidade pré-definidos. Além disso, não foram encontradas medidas que reduzam o efeito da subjetividade e da avaliação pessoal da equipe de fiscalização, conforme ponderado pela Auditoria Interna.

236. Registra-se, porém, que na ocasião dos Comentários dos Gestores a este relatório, demonstrou-se que tais previsões já foram incorporadas no novo Manual de Governança que ainda se encontra em elaboração. Uma vez que ainda não está finalizado, optou-se por manter a proposta de encaminhamento que será adiante exposta.

237. Além disso, na análise da Matriz de Risco, que incorpora fatores de governança, percebe-se que estes não estão concatenados com sistemas de Monitoramento ou de Supervisão Permanente (pelo menos até a escrita do presente relatório). Ocorre que a Planilha ainda é simples, pois não discrimina pormenorizadamente os aspectos avaliados, as razões pelas quais foram atribuídas as notas e os critérios observados pela equipe. Além disso, a Matriz ainda não incorpora indicadores econômico-financeiros das entidades, estando estrita à avaliação de governança, apesar dessa previsão. Por fim, são atribuídas notas às Entidades para elaboração da Matriz, carecendo, no entanto, de estudos mais detalhados.

238. Seria ideal a concatenação dessa avaliação em sistema informatizado adequado, conforme novo Manual que está sendo atualizado pela Previc, que detalhasse de maneira mais aprofundada a assunção das notas atribuídas. Os problemas em relação à área de Tecnologia de Informação da entidade estarão descritos em tópico específico deste Relatório.

239. A revisão do Manual de Governança incorporando componentes, elementos e itens na avaliação do fiscalizador, além de estabelecer graduações na avaliação de cada um desses aspectos, poderá contribuir para que se alcance objetivos traçados no Plano de Ação Estratégico da Previc 2021 (peça 25), especialmente os seguintes:

CGMO

P8.A2 - Aperfeiçoar o processo de monitoramento dos riscos relevantes e do desempenho das EFPC e respectivos planos de benefícios com foco em prospecção e estudos.

(...)

10% - Elaborar indicador para qualificar a governança das EFPC.

baseado em risk score.

Aperfeiçoar o processo de monitoramento dos riscos relevantes e do desempenho das EFPC e respectivos planos de benefícios com foco em prospecção e estudos.

Difis

S1.A1 – Implementar a metodologia de avaliação de riscos e controles das EFPC e planos de benefícios.

(...)

50% - Revisão do Manual de Governança.

Difis

S2.A4 Aperfeiçoar sistema de indicadores para o monitoramento das operações das entidades

(...)

30% - Implementar sistema de avaliação (metodologia) com base em indicadores para atribuição de nota quantitativa (rating) a cada EFPC.

240. Dessa maneira, para que seja viável a implementação de sistema de *rating*, bem como a elaboração de indicadores que possam mensurar de forma mais padronizada a governança de cada EFPC, ainda que não seja possível eliminar fatores subjetivos nessa avaliação, revela-se oportuno que seja recomendado à Previc que a avaliação e governança das EFPC seja segmentada de maneira padronizada em componentes, elementos e itens, bem como que haja graduações na avaliação de cada item, de modo a propiciar escalabilidade na avaliação de cada EFPC, em conformidade com o Planejamento Estratégico da Previc.

241. Apesar de ter sido demonstrado a incorporação desses fatores na ocasião dos comentários dos gestores a este relatório, mantém-se a proposta com objetivo de acompanhamento da implementação final de tais melhorias.

Feedback da Previc às EFPC

242. A fim de verificar a aderência dos procedimentos da Previc em relação aos padrões internacionais, foi questionado a essa entidade supervisora de que forma ela fornece *feedback* às EFPC em relação a seus achados e recomendações, ocasião em que a Previc se manifestou da seguinte maneira (peça 36):

a PREVIC, durante seu processo de supervisão, em especial nos procedimentos de Supervisão Permanente e Acompanhamento Especial, mantém contato próximo com as entidades fiscalizadas, através de reuniões com as diversas instâncias de governança das entidades (Conselho Deliberativo, Conselho Fiscal, Diretoria Executiva e várias áreas técnicas). Os riscos identificados pelas equipes de fiscalização são expostos à alta governança ao longo de todo o ano para que as entidades possam agir tempestivamente.

Além disso, é importante destacar que está prevista, no âmbito dos Objetivos Estratégicos específicos da Supervisão para o Planejamento Estratégico da PREVIC 2021 - 2023, a comunicação formal às ESI, de acordo com o ciclo de supervisão, dos apontamentos identificados durante os trabalhos de supervisão permanente.

243. Além disso, foi informado que são encaminhados ofícios às EFPC contendo apontamentos da Supervisão Permanente. No entanto, apesar de estar previsto a instituição de comunicação formal às ESI (Entidades Sistemáticamente Importantes) em seu Planejamento Estratégico, não foi identificada regulamentação formal em vigor nem mapa de processos instituído que especifique procedimentos padrões a serem seguidos pela entidade, revelando, dessa forma, que a comunicação não está normatizada. Também não foram encontrados procedimentos ou diretrizes para produção de relatório formal, o que não está de acordo com os padrões internacionais, conforme será detalhado adiante.

244. Apesar disso, durante a reunião sobre os sistemas de Tecnologia de Informação da entidade, foi informado que o sistema Virtus, sistema utilizado para a Supervisão Permanente, está sendo planejado para a geração de relatórios às EFPC com os achados e recomendações, o que atenderia às exigências internacionais. Novamente, esse é outro ponto em que os sistemas poderiam ser adaptados para melhor atender às necessidades institucionais da entidade supervisora.

245. Dessa maneira, transcreve-se a seguir os padrões internacionais em relação a procedimentos de *feedback* pela entidade supervisora ao setor de fundos de pensão. Destaca-se que a Previc é membro do *International Organisation of Pension Supervisors* (IOPS), cujas normas servem de diretrizes para serem seguidas por seus membros.

Documento: IOPS *Guidelines for the Supervisory Assessment of Pension Funds*

Durante, ou pelo menos no final da inspeção, o Supervisor (no caso, a Previc) deve discutir os achados com o fundo de pensão e deve prestar a adequada atenção às suas ponderações. **Um relatório escrito, incluindo achados e recomendações da avaliação da “supervisão permanente” (*in-depth evaluation*) deve ser produzido onde apropriado, incluindo as ações futuras no caso de as recomendações não forem seguidas. Deve ser garantida à diretoria do fundo de pensão a oportunidade de responder ao relatório escrito em relação aos achados da autoridade supervisora.** (tradução livre)

Documento: IOPS *Principles of Private Pension Supervision*

A autoridade supervisora deve comunicar sua abordagem baseada em risco ao setor de fundos de pensão, explicando o que é esperado deles – particularmente em relação à gestão de risco – via notas de orientações e possivelmente fornecendo treinamento (Tradução livre).

(...)

A autoridade supervisora deve conduzir suas operações de maneira transparente. A autoridade supervisora deve adotar processos claros, transparentes e consistentes. As regras e procedimentos da autoridade supervisora, e suas respectivas atualizações, devem ser publicadas. Deve haver publicação periódica de relatório, pelo menos uma vez ao ano.

246. Portanto, verifica-se que as orientações da organização internacional da qual a Previc é membro (IOPS) traçam como diretriz a produção de relatório que inclua achados e recomendações na Supervisão Permanente, incluindo possíveis ações futuras no caso de as recomendações não serem seguidas. Além disso, deve ser garantida à diretoria do fundo de pensão a oportunidade de responder ao relatório escrito em relação aos achados da autoridade supervisora.

247. Registra-se, porém, que na ocasião dos Comentários dos Gestores a este relatório, demonstrou-se que a Previc já está incorporando essa previsão em seus processos de trabalho, aparentemente de maneira bem concatenada e aprofundada. No entanto, como ainda está em processo de incorporação e não houve oportunidade de melhor avaliação por esta equipe, optou-se por manter a recomendação que será adiante exposta.

4.1.2 Causas

248. As causas identificadas para o achado foram as seguintes:

- Ausência de revisão dos processos de trabalho existentes.

- Insuficiência operacional de pessoal para a realização da gestão de riscos e mapeamento de processos.
- Ausência de critério normativo acerca da necessidade de se fornecer feedback formal e tempestivo para as EFPC objeto de fiscalização pode ser uma causa de a Previc não se sentir “obrigada a fazer” tal procedimento.

4.1.3 Efeitos

249. O achado verificado pela Equipe de Auditoria gera os seguintes efeitos:

- Processos de trabalho podem carecer de eficiência e eficácia, em decorrência da ausência de formalização (mapeamento) e gerenciamento de riscos efetivo.
- Risco operacional não está devidamente tratado e outros riscos também podem não ser identificados, avaliados e tratados adequadamente, ocasionando maior probabilidade de os riscos concretizarem sem os controles adequados.
- Ausência de padronização nas fiscalizações efetuadas, necessitando de maior formalização dos processos de trabalho
- Ausência de padronização na avaliação de governança das EFPC, uma vez que há dependência excessiva do julgamento profissional do auditor que estiver realizando o trabalho.
- As EFPC acabam ficando, em alguns casos, sem orientação e diretrizes da Previc sobre como agir em determinadas situações de modo a melhor cumprir as exigências legais.

4.1.4 Conclusão

250. Considerando todo o exposto, pode-se afirmar, em resposta à questão e às subquestões de auditoria, que os processos de trabalho relativos à normatização e à fiscalização da Previc não estão mapeados e formalizados, de maneira geral. O Gerenciamento de Riscos se mostrou insuficiente para atender aos objetivos estratégicos da entidade.

251. Ademais, a análise de governança das EFPC realizada pela Previc não se baseia em métricas e critérios objetivos. Por fim, não foram identificados mecanismos formais de comunicação e de *feedback* em decorrência das fiscalizações da Previc.

252. Observou-se, em suma, que a maior parte dos processos relativos à normatização e fiscalização não estão mapeados ou possuem uma gestão de riscos. De fato, no tocante à gestão de riscos, detectou-se o seguinte: 1. Há falha na identificação de riscos, com riscos potenciais não identificados; 2. A análise “probabilidade x impacto” indica dar maior peso aos pontos positivos e relevar os negativos, prejudicando a avaliação do risco real; e 3. Os controles, em muitos casos, ou são inexistentes ou são insuficientes para tratar adequadamente os riscos reais. Tais fatos representam desrespeito à “Metodologia de Gestão de Riscos e Controles Internos da Previc” (peça 31).

253. Especificamente quanto aos processos da DINOR, verificou-se que a área não possui um processo estruturado de identificação de oportunidades regulatórias nem de avaliação dos impactos e resultados de regulações realizadas. Corroborando essa percepção, percebe-se que na cadeia “Diretrizes Técnicas e Normativas”, os processos “1.3 Identificar necessidades de normatização” e “2.3 Monitorar ambiente regulatório” não estão mapeados.

254. No que se refere à avaliação de governança realizada pela Previc nas EFPC, observou-se como oportuno que essa avaliação seja segmentada de maneira padronizada em componentes, elementos e itens, bem como que haja gradações na avaliação de cada item, de modo a propiciar escalabilidade na avaliação de cada EFPC. Reitere-se que a própria auditoria interna da Previc já ponderou que as notas atribuídas pelas equipes de fiscalização para cada entidade podem sofrer influência da experiência pessoal e da subjetividade da avaliação individual de cada equipe.

255. Em relação ao processo de *feedback* da Previc às EFPC, observou-se que não foi identificada regulamentação formal em vigor nem mapa de processos instituído que especifique procedimentos padrões a serem seguidos pela entidade.

256. A ausência de mecanismos formais de comunicação e de feedback em decorrência das fiscalizações da Previc não estão aderentes às orientações da organização internacional da qual a Previc é membro (IOPS), que traça como diretriz a produção de relatório que inclua achados e recomendações na Supervisão Permanente, incluindo possíveis ações futuras no caso de as recomendações não serem seguidas. Além disso, deve ser garantida à diretoria do Fundo de Pensão a oportunidade de responder ao relatório escrito em relação aos achados da autoridade supervisora.

257. Assim, propõe-se uma série de encaminhamentos para a Previc. Primeiramente, propõe-se determinar à entidade que implemente a Gestão de Riscos de acordo com seus normativos internos (eficiente, sistemática, estruturada e oportuna), com mapeamento de processos.

258. Ato contínuo, propõe-se recomendar, em conformidade com o Planejamento Estratégico e critérios internacionais, que: 1. a avaliação e governança das EFPC seja segmentada de maneira padronizada em componentes, elementos e itens, bem como que haja gradações na avaliação de cada item, de modo a propiciar escalabilidade na avaliação de cada EFPC; 2. a Previc forneça *feedback* formal e tempestivo de suas ações fiscalizatórias às EFPC fiscalizadas; e 3. a Previc implemente um processo sistematizado de avaliação e monitoramento da ação regulatória do setor, bem como da geração de insumos para oportunidades regulatórias. Propõe-se também dar ciência à Previc que a não elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) em 2022 representará desrespeito ao Decreto nº 10.411/2020.

4.1.5 Encaminhamento

259. Tendo em vista o desenvolvido nas seções anteriores e objetivando tratar as causas das situações encontradas, propõe-se o seguinte:

- Determinar à Previc, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que implemente a Gestão de Riscos eficiente, sistemática, estruturada e oportuna, com mapeamento e manualização de seus principais processos finalísticos e de apoio, em conformidade com a sua Política de Gestão de Riscos da Previc (arts. 2º e 4º), com a Metodologia de Gestão de Riscos e Controles Internos da Previc e com seu Planejamento Estratégico 2021-2023 (item G1) medida esta cujo cumprimento será verificado pelo TCU em 360 dias a contar do Acórdão;
- Dar ciência à Previc, com fundamento no art. 9º, II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a não elaboração da Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) em 2022 representará desrespeito ao Decreto nº 10.411/2020;
- Recomendar à Previc, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que a avaliação e governança das EFPC seja segmentada de maneira padronizada em componentes, elementos e itens, bem como que haja gradações na avaliação de cada item, de modo a propiciar escalabilidade na avaliação de cada EFPC, em conformidade com o Plano de Ação Estratégico 2021 da Previc (itens P8.A2, S1.A1 e S2.A4);
- Recomendar à Previc, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que forneça *feedback* formal e tempestivo de suas ações fiscalizatórias às EFPC fiscalizadas, encaminhando às EFPC relatórios escritos contendo achados e recomendações, especialmente na supervisão permanente, em linha com as melhores práticas exaradas em “IOPS *Guidelines for the Supervisory Assessment of Pension Funds*” e em “IOPS *Principles of Private Pension Supervision*”;
- Recomendar à Previc, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que implemente um processo sistematizado de avaliação e monitoramento da ação regulatória no setor de previdência complementar fechada, bem como da geração de insumos para oportunidades regulatórias, em conformidade com os “15 Princípios para Regulação dos Sistemas de Previdência Privada Fechada (IOPS/OCDE)”.

5. Tecnologia da Informação

260. Este capítulo aborda um dos pontos-chave da Previc, considerando que a área de Tecnologia de Informação revela-se como um pilar nas atribuições de supervisão da referida autarquia, além de ser a causa das principais constatações deste relatório, uma vez que a ausência de sistemas bem estruturados leva a processos manuais, empíricos e artesanais, frequentemente carecendo de formalização e de normatização. O

capítulo busca responder à questão de auditoria 3 (As soluções de TI atendem às necessidades estratégicas e operacionais da Previc?).

261. Nesse sentido, detalhar-se-á os sistemas em utilização pela Previc, passando pelo histórico e evolução recente desses sistemas, bem como os principais desafios e gargalos ainda persistentes em relação à área de Tecnologia da Informação dessa autarquia, e, por derradeiro, abordar-se-á a problemática de pessoal e de insuficiência de infraestrutura computacional.

5.1 Insuficiência de soluções de TI necessárias para que a Previc exerça suas competências de forma tempestiva e integral

262. Foi encontrado que: a) os sistemas de TI da Previc não estão adaptados para atender aos objetivos do Monitoramento e da Supervisão Permanente; b) é possível verificar insuficiência de pessoal qualificado e de infraestrutura para atendimento das demandas de TI; c) há compartilhamento falho com outros órgãos para recepção de dados/sistemas.

5.1.1 Situação encontrada, Critérios e Evidências

263. Os sistemas de TI da Previc e o método de trabalho da autarquia vem passando por reestruturação e evolução ao longo dos últimos anos, especialmente após a operação *Greenfield*, pois foi estruturada área de monitoramento, mudando o foco de uma supervisão punitiva-reativa, para uma supervisão gerencial-preventiva, o que é positivo e atende às diretrizes internacionais, conforme será disposto mais à frente.

264. No entanto, é possível verificar oportunidades de melhoria, em especial no que concerne à incorporação de análise econômico-financeira no monitoramento, que deve ser sustentada por sistemas que apoiem a análise por meio de soluções tecnológicas que incorporem conceitos de inteligência computacional, como *Business Intelligence* (B.I), *big data*, computação nas nuvens e *deep learning*.

265. Por enquanto, apesar dos avanços em relação às áreas de coleta e recepção de dados, carece de maior reestruturação o suporte analítico dos sistemas de TI em utilização, conforme será mais bem detalhado nos próximos tópicos.

Sistemas de TI não estão adaptados para atender aos objetivos do Monitoramento e da Supervisão Permanente

a) Histórico de problemas e evolução em relação aos sistemas da Previc;

266. Antes de adentrar em relação aos problemas ainda presentes dos sistemas de TI utilizados pela Previc, considera-se necessário trazer histórico recente em relação a sua reestruturação após a ocorrência de fraudes no setor de Fundos de Pensão. Nesse sentido, é importante contextualizar que a área de Monitoramento é nova, sendo instituída nos últimos anos, com o objetivo de acompanhar as EFPC e Planos de Benefícios de maneira mais geral, abordando aspectos de governança e, recentemente, incorporando aspectos relacionados a indicadores econômico-financeiros. Até então, o foco da Previc era mais direcionado à Supervisão Permanente e às Entidades Sistemicamente Importantes, o que não cobria, no entanto, todo o sistema.

267. Assim, em 2018, a auditoria interna fez diversos apontamentos relacionados a procedimentos artesanais de coleta e de análise e não automatizados principalmente em relação à área de Monitoramento. Nesse sentido, transcreve-se trechos do Relatório da Auditoria Interna a seguir. Chama a atenção o fato de, àquela altura, o setor de Monitoramento não se considerar responsável pelo acompanhamento e análise das Demonstrações Financeiras das EFPC, o que reforça sua abordagem focada à época tão somente em governança (peça 35, p. 176).

Um ponto específico que a Audi entende oportuno discorrer diz respeito ao monitoramento das Demonstrações Contábeis no âmbito da CGMO. Em que pese o posicionamento da CGMO ter reafirmado por meio do item 4 da nota 1517, de 26 de outubro de 2017, que **não realiza o acompanhamento das análises das demonstrações contábeis, uma vez que as mesmas vem sendo realizadas pelas equipes da supervisão permanente de competência da CGFD**, entende-se que a competência para realizar o monitoramento é daquela coordenação geral, e assim sendo, o fato da CGFD em seu processo de supervisão realizar análises específicas sob as demonstrações contábeis sob o

enfoque da fiscalização direta, no caso específico com foco na governança, a CGMO não deve se eximir da responsabilidade que lhe é peculiar regimentalmente.

Ademais, **a supervisão permanente analisa as demonstrações contábeis tão somente em relação à ESI e as de maior risco sistêmico, no total de 22 entidades**, contudo, não abrangendo todo o universo das EFPC, ficando, portanto, parte do sistema de previdência complementar excluído das atividades de monitoramento. (grifos inseridos)

268. Além disso, para se ter um panorama da situação de TI àquela altura, detalha-se as principais recomendações de TI realizado no ano de 2018 (peça 35, p. 181):

Recomendação 2: Que a CGMO com o suporte da CGTI, avalie a possibilidade de alterar a **formatação relativa ao envio das demonstrações contábeis ora transmitidas no formato PDF, visando permitir a análise e cruzamento dos dados contábeis de forma mais amigável**, com o objetivo de aprimorar as atividades de monitoramento contábil.

Recomendação 3: Que a CGMO com o suporte da CGTI, avalie a possibilidade de implementar um sistema informatizado que permita **realizar o cruzamento dos dados entre os balancetes e as demonstrações contábeis**, com o objetivo de aprimorar as atividades de monitoramento contábil.

Recomendação 4: Que a CGMO **realize de modo efetivo o monitoramento contábil** nos termos dos incisos IV e V do artigo 72, do Regimento Interno, conforme Portaria MF nº 529, de 08 de dezembro de 2017, bem como apresente o resultado do monitoramento inerente aos balancetes e as demonstrações contábeis do exercício de 2017, nos termos da Nota nº 1.643, itens 2 e 3, datada de 27 de novembro de 2017 (SEI nº 0088002). (grifos inseridos)

269. A partir das recomendações, verifica-se que a Previc possuía graves problemas em relação ao recebimento e tratamento de informações contábeis, pois tais demonstrações eram encaminhadas em PDF, sem formatação própria que permitisse cruzamento de dados de forma automatizada, revelando-se em procedimentos artesanais, inviabilizando qualquer mapeamento de forma sistêmica, como a implementação e geração de indicadores automatizados para as EFPC. Além disso, outro ponto que reforça que esse aspecto não se circunscrevia à área de monitoramento e às Demonstrações Contábeis é o apontamento de ausência de procedimentos formais para encaminhamento de demandas, ocorrendo sem métodos e sem procedimentos (peça 35).

Ação 05/2017 – Processo “Gerenciar desenvolvimento de sistemas”

Ademais, em reuniões realizadas com a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação em 25 de agosto e 01 de setembro de 2017, **constatou-se que não há procedimento formal de encaminhamento de demandas adaptativas**, evolutivas e novas relacionadas aos sistemas corporativos da autarquia. Conforme informações prestadas pela CGTI, as demandas são encaminhadas pelas diversas áreas por meio de diversos canais, tais como: e-mail institucional, Help Desk, Previc.sistemas e Sistema Eletrônico de Informações - SEI.

270. Nesse sentido, neste trabalho foi possível constatar evolução bastante considerável em relação à coleta de informação, pois já existem sistemas adaptados para colher as informações das EFPC de maneira automatizada, organizada e classificada, por meio do sistema STA, bem como está em operação sistema de controle de prazos de encaminhamento de demonstrações financeiras por essas entidades, o que pode viabilizar a implementação de procedimentos de inteligência computacional a partir dos dados coletados. A resposta da Previc no Acompanhamento das ações durante a pandemia de Covid em 2020 deixa bem evidente essa evolução, nestes termos (peça 43):

As informações declaratórias são majoritariamente captadas e processadas automaticamente, sendo disponibilizadas em **bancos de dados do SQL e em consultas preestabelecidas no Reporting Service (Infger)**. Na medida dos recursos humanos e tecnológicos disponíveis são feitos cruzamentos de dados para garantir consistência e veracidade aos dados.

As informações de fontes externas chegam no formato público disponibilizado pelas entidades ou com algum tratamento, dependendo de acordo ou convênio preestabelecido entre a Previc e a entidade que fornece os dados. Em adição, diariamente em D+2, a Previc recebe informações diretamente das centrais de registro e liquidação Selic e B3 (BMF e Cetip), bem como da Anbima. Outras informações externas são obtidas ainda na internet (CVM, RFB, BCB), nos seguintes sítios: <http://www.debentures.com.br/>, <http://www.tlon.com.br/fidc>, <https://fiis.com.br/>, <https://www.comdinheiro.com.br/home3/>, etc.

(...) Ao longo de 2019, com o objetivo de reduzir custos, a Previc decidiu internalizar o desenvolvimento e a manutenção dos sistemas DAWeb e Sicadi, que eram responsáveis pela recepção e processamento das informações atuariais, contábeis e de investimentos. A substituição pela **recepção via STA**, com processamento das informações, desenvolvimento de sistemas e manutenção pela área de tecnologia das informações da Previc (CGTI) resultou em significativa economia de recursos.

A migração da forma de recebimento das informações ocorreu em curto espaço de tempo e demandou a alocação de equipes de tecnologia da informação e de monitoramento para realização da especificação, do desenvolvimento, da homologação e da operacionalização de novos sistemas, que ainda se encontram em fase ajustes. Também houve a necessidade das EFPC e centrais se adaptarem em prazo exíguo à nova forma de envio das suas informações.

271. Ao implementar soluções avançadas para recebimento e coleta de dados, a Previc se aproximou das boas práticas chilenas, pelo menos no que diz respeito à recepção e à coleta de dados. Segundo o documento “IOPS WP 33 *Impact of Digitalisation of Financial Services on Pension Supervisory Practices: Case Studies*”, a superintendência de pensão (autoridade supervisora chilena) usa *softwares* de BI em seus trabalhos de supervisão do setor de pensão. O supervisor recebe dados estruturados de forma massiva das “EFPC” (AFP lá) em grande variedade de tópicos, sendo que as tecnologias de BI ajudam a lidar com esses dados e a colocarem alertas no caso de erros ou de riscos. O uso de BI iniciou apenas há dez anos e, portanto, ainda demonstra um potencial para melhoramento da supervisão de maneira significativa.

272. Apesar do significativo avanço em relação à recepção e coleta de dados por meio da instituição do sistema STA, bem como pelo controle de prazos por meio do sistema Monitor, persistem gargalos em relação a procedimentos de tratamento e de análise de dados bem como insuficiência de utilização de tecnologias de inteligência computacional necessária à entidade que supervisiona centenas de entidades, conforme será explicitado a seguir.

b) Situação atual e gargalos persistentes;

273. Dentre as fraquezas e as ameaças reconhecidas pela própria Previc quando da elaboração de sua matriz SWOT (exposta na “Visão Geral” deste relatório), pontua-se as seguintes: falta de integração das bases de dados; e análise de riscos insuficientes e mudanças estratégicas e políticas. Em relação à equipe reduzida, à infraestrutura de TI insuficiente e a elevada dependência de terceiros, tais fragilidades serão tratadas em tópico específico.

274. Além disso, destaca-se que, de acordo com o PDTIC da Previc, as maiores necessidades de TI são do tipo desenvolvimento de sistemas, com os seguintes destaques (peça 39):

N3 - Implementação das contas com informações extracontábeis (9) no leiaute/recepção/processamento dos arquivos XML dos balancetes recebidos via STA Previc, e atualizar o validador Desktop.

N6 - Melhorias no sistema Venturo (cálculo de duração do passivo e do ajuste de precificação - DPAP)

N7 - Implantação do sistema PIER desenvolvido pelo BCB para troca de informações entre o BCB, Susep e CVM.

N14 - Solução de TI para a carga e processamento dos dados de investimentos da CVM (dados abertos).

N15 - **Elaboração de ferramenta para detecção de variações em demonstrações financeiras, de investimentos e atuariais, ou de indicadores de risco.**

N22 - Acesso às informações de investimentos de custodiantes disponíveis em sistemas do BCB.

N23 - Automatização da rotina de extração e carga de dados de Cetip.

N27 - Simplificação dos arquivos XML com informações de investimentos.

N28 - **Implementar o demonstrativo dos limites operacionais para verificação de limites.**

N38 - **Implementação de BI/DW.** (grifos inseridos)

275. Nesse sentido, a fim de verificar as reais fragilidades dos sistemas em utilização pela Previc, em especial no que concerne à sua função de monitoramento e supervisão permanente, inicialmente se questionou os principais sistema utilizados por esta autarquia.

276. Em apertada síntese, os principais sistemas são: Infger, utilizados para relatórios gerenciais a partir de demandas da própria Previc e no monitoramento; STA, utilizado para recepção de arquivos; Venturo, que tem a função de recepção de algumas informações atuariais; Monitor, que controlar entrega de

demonstrativos; SQL, responsável por cruzamento, extração e cálculo de indicadores; CadPrevic, onde constam informações cadastrais das EFPC; Cand, que consolida informações de dirigentes; EPB, que mostra estatísticas de população e benefícios; e Virtus, utilizado na Supervisão Permanente. Além desses, está em processo de revitalização o sistema Radar, que fornece painéis gráficos mais analíticos.

277. Dentro desse contexto, é importante destacar que o Relatório Integrado da Previc de 2020 especifica como objetivo de TI para sustentação de ação supervisória o “*incentivo, suporte e provisão de soluções para que as áreas da Previc, principalmente a finalística, utilizem ferramentas de Business Intelligence (B.I.) para atividades de monitoramento e fiscalização das EFPC*” (peça 26, p. 67)

278. A fim de mapear em que estágio isso estava implementado, questionou-se em diligência à Previc sobre como está atualmente a utilização dessas ferramentas de B.I., cuja resposta transcreve-se a seguir (peça 36):

A solução de BI da Previc faz uso de ferramentas do pacote do ‘MSSQL Server’:

- MicrosoftSQL Server Integration Services (SSIS): para extração, tratamento e carregamento de dados (ETL)
- SQL Server Reporting Services (SSRS): para exibição de relatórios estáticos
- MicrosoftPower Bi Server: para Dashboards e relatórios dinâmicos.

A Previc dispõe ainda de algumas licenças do MicrosoftPower Bi Pro, para publicação de *Dashboards* externamente ao ambiente Previc.

Com estas ferramentas os dados são extraídos, tratados e disponibilizados para as áreas de negócio.

A Previc está com um projeto em andamento para a construção de um ‘DataWarehouse’, que irá potencializar o uso destas ferramentas.

A Previc não conta com um projeto de ‘Big Data’, e também não consta este tipo de iniciativa no referido do Relatório Integrado 2020.

279. Menciona-se que, apesar da utilização de SQL, há evidências de que parte considerável do processo de trabalho ainda se dá de maneira manual. Para tanto, descreve-se trechos da Nota Técnica de Riscos da Previc:

"Os controles ativos abrangem o cruzamento dos dados **manualmente** (custodiantes, contabilidade e demonstrativos de investimentos e atuariais), checagens manuais periódicas do envio das informações, reuniões in loco nas próprias EFPC com as suas diversas áreas e **4 planilhas de controle, priorização e acompanhamento das ações fiscais, uma para cada tipo de ação fiscal.**" (grifos inseridos)

280. Destaca-se que está em processo de desenvolvimento a automatização da rotina de geração dos indicadores de risco, essencial ao monitoramento. Assim, apesar dos planos para construir um *data warehouse*, ainda não há solução de *Big Data*/inteligência computacional que identifique riscos e inconsistências com base em indicadores. Além disso, a extração de indicadores não é contínua nem automatizada, pois é realizada sem periodicidade pré-definida, com os resultados sendo enviados aos auditores sem normatização prévia, apesar da previsão normativa que prevê a obrigação de as EFPC encaminharem periodicamente informações econômico-financeiras.

281. Nesse sentido, solicitou-se apresentação dos principais sistemas de TI dessa autarquia, em especial em relação à recepção e tratamento de dados. Por meio da observação direta, pôde-se anotar os pontos positivos e as oportunidades de melhoria em relação a cada um desses sistemas:

- **Virtus** – Utilizado para Supervisão Permanente. Há planejamento para criação de relatórios gerenciais e analíticos, workflow de avaliação dos componentes etc. No entanto, ainda se limita a registros, ainda não fornece mapas, gráficos, indicadores, análises mais automatizadas ou relatórios. Encontra-se no processo de incorporar procedimentos que auxiliem na análise econômico-financeiros no sistema e posteriormente de governança (após remodelação do manual). Por hora, não desce no nível de detalhes nas análises, limitando-se a registros mais gerais. Dessa maneira, ainda é em grande medida apenas registrador e coletor, mas pouco analítico. Há previsão de gerar relatório às EFPC com os achados e recomendações, conforme as boas práticas internacionais recomendam.

- **STA** – recebe as informações das entidades, de maneira regular e padronizada. Conforme já ponderado, houve grandes avanços nessa área de recepção de dados nos últimos anos.
- **Infger** – sistema com proposta de apoiar as análises e servir como apoio ao monitoramento. Apesar de ser possível construir filtros e criar fórmulas condicionais com o intuito de apoiar a análise, inclusive com visão de diversas EFPC, tais procedimentos ainda se revelam pouco intuitivos e dependentes de certo conhecimento especializado. Assim, não possui filtros pré-definidos, nem painéis ou gráficos, além de haver risco de análises não padronizadas e sem foco por não haver procedimentos bases pré-definidos, podendo variar na metodologia e resultados de maneira subjetiva, a depender da equipe responsável. Ao contrário do Virtus, ainda não há planejamento para melhoria do sistema. Ressalta-se, porém, que o sistema fornece informações interessantes, como alocação de investimentos das EFPC, o que poderia, em tese, servir de apoio para verificar as diretrizes traçadas por suas respectivas Políticas de Investimentos.
- **Radar** – Sistema mais analítico, que fornece gráfico e painéis das EFPC, incorporando indicadores contábeis e de investimentos. Encontra-se, no entanto, em fase de reestruturação, sem operação no momento. Será utilizado como suporte à supervisão. Comporta todas as EFPC que enviem as informações ao STA, o que pode ser utilizado para monitoramento também. Passou por transição de linguagens (*javascript*) e precisa de melhorias e reparos. Possui painéis gráficos e possibilita análise horizontal mais acurada, porém ainda não há mecanismos de alertas para avisar no caso de discrepâncias mais acentuadas nos indicadores ao longo dos anos. Ainda irá incorporar indicadores do novo manual econômico-financeiro e possui alguns desafios para construir novos indicadores.

282. Sobre ativos estruturados, conforme já destacado em capítulo próprio, ainda não há soluções de TI, nem indicadores, nem forma de monitorar esses investimentos de maneira mais automatizada. Falta base de dados e meios de viabilizar tais análises, apesar de eles utilizarem dois indicadores como mecanismo de alerta, que se encontram em processo de revisão.

283. O *Cobit*, em seu capítulo 4, destaca a importância de se desenvolver um modelo único e integrado ao longo de toda organização. Na Previc, com exceção do sistema Radar, os sistemas e a responsabilidade por eles indicam ser mais setorizados, carecendo de iniciativas de intercâmbio entre as áreas.

284. Dessa maneira, evidencia-se a importância de desenvolvimento de mecanismos capazes de considerar a necessidade da supervisão como um todo, estimulando a troca de informação entre as áreas, de supervisão permanente, de monitoramento, de suporte às decisões e de operações atípicas, ao contrário de uma visão em que cada área se circunscreve a sua esfera de competência. No entanto, o sistema Radar indica ser promissor a fim de integrar de maneira sistêmica diferentes necessidades da autarquia.

285. Outro ponto interessante que o *Cobit* especifica diz respeito ao nível de maturidade de TI da organização. Em relação à Previc, considerando todas as dificuldades existentes, bem como a ausência de pessoal, pode-se considerar que o nível de maturidade ainda se encontra “1”, inicial/ad hoc, nestes termos (grifo nosso):

Inicial/*Ad hoc* – Há evidências de que a organização **tenha reconhecido a existência de problemas** que deveriam ser tratados. Contudo, **não há processos padronizados**; em vez disso, há abordagens *ad hoc*, que tendem a ser aplicadas individualmente ou com base em cada caso. A abordagem geral da gestão é desorganizada.

286. Na oportunidade da reunião dos Comentários dos Gestores, foi reforçada a questão de limitação de pessoal de modo a progredir nessa escala do *Cobit*, o que será tratado no tópico a seguir. Pondera-se que o desenvolvimento de sistemas analíticos pode elevar o nível de maturidade da entidade, de uma abordagem mais artesanal, empírica, de caso a caso, para um nível mais planejado, estruturado e padronizado, que direcionem a atuação da supervisão, diminuindo a subjetividade e a eventual dependência da experiência dos auditores, uma vez que o conhecimento adquirido deve ser manualizado e universalizado. Por outro lado, a entidade já reconhece suas dificuldades e possui em seu planejamento iniciativas para amadurecer seu nível de TI, o que é positivo.

287. Nesse sentido, destacam-se alguns pontos no planejamento da autarquia. Consta de seu Planejamento Estratégico a implementação de novo sistema de avaliação dos riscos e controles das EFPC (possivelmente o sistema Virtus); e a implementação de indicadores no sistema de monitoramento, expandindo dessa maneira a função de monitoramento para que não fique restrito somente a aspectos de governança, mas contemple avaliação econômico-financeira.

288. Ademais, conforme já mencionado, o PDTIC 2020-2022 (peça 39) prevê, dentre outras implementações, futuras melhorias no Virtus, elaboração de ferramenta para detecção de variações em demonstrações financeiras, de investimentos e atuariais, ou de indicadores de risco, elaboração de painéis de controle de monitoramento, implementação de BI/DW, implementação do demonstrativo dos limites operacionais para verificação de limites, além de solução de TI para a carga e processamento dos dados de investimentos da CVM.

289. Tais melhorias vão ao encontro de aprimorar a metodologia de análise de dados e de padronização de ferramentas de trabalho e ao atendimento das diretrizes internacionais. Nesse sentido, destaca-se a seguir os critérios internacionais (em tradução livre, grifo nosso) que orientam como os supervisores devem planejar e estruturar seus sistemas de informação.

IOPS Guidelines for the Supervisory Assessment of Pension Funds

a) O uso de Tecnologia de Informação deve ser encorajado como **parte chave do processo de monitoramento.**

IOPS WP 33 Impact of Digitalisation of Financial Services on Pension Supervisory

Practices

a) Para autoridades governamentais, inclusive autoridades supervisoras, tecnologias inovativas podem oferecer oportunidades **nas áreas de coleta de dados, de registro** (entrega e registro de licenças; registro de identidade digital etc.) e **áreas de análises de dados**, mais eficientes e transparentes para entrega de serviços públicos, racionalização e automatização de relatórios e de conformidade.

b) Em um mundo digital, supervisores devem também iniciar testes no uso de **tecnologias inovadoras para propósitos de supervisão.** No início do estágio de desenvolvimento, primeiramente tecnologias inovativas servem para reunir mais e melhor informações e desenvolver novas soluções de análise. Esses dados **permitem uma supervisão mais eficientes** (melhor administração e monitoramento de riscos) **por meio de análises mais acuradas e informações em tempo real.**

c) Primeiro de tudo, o ritmo acelerado de tecnologias avançadas faz com que seja crítica a supervisão e monitoramento próximo de todo o setor financeiro. É importante que supervisores eduquem seus funcionários em novas tecnologias e construam recursos e habilidades de supervisão para que as mudanças sejam compreendidas no mercado em seus estágios iniciais e que antecipem futuros desenvolvimentos. Elaboração pelas autoridades supervisoras de uma Fintech dedicada ou Estratégias SupTech podem suportar a construção de uma abordagem de supervisão estruturada para inovações de FinTech que tomarão seu lugar no mercado e facilitará a implementação de soluções SupTech. Outra importante área em que os supervisores estão envolvidos reflete na introdução da regulação no tamanho e na medida certa que não impede injustificadamente a inovação tecnológica, além de dar poderes apropriados aos supervisores para intervenções tempestivas.

FinTech: soluções tecnológicas modernas para o setor financeiro; SupTech: soluções tecnológicas modernas para supervisores de fundos de pensão.

d) Informação em tempo real de serviços disponíveis e de número de transações tem ajudado a melhor detectar e a prevenir possíveis práticas nocivas ou fraudes.

e) **Ferramentas de análises fornecem alertas tempestivas que previnem má conduta ou possíveis problemas envolvendo conluio.**

f) Supervisão permanente (*onsite supervision*) tem demonstrado melhoras significativas ao empreender esforços na utilização de informações fornecidas por ferramentas SupTech.

290. Portanto, observa-se que, apesar dos avanços na coleta dos dados fornecidos pelas EFPC, ainda há desafios especialmente no que concerne à utilização de sistemas que auxiliem no processo de análise, bem

como carece de maior utilização de soluções de inteligência computacional, conforme descrito no Relato Integrado Previc 2020 e programados no Planejamento Estratégico e no PDTIC da Previc, além da necessidade de evoluir de uma perspectiva de métodos de trabalhos empíricos e *ad hoc* para um nível mais planejado, estruturado e padronizado, que direcionem a atuação da supervisão, diminuindo a subjetividade e a eventual dependência da experiência dos auditores, conforme orienta o *Cobit*.

Insuficiência de pessoal qualificado e de infraestrutura para atendimento das demandas de TI

291. Conforme Matriz SWOT elaborada pela Previc, entre as principais fraquezas de sua área de TI encontra-se equipe reduzida, dependência de terceiros e infraestrutura insuficiente devido ao crescimento de demandas. Em relação à Equipe Reduzida, o PDTIC e o Planejamento Estratégico da autarquia destacam apenas seis servidores lotados na área, conforme figura a seguir:

Figura 7 – Quadro de Pessoal de TI

Cargo	Quantidade	Função
Auditor-Fiscal da Receita Federal	1	Coordenador-geral da CGTI
Analista Administrativo (TI)	3	Coordenadores (2), analista (1)
Especialista em Previdência Complementar	1	Chefe de divisão
Técnico do Seguro Social	1	Chefe de divisão
Total	6	

Fonte: PDTIC Previc 2020-2022

292. Evidencia-se, pois, a escassez de pessoal qualificado especialmente quando se considera a missão institucional da Previc, que possui a incumbência de supervisionar centenas de entidades, o que envolve materialidade na ordem de bilhões, acarretando processos de trabalhos ainda empíricos ou artesanais, tendo em vista a incapacidade de as soluções de TI abrangerem todos os desafios que são exigidos à autarquia.

293. No PDTIC 2020-2022, a Previc destaca a necessidade de ampliação de seu quadro e da capacitação dessa força de trabalhos, nestes termos (grifo nosso):

O grande volume de soluções de TI disponibilizadas originou a necessidade de maior capacidade de gerenciamento dos diversos sistemas, serviços e produtos. Isso implica não somente na necessidade de **aumento do quadro de pessoas da CGTI, mas também, na sua permanente capacitação.**

294. Nesse sentido, um ponto levantado pela Previc é que não adianta apenas dar acesso ou compartilhar dados de outros órgãos se não robustecer a área de TI da Previc. Da mesma forma, não adianta exigir soluções tecnológicas sem prover a autarquia dos meios adequados, ainda que sejam disponibilizados sistemas mais modernos e base de dados completas, é necessário que os ministérios responsáveis tenham sensibilidade em relação aos recursos disponibilizados frente às obrigações legais dessa autarquia, inclusive em relação à força de trabalho.

295. Em relação à dependência de terceiros, o documento “IOPS WP 33 *Impact of Digitalisation of Financial Services on Pension Supervisory Practices*”, padrão internacional para área de TI em relação aos supervisores de fundos de pensão, ressalta que esse é um risco crescente e verificável internacionalmente, conforme parágrafo a seguir, em tradução livre:

Riscos operacionais de monitoramento relacionados à terceirização de firmas autorizadas em atividades como gestão de informação. Por exemplo, tecnologias complexas como Inteligência Artificial, computação nas nuvens **estão de forma crescente sendo oferecidas por terceiros.**

296. No Planejamento Estratégico da Previc (peça 24), mais especificamente no item G2.A3, consta a previsão de ampliação de capacidade computacional, de armazenamento e de gestão de Tecnologia da Informação para a Previc. Na ocasião da reunião dos Comentários dos Gestores, foi informado que essa questão já fora atendida.

297. Tendo em vista maior estruturação da área de monitoramento, como por exemplo a incorporação de indicadores econômico-financeiros nessa atividade, além da necessidade de melhor estruturar sistemas que possuam inteligência computacional que cruzem dados, que forneçam alertas e que verifique discrepâncias não habituais por meio de análise horizontal dos demonstrativos, observa-se a necessidade de constante ampliação dos recursos requeridos.

298. Portanto, considerando a situação de insuficiência de servidores capacitados na área de TI e da constante necessidade de ampliação de infraestrutura computacional, especialmente quando se verifica a missão institucional da Previc, que, dentre elas, deve-se supervisionar centenas de entidades que gerenciam recursos bilionários, serão propostas recomendações aos ministérios responsáveis para que reavaliem a política de pessoal da referida autarquia.

Compartilhamento falho com outros órgãos para recepção de dados/sistemas

299. No Acompanhamento decorrente da Covid (Acórdão 2470/2020-TCU-Plenário - Relator: Bruno Dantas), com o objetivo de levantar informações referentes aos sistemas e principais desafios da Previc no contexto da pandemia, a autarquia mencionou a necessidade de obter dados de maneira mais estruturada, abrangente, integrada e tempestiva, por meio do compartilhamento e a permissão de acesso a sistemas e bases de dados de outros órgãos relativos a investimentos, cujo teor transcreve-se a seguir (peça 43, p. 6-7, grifo nosso):

Considerando a possibilidade de existir sistemas de informações para fins de supervisão (monitoramento e fiscalização) **nos demais supervisores do Sistema Financeiro Nacional (BCB, CVM e Susep), especialmente no que concerne às informações sobre investimentos**, com soluções de TI mais estruturadas, abrangentes, integradas e tempestivas, o compartilhamento e a permissão de acesso a esses sistemas e bases de dados à área de monitoramento da Previc consistiria em alternativa pronta para superação das dificuldades mencionadas.

O simples fornecimento de novas bases de dados, mesmo útil para o monitoramento, não representa a melhor solução, visto que requer esforço tanto dessa área de negócio quanto da área de TI, para tratamento dos dados e desenvolvimento de solução, no momento em que os recursos humanos disponíveis são escassos. O ideal seria franquear o acesso às informações e aos sistemas disponíveis no

âmbito dos demais supervisores para que, cada um na sua esfera de atuação, utilizasse as informações na sua respectiva missão institucional.

300. No próprio trabalho de Acompanhamento, foi realizada oitiva a fim de verificar a possibilidade de compartilhamento de sistemas e informações entre os órgãos. Nesse sentido, com o objetivo de verificar em que estágio estaria esse compartilhamento com os órgãos, foi informado, em síntese, que:

- a) não há gargalos com relação aos dados enviados pelas EFPC;
- b) a relação com a CVM tem sido produtiva, com a disponibilização da base de dados de fundos de investimentos;
- c) com relação aos custodiantes, não há gargalos no relacionamento com a B3. Com a Selic, por outro lado, o fornecimento da base de dados está interrompido desde abril/2021 por dificuldades técnicas ainda não solucionadas;
- d) a relação com o Bacen, no entanto, não evoluiu.

301. Ressalta-se que os sistemas utilizados pelo Bacen se revelam como principais para apoiar a função de supervisão da Previc e capazes de fornecer subsídios e elementos a fim de realizar o monitoramento de forma mais eficaz, especialmente no que concerna nos seguintes aspectos, segundo a Previc (grifo nosso):

compartilhamento das informações existentes nos sistemas e nas bases de dados administrados pelo Banco Central do Brasil (BCB), da forma mais tempestiva possível, com vistas ao acesso às informações sobre **operações com ativos financeiros** registradas e liquidadas em centrais de registro e liquidação (B3 e demais) que tenham como contraparte EFPC ou plano de benefício de previdência complementar fechada, de forma direta ou indireta (carteira própria ou terceirizada), por meio de fundos de investimentos, possibilitando a **abertura das carteiras de tais fundos nos seus diversos níveis de investimentos ("árvore de fundos")**, **cruzamentos de informações para identificar situações de**

risco e indicativos de eventuais irregularidades nas aplicações. Em adição, o compartilhamento das informações do **Sistema Central de Risco de Crédito (SCR)**, com vistas ao monitoramento e fiscalização das operações com características de crédito realizadas pelas EFPC (**debêntures, outros títulos de crédito, operações com participantes**). O acesso aos sistemas, bases de dados e respectivos relatórios desenvolvidos, com a possibilidade de customização para os investimentos realizados pelas EFPC. (grifos inseridos)

302. Nessa seara, ressalta-se que desde o trabalho de Acompanhamento, o Bacen vem demonstrando resistência em compartilhar sistemas e base de dados, ocasião em que foi proposto informar o seguinte (grifo nosso):

Informar (...) ao Banco Central do Brasil (...) que **a negativa do Banco Central do Brasil em compartilhar sistematicamente sistemas e bases de dados sobre ativos e investimentos das EFPC, inclusive detidas por entes integrantes do sistema de registro e liquidação financeira de ativos autorizados pelo BCB ou pela CVM, tem por consequência tolher a capacidade de supervisão e fiscalização eficaz da Previc, obstando a obtenção contínua e tempestiva de dados valiosos à consecução de sua missão fiscalizatória do sistema de previdência complementar fechado, prevista no art. 2º, §§1º e 2º da Lei 12.154/2009.**

303. Destaca-se que a própria Lei 12.154/2009 prevê o compartilhamento dessas informações, nos seguintes termos (grifo nosso):

Lei 12.154 (art. 2º, §1º e §2º).

§ 1º **O Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários e os órgãos de fiscalização da previdência complementar manterão permanente intercâmbio de informações e disponibilidade de base de dados**, de forma a garantir a supervisão contínua das operações realizadas no âmbito da competência de cada órgão.

§ 2º **O sigilo de operações não poderá ser invocado como óbice ao fornecimento de informações**, inclusive de forma contínua e sistematizada, pelos entes integrantes do sistema de registro e liquidação financeira de ativos autorizados pelo Banco Central do Brasil ou pela Comissão de Valores Mobiliários, sobre ativos mantidos em conta de depósito em instituição ou entidade autorizada à prestação desse serviço.

304. Dessa forma, a própria Lei alerta que o sigilo de operações não poderá ser invocado como óbice ao fornecimento de informações. Nesse contexto, destaca-se que é prática internacional recomendada por entidades e organismos internacionais o intercâmbio de sistemas e de informações entre agentes supervisores. Nesse sentido, ressalta-se trecho do “*IOPS Principles of Private Pension Supervision*”, em tradução livre, grifo nosso:

As autoridades supervisoras dos fundos de pensão devem consultar com os órgãos que eles estão supervisionando e cooperar com outras autoridades supervisoras no cenário doméstico e internacional. A autoridade supervisora deve ser empoderada para trocar informações com outras autoridades supervisoras relevantes, **sujeita aos requerimentos legais e confidenciais**. Isso inclui a cooperação com outras autoridades ou departamentos envolvidos na supervisão de pensão, como por exemplo, a conduta do supervisor de negócios, tanto no cenário nacional como internacionalmente (particularmente onde pensões que cruzam as fronteiras estão envolvidas), **bem como com outras autoridades supervisoras de outras instituições financeiras ou do mercado e de agências reguladoras. Cooperação deve servir tanto a propósitos de eficiência (evitando sobreposições e promovendo economia de escala e de escopo) bem como promover medidas proativas (por exemplo, enfrentando crimes financeiros).**

305. Evidencia-se, assim, não apenas descumprimento de dispositivo legal, mas também não atendimento às diretrizes internacionais. A entidade supervisora recebedora da informação deve zelar aos requerimentos confidenciais tanto quanto pelo órgão de origem. Dessa forma, uma vez que já foi proposta alerta ao Bacen sobre o descumprimento do referido critério legal, e ainda assim não houve avanço, propõe-se-á dessa vez que seja determinado o compartilhamento **permanente** de acesso a sistemas e intercâmbio de informações e de base de dados. Deve-se incluir nesse suporte o compartilhamento às bases de dados da *Selic*, que está parado desde abril/2021, segundo a Previc.

306. Na oportunidade dos Comentários dos Gestores, o Bacen argumentou que a quebra do sigilo bancário requereria a fim de compartilhar informações requer Lei Complementar, sendo que a Lei de criação não serviria a esse propósito. Pela complexidade da questão, esse argumento foi analisado de maneira detalhada na seção Comentários dos Gestores deste relatório.

307. Questionado sobre outros sistemas que poderiam auxiliar na supervisão das EFPC, a Previc mencionou sobre o compartilhamento das bases de dados das juntas comerciais, bem como sobre franquear o acesso ao sistema Infoseg do Ministério da Justiça.

308. Em relação ao compartilhamento das bases de dados das juntas comerciais, observa-se que foge da competência deste Tribunal proposta nesse sentido, uma vez que as juntas comerciais dos Estados não são consideradas órgãos jurisdicionados, motivo pelo qual se inviabiliza proposta nesse sentido.

309. No que se refere ao sistema Infoseg do Ministério da Justiça, por ausência de mandamento legal, propor-se-á que o referido Ministério avalie a conveniência e oportunidade de franquear tais acessos à Previc.

310. Portanto, à luz dos padrões internacionais, considera-se essencial o compartilhamento de sistemas, base de dados e informações entre órgãos e agentes supervisores, ainda que de setores diferentes, pois essa cooperação serve tanto a propósitos de eficiência (evitando sobreposições e promovendo economia de escala e de escopo) bem como promove medidas proativas (por exemplo, enfrentando crimes financeiros).

5.1.2 Causas

311. As causas identificadas foram as seguintes:

- Insuficiência de orçamento e de pessoal qualificado para atender às demandas da autarquia.
- Entendimentos jurídicos divergentes acerca do compartilhamento de dados entre órgãos.

5.1.3 Efeitos

312. Relacionam-se os seguintes efeitos no que concerne aos gargalos e às oportunidades de melhoria dos sistemas de TI da Previc:

- Prejuízo à fiscalização e monitoramento das EFPC.
- Fiscalização empírica e artesanal, dando margem à subjetividade.
- Ausência de procedimentos padrões e automatizados no tratamento das EFPC.
- Prejuízo ao feedback que pode não ser tempestivo ou mesmo não ocorrer.
- Desconhecimento de irregularidades e situações de atenção no sistema apurados por outros órgãos.

5.1.4 Conclusão

313. Apesar do avanço em relação à recepção e coleta de dados por meio da instituição do sistema STA, bem como pelo controle de prazos por meio do sistema Monitor, observa-se que ainda há desafios especialmente no que concerne à utilização de sistemas que auxiliem no processo de análise, bem como carece de maior utilização de soluções de inteligência computacional, conforme descrito no Relato Integrado Previc 2020 e programados no Planejamento Estratégico e no PDTIC da Previc.

314. Nota-se também a necessidade de evoluir de uma perspectiva de métodos de trabalhos empíricos e *ad hoc* para um nível mais planejado, estruturado e padronizado, que direcione a atuação da supervisão, diminuindo a subjetividade e a eventual dependência da experiência dos auditores, conforme orienta o *Cobit*.

315. No que pese isso, como boas práticas pode-se pontuar como boa prática o reconhecimento da própria Previc sobre a necessidade de integrar tecnologias de BI, aprendizado de máquina e *big data*, dentre outras, para a melhor fiscalização das EFPC, conforme consta de seu Relato Integrado.

316. Além disso, considerando a situação de insuficiência de servidores capacitados na área de TI e da constante necessidade de ampliação de infraestrutura computacional, especialmente quando se verifica a missão institucional da Previc, que, dentre elas, deve-se supervisionar centenas de entidades que gerenciam recursos bilionários, será proposto dar ciência as Ministérios responsáveis sobre a situação encontrada, para que possam agir conforme sua conveniência.

317. Em relação à ausência de compartilhamento de sistemas, de base de dados e de informações de outros órgãos supervisores, especialmente quanto ao Bacen, considera-se necessário e urgente o intercâmbio permanente desses dados, pois, à luz das diretrizes internacionais e da legislação nacional, essa cooperação serve tanto a propósitos de eficiência (evitando sobreposições e promovendo economia de escala e de escopo) bem como promove medidas proativas (por exemplo, enfrentando crimes financeiros).

5.1.5 Propostas de Encaminhamento

318. Diante de todo o exposto, propor-se-á os seguintes encaminhados em relação aos gargalos e oportunidades de melhoria da área de TI da Previc:

- Dar ciência ao Ministério do Trabalho e Previdência e ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a situação de insuficiência de servidores capacitados na área de TI na Previc representa desrespeito ao Art. 1º, Parágrafo único, da Lei 12.154/2009, por inviabilizar o pleno exercício de suas competências legais;
- Determinar ao Banco Central, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que implemente o efetivo intercâmbio de informações com a Previc e forneça a utilização de seus dados à Previc, em cumprimento ao art. 2º, §1º, da Lei 12.154/2009, medida esta cujo cumprimento será verificado pelo TCU em 360 dias a contar do Acórdão; e
- Encaminhar o relatório ao Ministério da Justiça para que avalie a conveniência e oportunidade de franquear o acesso à Previc do sistema Infoseg.

6. Os gargalos da Previc com pessoal

319. O presente capítulo tem por objetivo responder à quarta questão de auditoria, conforme exposto a seguir:

- **Questão de auditoria 4:** O planejamento em relação à alocação e à capacitação da força de trabalho da Previc é coordenado de modo a melhor cumprir suas funções finalísticas?

320. Dessa forma, o capítulo trata principalmente da questão de pessoal na Previc, abordando aspectos quantitativos, questões de capacitação dessa força de trabalho, de gestão de competências e de como a política de pessoal está integrada no planejamento estratégico da entidade.

6.1 Carência de colaboradores e fragilidades no mapeamento de competência e no processo de capacitação para cumprir os objetivos estratégicos da Previc

321. Com a condução dos procedimentos de auditoria, verificou-se que a Previc possui um quantitativo insuficiente de pessoal para atender suas demandas. Ademais, foi possível perceber que a gestão de pessoas por competências é incipiente no âmbito da entidade e que a Gestão de Pessoas não está contemplada no Planejamento Estratégico da Previc.

6.1.1 Situação encontrada, Critérios e Evidências

322. Foi verificado ao longo da auditoria que o quantitativo de pessoal da Previc não é suficiente para que a autarquia cumpra a contento seus objetivos finalísticos e que esse quantitativo vem diminuindo consideravelmente nos últimos anos.

323. A Nota Técnica 589/2021/PREVIC (peça 40, p. 49) foi enviada à Equipe de Auditoria em resposta ao Ofício de Requisição 02 (peça 11), onde se demandou estudos para lidar com os problemas de insuficiência de pessoal na Previc. A referida Nota Técnica trata-se de pedido de autorização ao Ministério da Economia para realização de concurso público para provimento de cargos efetivos do Plano de Carreiras e Cargos da Previc (além da cessão de mais auditores) e traz um detalhado histórico da situação do quadro de pessoal na autarquia.

324. Inicialmente, é destacado que o regime de previdência complementar fechada possui 286 EFPC, administrando 1.098 planos de benefícios, compreendendo ativos superiores a R\$ 1 trilhão e 7,7 milhões de pessoas integrantes (participantes, assistidos e beneficiários). O Brasil possui o 8º maior sistema do mundo em valores administrados (peça 40, p. 49).

325. A Lei 12.154/2009, que instituiu a Previc, criou 200 cargos para o Plano de Cargos e Carreiras da Previc, para os cargos de Especialista em Previdência Complementar (100 cargos), Analista Administrativo (50 cargos) e Técnico Administrativo (50 cargos). Em 2010, foi realizado o primeiro (e até então único) concurso para preenchimento de 50% dessas vagas, ou seja, 100 vagas. Dado o percurso de tempo e alta rotatividade da carreira, o fato é que permanece na Previc apenas 57% da força de trabalho que ingressou nesse único concurso, ou seja, 57 cargos ocupados de 200 existentes (peça 40, p. 50).

326. A Previc destaca a necessidade de recomposição do quadro com mão de obra qualificada para que possa atingir sua missão institucional. Tal ação seria essencial para fortalecer a supervisão baseada em riscos e implementar os processos que necessitam de tecnologia da informação. O aumento do acesso a informações das EFPC e de fiscalizações em decorrência da maior parceria com outros órgãos (inclusive com este Tribunal) também demanda mais trabalho da entidade. Há necessidade de mais servidores qualificados também no relacionamento internacional (IOPS) e no aprimoramento do arcabouço regulatório (peça 40, p. 58). Segundo a Previc:

Consolidar a supervisão permanente demanda servidores com as mais diversas habilidades e conhecimentos, seja na área de tecnologia da informação - TI para o **desenvolvimento de sistemas gerenciais específicos que possibilitem a otimização dos recursos**; seja na área de investimento, contabilidade, atuária para a **devida supervisão das entidades nas mais diversas frentes**; seja na área de fiscalização para a **ação propriamente dita de fiscalização in loco das entidades** (peça 40, p. 59, grifo nosso).

327. Também são necessários mais servidores nos processos de licenciamento (área finalística fora do escopo dessa auditoria) e nas área-meio. Nestas, chama a atenção a necessidade de pessoal de tecnologia de informação para implementar melhorias em sistemas e *softwares, hardware* e equipamentos e segurança da informação, conforme exposto no achado anterior deste relatório (Capítulo 5) e para a Gestão de Pessoas, objeto deste achado, onde se observa “*limitações para implementar os projetos de desenvolvimento de pessoas e aperfeiçoar processos como o Programa de Gestão e Avaliação de Desempenho*” (peça 40, p. 60). Essa situação extrema de escassez de mão de obra qualificada acaba por afetar toda a entidade, inclusive na Gestão de Riscos e Mapeamento de Processos (tema do Capítulo 4), como se nota (peça 40, p. 60-61, grifo nosso):

7.4.5. As Atividades da segunda e de terceira linhas estão severamente restritas, merecendo destaque as áreas de Auditoria, Corregedoria e Ouvidoria, que enfrentam **dificuldades para executar todas as atividades requeridas**.

7.4.6 Na gestão estratégica e inovação institucional, a **quantidade de iniciativas e projetos reduziu-se de mais de uma centena em 2017 para 23 em 2021**, atestando o **impacto negativo da redução de seu quadro sobre o processo de desenvolvimento da autarquia**, o que poderá **trazer importantes prejuízos ao seu desempenho futuro** se essa tendência não for revertida. Por exemplo, entre outros efeitos, a redução do efetivo da área teve como consequência a **redução de 75% das análises de riscos operacionais dos processos da Previc**.

328. Atualmente, a Previc conta com 75 servidores próprios, sendo 57 da Carreira Própria e 18 de cargos transformados da antiga Secretaria de Previdência Complementar. Contudo, chama a atenção que **59% de sua força de trabalho é composta por servidores originários de outros órgãos**. Há ainda 97 Auditores-Fiscais da Receita Federal e 31 cedidos de outros órgãos, totalizando 215 servidores (número atualizados no momento daquela Nota Técnica, peça 40, p. 62).

329. Assim, é importante destacar a situação *sui generis* da Previc, que não possui carreira própria para realizar suas atividades finalísticas de fiscalização, ao contrário da prática comum em órgãos similares como a Superintendência de Seguros Privados (Susep), o Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários, que possuem valorizadas carreiras próprias de fiscalização.

330. Reitere-se que a Lei 11.457/2007, art. 11, § 3º, alterada pela Lei 12.154/2009, estabeleceu como caráter privativo os procedimentos de fiscalização das atividades e operações das EFPC, nos seguintes termos (grifo nosso):

§ 3º Os **Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil** a que se refere o § 2º executarão, em **caráter privativo**, os **procedimentos de fiscalização** das atividades e operações das entidades fechadas de previdência complementar, de competência da Previc, assim como das entidades e fundos dos regimes próprios de previdência social.

331. Segundo o art. 11, §2º, da Lei 11.457/2007, o Poder Executivo poderá fixar o exercício de **até 385 Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (AFRFB)** na Previc. Contudo, tal dispositivo não foi regulamentado e a realidade é que **na Previc estão em exercício apenas 95 Auditores atualmente**. Assim, conforme destaca a Previc, *“a ausência de mecanismo eficaz de reposição de AFRFB no quadro da Previc restringe a capacidade de trabalho da supervisão”* (peça 40, p. 63, grifo nosso).

332. Frise-se ainda que onze auditores já estão em abono permanência e em torno de dez estão em idades próximas a aposentadoria (menos de cinco anos), de modo que a força de trabalho de auditores diminuiria em mais de 20% no médio prazo (peça 40, p. 1).

333. A Previc reconhece que a necessidade interna seria de 181 auditores fiscais, o que constitui quase o dobro da força atualmente disponível, mas ainda assim representa menos da metade do possível segundo a legislação. Nesse sentido, a Previc tem constantemente enviado pedidos de recomposição do quadro de AFRFB, sem sucesso: i) Nota nº13/2015/CGFD/DIFIS/PREVIC; ii) Nota nº 43/2016/CGFD/DIFIS/PREVIC; e iii) Nota nº 422/2018/PREVIC (peça 40, p. 63).

334. Nota-se, portanto, o grande risco operacional presente na questão de pessoal na Previc, que depende das políticas de pessoal de outro órgão para poder exercer suas atividades-fim. Nesse sentido, a Controladoria-Geral da União (CGU) apontou em seu Relatório de Avaliação do Exercício de 2019 (peça 42) que uma das causas de problemas no processo sancionador da Previc é *“a exclusividade de atribuição típica da Previc a uma categoria funcional, no caso, Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (AFRFB)”*, uma vez que *“a atribuição de aplicar ou propor a aplicação de penalidades administrativas é, naturalmente, típica de um órgão público, porém na Lei nº 11.457/2007 foi atribuída a uma carreira”*.

335. A situação limitaria o uso racional do quadro da Previc, tendo a CGU recomendado que a autarquia propusesse alterações legislativas para evitar que as atividades típicas de uma Autarquia Federal não sejam privativas de uma categoria funcional, permitindo a melhor realocação da sua força de trabalho (peça 42).

336. O Ofício de Requisição 01 (peça 4) solicitou à Previc a alocação da força de trabalho em cada um dos Procedimentos de Fiscalização e Ações de Monitoramento (de acordo com a Portaria Previc 1.152/2017) e a rotatividade de pessoal na Diretoria de Fiscalização e Monitoramento (DIFIS). Foi possível perceber que o tempo de experiência médio dos servidores da DIFIS é satisfatório, com a maior parte possuindo mais de dez anos de experiência na área, sendo apenas três servidores com menos de seis anos de experiência. Ademais, o tempo médio de permanência de 4,6 anos na Diretoria não indica uma alta rotatividade. Contudo, a força de trabalho de AFRFB atuantes na atividade-fim da DIFIS caiu 1/3 (de 33 para 22 auditores) nos últimos cinco anos (peça 40).

337. Quanto à alocação (peça 40), nota-se que a grande maioria dos auditores está alocada em Supervisão Permanente/Acompanhamento Especial, restando poucos para as Ações Fiscais. Também se verifica reduzida força de trabalho nas ações de Monitoramento, que, junto à Supervisão Permanente, deveria ser o “carro-chefe” da Previc. Logo, não se caracteriza um problema de alocação, uma vez que os auditores estão alocados preferencialmente nas atividades-fim (peça 40), mas realmente de quantitativo de pessoal, como já exposto.

338. Na Capacitação de Pessoal, a Previc segue as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP). As demandas de capacitação decorrem de planejamento resultante do levantamento das necessidades de capacitação realizado anualmente. A Previc informa que sempre possuiu planos de capacitação (PAC) ou de desenvolvimento (PDP) institucionalizados.

339. Desde 2019, a Previc realiza o Levantamento das Necessidades de Capacitação (LNC), ocorrendo a validação pela Dicol posteriormente. Em seguida, os dados são inseridos no Portal SIPEC e segue os instrumentos lá estabelecidos. A Previc possui ainda outras estratégias de incentivo à capacitação do servidor, como o Informe Gerencial divulgando os cursos do mês e a performance do indicador de execução do PDP.

340. Nos últimos dois anos, o índice de execução das ações do PDP (Plano de Desenvolvimento de Pessoas) foi de 94%, sendo que há relatório de execução ao final de cada exercício, demonstrando ações executadas e servidores participantes. Os servidores, ao término de evento de capacitação, devem preencher o “Relatório Final de Participação em Eventos”.

341.

342. Sobre a Gestão de Competências, pode-se afirmar que a Previc não emprega tal prática em suas políticas de pessoal de maneira estruturada. Em resposta ao Ofício de Requisição 01 (peça 4), a Previc informou que, entre 2015 e 2016, iniciou trabalho de mapeamento de competências gerenciais e técnicas de todas as unidades. Contudo, tal documento necessitaria de revisão, sendo *“possível afirmar que hoje a Previc não usa as competências levantadas naquela época”* (peça 40).

343. Analisando-se o documento do trabalho de levantamento de competências realizado em 2015/2016 (peça 40), pode-se concluir que se trata apenas de um primeiro passo na Gestão de Competências, uma vez que ele apenas lista algumas das competências desejadas em algumas das diretorias da Previc. Contudo, não há levantamento das competências dos servidores de modo a adequar estas às necessidades de trabalho por meio de um Plano de Ação. Ademais, atualmente as diretorias e atividades já são outras, com competências diversas.

344. Por fim, nota-se que no Planejamento Estratégico 2021-2023 da Previc (peça 24), a Gestão de Pessoas não está incluída expressamente como um dos processos/áreas a serem desenvolvidos ou aprimorados, demonstrando que a entidade não possui a percepção estratégica de sua importância.

345. Destaque-se que o Regimento Interno da Previc atribui à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas a competência para gerenciar e executar as ações e atividades relativas à administração e desenvolvimento de gestão de pessoas e os planos e programas de capacitação e desenvolvimento no âmbito da Previc, além de planejar, coordenar e controlar o Plano Anual de Capacitação da Previc, em consonância com as necessidades e política de capacitação (art. 44).

346. Nessa linha, a Política de Gestão de Pessoas (Portaria Previc 84/2016) estabelece como um de seus princípios a *“Adoção prioritária do modelo de Gestão de Competências”* (Princípio 2.2), tendo com diretrizes, dentre outras, *“proceder de forma sistemática, ao levantamento das necessidades e ao planejamento da capacitação dos servidores por meio da gestão por competências”* e ainda *“adotar práticas de avaliação de reação e impacto das ações de capacitação e desenvolvimento por meio da utilização de instrumentos previamente validados”*.

347. É interessante ainda trazer para conhecimento o que a literatura especializada expõe sobre o assunto. Segundo a obra *“Gestão de Pessoas – O novo papel dos recursos humanos nas organizações”* (2014, 4ª edição), do celebrado autor Idalberto Chiavenato, o planejamento estratégico de Gestão de Pessoas (GP) começa com a missão e a visão organizacional, a definição dos objetivos a atingir e precisa lidar com competências disponíveis e aquelas necessárias ao sucesso organizacional. O planejamento estratégico de GP deve ser formulado juntamente ao planejamento estratégico da empresa.

348. O Planejamento Estratégico de Gestão de Pessoas com Base em Competências, por sua vez, *“trata-se de um modelo mais global de atuação em que a GP está plugada nas necessidades organizacionais mais amplas envolvendo competências essenciais e apoio ativo e proativo aos negócios da empresa”*. É constituído de uma série de etapas, onde é essencial definir a visão e os objetivos organizacionais, estabelecer as competências necessárias para alcançar esses objetivos (a Previc avançou, em parte, até essa fase), avaliar as competências que a organização já possui e estimar a lacuna entre competências requeridas e competências possuídas.

349. Para acabar com essa lacuna, a organização deve criar Programas de treinamento e desenvolvimento (T&D) e desenvolvimento organizacional (DO) para a construção interna das competências requeridas e/ou programas de recrutamento e seleção para agregar talentos na obtenção externa das competências requeridas. Deve haver avaliação constante dos resultados. Chiavenato ainda exemplifica os níveis de Gestão de Pessoas existentes, de onde pode se concluir que a Previc atua em um nível tático e com abordagem tradicional no processo de desenvolvimento de pessoas (grifo nosso):

Em função do exposto, a GP pode atuar em três níveis distintos. Em cada um desses níveis, a GP assume diferentes responsabilidades e papéis:

1. No nível operacional: ela se torna burocrática, rotineira e executora de práticas e atividades especializadas ao lidar direta e exclusivamente com pessoas.

2. No nível tático ou intermediário: ela se transforma em consultoria interna para apoiar e ajudar executivos e gerentes como gestores de pessoas.

3. No nível institucional ou estratégico: ela se torna facilitadora e apoiadora dos negócios da organização.

Figura 8 – Abordagem de Desenvolvimento de Pessoas

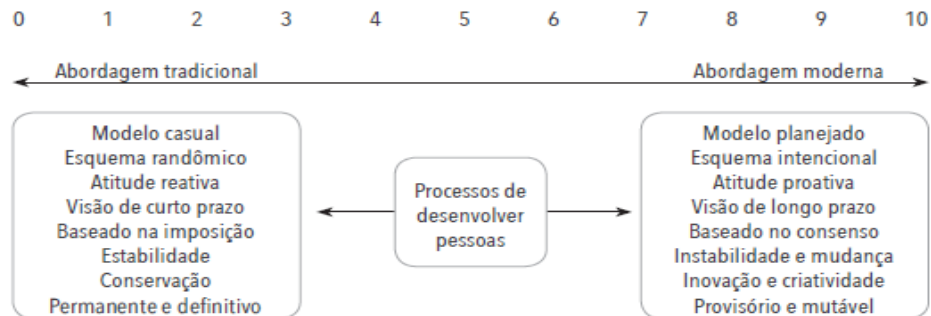


FIGURA 3 Que nota dar para os processos de desenvolvimento de pessoas em sua organização?¹

Fonte: “Gestão de Pessoas – O novo papel dos recursos humanos nas organizações” (Chiavenato, 2014, 4ª edição)

350. Por fim, a experiência internacional aponta na mesma direção. Segundo o guia “IOPS *Good Practices on Governance of Pension Supervisory Authorities*”, devem ser envidados esforços para aumentar o nível de conhecimento do pessoal no órgão supervisor, por meio de programas de treinamento sob medida para otimizar performance e aumentar a motivação e retenção de pessoal. O “IOPS *Principles of Private Pension Supervision*”, por sua vez, dita que a autoridade supervisora deve contratar, treinar e manter pessoal suficiente com altos padrões e conhecimento.

6.1.2 Causas

351. As causas para o presente achado podem ser:

- Gestão de Pessoas não interligada à estratégia da autarquia.
- Dependência de anuência de outro órgão para cessão de pessoal nas áreas finalísticas.
- Limitação orçamentária para novos concursos.
- Limitação operacional para implantar a Gestão por Competências.

6.1.3 Efeitos

352. Os efeitos do presente achado podem ser:

- Prejuízo ao desempenho dos objetivos institucionais.
- Ausência de padronização técnica para nivelar os servidores com a mesma bagagem de conhecimento.
- Desconhecimento das deficiências existentes nos processos de desenvolvimento e capacitação.

6.1.4 Conclusão

353. Considerando todo o exposto, pode-se afirmar, em resposta à questão de auditoria, que o planejamento de pessoal da Previc, em relação à alocação e capacitação de sua força de trabalho, aparenta ser coordenado e estruturado, mas apresenta oportunidades de melhoria de modo a melhor cumprir suas funções institucionais.

354. Foi identificado que o quadro de pessoal da Previc se encontra consideravelmente defasado e que vem se deteriorando notavelmente ao longo dos últimos anos. Quase ¾ dos cargos próprios estão vagos e a entidade só realizou um concurso até o momento, em 2010.

355. Ademais, mais da metade dos servidores em exercício são provenientes de outros órgãos, notadamente da Receita Federal do Brasil, já que a competência de fiscalização de EFPC é privativa dos Auditores Fiscais desse órgão. Assim, a Previc vivencia considerável risco operacional ao depender de outros órgãos públicos para seu planejamento de pessoal em suas áreas-fim. O quadro de auditores também

está defasado, com apenas $\frac{1}{4}$ do disponível ocupado.

356. Na política de pessoal, constatou-se que a Previc não realiza a Gestão por Competência de maneira estruturada e ampla, em desacordo com suas políticas internas, de modo que as competências de seus servidores não são levantadas e melhoradas para atingir os objetivos da entidade. No Planejamento Estratégico da Previc, a Gestão de Pessoas não é contemplada.

357. Portanto, é proposto recomendar à Previc, em cumprimento aos normativos e políticas internas, que implante a Gestão por Competências em seus processos de gestão de pessoas. No mesmo sentido, propõe-se dar ciência ao Ministério da Economia (órgão planejador central e vinculador da Receita Federal do Brasil) sobre os riscos que a limitação de pessoal traz para a Previc, inclusive a ausência de regulamentação sobre a cessão de AFRFB para o exercício das atividades-fim daquela autarquia.

358. Por fim, é interessante abordar as limitações que a Previc encara por ter suas atividades de fiscalização exercidas privativamente por uma carreira de outro órgão. Assim, propõe-se encaminhar este relatório às instâncias competentes para propor alterações legislativas/normativas, de acordo com a conveniência e oportunidade, que ofereçam uma solução a esse impasse: ou concedendo carreira própria à Previc para exercício de suas atividades-fim ou permitindo a cessão automática proporcional de AFRFB à Previc quando da realização de concurso público.

6.1.5 Encaminhamento

359. Tendo em vista o desenvolvido nas seções anteriores e objetivando tratar as causas das situações encontradas, propõe-se o seguinte:

- Recomendar à Previc, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que implemente a Gestão por Competências nos seus processos de gestão de pessoas, em linha com o disposto em sua Política de Gestão de Pessoas;
- Dar ciência ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a não regulamentação da cessão de AFRFB para o exercício das atividades-fim da Previc (conforme o art. 11, § 2º, da Lei 11.457/2007) e a constante insuficiência de pessoal para exercer suas atividades representam desrespeito ao art. 2º da Lei 12.154/2009, por não prover a Previc dos meios adequados para atingir seus objetivos institucionais;
- Encaminhar o presente relatório ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, para que avaliem a oportunidade e conveniência de propor alteração legislativa com o intuito de conceder à Previc carreira própria de fiscalização/monitoramento ou de permitir a cessão automática proporcional de AFRFB à Previc quando da realização de concurso público.

7. O processo sancionador da Previc

360. O presente capítulo tem por objetivo responder à quinta questão de auditoria, conforme exposto a seguir:

- **Questão de auditoria 5:** O processo fiscalizatório sancionador contribui para construir expectativa de controle no setor?

361. Dessa forma, o capítulo aborda alguns aspectos do processo sancionador realizado pela Previc, analisando motivos de modificação de autos de infração e tempo médio para sanção por inabilitação, por exemplo. Também são abordados alguns aspectos estruturais do processo sancionador, como a formalização e sistematização de jurisprudência.

7.1 Processo sancionador intempestivo, com punições ínfimas e carente de suporte de tecnologia

362. Com a realização dos procedimentos de auditoria, verificou-se que o processo sancionador conduzido pela Previc apresenta alguns problemas. Foi constatado que a punição de inabilitação para dirigentes é intempestiva e que as multas aplicadas pela Previc possuem valor inexpressivo frente os valores envolvidos nas irregularidades autuadas.

363. Também se averiguou que a Previc não mantém registro sistematizado de causas pelas quais seus

autos de infração são modificados nas instâncias superiores, o que dificulta o aprimoramento do processo. Ademais, o processo não possui controle e normatização de seus prazos e se nota ausência de sistematização de jurisprudência para julgar casos similares e para firmar entendimentos de situações excepcionais.

7.1.1 Situação encontrada, Critérios e Evidências

364. Foi verificado ao longo da auditoria que o processo sancionador exercido pela Previc apresenta alguns problemas. Ressalte-se que, segundo o Regimento Interno da Previc, cabe à Diretoria de Fiscalização e Monitoramento a competência para lavrar auto de infração ao constatar o descumprimento de obrigação legal ou regulamentar (art. 71, VI).

365. À Diretoria Colegiada da Previc (Dicol), por sua vez, compete decidir, em primeiro grau, sobre a conclusão dos relatórios finais dos processos administrativos, iniciados por lavratura de auto de infração ou instauração de inquérito, com a finalidade de apurar responsabilidade de pessoa física ou jurídica, e sobre a aplicação das penalidades cabíveis (art. 11, III). Segundo a Lei 12.154/2009, art. 15, a Câmara de Recursos da Previdência Complementar (CRPC) é a instância recursal e de julgamento das decisões da Dicol sobre autos de infração, e encerra a instância administrativa.

366. No Ofício de Requisição 01 (peça 4), a Equipe de Auditoria solicitou à Previc quadro demonstrativo dos autos de infração lavrados desde 2015, demonstrando o quantitativo que foi indeferido ou invalidado nos julgamentos de 1ª instância (Dicol) e 2ª instância (CRPC).

367. Analisando-se a planilha fornecida (peça 41), é possível constatar que de 2015 até o momento, foram lavrados 196 autos de infração. Na primeira instância da Dicol, até o momento 167 autos foram julgados. Destes, 86% foram considerados procedentes, ao menos parcialmente, e tiveram como resultado da decisão uma aplicação de penalidade aos responsáveis, em forma de multa, inabilitação ou suspensão. As modificações de decisão são listadas como “extinção de punibilidade”, “improcedência” e “nulidade”, por exemplo, sem maiores detalhes. Após a segunda instância da CRPC, onde até o momento foram julgados 125 dos 196 autos lavrados no período (64%), 89 (71%) foram considerados procedentes ao menos em parte.

368. Para tentar investigar as causas dos autos serem modificados (29% modificados totalmente após a 2ª instância), a Equipe de Auditoria no Ofício de Requisição 01 (peça 4) solicitou a relação dos principais motivos para não prosseguimento dos autos de infração nas instâncias de julgamento. Contudo, a Previc informa na Nota 1.028/2021/PREVIC que não possui o registro de tais motivos, ainda que fosse desejável (grifo nosso):

[...], porém, quanto ao motivo de eventual reforma da decisão pelo órgão revisor (Câmara de Recursos da Previdência Complementar), **seria necessário trabalho adicional de análise em relação não somente ao mérito da autuação, mas também em relação a cada autuado**, haja vista eventual reforma individualizada conforme a conduta de cada um (inclusive quanto à dosimetria da pena eventualmente reformada).

Nesse sentido, informamos que, **apesar de desejáveis, não possuímos tais dados no momento** e sua obtenção requer análise qualitativa do resultado dos julgamentos em 2ª instância desde 2015.

369. Para poder melhorar o processo sancionador e ter maior chance de sucesso nas penalidades propostas, é essencial que a Previc mantenha registro das causas e motivos pelos quais esses autos são modificados nas instâncias colegiadas. Só assim, a entidade conseguirá atacar as causas do problema.

370. A Controladoria-Geral da União (CGU) em 2019 avaliou o processo sancionador da Previc, no âmbito da fiscalização anual de contas (peça 42). Em seu trabalho, a CGU também identificou “*percentual significativo de decisões da Previc reformadas pela CRPC*” e “*nulidade de processos em decorrência de atuação intempestiva ou erros por parte da Previc*”. A CGU analisou dez processos anulados e identificou os seguintes motivos de nulidade:

- Seis prescrições quinquenais;
- Três ausências de concessão de prazo para o infrator corrigir irregularidade que não causou prejuízo, na ausência de circunstância agravante (caberia um termo de ajuste de conduta – TAC);
- Duas ausências de motivação para anular o ato administrativo;
- Duas violações do devido processo legal e da legislação aplicável;
- Duas falhas de capitulação (competência seria da CVM);

- Uma ausência do amplo direito de defesa (ausência de acesso a parecer antes da abertura de contagem de prazo para as alegações finais);
- Uma autuação de pessoa que não era dirigente da entidade; e
- Uma extinção de punibilidade por falecimento.

As causas identificadas para a intempestividade e os erros são:

- Controles ineficientes sobre o prazo para tramitação dos processos; e
- Inobservância de normas e princípios legais que regem o processo administrativo.

371. O “IOPS *Guidelines for Supervisory Intervention, Enforcement and Sanctions*” dispõe que os procedimentos do processo decisório devem estar bem documentados, inclusive com guias e manuais que indiquem quais medidas são aplicadas em determinados casos (*Guideline 4*).

372. A CGU consigna ainda que dirigentes autuados pela Previc permanecem por um longo período na gestão da EFPC até a conclusão do processo sancionador. A CGU identificou quatro dirigentes que permaneceram em atividade por mais de 300 dias após a primeira atuação da Previc.

373. Nesse sentido, a Equipe de Auditoria solicitou à Previc, por meio do Ofício de Requisição 02 (peça 11), quadro demonstrativo de tempo médio entre a proposta de sanção por inabilitação no Auto de Infração (últimos cinco anos) e a efetiva aplicação da referida sanção. Em resposta, a Previc informa por meio da Nota 1.296/2021/PREVIC (peça 41) que “*não há o acompanhamento do tempo médio requisitado como rotina administrativa na PREVIC*” e que essa informação poderia ser extraída da planilha de autos de infração já fornecida, comparando a data da decisão na Dicol e a data do retorno dos autos da CRPC.

374. Realizando o procedimento na planilha de acordo com os parâmetros sugeridos pela Previc, chegou-se a uma média de **663 dias** entre a decisão na Dicol sobre o auto de infração e o retorno dos autos da CRPC nos 77 casos em que houve decisão por multa e inabilitação na 1ª instância. Na mesma planilha, é possível calcular ainda o percurso médio entre a data do auto de infração e a decisão na Dicol, que é de **599 dias**. Logo, entre a lavração do auto e o retorno dos autos da CRPC (2ª instância), a penalidade de inabilitação demora em média **1.262 dias** para poder surtir efeito. Um dirigente que tenha cometido irregularidades no comando de uma EFPC esperaria quase três anos para que houvesse algum tipo de punição e nesse meio tempo as irregularidades poderiam continuar a serem cometidas.

375. O “IOPS *Guidelines for Supervisory Intervention, Enforcement and Sanctions*” exara que a autoridade supervisora deve ter poderes adequados de intervenção, imposição (*enforcement*) e sanção para cumprir seus deveres e responsabilidades, de maneira tempestiva e eficiente. Dentre esses poderes, está o poder de desqualificar dirigentes dos Fundos de Pensão de exercer cargo no futuro, temporariamente ou mesmo permanentemente (*Guideline 2*).

376. Sobre as possíveis punições a irregularidades, ressalte-se que o Decreto 4.942/2003 dispõe sobre o processo administrativo para apuração de responsabilidade por infração à legislação no âmbito do regime da previdência complementar fechado. Chama a atenção os baixos valores possíveis de multas para infrações cometidas: no “Capítulo VIII – Das Infrações e Penalidades Aplicáveis”, os valores das multas aplicáveis variam entre R\$ 10 mil e R\$ 25 mil. No caso real, nos autos de infração aplicados desde 2015, o maior valor de multa encontrado foi de R\$ 57.184,21 (valores do decreto atualizados).

377. Tais valores se mostram inexpressivos diante dos valores envolvidos em irregularidades dos Fundos de Pensão, não contribuindo para gerar expectativa de controle. A título de exemplo, há neste momento inúmeras Tomadas de Contas Especiais neste Tribunal relativas a irregularidades de dezenas (ou mesmo centenas) de milhões de reais que geraram dano ao Erário em Fundos de Pensão. Relembre-se que o sistema de previdência complementar fechada brasileiro administra ativos de mais de R\$ 1 trilhão.

378. Segundo o “IOPS *Guidelines for Supervisory Intervention, Enforcement and Sanctions*”, a resposta da autoridade supervisora deve ser proporcional aos riscos avaliados, de modo a atingir os objetivos regulatórios desejados (*Guideline 5*). Sanções para irregularidades graves têm que ser de magnitude suficiente para agir como impedimento (*Guideline 2.4*). Nesse sentido, o Planejamento Estratégico da Previc 2021-2023 (peça 24) apresenta o objetivo específico R2 “Atualizar mecanismos e dosimetria punitiva”, com escopo de “*atuar para aperfeiçoar a normatização do processo administrativo punitivo como instrumento de supervisão prudencial, revisando a gradação punitiva e valores de multas*”.

379. Seguindo adiante, em 2017 a Controladoria-Geral da União (CGU) anotou algumas constatações

em relação ao processo sancionador da Previc, apontando como causa principal a ausência de rotinas e procedimentos estabelecidos, nestes termos (peça 42, grifo nosso):

As principais causas levantadas relacionadas ao problema de intempestividade de análise da CGDC estão inicialmente relacionadas aos fatos já abordados, quais sejam, **a ausência de rotinas e de procedimentos de trabalho que determinem, entre outros, etapas e prazos, e o consequente acompanhamento, para instrução processual e emissão de parecer em conjunto com estudo da força de trabalho necessária para que a CGDC consiga produzir dentro dos padrões esperados.** (...)

Diante do exposto, conclui-se que a falta de celeridade da CGDC na realização da instrução processual e emissão de parecer configurou-se em gargalo significativo em relação ao tempo decorrido entre a lavratura do auto de infração e seu julgamento em 1ª instância. Esse fato gera riscos e impactos significativos tais como: aumento do risco de prescrição intercorrente de processos, extinguindo-se a punibilidade; permite que o infrator passe mais tempo atuando no sistema de previdência complementar, uma vez que a punição só é aplicada após julgamento em 1ª e, eventualmente, em 2ª instância; e aumenta a sensação de impunidade em virtude da demora no julgamento e consequente aplicação de pena. Dessa forma, é primordial que a CGDC aperfeiçoe sua metodologia de trabalho no sentido de sanar os problemas identificados e mitigar os riscos relacionados.

380. Nesse sentido, a CGU expediu recomendação no sentido de formalizar rotinas e procedimentos de trabalho, conforme trecho a seguir (peça 42, grifo nosso):

Definir e implementar metodologia de trabalho aplicável aos processos de instrução processual e emissão de parecer, construída sob a ótica da avaliação dos objetivos e riscos relacionados ao macroprocesso de julgamento em 1ª instância pela Dicol, que contemple minimamente **aspectos referentes à formalização de rotinas e procedimentos de trabalho, prevendo as etapas aplicáveis ao processo, prazos para cada etapa, mecanismos de acompanhamento permanente dos prazos, fluxograma de trabalho, papéis e responsabilidades dos agentes envolvidos (parecerista, chefe de divisão, coordenador e coordenador-geral), e critérios de priorização de processos.**

381. Não obstante, em 2019 a CGU anotou novas constatações em relação ao processo sancionador da Previc como consequência de falhas nos procedimentos de trabalho, dentre elas, destacam-se (peça 42):

a) Nulidade de processos em decorrência de **atuação intempestiva ou erros** por parte da Previc, tais como: prescrições quinquenais; ausência de concessão de prazo para o infrator corrigir irregularidades; ausência de motivação para nulidade do ato administrativo; violação ao devido processo legal; ausência de amplo direito de defesa; entre outros.

b) **Dirigentes autuados permanecem por um longo período na gestão** da entidade supervisionada ou assumem cargo de direção em outras entidades até a conclusão do processo sancionador;

c) **Controles manuais** sobre o prazo de tramitação dos processos sancionadores por parte da Dicol;

d) Risco de **inobservância à ordem cronológica e às hipóteses legais de prioridade e urgência** na elaboração das pautas de reunião da Dicol

e) **Demora na fase de decisão dos recursos** na CRPC

f) **Demora na fase de cobrança administrativa** e de solicitação de inscrição em dívida ativa

382. Dentre as constatações referidas acima, destaca-se a de controles “manuais” sobre os prazos dos processos sancionadores, evidenciando a necessidade de desenvolvimento de sistema que apoie o processo sancionador. A partir das constatações acima, a CGU emitiu diversas recomendações, que contemplaram medidas como a instituição de programa de qualidade na gestão processual, melhorias do fluxo do processo administrativo sancionador, estabelecimento de prazos e **implementação de controles informatizados e automatizados.**

383. Assim, a CGU nesse trabalho já alertou para a necessidade de informatizar e automatizar os processos de trabalho referentes ao processo sancionador da Previc. Nesse sentido, questionou-se no presente trabalho sobre o estágio de implementação das recomendações exaradas pela CGU, ocasião em que a Previc se manifestou no sentido de que está em desenvolvimento sistema que aprimore o controle dos

prazos do processo sancionador bem como que incorpore as recomendações da CGU.

384. Embora ainda não conste previsão de tal sistema em seu Planejamento Estratégico, no PDTIC 2020-2022 da Previc há menção de implementar sistema do processo sancionador, assim como sistema de consultas e normas da Previc (peça 39).

385. O controle atualmente sobre os julgamentos de 1º e 2ª Instância são realizados em planilha Excel. Além disso, a base de dados não está totalmente integrada. Evidencia-se, portanto, oportunidades de melhoria em relação ao controle de julgamentos que são relevantes para a autarquia, pois são realizados sem apoio de sistemas adequados, não sendo possível, pois, apurar o histórico das decisões ou de motivos para reformas de tais decisões, o que pode prejudicar a sistematização de jurisprudência bem como a realização de planejamento de atuação que considere o histórico das decisões do processo sancionador.

386. Questionou-se, dentro desse contexto, se há registro de jurisprudência considerando o histórico das decisões da autarquia, ocasião em que a CRPC informou que é “possível a consulta à jurisprudência, por meio de ementas e arquivos em formato ‘pdf’, organizados por reunião, por assunto e por entidade”.

387. Apesar de ser positivo o fato de que existe tal registro e que pode ser consultado em arquivo PDF, anota-se, porém, que sistematizar diversas decisões em um único documento PDF pode prejudicar a recuperabilidade da informação, em virtude de difícil navegabilidade, ainda que haja classificação dentro desse arquivo. O ideal seria o acoplamento de função “pesquisar” em sistema tecnológico adequado, de modo a permitir a efetiva recuperação, possibilitando a menção de jurisprudência em novos julgamentos de casos similares.

388. Destaca-se que as boas práticas internacionais chamam a atenção de que os julgamentos sejam realizados de forma objetiva, sem vieses e padronizadas em julgamento de casos similares. Para o atendimento pleno de tais processos, é necessário processo bem construído, com o apoio de sistemas computacionais, que forneçam informações históricas de fácil recuperabilidade, no sentido de construir uma base de dados jurisprudencial.

389. Nesse contexto, o documento “*IOPS Guidelines for Supervisory Intervention, Enforcement and Sanctions*” traça diretrizes ao processo sancionador das entidades supervisoras, em que se pode destacar as seguintes orientações, em tradução livre:

Um processo bem definido de tomada de decisão sancionador deve estar em vigor e ser seguido. As ações da autoridade supervisora devem ser consistentes, seguindo procedimentos bem documentados.

Um procedimento bem estabelecido deve ser instaurado e ser seguido (por exemplo, manuais procedimentais, documentação, treinamento, revisão e comunicação entre as divisões, comparando resultados e compartilhando experiências), **de forma a garantir que haja convergência nas decisões feitas pelas entidades supervisoras em circunstâncias similares e que essas decisões sejam feitas de forma objetiva e sem vieses**. Modelos como aplicação de pirâmides ou matrizes de pontuação de riscos podem ser usados para ajudar na consistência fornecendo guias sobre quais medidas normalmente serão aplicadas em determinadas circunstâncias.

390. Dessa forma, observa-se que a ausência de suporte de soluções informatizadas pode dificultar o pleno atendimento das diretrizes internacionais no sentido de que as decisões devem ser realizadas de forma objetiva, sem vieses e padronizadas, bem como o processo de tomada de decisão deve estar balizada em procedimentos bem definidos, documentados, com treinamento, com revisão e com forte comunicação entre as áreas, inclusive com aplicação de metodologias de avaliação de riscos.

391. Além disso, considerando os apontamentos realizados pela CGU em relatório de avaliação da Previc e utilizado como acessório neste trabalho, onde foi destacada a ausência de procedimentos pré-definidos e a ausência de sistema computacional que dê apoio ao processo sancionador, serão propostas medidas que visem a implementação de sistema nessa área e que haja integração do histórico das decisões pretéritas realizadas, de modo a construir uma base de dados jurisprudencial, bem como possibilitar que haja registro das razões de decisões reformadas no processo sancionador.

7.1.2 Causas

392. Foram identificadas as seguintes possíveis causas para o achado:

- Possível ausência de padrão nas fiscalizações e trabalhos que resultam em autos de infração.
- A ausência de mapeamento de processos, a não definição de procedimentos específicos e a possível qualidade variável nos trabalhos.
- Ausência de sistemas de TI que permitam controles de forma mais gerencial do processo sancionador (prazo, jurisprudência, motivos/causas de modificação dos autos etc.)
- Ausência de desenho e implementação de controles internos para instrução do processo sancionador.
- Obsolescência do Decreto nº 4.942/2003, que não prevê novas formas de citação/intimação do autuado, como o uso dos meios eletrônicos.
- Carência de pessoal para elaborar pareceres para a Dicol.

7.1.3 Efeitos

393. Os seguintes efeitos do achado foram identificados:

- Processo sancionador pode não contribuir para criar expectativa de controle no setor de previdência complementar fechada e aumentar a possibilidade de impunidade dos autuados.
- Ausência de efeito punitivo para parte dos autos de infração.
- Intempestividade da inabilitação/suspensão de dirigentes (punição perde parte de seu efeito) e inexpressividade dos valores de multa (não servem como impedimento ao cometimento de irregularidades).
- Dirigentes punidos com inabilitação podem continuar cometendo irregularidades por tempo considerável até que sejam retirados do cargo.
- A não recuperabilidade de informação pode prejudicar que decisões sejam tomadas de maneira objetiva, podendo apresentar viés e não ter a padronização necessária para julgamento de casos similares.

7.1.4 Conclusão

394. Considerando todo o exposto, pode-se afirmar, em resposta à questão de auditoria que o processo fiscalizatório sancionador pode não contribuir para construir expectativa de controle no setor de previdência complementar fechada.

395. Em caso de multa aplicada, mesmo que o auto passe incólume pela Diretoria Colegiada da Previc (1ª instância) e pela Câmara de Recursos da Previdência Complementar (2ª instância), as multas previstas pelo Decreto 4.042/2003 são inexpressivas frente aos valores envolvidos nas irregularidades.

396. No caso da sanção de inabilitação de dirigentes para exercer cargo no setor, observou-se que o processo sancionatório é extremamente moroso para que tenha efeito prático. Na amostra analisada, transcorreram em média 1.262 dias entre a data do auto de infração e o retorno dos autos da CRPC, quando a decisão poderia surtir efeito.

397. Ademais, observa-se que a ausência de suporte de soluções informatizadas pode dificultar o pleno atendimento das diretrizes internacionais no sentido de que as decisões devem ser realizadas de forma objetiva, sem vieses e padronizadas, bem como o processo de tomada de decisão deve estar balizado em procedimentos bem definidos, documentados, com treinamento, com revisão e com forte comunicação entre as áreas, inclusive com aplicação de metodologias de avaliação de riscos. A Previc não controla os motivos e causas pelos quais os autos são modificados, de modo que há dificuldades em se melhorar o processo.

398. Portanto, considerando os apontamentos realizados pela CGU em relatório de avaliação da Previc e utilizado como acessório neste trabalho, onde foi destacada a ausência de procedimentos pré-definidos e a

ausência de sistema computacional que dê apoio ao processo sancionador, serão propostas medidas que visem a implementação de sistema nessa área e que haja integração do histórico das decisões pretéritas realizadas, de modo a construir uma base de dados jurisprudencial, bem como possibilitar que haja registro das razões de decisões reformadas no processo sancionador.

399. Propõe-se, por fim, encaminhar o relatório às instâncias competentes para que avaliem a oportunidade e a conveniência de propor alteração legislativa com o intuito de tornar o poder sancionatório da Previc mais condizente com as irregularidades existentes.

7.1.5 Encaminhamento

400. Tendo em vista o desenvolvido nas seções anteriores e objetivando tratar as causas das situações encontradas, propõe-se o seguinte:

- Recomendar à Previc, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, a partir da implantação de sistema informatizado, estabeleça prazos, por meio de normativo, para as fases do processo administrativo sancionador na Previc, desde o envio do processo/auto de infração à CGDC até o julgamento na Dicol e/ou envio à segunda instância (Reiteração da recomendação CGU).
- Recomendar à Previc, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, por meio de sistema informatizado, implemente registro de amplo acesso dos motivos de reforma dos Autos de Infração na 1ª (Dicol) e 2ª (CRPC) instâncias, de modo a diminuir a proporção de autos reformados, em consonância com as melhores práticas internacionais “IOPS *Guidelines for Supervisory Intervention, Enforcement and Sanctions*” e o PDTIC 2020-2022.
- Recomendar à Previc, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que implemente um sistema de jurisprudência de modo a consolidar suas decisões e demonstrar os julgados mais recentes e recorrentes (decisões padronizadas de julgamentos de casos similares, de acordo com a recorrência e os riscos), podendo incorporar tal função no sistema de consultas e normas previsto no PDTIC 2020-2022, em consonância com as melhores práticas internacionais “IOPS *Guidelines for Supervisory Intervention, Enforcement and Sanctions*” e seu PDTIC 2020-2022.
- Encaminhar o presente relatório ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, para que avaliem a oportunidade e conveniência de propor alteração legislativa com o intuito de tornar o poder sancionatório da Previc mais condizente com as irregularidades existentes, em linha com o proposto no Planejamento Estratégico 2021-2023 da autarquia (item R2).

8. Conclusão

401. O presente trabalho tratou-se de auditoria operacional e teve como objetivo avaliar a eficiência e eficácia nos principais processos fiscalizatórios da Previc, bem como possíveis oportunidades regulatórias no setor de previdência complementar fechada.

402. Dessa forma, o escopo dessa auditoria englobou os processos finalísticos de fiscalização e monitoramento exercidos pela Previc (principalmente na Diretoria de Fiscalização e Monitoramento), bem como as ações de normatização e regulação (na Diretoria de Orientação Técnica e Normas).

403. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria - TCU 280/2010) e com observância aos princípios e padrões estabelecidos pelo TCU no Manual de Auditoria Operacional 2020. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

404. Nesse sentido, foram definidas as seguintes questões e subquestões de auditoria:

- **Questão de auditoria 1:** A função fiscalizatória da Previc é suficiente e estruturada para abranger a avaliação das EFPC, dos planos de benefícios, de seus respectivos investimentos e dos atores envolvidos em suas especificidades?
 - 1.1 Há monitoramento sobre o cumprimento do regulamento de Fundos de Investimento ou mesmo da Política de Investimentos de cada EFPC?
 - 1.2 De que maneira a Previc incentiva a gestão de riscos, a governança, o Sistema de Controle

Interno e a transparência das EFPC?

- **Questão de auditoria 2:** Os processos de trabalho relativos à normatização e à fiscalização estão mapeados e formalizados?
 - 2.1 O Gerenciamento de Riscos da Previc é adequado e suficiente de acordo com as melhores práticas?
 - 2.2 A análise da Governança das EFPC realizada pela Previc baseia-se em métricas e critérios objetivos?
 - 2.3 Existem mecanismos formais de comunicação e de feedback em decorrência das ações fiscalizatórias da Previc?
- **Questão de auditoria 3:** As soluções de TI atendem às necessidades estratégicas e operacionais da Previc?
- **Questão de auditoria 4:** O planejamento em relação à alocação e à capacitação da força de trabalho da Previc é coordenado de modo a melhor cumprir suas funções finalísticas?
- **Questão de auditoria 5:** O processo fiscalizatório sancionador contribui para construir expectativa de controle no setor?

405. O **Capítulo 3** deste relatório tratou de responder à Questão de auditoria 1 e suas subquestões. No **subcapítulo 3.1**, constatou-se que a fiscalização exercida pela Previc não consegue abranger todos os atores envolvidos com as EFPC em suas especificidades, devido à ausência de competência legal. Ademais, os riscos residuais em relação às questões econômico-financeiras devem ser objeto de regulação pelos órgãos competentes.

406. Em relação aos investimentos estruturados, observa-se que no Brasil os agentes reguladores e supervisores não tratam detalhadamente da questão de avaliação econômico-financeira para investimentos oriundos de fundos de pensão como proposto pelos padrões internacionais.

407. Apesar disso, verifica-se que as diretrizes internacionais propõem novos mecanismos de controle em relação a essa questão, detalhando os principais aspectos a serem observados pelos fundos e pelas entidades supervisoras, o que tem por objetivo evitar a ocorrência de situações já verificadas no passado além de aumentar a expectativa de controle pelos fundos em relação a essa modalidade de investimentos.

408. Entre os diversos pontos-focais a serem prestados a devida atenção nessas diretrizes, destacam-se: a alta administração dos fundos tem papel especial para estabelecer um forte processo de avaliação econômico-financeira, além de políticas e procedimentos para entrada e saída desses investimentos, bem como a forma de seleção de terceiros; realização de testes de *stress* e *backtesting*, com diferentes cenários e metodologias; questões de controle e conflitos de interesses; realizar revisão pelo menos uma vez ao ano desses investimentos; legislação deve prever o direito de o supervisor questionar premissas.

409. Ademais, foi possível concluir que a Previc, o CNPC e o CMN ainda não incentivam adequadamente a gestão de riscos e a governança das EFPC. A atuação regulatória caracteriza-se por prover “diretrizes básicas” apenas, sem exigência de uma estrutura mínima nesses quesitos, nem mesmo a auditoria interna.

410. Portanto, propõe-se encaminhar este relatório aos órgãos com poder de regular esses tópicos (ou de propor regulação), para que avaliem a conveniência e oportunidade de proporem normatização mais adequada. Com relação ao intercâmbio de informações com os SCI das EFPC, propõe-se recomendar à Previc para que inclua em seus planejamentos futuros ações nesse sentido.

411. No **subcapítulo 3.2**, foi possível averiguar que na fiscalização exercida pela Previc existem oportunidades de melhorias em relação ao alcance dos investimentos em 2º nível em diante. Ademais, não existe monitoramento contínuo sobre o cumprimento da Política de Investimentos de cada EFPC.

412. O processo de fiscalização deve se adequar para alcançar investimentos estruturados, pois, apesar de avanços em relação a indicadores que abrangem aspectos financeiros, contábeis, de liquidez e atuariais do fundo de pensão de forma sistêmica, a fiscalização deve se aperfeiçoar para entrar no nível analítico do

investimento, ainda que por amostragem ou de outra forma. Isso ocorre em virtude de os sistemas atuais em utilização pela Previc não serem adaptados para ter uma visão de 2º nível em diante do investimento, em que se inclui os investimentos estruturados, apesar dos avanços em relação ao segmento de investimentos em fundos Multimercados. As diretrizes internacionais indicam a necessidade de abordar investimentos estruturados.

413. No que se refere à avaliação do cumprimento de políticas pelas EFPC na alocação de seus investimentos, verificou-se que a Previc não monitora continuamente tais atividades. De fato, não há fiscalização contínua sobre o cumprimento da Política de Investimentos das EFPC.

414. Em relação à fiscalização e monitoramento de risco das EFPC, observou-se que a Previc não possui um indicador geral de risco das entidades, de modo que não é possível ter uma visão geral do sistema e comparar as entidades para focar nas de maior risco geral. Logo, a Previc possui uma visão segregada do sistema, prejudicando suas ações.

415. Destarte, propõe-se recomendar à Previc que desenvolva metodologias que sejam capazes de avaliar o risco geral e/ou relativo de todas as EFPC (*rating*), de acordo com normativos internos e critérios internacionais. Propõe-se também recomendar que a autarquia estabeleça procedimentos formalizados para que avalie de forma específica investimentos de maior risco de maneira individualizada, de acordo com as melhores práticas internacionais. Por fim, propõe-se recomendar que a Previc avalie continuamente o cumprimento da Política de Investimentos por parte das EFPC.

416. O **Capítulo 4** deste relatório tratou de responder à Questão de auditoria 2 e suas subquestões. Foi possível afirmar que os processos de trabalho relativos à normatização e à fiscalização da Previc, de maneira geral, não estão mapeados e formalizados. O Gerenciamento de Riscos se mostrou insuficiente para atender aos objetivos estratégicos da entidade.

417. Ato contínuo, a análise de governança das EFPC realizada pela Previc não se baseia em métricas e critérios objetivos. Por fim, não foram identificados mecanismos formais de comunicação e de *feedback* às EFPC em decorrência das fiscalizações realizadas pela Previc.

418. No que diz respeito à Gestão de Riscos da Previc, observou-se o seguinte: 1. Há falha na identificação de riscos, com riscos potenciais não identificados; 2. A análise “probabilidade x impacto” indica dar maior peso aos pontos positivos e relevar os negativos, prejudicando a avaliação do risco real; e 3. Os controles, em muitos casos, ou são inexistentes ou são insuficientes para tratar adequadamente os riscos reais. Tais fatos representam desrespeito à “Metodologia de Gestão de Riscos e Controles Internos da Previc” (peça 31).

419. No que se refere à avaliação de governança realizada pela Previc nas EFPC, observou-se como oportuno que essa avaliação seja segmentada de maneira padronizada em componentes, elementos e itens, bem como que haja gradações na avaliação de cada item, de modo a propiciar escalabilidade na avaliação de cada EFPC. Reitere-se que a própria auditoria interna da Previc já ponderou que as notas atribuídas pelas equipes de fiscalização para cada entidade podem sofrer influência da experiência pessoal e da subjetividade da avaliação individual de cada equipe.

420. Em relação ao processo de *feedback* da Previc às EFPC, observou-se que não foi identificada regulamentação formal em vigor nem mapa de processos instituído que especifique procedimentos padrões a serem seguidos pela entidade.

421. Assim, propõe-se determinar à entidade que implemente a Gestão de Riscos de acordo com seus normativos internos (eficiente, sistemática, estruturada e oportuna), com mapeamento de seus principais processos finalísticos e de apoio, e recomendar que: 1. a avaliação e governança das EFPC seja segmentada de maneira padronizada em componentes, elementos e itens, bem como que haja gradações na avaliação de cada item, de modo a propiciar escalabilidade na avaliação de cada EFPC; 2. a Previc forneça *feedback* formal e tempestivo de suas ações fiscalizatórias às EFPC fiscalizadas; e 3. a Previc implemente um processo sistematizado de avaliação e monitoramento da ação regulatória do setor, bem como da geração de insumos para oportunidades regulatórias. Propõe-se também dar ciência à Previc que a não elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) em 2022 representará desrespeito ao Decreto nº 10.411/2020.

422. No **Capítulo 5**, sobre as soluções de TI da Previc, observou-se que, apesar do significativo avanço em relação à recepção e coleta de dados por meio da instituição do sistema STA, bem como pelo controle de prazos por meio do sistema Monitor, ainda há desafios especialmente no que concerne à utilização de sistemas que auxiliem no processo de análise, bem como carece de maior utilização de soluções de inteligência computacional, conforme descrito no Relato Integrado Previc 2020 e programados no Planejamento Estratégico 2021-2023 e no PDTIC 2020-2022 da Previc.

423. Nota-se também a necessidade de evoluir de uma perspectiva de métodos de trabalhos empíricos e *ad hoc* para um nível mais planejado, estruturado e padronizado, que direcione a atuação da supervisão, diminuindo a subjetividade e a eventual dependência da experiência dos auditores, conforme orienta o *Cobit*.

424. Além disso, considerando a situação de insuficiência de servidores capacitados na área de TI e da constante necessidade de ampliação de infraestrutura computacional, especialmente quando se verifica a missão institucional da Previc, será proposto dar ciência as Ministérios responsáveis sobre a situação encontrada, para que possam agir conforme sua conveniência.

425. Em relação à ausência de compartilhamento de sistemas, de base de dados e de informações de outros órgãos supervisores, especialmente quanto ao Bacen, considera-se necessário e urgente o intercâmbio permanente desses dados, pois, à luz das diretrizes internacionais e da legislação nacional, essa cooperação serve a propósitos de eficiência (evitando sobreposições e promovendo economia de escala e de escopo), bem como promove medidas proativas (por exemplo, enfrentando crimes financeiros).

426. No **Capítulo 6**, buscou-se responder à Questão de auditoria 4. Verificou-se que o planejamento de pessoal da Previc, em relação à alocação e capacitação de sua força de trabalho, aparenta ser coordenado e estruturado, mas apresenta oportunidades de melhoria de modo a melhor cumprir suas funções institucionais.

427. Foi identificado que o quadro de pessoal da Previc se encontra consideravelmente defasado e que vem se deteriorando notavelmente ao longo dos últimos anos, com quase $\frac{3}{4}$ dos cargos próprios vagos atualmente. Ademais, mais da metade dos servidores em exercício são provenientes de outros órgãos, notadamente da Receita Federal do Brasil, já que a competência de fiscalização de EFPC é privativa dos Auditores Fiscais (AFRFB) deste órgão. Assim, a Previc vivencia considerável risco operacional ao depender de outros órgãos públicos para seu planejamento de pessoal em suas áreas-fim. O quadro de auditores também está defasado, com apenas $\frac{1}{4}$ do disponível ocupado.

428. Na política de pessoal, constatou-se que a Previc não realiza a Gestão de Pessoas por Competências de maneira estruturada e ampla, em desacordo com suas políticas internas, de modo que as competências de seus servidores não são levantadas e melhoradas para atingir os objetivos da entidade. No Planejamento Estratégico da Previc, a Gestão de Pessoas não é contemplada.

429. Portanto, é proposto recomendar à Previc, em cumprimento aos normativos e políticas internas, que implante a Gestão por Competências em seus processos de gestão de pessoas. No mesmo sentido, propõe-se dar ciência ao Ministério da Economia (órgão planejador central e vinculador da Receita Federal do Brasil) sobre os riscos que a limitação de pessoal traz para a Previc, inclusive a ausência de regulamentação sobre a cessão de AFRFB para o exercício das atividades-fim daquela autarquia.

430. Por fim, propõe-se encaminhar este relatório às instâncias competentes para propor alterações legislativas/normativas, de acordo com a conveniência e oportunidade, que tratem de: ou conceder carreira própria à Previc para exercício de suas atividades-fim ou permitir a cessão automática proporcional de AFRFB à Previc quando da realização de concurso público.

431. Por fim, no **Capítulo 7** se responde à Questão de auditoria 5. É possível afirmar que o processo fiscalizatório sancionador da Previc pode não contribuir para construir expectativa de controle no setor de previdência complementar fechada.

432. Em caso de multa aplicada, mesmo que o auto passe incólume pela Diretoria Colegiada da Previc (1ª instância) e pela Câmara de Recursos da Previdência Complementar (2ª instância), as multas previstas pelo Decreto 4.042/2003 são inexpressivas frente aos valores envolvidos nas irregularidades.

433. No caso da sanção de inabilitação de dirigentes para exercer cargo no setor, observou-se que o processo sancionatório é extremamente moroso para que tenha efeito prático. Na amostra analisada, transcorreram em média 1.262 dias entre a data do auto de infração e o retorno dos autos da CRPC, quando a decisão poderia surtir efeito.

434. Ademais, observa-se que a ausência de suporte de soluções informatizadas dificulta o pleno atendimento das diretrizes internacionais no sentido de que as decisões devem ser realizadas de forma objetiva, sem vieses e padronizadas, bem como o processo de tomada de decisão deve estar balizado em procedimentos bem definidos, documentados, com treinamento, com revisão e com forte comunicação entre as áreas, inclusive com aplicação de metodologias de avaliação de riscos. A Previc não controla os motivos e causas pelos quais os autos são modificados, de modo que há dificuldades em se melhorar o processo.

435. Portanto, considerando os apontamentos realizados pela CGU em relatório de avaliação da Previc e utilizado como acessório neste trabalho, onde foi destacada a ausência de procedimentos pré-definidos e a ausência de sistema computacional que dê apoio ao processo sancionador, serão propostas medidas que visem a implementação de sistema nessa área e que haja integração do histórico das decisões pretéritas realizadas, de modo a construir uma base de dados jurisprudencial, bem como possibilitar que haja registro das razões de decisões reformadas no processo sancionador.

436. Propõe-se, por fim, encaminhar o relatório às instâncias competentes para que avaliem a oportunidade e conveniência de propor alteração legislativa com o intuito de tornar o poder sancionatório da Previc mais condizente com as irregularidades existentes.

8.1 Requerimento de sigilo do relatório pela Previc

437. A Previc solicita que o processo seja classificado como ultra sigiloso e argumenta, em síntese, o seguinte (peça 51):

- a) Poderá implicar graves prejuízos ao Estado acerca de descrição e análise detalhadas de processos das áreas de supervisão e de regulação;
- b) O trabalho de fiscalização do TCU, bem como o de supervisão estatal da Previc e demais autarquias responsáveis pela supervisão dos mercados financeiro, de capitais, de seguros, de previdência e capitalização são protegidos por sigilo legal, sob pena de exposição dos sistemas controle do Estado sobre a ordem social ou o domínio econômico;
- c) Serão remetidas ao TCU informações de Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) que são igualmente resguardadas pelo sigilo legal;
- d) a exposição de eventuais deficiências e fragilidades poderia afetar o seu regular funcionamento e a estabilidade do sistema, além de incentivar a realização de operações irregulares ilícitas;
- e) existência de ações judiciais de valores de bilhões de reais contra a União, em que a defesa da Advocacia-Geral da União se manifesta no sentido de que inexistem as alegadas deficiências graves na supervisão do sistema, como o caso das EFPC Aerus e Petros, cuja tese de acusação é justamente em relação às deficiências da Previc.

Análise:

438. Em relação ao item “a”, as considerações nas áreas de supervisão e de regulação foram de cunho operacionais, não há descrição pormenorizada e de “passo a passo” sobre como ocorre a supervisão e a regulação, embora, de fato, sugere oportunidades de melhorias em relação a alguns pontos que a Previc poderia atuar de forma mais direta, o que será analisado adiante. Não se verifica, nesse sentido, descrição e análise detalhada dessas áreas, mas uma visão mais global de seu funcionamento, como, a título de exemplo, o percentual de processos de trabalhos não mapeados.

439. Referente ao item “b”, esclarece-se que a regra no TCU é que seus trabalhos sejam públicos, e não sigilosos, especialmente os de cunho operacionais. Nesse sentido, referencia-se outros trabalhos de cunho operacional em órgãos supervisores e reguladores que tiveram sua classificação como pública. São, por exemplo, os seguintes casos: TC 027.307/2018-2, auditoria em relação à regulação e à fiscalização da CVM; TC 015.694/2019-4, auditoria para avaliar a governança de estatais; TC 011.645/2015-6, auditoria

operacional no CARF; TC 011.669/2015-2, auditoria para avaliar a eficácia e a eficiência da supervisão bancária do Bacen na Caixa e no Banco do Brasil, dentre outros.

440. Conforme normativo, documentos específicos que contenham justificativas detalhadas para serem classificados como sigilosos devem ser protegidos caso a caso. A classificação dos documentos produzidos pelo próprio TCU, onde se incluem os relatórios, é de sua própria competência, conforme art. 4º, parágrafo único, da Resolução TCU 294/2018. Já os documentos que são classificados como sigilosos na origem devem obedecer aos requisitos previstos no art. 14 da referida Resolução, contendo, entre outros, o fundamento e indicação de prazo para o sigilo, caso a caso.

441. Além disso, referencia-se os Acórdãos 728/2017-Plenário, 153/2013-Plenário e 95/2019-Plenário. Não é regra, portanto, o sigilo de todo o processo sem análise pormenorizada de documento por documento. Por sua importância, destaca-se a seguir o Acórdão 95/2019-Plenário (grifos inseridos):

Indefere-se pedido de atribuição de sigilo a autos em tramitação no TCU quando o interessado **não indica com precisão os documentos cuja publicidade quer que seja restringida**, nem informa o amparo legal que justificaria a classificação da matéria como sigilosa, uma vez que, no âmbito da Administração Pública, prevalece o princípio da publicidade.

442. No que concerne ao item “c”, anota-se que as informações das EFPC no relatório são em sua maioria gerais e não específicas. Os poucos exemplos concretos referem-se a problemas amplamente noticiados pela mídia e do Relatório da CPI dos Fundos de Pensão e não a fatos novos que requerem sigilo.

443. Quanto ao item “d”, novamente as deficiências relatadas são de cunho mais gerais. Além disso, conforme já anotado, as falhas referidas no relatório que não são operacionais concernem a operações ilícitas já amplamente noticiadas pela mídia e de cunho público já tratados no Relatório da CPI dos Fundos de Pensão. Por fim, as propostas de encaminhamento no relatório vão no sentido de que, uma vez implementadas, tais práticas ilícitas sejam coibidas e não incentivadas, o que novamente não encontra amparo na justificativa ora apresentada. É mais lógico supor que, uma vez o TCU identificou certa oportunidade de melhoria, a entidade jurisdicionada tenha a diligente intenção de cumpri-la de modo a evitar potenciais ilícitos à frente.

444. Concernente ao item “e”, inicialmente registra-se que as oportunidades de melhoria referidas no relatório não possuem o condão de responsabilizar a Previc pelos danos verificados em operações pretéritas e sim de fortalecer o sistema, pois observou-se que os danos decorreram de problemas estruturais que perpassaram diversas instâncias, desde fatores políticos e forma de escolha dos dirigentes até cooptação de agentes públicos responsáveis pela emissão de documentos técnicos. Além disso, conforme informado pela Previc, a própria CPI dos Fundos de Pensão entendeu por não responsabilizar a referida entidade.

445. Quanto ao mérito da própria questão, esta equipe entende que as teses defendidas pelas EFPC Aerus e Petros não merecem prosperar. Primeiro, porque todo processo de fiscalização encontra limite nos recursos disponíveis da entidade, e, desse modo, não tem a pretensão de esgotar todo o sistema. Segundo, porque eventuais falhas na entidade fiscalizadora não significa um abono ou um salvo conduto para praticar atos ilícitos pela entidade fiscalizada, pelo contrário, a principal responsável por tais fraudes são os gestores da própria entidade (à época) e não a Supervisão. Seria, grosso modo, como responsabilizar a inteligência da polícia por falha em sua atuação quando não prender um transgressor em um crime previamente planejado. A falha de supervisão não abona a responsabilização da EFPC nem transfere a culpa para a entidade fiscalizadora. No exemplo, a polícia não seria responsável pelo crime cometido pelo transgressor. Tal tese não merece prosperar.

446. Além disso, conforme princípio da Transparência, é direito de todo e qualquer cidadão ter conhecimento de como seu dinheiro por meio de tributos está sendo aplicado, sendo que é igualmente seu direito ter conhecimento de eventuais falhas em órgãos e entidades públicas custeados com seus tributos, uma vez que o controle social pode se fazer presente para modificar ou aprimorar uma realidade. Nesse sentido, o artigo científico “Controle Social versus Transparência Pública: Uma questão de Cidadania” (peça 104), que contou com apoio do TCU, Senado, Ministério do Planejamento (à época) e CGU, informa:

A participação popular enquanto princípio constitucional ocorre quando o cidadão atua no interesse da coletividade, sem um interesse individual imediato, visando superar alguma situação pelas vias administrativas ou judiciais. Ou seja, **ele exerce perante a administração pública o direito de opinar**

sobre as prioridades, participar, decidir, compartilhar, validar e proteger a aplicação dos recursos públicos na geração de benefícios à sociedade.

O acompanhamento da gestão e fiscalização dos gastos no setor público, quando realizados pela própria sociedade, recebe a denominação de controle social. O acesso à informação pública, em conformidade com a Carta Magna, constitui-se em princípio básico do controle social. No entanto, para que o cidadão possa exercer o direito delineado na Carta Cidadã - denominação atribuída pelo saudoso Deputado Federal Ulisses Guimarães -, **faz-se necessário que os órgãos integrantes da estrutura do Poder Público disponibilizem dados e informações para que o cidadão, independentemente do seu nível de conhecimento e grau de escolaridade, possa exercer o seu direito de interferir e fiscalizar as ações governamentais.** O fornecimento de informações pelo setor público à sociedade é conhecido como princípio da transparência.

447. Ressalte-se que, por prudência, a Equipe classificou o processo como sigiloso até que o Relator tivesse oportunidade de se manifestar. Não obstante, diante de todo o exposto, propõe-se ao Ministro Relator que o requerimento de tornar o processo ultrassigiloso não seja acatado (conforme requerido à peça 51) e ele seja classificado como público. Ainda assim, algumas peças acostadas aos autos possuem informações e dados que foram classificados como sigilosos na origem e devem manter tal classificação, nos termos do art. 6º da Resolução TCU 294/2018.

9. Proposta de encaminhamento

448. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator, com as propostas que se seguem:

- a) Determinar à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que implemente a Gestão de Riscos eficiente, sistemática, estruturada e oportuna, com mapeamento e manualização de seus principais processos finalísticos e de apoio, em conformidade com a sua Política de Gestão de Riscos da Previc (arts. 2º e 4º), com a Metodologia de Gestão de Riscos e Controles Internos da Previc e com seu Planejamento Estratégico 2021-2023 (item G1) medida esta cujo cumprimento será verificado pelo TCU em 360 dias a contar do Acórdão.
- b) Determinar ao Banco Central, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que implemente o efetivo intercâmbio de informações com a Previc e forneça a utilização de seus dados à Previc, em cumprimento ao art. 2º, §1º, da Lei 12.154/2009, medida esta cujo cumprimento será verificado pelo TCU em 360 dias a contar do Acórdão.
- c) Dar ciência à Previc, com fundamento no art. 9º, II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a não elaboração da Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) em 2022 representará desrespeito ao Decreto nº 10.411/2020.
- d) Dar ciência ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a não regulamentação da cessão de AFRFB para o exercício das atividades-fim da Previc (conforme o art. 11, § 2º, da Lei 11.457/2007) e a constante insuficiência de pessoal para exercer suas atividades representam desrespeito ao art. 2º da Lei 12.154/2009, por não prover a Previc dos meios adequados para atingir seus objetivos institucionais.
- e) Dar ciência ao Ministério do Trabalho e Previdência e ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a situação de insuficiência de servidores capacitados na área de TI na Previc e a dificuldade de ampliação de sua infraestrutura de TI representam desrespeito ao Art. 1º, Parágrafo único, da Lei 12.154/2009, por inviabilizar o pleno exercício de suas competências legais.
- f) Recomendar à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:
 - i. a avaliação e governança das EFPC seja segmentada de maneira padronizada em componentes, elementos e itens, bem como que haja gradações na avaliação de cada item, de modo a propiciar escalabilidade na avaliação de cada EFPC, em conformidade com o Plano de Ação Estratégico 2021 da Previc (itens P8.A2, S1.A1 e S2.A4);

- ii. forneça *feedback* formal e tempestivo de suas ações fiscalizatórias às EFPC fiscalizadas, encaminhando às EFPC relatórios escritos contendo achados e recomendações, especialmente na supervisão permanente, em linha com as melhores práticas exaradas em “IOPS *Guidelines for the Supervisory Assessment of Pension Funds*” e em “IOPS *Principles of Private Pension Supervision*”;
 - iii. implemente um processo sistematizado de avaliação e monitoramento da ação regulatória no setor de previdência complementar fechada, bem como da geração de insumos para oportunidades regulatórias, em conformidade com os “15 Princípios para Regulação dos Sistemas de Previdência Privada Fechada (IOPS/OCDE)”;
 - iv. desenvolva metodologias que sejam capazes de avaliar o risco geral e/ou relativo de todas as EFPC, podendo utilizar para tanto, indicador geral de risco, de *rating* ou outras técnicas de monitoramento para classificação das EFPC, em consonância com as melhores práticas internacionais exaradas no IOPS WP 14 e no IOPS WP 29, com o Regimento Interno e com a Portaria 585/2020 (art. 11);
 - v. na análise de investimentos das EFPC, estabeleça procedimentos formalizados para que avalie de forma específica investimentos de maior risco de maneira individualizada, em conformidade com as boas práticas internacionais exaradas em “IOPS-*Good Practices on Pension Funds’ Use of Alternative Investments and Derivatives*” e em “IOPS - *Guidelines for the Supervisory Assessment of Pension Funds*”;
 - vi. implemente sistema que avalie rotineiramente o cumprimento da Política de Investimentos das EFPC, em conformidade com o art. 75, II, c, do Regimento Interno da Previc e as práticas internacionais refletidas nas “*Guidelines on PEPP supervisory reporting*” da EIOPA;
 - vii. a partir da implantação de sistema informatizado, estabeleça prazos, por meio de normativo, para as fases do processo administrativo sancionador na Previc, desde o envio do processo/auto de infração à CGDC até o julgamento na Dicol e/ou envio à segunda instância (Reiteração da recomendação CGU);
 - viii. por meio de sistema informatizado, implemente registro de amplo acesso dos motivos de reforma dos Autos de Infração na 1ª (Dicol) e 2ª (CRPC) instâncias, de modo a diminuir a proporção de autos reformados, em consonância com as melhores práticas internacionais “IOPS *Guidelines for Supervisory Intervention, Enforcement and Sanctions*” e o PDTIC 2020-2022;
 - ix. implemente um sistema de jurisprudência de modo a consolidar suas decisões e demonstrar os julgados mais recentes e recorrentes (decisões padronizadas de julgamentos de casos similares, de acordo com a recorrência e os riscos), podendo incorporar tal função no sistema de consultas e normas previsto no PDTIC 2020-2022, em consonância com as melhores práticas internacionais “IOPS *Guidelines for Supervisory Intervention, Enforcement and Sanctions*” e seu PDTIC 2020-2022;
 - x. considere em seus planejamentos futuros o maior intercâmbio de informações com os SCI das EFPC, com informações padronizadas e estruturadas, de modo a tornar mais eficiente e eficaz a fiscalização, em linha com as melhores práticas dos “15 Princípios para Regulação dos Sistemas de Previdência Privada Fechada (OCDE)”.
- g) Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas no item “e”.
- h) Encaminhar o relatório à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), à Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência, à Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia, ao Conselho Monetário Nacional (CMN), à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, para que avaliem a conveniência e oportunidade de propor normatização para os seguintes tópicos: 1.

Estrutura básica de governança e de gestão de riscos para as EFPC; 2. Exigência de auditoria interna para EFPC; 3. Submissão, ainda que indireta, dos prestadores de serviço das EFPC à competência da Previc para ações fiscalizatórias; 4. Adequação de avaliação e controle de investimentos estruturados às melhores práticas internacionais.

- i) Encaminhar o presente relatório ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, para que avaliem a oportunidade e conveniência de propor alteração legislativa com o intuito de:
 - i. conceder à Previc carreira própria de fiscalização/monitoramento ou de permitir a cessão automática proporcional de Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (AFRFB) à Previc quando da realização de concurso público;
 - ii. tornar o poder sancionatório da Previc mais condizentes com as irregularidades existentes, em linha com o proposto no Planejamento Estratégico 2021-2023 da autarquia (item R2).
- j) Encaminhar o relatório ao Ministério da Justiça para que avalie a conveniência e oportunidade de franquear o acesso da Previc ao sistema Infoseg.
- k) Não acatar o requerimento de classificação do processo como ultrassigiloso realizado pela Previc (peça 51) e classificar o presente processo como público, conforme a Lei 11.457/2011 e o art. 4º da Resolução TCU 294/2018.
- l) Considerar sigilosas as peças 27, 29, 30, 33, 34, 35, 40, 41 e 69-100, nos termos do art. 6º da Resolução-TCU 294/2018, ante a possibilidade de conterem informações estratégicas que, se tornadas públicas, são capazes de revelar as práticas internas atualmente adotadas pelas entidades e comprometer sua atuação no mercado financeiro.
- m) Dar ciência do acórdão que vier a ser proferido à Superintendência Nacional de Previdência Complementar esclarecendo que o inteiro teor da deliberação, incluindo relatório e voto, pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de auditoria operacional com objetivo de avaliar a eficiência e eficácia em seus principais processos fiscalizatórios, bem como oportunidades regulatórias, verificando se a entidade dispõe dos elementos necessários para exercer suas competências.

2. A auditoria foi realizada em função de terem sido observados indícios de ineficiências no processo fiscalizador da Previc, notadamente na organização, responsabilização e julgamento de autos de infração; nos sistemas de TI e suas funcionalidades; no compartilhamento de sistemas e bases de dados; na indução de estruturas adequadas de governança e riscos nas EFPC; e na identificação de riscos no sistema de previdência complementar fechada (e.g. 595/2018-P - Relator: José Múcio; 2470/2020-P - Relator: Bruno Dantas; e 2600/2021-P -Relator: Bruno Dantas).

3. Nos aspectos metodológicos, o trabalho buscou responder as seguintes questões de auditoria:

Questão de auditoria 1: A função fiscalizatória da Previc é suficiente e estruturada para abranger a avaliação das EFPC, dos planos de benefícios, de seus respectivos investimentos e dos atores envolvidos em suas especificidades?

1.1 Há monitoramento sobre o cumprimento do regulamento de Fundos de Investimento ou mesmo da Política de Investimentos de cada EFPC?

1.2 De que maneira a Previc incentiva a gestão de riscos, a governança, o Sistema de Controle Interno e a transparência das EFPC?

Questão de auditoria 2: Os processos de trabalho relativos à normatização e à fiscalização estão mapeados e formalizados?

2.1 O Gerenciamento de Riscos da Previc é adequado e suficiente de acordo com as melhores práticas?

2.2 A análise da Governança das EFPC realizada pela Previc baseia-se em métricas e critérios objetivos?

2.3 Existem mecanismos formais de comunicação e de feedback em decorrência das ações fiscalizatórias da Previc?

Questão de auditoria 3: As soluções de TI atendem às necessidades estratégicas e operacionais da Previc?

Questão de auditoria 4: O planejamento em relação à alocação e à capacitação da força de trabalho da Previc é coordenado de modo a melhor cumprir suas funções finalísticas?

Questão de auditoria 5: O processo fiscalizatório sancionador contribui para construir expectativa de controle no setor?

4. Ao final, apontou os seguintes achados: I) oportunidades regulatórias em face das boas práticas internacionais; (II) fragilidades em relação ao alcance e à profundidade na análise de riscos das EFPC e de seus investimentos; (III) deficiências nos processos de trabalho e no gerenciamento de riscos internos; (IV) insuficiência de soluções de TI necessárias para que a Previc exerça suas competências de forma tempestiva e integral; (V) carência de colaboradores e fragilidades no mapeamento de competência para cumprir os objetivos estratégicos da Previc; e (VI) processo sancionador intempestivo, com punições ínfimas e carente de suporte de tecnologia.

5. Os dois primeiros achados foram relacionados às oportunidades regulatórias e às dificuldades na fiscalização de investimentos das EFPC.

6. De fato, a Equipe de Auditoria constatou a existência de oportunidades regulatórias em temas sob a competência da Previc e/ou Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC) / Conselho Monetário Nacional (CMN), como a governança e riscos das EFPC, o alcance da

competência da Previc e a avaliação e controle de investimentos estruturados.

7. Restou constatado que não há indução normativa efetiva para que as EFPC melhorem sua gestão de riscos e Sistema de Controle Interno (SCI), tendo a Previc emitido apenas recomendações de práticas de governança e de controles de forma genérica e superficial, o que é insuficiente para um setor que conforme o Relatório Gerencial de Previdência Complementar (RGPC) de dezembro de 2022 registra um patrimônio no montante de R\$ 2,46 trilhões - correspondente a 27% do PIB do Brasil.

8. Até mesmo questões básicas de governança têm sido negligenciadas, como o estabelecimento de critérios mínimos para o exercício de outros cargos por gestores das EFPC e a estruturação de auditoria interna, o que deixa o setor à mercê da própria autorregulação das entidades de previdência fechadas.

9. A equipe constatou ainda que é praticamente inexistente a troca de informações entre a Previc e o Sistema de Controle Interno das EFPC, ou seja, além da baixa capacidade de fiscalização, a entidade não tira proveito das informações produzidas pelos departamentos de controles internos dos quase 300 fundos de pensão.

10. Mesmo após as ilicitudes descortinadas pela Operação *Greenfield*, este Tribunal identificou, em fiscalização a respeito da governança dos fundos de pensão (envolvidos naquela operação) realizada em 2019, a inexistência de consolidação dos riscos relativos ao processo de seleção, aprovação e monitoramento de fundos de investimento em participação (FIP) em nível de entidade, estruturado por processo de trabalho.

11. Assim, a despeito das publicações de boas práticas pela Previc, entendendo que a própria legislação de regência, em especial as Leis Complementares 108 e 109 de 2001, não tem se mostrado suficiente para agregar, de maneira efetiva, à governança das entidades.

12. A equipe de fiscalização chegou à mesma conclusão em relação a Resolução CGPC 13/2004 e a Resolução CMN 4.661/2018, que novamente não se aprofundam sobre a estrutura mínima de controles/gestão de riscos adequada às EFPC.

13. Nesse passo, um mercado trilionário, em que 90% das entidades passam ao largo de qualquer supervisão da Previc, carece de estrutura de governança robusta e um correspondente sistema de gestão de riscos e controles internos, de modo a trazer mais segurança para as EFPC, seus participantes e estabilidade para o sistema de previdência complementar.

14. Entre as lacunas normativas, a equipe identificou que há agentes relevantes no sistema de previdência fechada complementar que não são alcançados pela competência da Previc, entre eles: entes patrocinadores ou instituidores de EFPC ou de planos de benefícios; empresas prestadoras de serviços terceirizados (consultoria etc.); auditores independentes; e especialmente gestores de investimentos.

15. A experiência internacional mostra que o órgão fiscalizador deve ter competência de fiscalizar todo o sistema de previdência complementar, de forma a tornar sua atuação efetiva. É nesse sentido que está a publicação “*OECD/IOPS Good Practices for Pension Funds’ Risk Management Systems*”, bem como a experiência verificada em países como Austrália, Irlanda, Quênia, Colômbia e Honk Kong, entre outros, em que os órgãos supervisores são dotados de competência direta ou mediante obrigação contratual para fiscalizar todos os terceiros, aumentando a transparência e reduzindo o risco do sistema como um todo.

16. Em relação à análise de investimentos estruturados, a alta gama de irregularidades identificadas em processos em curso neste Tribunal evidenciam que os fundos de pensão em larga medida têm aceitado premissas e projeções de variáveis contábeis que não encontram qualquer parâmetro na realidade, muitas vezes produzidos por terceiros com conflitos de interesse, o que demonstra a possibilidade de baixa competência para a realização do seu mister de bem gerir os

recursos arrecadados para suprir as necessidade futuras dos beneficiários e, até mesmo, a baixa confiabilidade do sistema, sujeita a manipulação em benefício de interesses privados.

17. Nesse ponto, reconhecendo os diversos avanços regulatórios existentes, como a Instrução CVM 578/2016, a Instrução Previc 12/2019 e a Resolução CMN 4.661/2018, remanesce a oportunidade de atuação em relação aos aspectos econômico-financeiros.

18. Isso porque em um ambiente de baixa maturidade de investimentos, a margem existente para a realização de investimentos “verdes” ou não consolidados parece fazer pouco sentido quando se pensa em recursos que devem estar disponíveis para sinistralidades como invalidez, morte ou eventos que acontecerão em futuro distante, como a aposentadoria por idade.

19. Dessa forma, com base na experiência internacional, foi possível perceber que cabe à alta administração dos fundos estabelecer um forte processo de avaliação econômico-financeira, o que pode se traduzir, por exemplo, com a elaboração de políticas e procedimentos para: entrada e saída de investimentos; seleção de terceiros; realização de testes de *stress e backtesting*, com diferentes cenários e metodologias; conflitos de interesses; avaliação periódica de investimentos; supervisão pelo órgão regulador sobre as premissas dos investimentos.

20. Com base nesses elementos, é possível concluir que fiscalização exercida pela Previc não consegue abranger todos os atores envolvidos com as EFPC em suas especificidades e de que há maior necessidade de regulação das questões econômico-financeiras relativas aos investimentos dos fundos de pensão.

21. Ademais, verifico que a Previc, o CNPC e o CMN ainda não incentivam adequadamente a gestão de riscos e a governança das EFPC.

22. Desta forma, concordo com a proposta de encaminhamento deste relatório aos órgãos com capacidade regulatória para que avaliem a conveniência e a oportunidade de proporem normatização mais adequada, bem como recomendação à Previc para que fortaleça o intercâmbio de informações com controle interno das EFPC.

23. Merecem acolhidas, também, as críticas ao monitoramento e fiscalização das entidades fechadas de previdência complementar (EFPC) pela Previc, pois a entidade utiliza o histórico de irregularidades como subsídio para planejar fiscalizações futuras, mas não desce ao nível analítico dos investimentos estruturados, os quais concentram os riscos mais significativos da previdência complementar.

24. Merece destaque que, após os eventos investigados pela operação *Greenfield*, houve avanços na abordagem de *compliance* e acompanhamento das EFPC, bem como a implementação de manuais para avaliar riscos e gestão.

25. No entanto, a ausência de procedimentos estruturados para verificar a aderência das EFPC às suas próprias políticas de investimentos e de indicador geral de risco para as EFPC, representam desafios a serem superados, pois dificultam a comparação e identificação das entidades de maior risco.

26. Assim, concordo com as propostas no sentido de recomendar à Previc que desenvolva metodologias que sejam capazes de avaliar o risco geral e/ou relativo de todas as EFPC (*rating*), de acordo com normativos internos e critérios internacionais, bem como que a autarquia estabeleça procedimentos formalizados para que avalie de forma específica investimentos de maior risco de maneira individualizada e avalie continuamente o cumprimento da Política de Investimentos por parte das EFPC.

27. A equipe de auditoria constatou que os principais processos finalísticos da Previc não

estão mapeados e/ou normatizados e que a gestão de riscos existente é deficiente na identificação, avaliação e tratamento dos riscos.

28. A avaliação de governança das EFPC é, portanto, efetuada no âmbito da Supervisão Permanente sem parâmetros sistematizados.

29. Assim, é possível concluir que a Previc não tem processos suficientemente mapeados, bem como percebe-se a ausência de um processo estruturado de identificação de oportunidades regulatórias e que a gestão de riscos é incipiente e insuficiente.

30. A falta de mapeamento de processos pode dificultar o alcance dos objetivos estratégicos da entidade. Esse problema se torna ainda mais crítico quando se analisa os processos relacionados a fiscalização, monitoramento e normatização, nos quais apenas seis estão totalmente mapeados.

31. Um dos pontos mais preocupantes é a inexistência de um processo estruturado de identificação de oportunidades regulatórias e avaliação dos impactos e resultados das regulações realizadas pela Previc. Essa lacuna compromete a efetividade da regulação e a capacidade de aprimorar as normas para o setor de previdência complementar.

32. Além disso, a Gestão de Riscos internos da Previc não identifica adequadamente os riscos e não possui controles robustos para tratá-los de forma eficiente, sendo influenciada por critérios subjetivos, e os controles existentes são baseados essencialmente no conhecimento e subjetividade dos auditores, o que prejudica a identificação e tratamento adequado dos riscos reais.

33. Essa situação destoa das referências internacionais utilizadas como *benchmarking*, as quais preconizam uma gestão de riscos sistemática, estruturada e baseada em controles internos proporcionais ao risco. A falta de identificação adequada dos riscos e a ausência de controles eficientes podem representar riscos operacionais para a entidade e comprometer sua missão institucional, acarretando prejuízos irreversíveis às entidades de previdência complementar.

34. A auditoria identificou que a avaliação de governança das EFPC não possui critérios objetivos. Esse tema foi objeto de avaliação pela auditoria interna, a qual recomendou que a Coordenação-Geral de Fiscalização e Monitoramento daquele órgão implementasse critérios objetivos para a avaliação, mas a recomendação não foi acatada pela entidade.

35. O Manual de Governança atualizado contém mudanças relevantes no modelo de documentação relacionado à comunicação da Previc para as EFPC. A implementação real dessas melhorias é essencial para a aderência aos padrões internacionais relacionados à supervisão de institutos de pensão, uma vez que deve ser oportunizada às EFPC a oportunidade de responder ao relatório escrito em relação aos achados da autoridade supervisora. Ademais, o registro insuficiente não permite que as correções de eventuais falhas sejam acompanhadas e as soluções sejam catalogadas de forma rastreável, dificultando ou até mesmo inviabilizando auditorias posteriores.

36. Nesse sentido, embora a Previc tenha apresentado versão revisada do Manual de Governança incorporando componentes de sistema de *rating* da governança das EFPC e melhorias na comunicação com as EFPC, entendo pertinente acolher as recomendações propostas, destacando aquelas com objetivo de aperfeiçoar a governança das EFPC de forma que análise realizada pela Previc seja segmentada de maneira padronizada em componentes, elementos e itens, bem como que haja gradações na avaliação de cada item, de modo a propiciar escalabilidade na avaliação de cada EFPC, em conformidade com o planejamento estratégico da entidade.

37. A área de Tecnologia de Informação revela-se como um pilar nas atribuições de supervisão da referida autarquia, além de ser a causa das principais constatações deste relatório, uma vez que a ausência de sistemas bem estruturados leva a processos manuais, empíricos e artesanais, frequentemente carecendo de formalização e de normatização.

38. Foi identificada insuficiência de soluções de TI necessárias para a Previc exercer suas competências de forma tempestiva e integral, a qual se reflete na constatação de que: a) os sistemas de TI da Previc não estão adaptados para atender aos objetivos do Monitoramento e da Supervisão Permanente; b) é possível verificar insuficiência de pessoal qualificado e de infraestrutura para atendimento das demandas de TI; c) há compartilhamento falho com outros órgãos para recepção de dados/sistemas.

39. De fato, as fraquezas e ameaças relacionadas à TI são em parte reconhecidas pela própria Previc, estando relacionadas à falta de integração das bases de dados, análise de riscos insuficientes e mudanças estratégicas e políticas.

40. Apesar de reconhecer as melhorias sobretudo nos sistemas de recepção de dados, foi possível verificar que as necessidades de TI incluem o desenvolvimento de sistemas, destacando a implementação de contas com informações extracontábeis, melhorias no sistema Venturo, implantação do sistema PIER, entre outros.

41. Nesse ponto, destaco que no acompanhamento relacionado à Covid, o Acórdão 2470/2020-TCU-Plenário (Relator: Bruno Dantas) destacou que a Previc precisa obter dados de forma mais estruturada e integrada para enfrentar os desafios da pandemia.

42. A entidade mencionou a possibilidade de compartilhamento de informações e acesso a sistemas de outros órgãos supervisores, como o Banco Central, visando uma supervisão mais eficaz. No entanto, houve resistência por parte do Banco Central em compartilhar essas informações, apesar da lei prever o intercâmbio de dados entre órgãos supervisores. A Previc considera essencial esse compartilhamento para uma supervisão eficiente, conforme padrões internacionais recomendam. Além disso, foram mencionadas propostas de compartilhamento de bases de dados das juntas comerciais e do sistema Infoseg do Ministério da Justiça para fortalecer a supervisão das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC). A cooperação entre os órgãos supervisores é importante para a eficiência e prevenção de irregularidades no setor.

43. Ressalto, nesse ponto, que embora a implementação de soluções de *Business Intelligence* (BI) seja crucial para melhorar a supervisão e monitoramento das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), a Previc ainda se encontra em um nível inicial/*ad hoc* de maturidade de TI, com desafios em automatização e análise de dados.

44. Desenvolver mecanismos de integração entre as áreas de supervisão é uma oportunidade de aperfeiçoamento dos sistemas. Portanto, o cumprimento dos planos futuros de aprimoramento dos sistemas de TI e indicadores, alinhando-os com diretrizes internacionais; é crucial para elevar a eficiência da supervisão e análise de riscos. Então, deve a unidade jurisdicionada avançar para uma abordagem mais planejada e estruturada, diminuindo a dependência da experiência dos auditores e promovendo uma maior utilização de soluções de inteligência computacional.

45. Assim, entendo pertinente informar aos Ministérios do Trabalho e Previdência e ao Ministério da Economia sobre a necessidade de prover à Previc equipe de TI necessária para o cumprimento do pleno exercício de suas competências legais.

46. Com esse mesmo objetivo, cabe informar ao Ministério da Justiça sobre a necessidade de disponibilizar o acesso ao Infoseg, bem como determinar ao Banco Central que implemente o efetivo intercâmbio de informações com a Previc.

47. As deficiências da gestão de pessoas da Previc vão além da área de TI. Foi observado que a quantidade de pessoal não é adequada para cumprir os objetivos da entidade, situação a qual tem se agravado nos últimos anos.

48. A Previc administra muitos planos de previdência complementar e sua equipe é

insuficiente para supervisionar adequadamente as atividades. No entanto, apenas cerca de metade dos cargos encontram-se preenchidos, resultando em uma força de trabalho reduzida. Isso se soma a falta de regulamentação da cessão de AFRFB para o exercício das atividades-fim da Previc (conforme o art. 11, § 2º, da Lei 11.457/2007). Assim, deve o Estado prover a entidade com pessoal qualificado em áreas como tecnologia da informação, investimento e fiscalização.

49. Cabe registrar que, atualmente, a Previc possui um número limitado de servidores próprios, com uma parcela significativa originada de outros órgãos. Consequentemente, a falta de auditores fiscais da Receita Federal do Brasil (AFRFB) afeta diretamente a capacidade de fiscalização da Previc.

50. Necessário destacar que a Previc possui planos de capacitação e desenvolvimento, mas a gestão de competências não é amplamente aplicada. Nesse ponto, chama a atenção a ausência de planejamento estratégico para a área de gestão de pessoas, o que sinaliza que apenas prover a entidade de mais servidores não será suficiente para solucionar as carências detectadas. Destaco, por pertinente, que a literatura e as práticas internacionais orientam sobre a importância de ter pessoal qualificado e bem treinado em órgãos de supervisão, o que é fundamental para que o sistema de previdência complementar funcione adequadamente.

51. Considero a situação de pessoal na Previc uma preocupação operacional significativa, assim, concordo com as recomendações para ações legislativas que permitam melhor alocação de pessoal, bem como direcionadas à melhor gestão de pessoas pela entidade.

52. Cabe tecer breves comentários sobre o processo sancionador conduzido pela Previc em relação à fiscalização do setor de previdência complementar fechada, considerado intempestivo, com punições ínfimas e carente de suporte de tecnologia.

53. Sobre a intempestividade, exemplificativamente, foi identificado que entre a lavração do auto e o retorno dos autos da CRPC (2ª instância), a penalidade de inabilitação demora em média **1.262 dias** para poder surtir efeito, ou seja, mais de três anos entre o fato apurado e a punição. A ausência de registro sistemático das modificações em decisões de infrações, a falta de controle de prazos e de padronização jurisprudencial também são apontados como deficiências que levam a intempestividade do processo.

54. As punições pecuniárias também podem ser consideradas ínfimas, uma vez que o maior valor de multa encontrado desde 2015 pela equipe de fiscalização foi de R\$ 57.184,21, ou seja, as multas aplicadas têm valor insignificante em comparação com as irregularidades perpetradas.

55. Cabe destacar que a CGU, em 2019, já havia indicado problemas semelhantes, como a falta de procedimentos e a necessidade de informatização. Durante a realização desta fiscalização, identificou-se que os problemas identificados pelo controle interno continuam afligindo o processo sancionador da Previc, uma vez que permanecem situações como falta de integração de bases de dados, controles manuais em planilhas Excel sobre os julgamentos de 1º e 2ª instância e ausência de sistemas de apoio adequados. A falta de suporte tecnológico dificulta a objetividade e padronização das decisões.

56. Assim, cabe tecer recomendações para melhoria incluem a criação de um sistema para controlar o processo sancionador, integração de histórico de decisões, padronização de procedimentos e registro de causas de modificações. Ademais, cabe propor que sejam avaliadas alterações legislativas para fortalecer o poder sancionatório da Previc.

57. Por fim, cabe negar o pedido de aposição de sigilo do relatório feito pela Previc, uma vez que a classificação das informações produzidas pelo TCU observa a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção, sendo da competência da própria Corte a realização dessa classificação em

conformidade com o art. 4º, parágrafo único, da Resolução TCU 294/2018.

58. Ao analisar o relatório, percebo que a descrição dos processos de trabalho é realizada de forma integrada e não pormenorizada, adotando-se, quando pertinente, exemplos sobre as deficiências de fiscalização da Previc, as quais, já são amplamente conhecidas pela mídia e descritas em documentos oficiais como, por exemplo, o Relatório da CPI dos Fundos de Pensão.

59. Cabe o destaque que as falhas de supervisão encontradas não elidem a reponsabilidade das EFPC sobre eventuais fraudes já identificadas e investigadas pelos órgãos competentes e, de nenhuma forma, são capazes de transferir a culpa para a entidade fiscalizadora.

60. Desta forma, entendo que o presente trabalho alcançou o objetivo de avaliar os processos de fiscalização e regulamentação da Previc no setor de previdência complementar fechada, tendo sido identificadas deficiências na fiscalização abrangente das entidades e investimentos, falta de monitoramento contínuo das políticas de investimento das entidades, insuficiência na gestão de riscos e governança, carência de sistemas de TI para análise e tomada de decisão, defasagem de pessoal na Previc e processos morosos no processo sancionatório.

61. As propostas de encaminhamento no relatório vão no sentido de que, uma vez implementadas, tais práticas ilícitas sejam coibidas e não incentivadas, estando aderentes aos normativos que regem a atuação desta Corte e incluem maior regulamentação, avaliação de riscos aprimorada, implementação de sistemas de TI, melhor gestão de pessoal e revisão do processo sancionatório.

62. Ante o exposto, incorporo a instrução da unidade instrutiva reproduzida no relatório precedente às minhas razões de decidir e VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de agosto de 2023.

AROLDO CEDRAZ
Relator

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.718/2023-GABPRES

Processo: 038.587/2021-1

Órgão/entidade: SF - Comissão Mista de Orçamento - CMO

Destinatário: COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 13/09/2023

(Assinado eletronicamente)

Maria do Socorro de Lacerda Dantas

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.