



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Superintendência Nacional de Previdência Complementar

Exercício 2019

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **Superintendência Nacional de Previdência Complementar**

Unidade Examinada: **Superintendência Nacional de Previdência Complementar**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **817137**

7 de abril de 2021

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Foi avaliado o processo sancionador da Previc (Superintendência Nacional de Previdência Complementar) e alguns dos processos que o antecedem (autorização de funcionamento e fiscalização) ou que o sucedem (cobrança administrativa de multas e inscrição em dívida ativa).

O processo sancionador é o conjunto de procedimentos adotados pela Administração Pública para apurar a prática de infrações e impor as penalidades por descumprimento da legislação vigente. No caso da Previc, o público-alvo são os dirigentes das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC).

Além da Previc, que funciona como primeira instância, o processo sancionador conta com a participação da CRPC (Câmara de Recursos da Previdência Complementar), que é a instância recursal (segunda instância).

O trabalho realizado tratou-se de uma auditoria operacional, planejada e executada a partir de abordagem baseada em riscos. O foco foram os controles internos e seus impactos na duração do processo sancionador.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Em 2019, 40% do valor das multas instituídas como penalidades em processos sancionadores, foram consideradas incobráveis pela Previc. Essas multas representam 86% do total do ativo da autarquia. Além disso, a morosidade nos processos sancionadores pode acarretar prejuízos futuros para o Erário Federal e para a sociedade brasileira.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Durante o período entre 2015 a 2019, foram tramitados 232 processos sancionadores que consumiram em média 1.177 dias desde o auto de infração até a inscrição em dívida ativa.

A morosidade do processo sancionador, tanto na primeira, quanto na segunda instância, explica a baixa taxa de recuperabilidade das multas e torna o processo ineficaz.

Dentre outras, foram expedidas recomendações para: (i) atualização de normativos, por exemplo, incluindo formas mais modernas de citação; (ii) implementação de programa de qualidade na gestão processual, para um efetivo controle de prazos; (iii) organização e acompanhamento da jurisprudência oriunda dos julgados em segunda instância; (iv) tratamento de situações de conflito de interesse na CRPC; e (v) revisão do fluxo de cobrança administrativa das multas.



Um plano de previdência complementar representa uma “poupança” futura para seus beneficiários.

Fonte: Imagem de livre uso, disponível na Pixabay (2020)

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abrapp	Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar
AFDD	Ação Fiscal Direta Direcionada
AFDE	Ação Fiscal Direta Específica
AFRFB	Audidores-Fiscais da Receita Federal do Brasil
AGU	Advocacia Geral da União
AI	auto de infração
AR	aviso de recebimento
Cadin	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CAND	Cadastro Nacional de Dirigentes
CCO	Coordenação de Contabilidade e Orçamento
CGDC	Coordenação-Geral de Suporte à Diretoria Colegiada
CGOC	Coordenação-Geral de Orçamento e Contabilidade
CGU	Controladoria-Geral da União
CNPC	Conselho Nacional de Previdência Complementar
COC	Coordenação-Geral de Apoio aos Órgãos Colegiados
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRPC	Câmara de Recursos da Previdência Complementar
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
Dicol	Diretoria Colegiada
Difis	Diretoria de Fiscalização
DOU	Diário Oficial da União
EFPC	Entidade Fechada de Previdência Complementar
PF	Procuradoria Federal
PGF	Procuradoria Geral Federal
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
Previc	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
RF	relatório de fiscalização
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SRFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 RESULTADOS DOS EXAMES	10
2.1 Critérios adotados para o licenciamento das EFPC de Patrocínio Predominante Público são mais brandos do que os adotados para as de Patrocínio Predominante Privado	10
2.2 Distinção de rotinas e procedimentos entre as Ações Fiscais Diretas Direcionada (AFDD) e a Específica (AFDE) sem motivação	12
2.3 Demora na fase de notificação dos autuados, ampliando o tempo de conclusão do Processo Sancionador	14
2.4 Nulidade de processos em decorrência de atuação intempestiva ou erros por parte da Previc	16
2.5 Demora na emissão do Parecer por parte da Coordenação-Geral de Suporte à Diretoria Colegiada (CGDC)	18
2.6 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	22
2.7 Controles manuais sobre o prazo de tramitação dos processos sancionadores por parte da Dicol	25
2.8 Risco de inobservância à ordem cronológica e às hipóteses legais de prioridade e urgência na elaboração das pautas de reunião da Dicol	26
2.9 Demora na fase de decisão dos recursos na CRPC	27
2.10 Ausência de procedimento de tratamento de conflito de interesses na CRPC	29
2.11 Percentual significativo de decisões da Previc reformadas pela CRPC	30
2.12 Ausência de acompanhamento da atividade judicial pela alta direção da Previc	31
2.13 Demora na fase de cobrança administrativa e de solicitação de inscrição em dívida ativa	32
RECOMENDAÇÕES	36
CONCLUSÃO	39
REFERÊNCIAS	43
APÊNDICES	44

1 INTRODUÇÃO

A Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) é uma autarquia de natureza especial, vinculada ao Ministério da Economia, criada pela Lei nº 12.154/2009. O mercado regulado pela Previc é composto pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC). Em dezembro de 2019, existiam 299 EFPC, responsáveis pela gestão de R\$ 989,5 bilhões (SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, 2020f).

Dentre outras atribuições, a Previc fiscaliza as atividades das EFPC, apurando e julgando infrações e aplicando penalidades. Em seu processo sancionador, existe a atuação de outra entidade, a Câmara de Recursos da Previdência Complementar (CRPC), que é a segunda instância administrativa para recursos. Entre 2015 a 2019, tramitaram 232 processos sancionadores na Previc, sendo que 53% desses processos foram concluídos até o final de 2019, considerando-se inclusive a atuação da CRPC.

Do ponto de vista financeiro, em dezembro de 2019, a Previc possuía cerca de R\$ 20,4 milhões a receber, oriundos das multas aplicadas (a maioria nos processos sancionadores), que estavam em cobrança administrativa ou judicial (inscritas na dívida ativa). Desse montante, esperava não receber cerca de R\$ 8,2 milhões, ou seja, 40% dos créditos relacionados com o processo sancionador eram considerados incobráveis.

Considerando-se este contexto, a presente auditoria teve como tema central a avaliação dos controles exercidos pela Previc e pela CRPC na tramitação dos processos sancionadores e de alguns outros procedimentos que os antecedem (autorização de funcionamento de EFPC, por exemplo) ou os sucedem (cobrança administrativa das multas, por exemplo). A escolha do tema se justifica porque:

- As multas, em montante bruto, representam 86% do total de ativo da Previc (52%, considerando-se o montante líquido), sendo necessário identificar as principais causas da sua baixa taxa de recuperabilidade;
As multas se referem a falhas na atuação das EFPC que são entidades economicamente relevantes por gerirem R\$ 989,5 bilhões e cuja má gestão pode trazer problemas de ordem social, em função de frustração futura de benefícios previdenciários; e
- Há risco de assunção de passivos por parte da União, em função da judicialização por parte dos beneficiários, quando da insuficiência de recursos dos respectivos planos previdenciários patrocinados por entidades públicas, em razão de problemas que deveriam ter sido detectados no acompanhamento das EFPC pela Previc.

A auditoria possui os seguintes objetivos em relação ao tema central: (i) avaliar os principais controles exercidos pela Previc e pela CRPC, em relação aos processos sancionadores, bem como, a alguns procedimentos anteriores e posteriores aos processos sancionadores; (ii) identificar e relatar boas práticas administrativas e seus impactos no desempenho da Previc e da CRPC; (iii) relatar falhas que impactaram o atingimento dos resultados; e (iv) recomendar providências corretivas e informar a situação daquelas que já estejam em andamento ou em previsão.

Na presente auditoria foram formuladas as seguintes questões:

- Há falhas em procedimentos de licenciamento ou de fiscalização que contribuem para a baixa recuperabilidade dos créditos?
- Há falhas em procedimentos do processo sancionador que contribuem para a baixa recuperabilidade dos créditos?
- Há falhas em procedimento de cobrança da dívida ativa que contribuem para a baixa recuperabilidade dos créditos?

Para a execução da presente auditoria, optou-se pela realização de uma auditoria operacional com o uso da abordagem baseada em riscos. Os riscos foram calculados a partir da análise das características dos processos sancionadores que tramitaram na Previc nos exercícios de 2015 a 2019.

O risco inerente foi calculado em função das variações nos prazos médios de tramitação em etapas do processo sancionador. O risco de controle foi calculado a partir das percepções do gestor e de auditores desta CGU, sobre itens relacionados com os controles internos da Previc. O risco de detecção foi calculado em função da associação das infrações com as áreas responsáveis pelo seu acompanhamento.

A partir da identificação de 19 riscos, na fase de planejamento e tendo em consideração a estrutura conceitual para o controle interno proposto pelo COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2012) e as características dos processos analisados, foram executados 22 procedimentos, apresentados aqui de modo sintético: (i) análise do desenho e da implementação dos controles internos; (ii) análise de conformidade de procedimentos; e (iii) testes substantivos. O risco de auditoria foi estimado em 13,1%.

Os dados analisados foram obtidos juntos à Previc e à CRPC. Em relação à metodologia, destaca-se que quando necessário maior esclarecimento, foi incluído um item como apêndice deste relatório, apresentado maiores detalhes sobre alguns procedimentos específicos.

O processo sancionador foi sintetizado em dois fluxogramas pela equipe da CGU e representam as atividades realizadas pela Previc e pela CRPC, de acordo com a legislação vigente e com as informações obtidas ao longo da presente auditoria (ver Apêndice I).

O escopo da auditoria foi composto pela: (i) avaliação dos controles internos relacionados com os processos sancionadores; (ii) avaliação dos controles internos relacionados com algumas etapas dos macroprocessos de licenciamento ou de fiscalização; e (iii) avaliação dos controles internos relacionados com algumas etapas dos processos de cobrança administrativa ou judicial das multas oriundas dos processos sancionadores.

Em relação ao não escopo da presente auditoria, esse compreende as seguintes situações:

- Não foram analisados aspectos relacionados com a estratégia do processo sancionador, tais como tipo de sancionado, relação de penas aplicáveis, adoção de rito sumário etc.;
- Não foi verificada a conformidade de procedimentos relacionados com a Instauração e Supervisão de Regimes Especiais, do macroprocesso saneamento, pois não foram identificados inquéritos administrativos decorrentes de intervenção ou liquidação extrajudicial de EFPC durante os anos de 2015 a 2019;

- Não foram ouvidos alguns dirigentes de EFPC, bem como, não foi possível a realização de visitas técnicas às dependências da Previc e da CRPC, em razão da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19), estabelecida pela Lei nº 13.979, de 2020;
- Não foi verificada a existência concreta de pautas de reunião da Dicol cuja elaboração desobedeceu a ordem cronológica e as hipóteses legais de prioridade e urgência no julgamento dos processos;
- Não foi calculado o tempo que a CGDC consome com a elaboração de Nota na análise do recurso apresentado após a decisão da Dicol, sendo considerado o tempo total nessa Coordenação;
- As análises sobre a cobrança da dívida ativa se limitaram aos procedimentos realizados pela Previc, não envolvendo aqueles realizados pela Procuradoria Federal;
- Não foi avaliada a efetividade dos controles internos em relação à prevenção e mitigação de situações de conflito de interesse; e
- Em relação ao acompanhamento dos processos judiciais, não foram avaliadas as atividades desempenhadas pela Procuradoria Federal, mas, tão somente, o papel exercido pela Diretoria Colegiada.

Na sequência são apresentados os principais resultados dos procedimentos realizados.

2 RESULTADOS DOS EXAMES

A presente auditoria identificou 13 situações que representam problemas e/ou falhas em procedimentos relacionados, direta ou indiretamente, com o processo sancionador, procedimentos esses executados pela Previc ou pela CRPC.

Duas situações se relacionam com procedimentos dos macroprocessos de licenciamento ou de fiscalização, procedimentos estes que antecedem o processo sancionador (ver itens 2.1 e 2.2). Duas situações se relacionam com os procedimentos administrativos e os com a cobrança administrativa das multas, ambos após a conclusão do processo sancionador (ver itens 2.12 e 2.13). As demais se relacionam com procedimentos do próprio processo sancionador (ver itens 2.3 a 2.10).

Na continuação são apresentados mais detalhes sobre as situações identificadas e os critérios utilizados para análise, bem como, sobre as possíveis causas e consequências para o processo sancionador.

2.1 Critérios adotados para o licenciamento das EFPC de Patrocínio Predominante Público são mais brandos do que os adotados para as de Patrocínio Predominante Privado

Foi realizada uma análise sobre avaliação feita pela Previc para a autorização da constituição e do funcionamento das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), com base nas informações referentes às entidades autorizadas entre 2015 a 2019. Verificou-se que foram autorizadas 11 EFPC, durante esse período, mas que somente nove estavam em funcionamento. Assim sendo, foi solicitado o acesso aos processos relativos àquelas entidades em funcionamento.

A análise dos processos foi realizada com base na legislação pertinente. Dentre elas estão:

- Instrução Normativa SPC nº 27/2001 (estabelece normas procedimentais para constituição de EFPC);
- Resolução CGPC nº 12, de 17/09/2002 (regulamenta a constituição e funcionamento das EFPC e planos de benefícios constituídos por Instituidor);
- Resolução CGPC nº 08, de 19/02/2004 (dispõe sobre normas procedimentais para a formalização de processos de estatutos, regulamentos de plano de benefícios, convênios de adesão e suas alterações); e
- Portaria Previc nº 527, de 08/11/2016 (estabelece procedimentos e documentos necessários para instruir os requerimentos de processos de licenciamento).

Os resultados da análise indicaram que a Previc seguiu o rito legal da legislação vigente, ao realizar a avaliação de cada autorização, verificando as exigências a partir da documentação enviada pelas entidades e seus instituidores. Contudo, as normas aplicáveis às EFPC criadas por Entes Federados não trazem as mesmas exigências que são feitas às EFPC de Patrocínio Predominante Privado.

Identificou-se diferenças de tratamento em relação às EFPC criadas pelos Entes Federados. De acordo com a Constituição Federal de 1988, os Entes Federados (União,

Estados, Distrito Federal e Municípios) possuem autonomia administrativa para gerir seus recursos e, portanto, podem, respeitado o rito legal, criar entidades complementares aos seus Regimes Próprios de Previdência Social.

A criação da EFPC por um Ente Federal vem ocorrendo com a aplicação de normas mais brandas do que aquelas aplicáveis às EFPC instituídas com Patrocínio Predominante Privado. Exemplificando, inexistente avaliação atuarial no momento da criação das EFPC de Patrocínio Predominante Público, a qual é substituída por um estudo de viabilidade elaborada pelo Ente Federado. Quanto a esse assunto, a Previc esclareceu que, de acordo com o § 15 da CRFB, com a redação dada pela EC nº 103/2019, o regime de previdência complementar de que trata o § 14 oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observado o disposto no art. 202, e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar.

Segundo a Autarquia, tal modalidade de benefício dispensa a realização dessa avaliação porque o benefício tem seu valor permanentemente ajustado ao saldo de conta mantido em favor do participante, inclusive na fase de percepção de benefícios, considerando o resultado líquido de sua aplicação, os valores aportados e os benefícios pagos, conforme dispõe o art. 3º da Resolução CGPC nº 16, de 22 de novembro de 2005.

Ainda, relatou que a avaliação atuarial, em sendo o caso, ocorre para os casos de licenciamento de planos de benefícios, cujo regulamento elenque benefícios programados, popularmente denominados de benefício definido, com valor ou nível previamente estabelecidos e cujo custeio é determinado atuarialmente.

Cabe esclarecer que não se está afirmando há necessidade de avaliação atuarial para criação das EFPC de Patrocínio Predominante Público, apenas cita-se, a título de exemplo, a necessidade de ter um estudo de viabilidade mais aprofundado para a sua criação. Por exemplo, ao se analisar o estudo de viabilidade da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público do Estado do Rio Grande do Sul (RS-PREV), este só traz um valor estimado das despesas administrativas para o registro e demais despesas da fundação, além de uma estimativa da contribuição para a RS-PREV, sem dados mais detalhados de forma a possibilitar uma análise da equipe da Previc.

Como consequência, as EFPC criadas com Patrocínio Predominante Público podem se tornar inviáveis no longo prazo. Não havendo uma análise mais robusta sobre a viabilidade econômico-financeira de tais entidades, aumenta-se o risco de essas não possuírem os recursos necessários quando do momento de pagamento dos benefícios, daqui a duas ou três décadas.

Ademais, o prejuízo futuro dessas EFPC de Patrocínio Predominante Público, além de afetarem os Erários dos Entes Subnacionais, podem gerar despesas para o Erário Federal, por exemplo, a partir da judicialização por parte dos servidores prejudicados. As decisões judiciais podem obrigar a União a arcar com o pagamento dos benefícios ou, até mesmo, intervir financeiramente nos Entes Subnacionais com o objetivo de minimizar o impacto dos prejuízos nas EFPC.

Tal risco, inclusive, já está materializado na União em relação a uma Entidade de Patrocínio Predominante Privado. Trata-se do caso do Aerus – Instituto de Seguridade Social, em liquidação extrajudicial, cujo pagamento já realizado pela União, com base no Relatório

Mensal de Informações nº 01/2020, apresentado pelo liquidante, foi de R\$2,49 bilhões. No atual estágio, ainda não é possível mensurar o impacto financeiro que tais diferenças normativas podem causar aos Erários dos Entes Federados brasileiros, pois muitas das EFPC foram recentemente criadas pelos Entes Subnacionais e ainda não possuem ou possuem pequenos valores de benefícios a pagar.

De forma ilustrativa, e guardadas as devidas diferenças entre as EFPC criadas pelo setor público e as criadas pelo setor privado, verificou-se que, se fossem proferidas decisões judiciais similares à do Aerus para apenas duas Entidades de Patrocínio Predominante Privado que estão em processo de liquidação, com um total de 27.823 beneficiários, a União poderia desembolsar um total de R\$ 14 bilhões, a valor presente.

De acordo com a Autarquia, a Resolução CNPC nº 35/2019 alterou as exigências para a criação de EFPC de Patrocínio Predominante Público e deve mitigar tal risco. Contudo, a referida Resolução não equivale o nível de exigência para a criação de EFPC para entes federativos aos do setor privado, apenas estabelece uma regra de mínimo de 10 mil participantes para a criação da EFPC.

Ao analisar o caso da Fundação de Previdência Complementar dos Servidores do Estado do Paraná (Prev-PR), percebe-se que no Estudo de Viabilidade, o Estado do Paraná pressupõe que possivelmente terá adesão de 10 mil participantes, pois pelo menos 22 mil servidores são elegíveis à migração para o Regime de Previdência Complementar. Nota-se que a exigência não foi comprovada, apenas pressuposta pela Prev-PR. Só a título de exemplo, a Funpresp-JUD, foi criada pela Resolução STF nº 496, de 25/10/2012, após a sua criação só alcançou a quantidade de 10 mil participantes ativos no ano de 2018. Segundo o Relatório da Abrapp (Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar), em dezembro de 2018, a instituição tinha 10.312 participantes ativos, comprovando que demora um certo tempo para chegar aos 10 mil participantes e que a mera estimativa não quer dizer que irá ter adesão ampla dos servidores.

Conclui-se que a falta de determinados critérios na autorização das EFPC de Patrocínio Predominante Público tem o potencial de agravar o risco de criação de entidades inviáveis, expondo os Entes Subnacionais e o Erário Federal a prejuízos financeiros significativos.

2.2 Distinção de rotinas e procedimentos entre as Ações Fiscais Diretas Direcionada (AFDD) e a Específica (AFDE) sem motivação

Visando analisar a conformidade da documentação gerada durante a execução dos procedimentos de fiscalização e de monitoramento dos últimos três exercícios (2017 a 2019), solicitou-se à Previc a identificação dos referidos procedimentos e, em seguida, foram organizadas amostras. Selecionou-se 11 processos de Ação Fiscal Direta Direcionada (AFDD) e quatro processos de Ação Fiscal Direta Específica (AFDE). Uma AFDD tem por objetivo avaliar a governança das EFPC, enquanto uma AFDE visa verificar situações pontuais.

Para as AFDD foi utilizada uma amostra probabilística, com erros do tipo I e II de 5% e 2,9%, respectivamente, e um poder de 95,8%. Desse modo, de um total de 36 processos foram selecionados 11, estratificados por ano de realização.

Para as AFDE foi utilizada uma amostra não probabilística intencional. Foi empregado como critério de seleção o fato das AFDE ou das EFPC estarem relacionadas, direta ou indiretamente, em operações policiais. Assim, foram selecionados quatro processos de um total de 102, estratificados por ano de realização.

A análise foi realizada com base na legislação pertinente, dentre elas: (i) Portaria nº 1.134/2017, a qual disciplina as rotinas e os procedimentos de fiscalização e monitoramento das EFPC; e (ii) Planos Anuais de Fiscalização (PAF) dos respectivos exercícios (2017 a 2019).

Da análise das AFDD com base na legislação pertinente, foi observado que quatro (correspondente a 36%) continham alguma desconformidade em relação ao rito fixado pela Portaria nº 1.134/2017, tais como: (i) escopo (programa de fiscalização) ausente ou vago; (ii) ausência de ofício de apresentação; (iii) ausência de definição de datas de início ou fim da ação de fiscalização; e (iv) documentação desordenada (fora da ordem cronológica).

Quanto às AFDE, verificou-se que os processos constantes da amostra estavam em conformidade com os ritos fixados pela Portaria nº 1.134/2017.

Como causa, foi identificado que o normativo (Portaria nº 1.134/2017) dispensou as AFDD de procedimentos e padronizações aplicados às AFDE, tais como:

- Anterior ao início dos trabalhos: (i) designação dos responsáveis pela Ação Fiscal; (ii) estabelecimento do prazo para término da ação fiscal; e (iii) relação dos itens e subitens do escopo que obrigatoriamente constarão do Relatório de Fiscalização (RF);
- Início formal do procedimento fiscal por meio de ofício ao dirigente máximo da EFPC;
- Padronização do RF definida em normativo específico; e
- Lavratura do auto de infração em conjunto com o RF.

Como consequências, tem-se a:

- Ausência de uniformização dos controles sobre as EFPC; e
- Elaboração de autos de infração com evidências frágeis, os quais poderão ser posteriormente revistos ou anulados.

A Previc reconhece “que houve uma incorreção na edição da Portaria nº 1.134, de 11/12/2017, no momento que os procedimentos [...] referentes ao rito de abertura e execução das AFDEs não foram estendidos ao rito de abertura e execução das AFDDs” (Superintendência Nacional de Previdência Complementar, 2020a). Afirma ainda que “uma nova Portaria de Procedimentos de Fiscalização está sendo desenvolvida” a qual “trará em seu texto a extensão dos procedimentos [...] referentes ao rito das AFDEs para o rito das AFDDs” (Superintendência Nacional de Previdência Complementar, 2020a).

Conclui-se que o normativo que disciplina as rotinas e os procedimentos de fiscalização e monitoramento das EFPC (Portaria nº 1.134/2017), ao dispensar os AFDD de procedimentos e padronizações, tem o potencial de fragilizar e tratar de forma diferenciada tais ações de fiscalização, aumentando o risco de judicialização e o desperdício de tempo e recursos.

Por fim, destaca-se que, como resposta à situação identificada, a Autarquia editou a Portaria nº 585, de 19 de agosto de 2020, revogando a Portaria nº 1.134/2017, corrigindo a lacuna normativa anteriormente relatada.

2.3 Demora na fase de notificação dos autuados, ampliando o tempo de conclusão do Processo Sancionador

Foi analisada a conformidade das notificações relativas aos autos de infração, para verificar se os supervisionados são adequadamente citados. O auto de infração destina-se ao registro de ocorrência de infração praticada no âmbito do regime da previdência complementar.

A notificação do auto de infração é emitida para cada autuado e para a entidade fechada de previdência complementar, conforme o caso, e é realizada por um dos meios a seguir (Decreto nº 4.942/2003):

- Por via postal, comprovando-se sua entrega pelo aviso de recebimento (AR) ou documento similar com mesma finalidade, emitido pelo serviço postal;
- Por meio de ciência do autuado ou do seu representante legal, efetivada por servidor designado, ou, no caso de recusa, de aposição de assinatura em declaração expressa de quem proceder à notificação; ou
- Por edital, publicado uma única vez no Diário Oficial da União (DOU), se frustradas as tentativas de notificação por via postal e pessoal, ou pela constatação de estar o autuado em lugar incerto ou ignorado, devendo constar do edital o termo inicial para contagem do prazo para apresentação da defesa.

O autuado tem o prazo de 15 dias, do recebimento da notificação, para apresentar defesa. Após a notificação e da juntada da defesa, o processo administrativo é encaminhado à Coordenação-Geral de Suporte à Diretoria Colegiada (CGDC), para instrução.

Foram selecionados 79 processos dos últimos cinco anos, por amostragem estatística, para a análise das notificações aos autuados, totalizando 566 supervisionados, mas para três processos não foi possível identificar a data das notificações.

A amostra utilizada é probabilística, com erros do tipo I e II de 5,5% e 4,8%, respectivamente, e um poder de 95,2%. A seleção aleatória considerou a estratificação por ano de atuação do processo, de 2015 a 2019.

Verificou-se que o principal meio para notificar é pelos Correios, comprovando-se sua entrega pelo aviso de recebimento (AR). Nos casos em que as tentativas de notificação por via postal foram frustradas ou quando o endereço do autuado não era identificado, ocorreu a notificação por edital, publicado uma única vez no DOU, constando do edital o termo inicial para contagem do prazo para apresentação da defesa. Contudo, para alguns processos houve várias tentativas de entrega da notificação, a título de exemplo, a seguir é citado um dos processos:

Quadro 1 - Tentativas de notificação de um dos autuados do AI nº 22/16-19.

Processo: 44170.000004/2016-87 Autuado: CPF XXX.034.738-XX Entidade: PETROS
Notificações de envio do auto de infração
Ofício nº 125/ERRJ/PREVIC, de 20/06/2016, para o Rio de Janeiro-RJ – <u>AR sem informação.</u> Ofício nº 164/ERRJ/CGFD, de 16/11/2016, para Santo André/SP – <u>AR sem informação.</u>

Ofício nº 117/2017/ERRJ/DIFIS/PREVIC, de 30/05/2017, para Santo André/SP – AR: recebido por outra pessoa em 10/07/2017.

Ofício nº 163/2017/ERRJ/DIFIS/PREVIC, de 05/07/2017, para o Rio de Janeiro/RJ – AR: sem informação.

Ofício nº 1470/2018/PREVIC, de 06/06/2018, para o Rio de Janeiro/RJ – AR recebido por outra pessoa em 11/06/2018.

Outras notificações

Ofício nº 2466/2018/PREVIC, de 05/09/2018, para o Rio de Janeiro/RJ – AR devolvido.

Ofício nº 3745/2018/PREVIC, 02/01/2019, para o Rio de Janeiro/RJ – AR devolvido.

Ofício nº 426/2019/PREVIC, de 19/02/2019, para o Rio de Janeiro/RJ – AR devolvido com informação de mudança de endereço.

Fonte: Elaborado pela Equipe da CGU a partir de informações da Previc (2020).

A Previc informou que existe um sistema informatizado que reúne as informações cadastrais dos dirigentes e das demais pessoas físicas vinculadas às EFPC, denominado de Cadastro Nacional de Dirigentes (CAND), o qual é preenchido pela própria EFPC. Ainda, informou que não existe uma periodicidade definida para a atualização dessas informações, contudo, as EFPC devem comunicar à Previc, em até cinco dias úteis após a data da posse ou do fato que motivou a alteração, as alterações nos dados cadastrais relativos aos membros da diretoria-executiva, dos conselhos deliberativo e fiscal (Instrução Previc nº 10/2017).

Além disso, o autuado deve manter atualizado nos autos seu endereço e o de seu procurador (se for o caso), sob pena de ser considerada válida a notificação promovida no endereço que deles constar (Decreto nº 4.942/2003).

Adicionalmente, para os processos selecionados, foram calculados os prazos médios entre o auto de infração e a notificação, bem como entre a notificação e envio do processo à CGDC: (i) foram consumidos em média, no período de 2015 a 2019, 14 dias para emitir a notificação; e (ii) entre a notificação e o envio à CGDC foram 68 dias em média, considerando 76 processos da amostra em que foi possível identificar a data de envio à CGDC. A seguir os processos que levaram mais tempo entre a notificação e seu envio à CGDC:

Tabela 1 - Tempo da notificação do auto de infração (AI) e envio do processo à CGDC.

Data do AI	Processo	Emissão da notificação	Entrada na CGDC	Notificação e entrada na CGDC
10/01/2017	44011.000234/2017-50	07/02/2017	19/05/2017	101
28/07/2017	44011.006096/2017-12	01/08/2017	13/11/2017	104
22/04/2015	44011.000166/2015-67	22/04/2015	05/08/2015	105
25/07/2017	44011.004596/2017-10	27/07/2017	17/11/2017	113
22/12/2015	44170.000021/2015-33	22/12/2015	04/05/2016	134
01/02/2018	44011.000628/2018-99	15/02/2018	18/07/2018	153
16/04/2015	44170.000003/2015-51	16/04/2015	22/09/2015	159
01/03/2018	44011.001184/2018-17	16/05/2018	30/11/2018	198
17/06/2016	44170.000004/2016-87	20/07/2016	21/08/2017	397

Fonte: Elaborado pela Equipe da CGU a partir de informações da Previc (2020).

Foi realizado, para os processos tramitados no período de 2015 a 2019, o cálculo do tempo médio entre a data do auto de infração e a entrada do processo na CGDC; verificou-se que 59% dos processos foram enviados à CGDC entre 60 a 430 dias da data do auto de infração.

Quanto ao controle das notificações, a Previc informou que é realizado através do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) por meio da juntada do AR devidamente assinado e, por meio de despacho é constatada a notificação de todos os autuados e dado andamento ao processo.

A situação encontrada é ocasionada pela ausência de modernização do Decreto nº 4.942/2003, que não prevê novas formas de citação/intimação do autuado, como o uso dos meios eletrônicos. Outra causa decorre do fato de os autuados não manterem seus endereços atualizados no cadastro da Previc.

Como consequência da situação apresentada, pode-se citar a realização de notificações de forma reiterada e a ampliação da duração do processo sancionador, especialmente quando há muitos autuados.

Assim, verificou-se que todos os autuados são notificados, contudo, se perde muito tempo nessa fase, o que impacta no tempo de conclusão do processo sancionador. Como cada autuado é notificado individualmente, há o risco de favorecimento em relação ao tempo para defesa, em relação àqueles que não foram localizados na primeira tentativa, ampliando-se o prazo de 15 dias (prazo legal) para apresentação de defesa (que passará a ser o prazo legal, adicionado do tempo gasto até a notificação, pois nada impede que o indivíduo tenha acesso ao teor do processo pelos outros envolvidos). Por exemplo, em um processo com dois indivíduos se um deles for notificado no dia X e informar ao outro, que somente será notificado no dia X + 20 (êxito apenas na segunda tentativa), significa que o primeiro terá que apresentar a sua defesa no dia X + 15, enquanto o segundo, o fará somente no dia X + 35.

A Previc informou que desde 2018 oficiou o Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia) com proposta de atualização do Decreto que dispõe sobre processo administrativo sancionador, contudo, até a data do presente relatório, não houve alterações no respectivo normativo.

2.4 Nulidade de processos em decorrência de atuação intempestiva ou erros por parte da Previc

De acordo com o artigo 35 do Decreto nº 4.942/2003, a nulidade do processo administrativo para apuração de responsabilidade pode ocorrer por vícios insanáveis no curso do processo, exceto quando não há prejuízo para a defesa.

Visando identificar os processos sancionadores que foram declarados nulos, tanto na primeira (Previc) como na segunda instância (CRPC), nos últimos cinco exercícios (2015 a 2019), solicitou-se à Previc a identificação e o acesso a todos os autos de infração e seus respectivos processos nessa situação. A partir dos dados disponibilizados foi possível identificar os motivos alegados para a declaração de nulidade.

Foram identificados dez processos, tendo sido um anulado na primeira instância e nove na CRPC. Os processos foram analisados pela equipe de auditoria com base na legislação

pertinente, dentre elas: (i) Decreto nº 4.942/2003; e (ii) Lei nº 9.873/1999 (estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal).

Com base nas avaliações realizadas, verificou-se que a nulidade de processos decorre de atuação intempestiva ou de erros por parte da Previc.

Dos dez processos anulados, as frequências dos motivos para declaração de nulidade foram as seguintes (houve processos com mais de um motivo para anulação):

- 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 atuação 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.

Em essência, as falhas relatadas são originadas pela ausência de um programa de qualidade na gestão processual na Previc, com a designação formal de unidade responsável com atribuição específica de prover melhorias nos procedimentos de instrução e julgamento de processos administrativos sancionadores.

Embora a Autarquia tenha identificado como desafio, conforme Relato Integrado do exercício de 2019, melhorar a qualidade do processo de instrução e julgamento dos autos de infração, essas ações não foram implementadas de forma suficiente para assegurar este objetivo.

A Autarquia descreveu que, durante o período 2015 a 2019, apenas 5,32% dos autos de infração foram anulados e que, em seu entendimento, esse percentual seria aceitável. A questão central não se resume ao estabelecimento de um nível aceitável de erro, mas o monitoramento dos riscos a que se sujeita a entidade ante um processo nulo. Erros sempre acontecerão, porém, alguns tipos causarão mais prejuízos do que outros e, por isso, um programa de qualidade na gestão processual permitirá à Previc um melhor acompanhamento de tais situações.

Para alguns tipos de erro, o percentual aceitável poderá ser até maior do 5%, considerando-se as incertezas e condições não controláveis pela entidade. Contudo, para outros, a meta a ser perseguida deve ser 0%, pois, além de consumir recursos em atividades que não agregarão valor aos serviços prestados pela Autarquia, ainda pode haver desembolsos pelo Erário Federal para indenização de pessoas envolvidas.

O inadequado monitoramento dos casos de nulidade tem potencial de deterioração da qualidade geral dos trabalhos de instrução de autos de infração e comissões de inquérito para julgamento dos processos sancionadores, em primeira instância, pela Diretoria Colegiada (Dicol), bem como o julgamento de eventuais pedidos de reconsideração e o acompanhamento do julgamento, em segunda instância, na CRPC. Além disso, existe a possibilidade de impunidade dos autuados, bem como de prejuízo futuro com pagamento de indenizações por atuação indevida (risco de judicialização por parte de dirigentes das entidades supervisionadas) e o desperdício de recursos (tempo, funcionários etc.) em processos infrutíferos.

2.5 Demora na emissão do Parecer por parte da Coordenação-Geral de Suporte à Diretoria Colegiada (CGDC)

A partir dos dados fornecidos pela Previc, avaliou-se o desenho dos controles de prazos para a CGDC elaborar o Relatório Conclusivo/Parecer, considerando que, nos últimos cinco anos, os processos na CGDC permaneceram em média 453 dias até o Parecer.

Conforme Regimento Interno da Previc, compete à CGDC instruir o processo administrativo sancionador, que é recebido após o auto de infração ser autuado, com a notificação enviada e a defesa juntada, caso apresentada.

Foram 232 processos sancionadores tramitados nos últimos cinco anos na Previc, sendo que, até 31/12/2019, 78% tiveram emissão de Parecer pela CGDC:

Tabela 2 - Quantidade de processos tramitados no período de 2015-2019.

Processos	Número de autuados	Enviados à CGDC ¹	Processos com parecer elaborado
232	1.431	230	179

Legenda: (1) Foram considerados os processos enviados à CGDC até 31/12/2019.

Fonte: Elaborado pela Equipe da CGU a partir de informações fornecidas pela Previc (2020).

Os autos de infração tramitados nesses últimos cinco anos são referentes ao período de 2012 a 2019 (Ver Apêndice II).

O gestor informou que o controle dos prazos na CGDC é feito de duas formas: por meio de tabelas (planilha eletrônica) e pela listagem do SEI, com os recursos inerentes ao sistema (uso de marcadores, por exemplo). Informou, ainda, que está em fase inicial de uso um programa desenvolvido para a CGDC, denominado SIGEA, que utiliza um banco de dados com a finalidade de controle dos prazos em todas as etapas, desde a entrada do auto de infração na CGDC até o julgamento e/ou envio à segunda instância.

Contudo, ao solicitar acesso ao SIGEA, bem como a disponibilização de sua base de dados, a equipe foi informada que a base do SIGEA está defasada em relação às tabelas de controle já fornecidas à CGU, devido ao “[...] atraso no início da utilização do sistema em função de inconsistências detectadas ainda pendentes de solução” (Superintendência Nacional de Previdência Complementar, 2020d).

Verificou-se que 59% dos processos sancionadores estiveram ou estão na CGDC de 366 a 1.477 dias (até 31/12/2019), conforme tabela a seguir:

Tabela 3 - Tempo de permanência na CGDC de 2015 a 2019.

Emissão de Parecer (Dias)	Quantidade de Processos	Quantidade de autuados
Até 365	94	442
365<D≤548	58	414
548<D≤730	29	218
730<D≤913	31	243
913<D≤1.477	18	99
Total	230	1.416

Fonte: Elaborado pela Equipe da CGU a partir de informações fornecidas pela Previc (2020).

Destaca-se que em 31/12/2019 havia 51 processos na CGDC sem emissão do Parecer, sendo que 71% destes estão há mais de um ano nessa Coordenação (Ver Apêndice III).

Em relação a essa situação, a Previc informou que houve um acréscimo na quantidade de autos lavrados de 2015 a 2018, sem o correspondente acréscimo na estrutura da CGDC. E que a referida área contava com quatro servidores em média e, ainda, destacou que as atividades da CGDC não se restringem à instrução e elaboração de relatório final para os processos oriundos de autos de infração, conforme seu Regimento Interno.

Como forma de reduzir o estoque dos processos sancionadores, a Previc realizou um mapeamento do processo de instrução e julgamento dos autos de infração (Fluxograma) e criou um Grupo de Trabalho (GT/CGDC), por meio da Portaria Previc nº 921/2018, mantido pela Portaria nº 251, de 27/03/2019, a qual estabeleceu 240 dias para realização dos trabalhos, prorrogado por um ano pela Portaria nº 1.033, de 29/11/2019. Esse GT tem como objetivo “a análise, instrução e elaboração de Parecer/relatório final nos processos administrativos iniciados pela lavratura de auto de infração e nos decorrentes de comissão de inquérito” (Superintendência Nacional de Previdência Complementar, 2020c).

Ainda, quanto ao GT, informou que cinco Auditores Pareceristas se dedicam exclusivamente às atividades relacionadas ao processo sancionador, descritas abaixo, sendo que os demais servidores com funções de chefia ou coordenação exercem, além dessas atividades, também as demais competências da CGDC (Superintendência Nacional de Previdência Complementar, 2020c):

- (i) análise dos processos: leitura de toda a documentação anexada aos autos, inclusive as peças de defesa, com a verificação da correta instrução dos autos e notificação dos autuados;
- (ii) análise dos elementos de prova, juntados aos autos e da necessidade de produção de novas provas (documentais e/ou testemunhais) ou saneamento formal do processo;
- (iii) elaboração de Nota com a análise acerca da instrução processual e a abertura de prazo para alegações finais;
- (iv) elaboração de relatório final/Parecer;
- (v) análise dos pedidos de reconsideração e razões recursais, previamente ao envio à 2ª instância (CRPC).

Observou-se que em 2019 houve decisão de primeira instância na Diretoria Colegiada (Dicol) para 39 processos; em 2018 foram 51 processos e; em 2017, 17 processos. Assim, constata-se que a partir da criação do GT, em 2018, houve um aumento no número de processos julgados pela Dicol, contudo, há de se ressaltar que o GT é temporário, tratando-se de uma espécie de ‘mutirão’ para redução do estoque.

Não houve uma melhoria dos controles internos no que se refere a principal atribuição da CGDC, que é instruir o processo administrativo sancionador, coordenando a produção das provas necessárias, encerrando a instrução com emissão de Parecer e facultando a apresentação de alegações finais (recurso). Cabe, ainda, à CGDC a análise do recurso, onde é emitida uma Nota, que é submetida novamente à Dicol.

Embora a Previc afirme que houve redução no estoque de autos de infração em trâmite na CGDC, observa-se que ainda há processos sem parecer há mais de um ano e o prazo entre o recebimento dos autos e a emissão de Parecer continua longo; principalmente, quando se compara ao quadro, apresentado a equipe de auditoria, sobre o tempo médio para realização das atividades da CGDC relacionadas ao processo sancionador:

Quadro 2 - Tempo médio das atividades na CGDC informado pela Previc.

Detalhamento das atividades	Tempo médio	Eventuais ajustes em função da complexidade (critérios)
Análise inicial e instrução processual	02 a 5 dias úteis	Volumes, anexos e quantidade de defesas (quantidade de texto a ser processada, medida do esforço de leitura)
Elaboração do Parecer	03 a 15 dias úteis	Volumes, anexos e quantidade de defesas (quantidade de texto a ser processada, medida do esforço de leitura); complexidade legislação a ser consultada; pontos controversos da defesa; complexidade da matéria.
Análise e elaboração de Nota sobre eventual recurso em 2ª instância	02 a 05 dias úteis	Volumes, anexos e quantidade de defesas (quantidade de texto a ser processada, medida do esforço de leitura); complexidade legislação a ser consultada; pontos controversos da defesa; complexidade da matéria.

Fonte: Previc (2020c).

Assim, constata-se que o tempo médio informado no quadro anterior não foi observado na prática para cada atividade.

Segundo informações fornecidas pela Previc, em 21/02/2020, a CGDC hoje é composta por sete AFRFB (Auditores-Fiscais da Secretaria da Receita Federal do Brasil) – Pareceristas, conforme quadro a seguir:

Quadro 3 - Composição da CGDC

Cargo/Função	Ingresso
Coordenador-Geral Titular/Procurador Federal - PREVIC DF	Junho/2018
Coordenadora-Geral Substituta/AFRFB Parecerista - PREVIC/DF	Janeiro/2017
Parecerista - AFRFB - PREVIC DF/SP	Janeiro/2017
Chefe de Divisão/Parecerista - AFRFB	Abril/2017
Parecerista - AFRFB - PREVIC/SP	Setembro/2019
Parecerista - AFRFB - PREVIC/RJ	Abril/2019
Parecerista - AFRFB - PREVIC/MG	Abril/2019
Parecerista - AFRFB - PREVIC/RJ	Novembro/2019
Terceirizada - PREVIC/DF	Março/2017

Fonte: Elaborado pela Equipe da CGU a partir de informações fornecidas pela Previc (2020).

A situação encontrada é ocasionada pela ausência de desenho e implementação de controles internos para instrução do processo sancionador, em especial quanto ao estabelecimento de prazos para elaboração de Parecer e envio para julgamento da Dicol.

Outro fator responsável pela situação, trata-se da exclusividade de atribuição típica da Previc a uma categoria funcional, no caso, AFRFB, que, hoje é a única categoria funcional que executa, em caráter privativo, os procedimentos de fiscalização das atividades e operações das entidades supervisionadas pela Previc, conforme dispõe a Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, no art. 11, §3º com a redação dada pela nº 12.154, de 2009. Além disso, o parágrafo 4º estabelece que os auditores fiscais poderão lavrar os autos de infração e aplicar ou propor a aplicação de penalidade administrativa ao responsável por infração objeto de processo administrativo decorrente de ação fiscal, representação, denúncia ou outras situações previstas em lei.

A Previc hoje depende da atuação dos AFRFB para desenvolver as suas atribuições relacionadas ao processo sancionador, inclusive para conseguir reduzir o estoque dos processos sancionadores como, por exemplo, no caso da criação do GT/CGDC. Somado a isso, a possível aposentadoria e retorno ao órgão de origem destes Auditores, de juízo discricionário da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), poderia comprometer a continuidade dos serviços prestados pela Previc ainda mais num contexto de crise como o atual em que não há previsão de novos concursos pelos próximos anos.

Em relação a essa situação, a Previc manifestou-se da seguinte forma:

Atribuir ineficiência do processo sancionador a uma categoria específica de servidores sem a análise do contexto da criação e do desenvolvimento da própria Autarquia e sem a apresentação de dados técnicos suficientemente profundos para tal demonstra, na verdade, superficialidade do entendimento acerca dos problemas que a Autarquia vem enfrentando ao longo do tempo (Nota nº 979/2020/PREVIC, de 18/08/2020).

Cabe registrar que a discussão aqui não é sobre a carreira A ou B, caso essas atribuições fossem definidas para uma carreira da Previc também não seria adequado, porque a atribuição não é de uma carreira e sim da Autarquia.

Assim, as atividades de fiscalizar; de instruir os processos sancionadores, incluindo a elaboração de Nota com a análise acerca da instrução processual e a abertura de prazo para alegações finais; de elaborar o relatório final/Parecer; e de analisar os pedidos de reconsideração, antes do envio à 2ª instância (CRPC) são atribuições da Previc, não devem ser atribuídas a uma carreira específica por razões de ordem pública e por não mais subsistirem as razões de fato e de direito que ensejaram a atribuição dessas competências privativas à carreira dos AFRFB.

Ao analisar as competências da Previc, previstas no seu Regimento Interno, observa-se que entre elas está a fiscalização, que envolve emissão do auto de infração e aplicação de penalidade administrativa, que, conforme parágrafo anterior, deve ser executada pela carreira dos auditores fiscais. Entretanto, trata-se de atribuição típica da autarquia, conforme art. 2º, I e II, do referido regimento.

A execução de atribuições típicas da Previc somente por uma carreira pode gerar o atraso dos processos, pois restringe tal execução a um número limitado de servidores, tendo em vista que em diversos momentos é necessário o uso de diligências para dirimir dúvidas sobre os processos analisados. Nesses momentos, quando está estabelecido que somente uma carreira pode executar a fiscalização, isto restringe a atuação da Previc e atrasa o processo sancionador.

Com a correção dessa situação, a autarquia poderia realocar o seu quadro funcional para melhor atender às atividades de elaboração de pareceres e análise de recursos. Como consequência da situação apresentada, pode-se ocorrer o atraso do processo sancionador devido à intempestividade e a ampliação do prazo de conclusão na primeira instância de julgamento.

A CGDC consumiu, nos últimos cinco anos, em média 453 dias na fase de instrução dos processos sancionadores, relativos a autos de infração lavrados no período de 2012 a 2019, desde sua chegada até a emissão de Parecer para submissão à Dicol. A falta de desenho de prazos para instrução desses processos compromete o alcance da missão institucional da Previc.

Contudo, cabe destacar que houve algumas melhorias implementadas desde 2017 na CGDC e que a Previc está envidando esforços na busca de melhorias no fluxo do processo de instrução e julgamento, mas como a própria Autarquia reconheceu quanto ao GT, há que se adotar providências para “não depender da formação de Grupo de Trabalho para a realização de seus objetivos institucionais”.(Nota nº 979/2020/PREVIC, de 18/08/2020).

2.6 Dirigentes atuados permanecem por um longo período na gestão da entidade supervisionada ou assumem cargo de direção em outras entidades até a conclusão do processo sancionador

Considerando os casos reais abordados pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Fundos de Pensão, do ano de 2015, buscou-se analisar os riscos associados à não conclusão tempestiva dos processos sancionadores.

O objetivo principal do processo sancionador é cessar a prática de atos irregulares que possam comprometer a transparência e o equilíbrio atuarial dos fundos supervisionados, responsabilizando os envolvidos. Quando os processos sancionadores não são concluídos de forma tempestiva, podem se materializar dois riscos, ou seja, o dirigente que tenha atuado de forma irregular pode: (i) permanecer administrando a Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC) por um longo período; e (ii) assumir um cargo de direção em outra EFPC.

Entre as situações encontradas, destacaram-se:

- Quatro dirigentes de EFPC permaneceram nas entidades em que atuavam por mais de 300 dias após a primeira atuação da Previc; e
- Um dos dirigentes passou a atuar em outra entidade após a primeira atuação.

Os critérios utilizados para análise foram:

- Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, que dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar;
- Decreto nº 4.942, de 30/12/2003, que regulamenta o processo administrativo para apuração de responsabilidade por infração à legislação no âmbito do regime da previdência complementar, a aplicação das penalidades administrativas, e outras providências;
- Relatório da CPI – Fundos de Pensão, aprovado em 14 de abril de 2016; e
- Cadastro Nacional de Dirigentes, consultado em dezembro de 2019.

Na tabela a seguir é apresentado um resumo das situações encontradas:

Tabela 4 - Resumo das situações encontradas.

EFPC	Dirigente	Situação	Tempo (dias)
Postalís	XXX.567.401-XX	Permanência	315
Postalís	XXX.852.708-XX	Permanência	1.177
Funcef/Petros	XXX.882.766-XX	Mudança	-
Petros	XXX.205.717-XX	Permanência	414
Petros	XXX.393.298-XX	Permanência	431

Fonte: Elaborado pela Equipe da CGU (2020).

A CPI investigou 14 investimentos realizados entre 2005 a 2013, que levaram as EFPC investigadas a seguidos déficits a partir de 2011. Atualmente, os participantes dos Fundos da Postalís, Petros e Funcef contribuem extraordinariamente para o equacionamento do déficit.

Na Postalís, a CPI identificou a atuação irregular de dirigentes e técnicos que resultaram em investimentos fraudulentos, acarretando prejuízos de mais de R\$ 1,03 bilhão. No caso do diretor de investimentos e do presidente da entidade, a Previc somente identificou irregularidades e emitiu autos de infração após a saída dos dois da Entidade. No entanto, outros dois dirigentes permaneceram no cargo por mais de 300 dias mesmo após a primeira atuação da Previc.

O dirigente XXX.567.401-XX assumiu em fevereiro de 2012, foi atuado em novembro de 2012 e permaneceu no cargo até outubro de 2013. A primeira decisão definitiva em um processo sancionador ocorreu, tão-somente, em março de 2015, quase dois anos após a saída do dirigente da EFPC e três anos após a primeira atuação. De acordo com a CPI, esse dirigente foi responsável pelo prejuízo de R\$ 730 milhões.

O dirigente XXX.852.708-XX assumiu em abril de 2012 e foi atuado em dezembro de 2012, permanecendo no cargo até março de 2016. Apenas em março de 2018, quando já estava há dois anos afastado da EFPC é que foi sancionado com a penalidade de inabilitação. Após a primeira inabilitação, a Previc concluiu o julgamento de mais seis processos relacionados à atuação do Dirigente na entidade, sancionando-o com a penalidade de mais quatro inabilitações e uma suspensão, além de multas pecuniárias.

Diferente da Postalís, na Funcef os autos de infração ocorreram após os desvios ganharem repercussão na mídia e depois do início da CPI. Desta forma, com exceção de quatro dirigentes, todos os envolvidos na Funcef já estavam fora da entidade quando foram atuados pela Previc. Os demais afastaram-se da Funcef em menos de 200 dias após as atuações e sem

uma decisão definitiva da Previc, que viria a ocorrer, na maioria dos casos, apenas em novembro de 2018. A maior parte dos processos ainda está em andamento e, no caso de dois dirigentes ainda não há nenhuma decisão definitiva.

Desta forma, a intempestividade do processo da Previc, no caso dos processos relacionados à Funcef, permitiu que um dirigente assumisse um cargo de direção em outra entidade e permanecesse mesmo após a decisão de inabilitação da Previc. O dirigente XXX.882.766-XX atuou na Funcef de outubro de 2002 até junho de 2006 como membro do conselho deliberativo, quando passou a atuar como membro da Diretoria até maio de 2014, afastando-se da entidade em seguida.

O dirigente que, de acordo com o relatório da CPI, foi corresponsável por investimentos que acarretaram quase R\$ 3 bilhões de prejuízo à Funcef, assumiu em junho de 2016 um cargo de direção na Petros. Três meses antes, a Previc já havia feito a primeira notificação de uma irregularidade relacionada a atuação dele na Funcef. A primeira decisão definitiva aconteceu apenas em novembro de 2018, com a penalidade de multa pecuniária e inabilitação, porém a saída do dirigente da Petros ocorreu apenas em maio de 2019.

Assim como no caso da Funcef, a maior parte dos autos de infração emitidos pela Previc para os dirigentes envolvidos nas irregularidades na Petros ainda estão em julgamento. De acordo com relatório da CPI, os valores dos prejuízos em investimentos fraudulentos realizados pelos dirigentes da Petros foram superiores a R\$ 2 bilhões.

Dos dirigentes investigados na CPI, dois já estavam fora da entidade quando a Previc emitiu os primeiros autos de infração e um sairia dois meses depois. No entanto dois dirigentes ainda permaneceram por mais de um ano na Petros após a primeira notificação.

O dirigente XXX.205.717-XX ingressou como membro da Diretoria da Petros em maio de 2003. Em dezembro de 2013, a Previc emitiu o primeiro auto de infração. O dirigente afastou-se da Petros 414 dias depois, em fevereiro de 2015, sem uma decisão definitiva da Previc. A primeira decisão definitiva da Previc ocorreria apenas em março de 2017, quando o dirigente foi absolvido. A inabilitação do dirigente ocorreria apenas em uma decisão definitiva da Previc de agosto de 2019, quase quatro anos após a saída dele da entidade.

O dirigente XXX.393.298-XX atuou como membro do conselho deliberativo da Petros de fevereiro de 2003 a fevereiro de 2007, quando passou a compor a Diretoria da entidade. Assim como no caso anterior, a primeira notificação da Previc ocorreu em dezembro de 2013. E de forma similar, o dirigente afastou-se da Petros, em março de 2015, mais de 400 dias após a primeira notificação e sem uma decisão definitiva da Previc. Por tratar-se dos mesmos processos, a primeira decisão definitiva da Previc, que absolveria o dirigente, ocorreria apenas em março de 2017. E assim como no caso anterior, o dirigente seria inabilitado pela Previc apenas em agosto de 2019.

Desta forma, conclui-se que a intempestividade dos processos sancionatórios da Previc, no período de 2015 a 2019, nas entidades que foram objeto de investigação da CPI, permitiu a ocorrência dos dois riscos identificados.

A principal causa das situações encontradas é a morosidade do processo sancionador da Previc. Entre 2015 e 2019, a duração média dos processos autuados pela Previc, do auto de infração até a inscrição em dívida ativa foi de 1.177 dias (pouco mais de três anos).

Ressaltamos que a Previc editou novas regras e normas para prevenir a ocorrência da situação encontrada, como por exemplo:

- Instrução Previc nº 13, de 28 de junho 2019, que prevê o requisito de reputação ilibada no processo de habilitação de dirigentes; e
- Portaria nº 1.146, de 11 de dezembro de 2017, que estabelece parâmetros para análise do requisito de reputação ilibada no âmbito do processo de habilitação; e
- Instrução nº 15, de 8 dezembro de 2017, que dispõe sobre medidas prudenciais preventivas destinadas a assegurar a solidez, a estabilidade e o regular funcionamento do Regime de Previdência Complementar operado por Entidades Fechadas de Previdência Complementar, prevendo a instauração de processo administrativo disciplinar determinando o afastamento cautelar do dirigente ou conselheiro até sua conclusão e a suspensão cautelar da habilitação de diretores e conselheiros. Tais medidas prudenciais preventivas, de forma concomitante ou sucessivamente com outras, são de avaliação discricionária das circunstâncias de cada caso pela Previc.

No entanto, ainda não foram encontrados exemplos da aplicação das referidas normas em situações concretas, nas quais dirigentes foram afastados cautelarmente, tiveram suas habilitações suspensas ou foram desabilitados pela Previc.

2.7 Controles manuais sobre o prazo de tramitação dos processos sancionadores por parte da Dicol

Foi avaliado o desenho dos controles de prazos para a Diretoria Colegiada julgar, em primeira instância, ou encaminhar à CRPC os processos que tiveram pedido de reconsideração/recurso.

O controle de prazos foi analisado com base nos normativos pertinentes, dentre eles: (i) Portaria MF nº 529/2017 (Regimento Interno da Previc); (ii) Lei nº 9.784/1999 (Processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal); e (iii) Lei nº 10.048/2000 (Prioridade de atendimento). Das Leis nºs 9.784/1999 e 10.048/2000, observa-se que o julgamento dos processos deve ser por ordem cronológica, com as exceções previstas na legislação. Como boa prática, é recomendável a existência de controles informatizados sobre os prazos, com alertas de descumprimento.

Foi observado que a Dicol controla manualmente o prazo de tramitação dos processos sancionadores. A Previc informou que controla os prazos por meio de tabelas, e por meio do SEI. Também declara que (Superintendência Nacional de Previdência Complementar, 2020b):

[...] está em fase inicial de uso um programa desenvolvido para a CGDC (denominado SIGEA) que utiliza o Microsoft Access com a finalidade de controle dos prazos [...] a base do SIGEA encontra defasada em relação às tabelas de controle, haja vista atraso no início da utilização do sistema em função de inconsistências detectadas ainda pendentes de solução.

Não restou comprovado que o SEI calcula as datas-limites automaticamente, a partir dos prazos máximos estabelecidos para cada evento.

O controle manual expõe a uma série de riscos, de origem acidental ou proposital, dentre eles:

- Perda de informações;
- Inserção de informações incorretas; e
- Perda de prazos (podendo acarretar até mesmo prescrições).

Como causa, observou-se a ausência de controles informatizados sobre os prazos de tramitação. Em consequência, existe a possibilidade de mora no julgamento de processos, acarretando prescrição e impunidade.

Cabe registrar, conforme apontado no item 2.5 deste relatório, que: (i) A CGDC demora mais de um ano para emitir o parecer em 56% dos processos (100 de 179); e (ii) 51 processos estavam até 31/12/2019 na CGDC sem emissão do parecer, sendo que 75% destes estão há mais de um ano nesta situação.

Conclui-se que atualmente os controles dos prazos são feitos de forma manual. É necessário implementar controles informatizados sobre os prazos, com alertas de descumprimento.

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

A Diretoria Colegiada da Previc (Dicol) realiza o julgamento dos processos sancionadores e decide a aplicação, ou não, das sanções previstas na legislação. De acordo com o Regimento Interno da Previc, à Diretoria Colegiada compete “decidir, em primeiro grau, sobre a conclusão dos relatórios finais dos processos administrativos iniciados por lavratura de auto de infração ou por instauração de inquérito, com a finalidade de apurar a responsabilidade de pessoa física ou jurídica, e sobre a aplicação das penalidades cabíveis” (SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, 2017).

Visando avaliar se a Dicol, ao elaborar as pautas de julgamento de processos, tem por orientação seguir a ordem cronológica e as hipóteses legais de prioridade e urgência, foram examinados os normativos que regem a elaboração das referidas pautas de julgamento.

O exame se deu sobre os normativos pertinentes: (i) Portaria MF nº 529/2017 (Regimento Interno da Previc); (ii) Lei nº 9.784/1999 (Processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal); e (iii) Lei nº 10.048/2000 (Prioridade de atendimento).

O Regimento Interno da Previc aponta que a CGDC deve “observar na emissão de Parecer, preferencialmente, a ordem cronológica de recebimento dos processos administrativos, observada as hipóteses de prioridade legal ou de urgência” (art. 35, inciso V) (Superintendência Nacional de Previdência Complementar, 2017). Compete ainda à CGDC “submeter ao Diretor-Superintendente, proposta de pauta” (art. 35, inciso VII) (Superintendência Nacional de Previdência Complementar, 2017). De acordo com o art. 69-A da Lei 9.784/1999 (com a redação dada pela Lei nº 12.008/2009) terão prioridade na tramitação, em qualquer órgão ou instância, os procedimentos administrativos em que figure como parte ou interessado pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, pessoa com deficiência ou pessoa com doença grave. Entretanto, quanto às pautas de reunião da Dicol, não foram encontradas evidências de que ocorram as inclusões dos processos por ordem cronológica nem pelo critério de prioridade na tramitação, conforme prevê a legislação.

Como consequência, o risco de adiamento ou antecipação do julgamento de determinado processo pode ser agravado no momento da aprovação (ou rejeição) da pauta dos processos que comporão a sessão de julgamento da Dicol. A Autarquia alega que há casos em que é necessário a antecipação do julgamento de um processo, quando, por exemplo, há a possibilidade prescrição da punibilidade da infração identificada.

Contudo, ressalva-se que as situações em que há a necessidade de antecipação ou adiamento do julgamento devem ser identificadas, declaradas explicitamente em normativos e evidenciadas quando da aprovação da pauta, respeitando os critérios objetivos, isonômicos e impessoais já feitos pela legislação vigente. Isto mitiga o risco de que a prioridade de tramitação dos processos dependa de critérios subjetivos.

2.9 Demora na fase de decisão dos recursos na CRPC

Realizou-se avaliação para identificar os autos de infração, dos últimos cinco exercícios (2015 a 2019), em que decorreu mais de um ano entre a intimação do supervisionado e o julgamento do recurso pela CRPC. Ao analisar os dados optou-se por uma amostra não probabilística intencional, para tentar identificar quais os motivos que levaram ao aumento do prazo na análise dos processos na CRPC.

Analisou-se os processos da amostra considerando o Decreto nº 7.123/2010, que dispõe sobre o Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPc) e sobre a CRPC, bem como a Portaria MPS Nº 282, de 31 de maio de 2011 (Regimento interno da CRPC).

Com base nas informações fornecidas pela CRPC, foram identificados 115 processos concluídos que chegaram à CRPC a partir do ano de 2015. O tempo médio de conclusão destes processos foi de 253 dias, dos quais em média foram consumidos 200 dias até a primeira decisão da CRPC, e consumidos 53 dias adicionais para julgar o embargo do supervisionado. Cabe destacar que esse cálculo foi com base apenas nos dados da CRPC, que não reflete a totalidade dos processos tramitados no período de exame, conforme informações disponibilizadas pela Previc, o tempo médio na CRPC foi de 289 dias.

Dos 115 processos analisados, 22 consumiram mais de um ano entre a chegada na CRPC até a decisão final (cerca de 19%). Convém mencionar que foram considerados apenas os processos informados pela CRPC e que possuíam decisão final.

Dos 22 processos que consumiram mais de um ano (possuem uma tramitação média de 486 dias), foram selecionados seis processos, de modo intencional, usando como critério os que apresentaram o maior prazo de conclusão desde a entrada na CRPC. Na tabela a seguir são apresentados os selecionados:

Tabela 5 - Processos com mais tempo na CRPC no período de 2015 a 2019.

Processo	Entidade	Dias entre a chegada na CRPC e a 1ª decisão (A)	Dias entre a interposição dos embargos e a decisão final (B)	Total (A + B)
44210.000006/2015-71	METRUS	313	393	706
44011.000165/2015-12	POSTALIS	601	-	601
44011.501347/2016-97	GEAP	355	245	600
44011.000160/2015-90	POSTALIS	492	91	583
44011.000103/2016-91	FUNCEF	420	91	511
44210.000015/2015-62	METRUS	635	56	691

Fonte: Elaborado pela equipe da CGU a partir de informações da CRPC (2020).

Compulsando-se cada processo da amostra, foram levantadas as atividades que colaboraram para o aumento dos prazos. A seguir as atividades que contribuíram para elevar o tempo do processo na segunda instância, sua duração e o tempo total do respectivo processo na CRPC:

- A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) elaborou e enviou parecer para CRPC, ocorreu somente no processo 44011.000103/2016-91, e foi realizada em 143 dias, sendo que o tramite do processo na CRPC durou 511 dias, mostrando que a atividade consumiu 28% do tempo total de duração;
- A inclusão do processo na pauta para o julgamento foi a única que ocorreu nos seis processos selecionados, e em média durou 261 dias, sendo que o tempo médio dos processos foi de 615 dias, demonstrando que em média se consumiu 42% do tempo do processo nesta atividade;
- Encaminhamento do processo para a Previc, para fins de resolver problemas encontrados durante a análise na CRPC, somente ocorreu no processo 44011.000160/2015-90, e consumiu 245 dias, o que equivale a 42% do tempo do processo na CRPC;
- O pedido de diligências à Previc, só foi feito no processo 44011.000165/2015-12 e consumiu 187 dias, o que equivale a 31% do tempo do processo na CRPC; e
- A redistribuição do processo ocorreu em dois processos da amostra, 44210.000015/2015-62 e 44210.000006/2015-71. Esta demorou em média 82 dias, o que equivale a 12% do tempo dos processos.

A demora na finalização dos processos na CRPC ocasiona um atraso na conclusão do processo sancionador, com o potencial de gerar prescrição nos processos em andamento e a perda de recursos do Erário. A Unidade reconheceu a morosidade e apresentou propostas e/ou intenções de:

- Aperfeiçoamento do controle de prazos de tramitação processual;
- Integração entre os sistemas de gestão documental utilizados por ela e a Previc; e
- Atualização dos normativos que tratam de embargos de declaração.

2.10 Ausência de procedimento de tratamento de conflito de interesses na CRPC

O trabalho realizado foi a verificação sobre a existência, a suficiência e a adequação dos controles internos da CRPC, para identificar e mitigar situações de conflito de interesse na análise e julgamento dos processos administrativos sancionadores. A informação sobre a regulamentação do conflito de interesse durante o exercício do cargo dos seus membros e suplentes e o fluxo da realização do controle para identificar e mitigar situações de conflito de interesse permitem uma atuação proativa na gestão de eventuais riscos de integridade durante a etapa de julgamento dos processos sancionadores oriundos da Previc.

Desse modo, verificou-se o cumprimento da Portaria CGU nº 57/2019 em relação ao tratamento de conflitos de interesses, observado no mínimo o disposto na Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, no Decreto nº 7.203, de 04 de junho de 2010, e na Portaria Interministerial nº 333, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, de 19 de setembro de 2013. Foram excluídas do escopo desta análise as situações de impedimento já previstas no Decreto nº 7.123/2010, no Regimento Interno da CRPC e na Lei nº 9.784/1999.

A CRPC apresentou o procedimento atual para detecção de impedimentos de Conselheiros inclusive por situações de conflito de interesses, previsto nos seus normativos, que prevê a possibilidade de detecção e identificação de situações de conflito de interesses por impedimento dos membros quando: (i) do recebimento dos processos, (ii) da indicação dos processos à pauta de julgamento, e (iii) do julgamento dos processos e da consignação em ata, de modo incidental.

Entretanto, não foram evidenciados documentos ou relatos que demonstrem como a CRPC trata o tema do conflito de interesses além das situações configuradas como impedimento, tendo em vista o risco associado ao julgamento de processos sancionadores, que, por sua própria natureza, possuem alta materialidade e alto risco de integridade.

Os riscos de integridade são vulnerabilidades que podem “favorecer ou facilitar a ocorrência de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta, podendo comprometer os objetivos da instituição”, segundo o artigo 2º da Portaria CGU nº 57/2019. Essa Portaria da CGU também dispõe sobre as fases e os procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento dos programas de integridade, e reforça a necessidade do comprometimento da alta administração com sua implantação.

Essa norma também trata da formalização do programa em um Plano de Integridade, que é supervisionado pela Controladoria por meio do Painel de Integridade, disponibilizado no sítio eletrônico da CGU, de modo a demonstrar a priorização do tema pelo Governo Federal. Destaque-se que, em relação à prevenção e mitigação de situações de conflito de interesse pela CRPC, o objetivo aqui não foi realizar uma avaliação da sua efetividade, mas sim avaliar se essa Câmara está em conformidade com as exigências formais da CGU.

Desta forma, a CRPC não está em conformidade com as exigências da Portaria CGU nº 57/2019 no tocante ao tratamento de conflitos de interesses. A situação encontrada é ocasionada, provavelmente, pelo ainda baixo conhecimento sobre o tema do conflito de interesses na Administração Pública Federal, que é regulado por uma legislação recente e pela incipiente cultura de gestão de riscos e integridade.

Como consequência da situação apresentada, podemos citar a exposição a riscos de integridade a partir da atuação de Conselheiros em situação de conflito de interesses. A Câmara possui uma composição paritária e cuida dos recursos dos processos sancionadores da Previc, que possuem risco elevado de comprometimento ético em virtude sua criticidade, materialidade e relevância para a estabilidade do sistema de previdência complementar fechado.

A CRPC deve adotar medidas para mitigar o risco de conflito de interesses de seus Conselheiros, especialmente com a adoção das medidas previstas na Portaria CGU nº 57/2019, e outras que entender convenientes e oportunas de modo, a que tais situações sejam identificadas e corrigidas a tempo de não serem concretizadas infrações de natureza administrativa, ética e criminal. As situações de impedimento já previstas nos atuais normativos cumpriram um papel importante, mas são insuficientes diante das novas exigências dos órgãos de controle e da sociedade em geral por uma cultura de gestão de riscos e de um patamar mais elevado de integridade na Administração Pública Federal.

A CRPC, como órgão integrante do Ministério da Economia, está incluída no planejamento das ações do Programa de Integridade daquele ministério. A unidade alegou que havia atividades que seriam executadas ao longo do exercício de 2020, para disseminar o programa de integridade e, em especial, o tema de conflito de interesse. As evidências disponibilizadas pela CRPC corroboram a situação anteriormente descrita, pois, apesar da existência de um programa de integridade, há atraso no cronograma de implementação de atividades relacionadas com a questão do conflito de interesse.

Além disso, as medidas previstas no plano de ação apresentado pela unidade tratam apenas de aspectos relacionados à disseminação Programa de Integridade do Ministério da Economia – PREVENIR, não havendo, ainda, outras ações e procedimentos estabelecidos para identificar, analisar, avaliar e tratar os riscos à integridade considerados mais relevantes.

2.11 Percentual significativo de decisões da Previc reformadas pela CRPC

Visando verificar as decisões da Previc que foram reformadas pela CRPC, realizou-se uma análise das atas de reunião da CRPC, referentes ao período de 2017 a 2019 (da 66ª a 94ª reunião ordinária) e, a partir das informações da Previc (2020), foram selecionados os processos reformados nesse período, totalizando 22 processos.

Em relação à análise das atas, foi identificado que a CRPC julgou 71 processos, destes 22 foram reformados com a extinção ou alteração da punibilidade, o que equivale a 31%.

A CRPC somente encaminhou as atas até a 94ª reunião ordinária de 2019. Entretanto isso não prejudicou a análise, pois os processos analisados foram julgados nas reuniões cujas atas foram disponibilizadas à equipe de auditoria.

Encontrou-se os seguintes motivos de alterações nas decisões da CRPC: (i) alterações de penalidade, (ii) redução de penalidade, (iii) redução na dosimetria, (iv) nulidade, (v) penalidade improcedente; e (vi) extinção de punibilidade.

Dentre os 22 processos reformados, somente um processo teve extinção de punibilidade, isso se deu por motivo de óbito da parte recorrente. Em alguns processos só há alteração da decisão para alguns dos recorrentes, mantendo a decisão para os demais. Foram

encontrados quatro processos anulados por erro da Previc, normalmente por problema na capitulação da conduta do recorrente ou por descumprir o princípio constitucional da legalidade.

Em outros quatro processos, a penalidade ao recorrente foi tida como improcedente e alterou os efeitos da decisão, sendo que em alguns desses processos a improcedência decorreu da discussão jurídica sobre a responsabilidade do Comitê de Investimento da entidade.

Por meio de análise das decisões da CRPC, conclui-se que essa Câmara adota jurisprudência das suas decisões, embora não haja uma compilação que facilite a consulta por parte da Previc. Contudo, a Previc informou que acompanha as decisões da CRPC, mas se verificou que ainda há divergência entre suas decisões e as da turma recursal, o que leva a demora no processo sancionador no sistema da previdência complementar.

Um exemplo disso se relaciona com a responsabilização do Comitê de Investimentos. No processo nº 44001.000207/2016-04, foi declarada pela CRPC a improcedência de penalidade para o gerente de investimentos. Outro exemplo dessa situação ocorreu no processo nº 44011.000378/2017-14, onde houve discussão sobre a responsabilização do Comitê de Investimentos quando se trata de problemas na aplicação de recursos.

O percentual de revisão das decisões nos processos, 31%, mostra que é necessário a Previc acompanhar os entendimentos jurídicos que decorrem das decisões da CRPC, para fins de evitar um percentual significativo de decisões que venham a ser alteradas na CRPC, o que faz com que demore o processo sancionador e ocorra o desperdício de tempo e recursos.

2.12 Ausência de acompanhamento da atividade judicial pela alta direção da Previc

A Procuradoria Federal junto à Previc possui atribuição regimental (art. 21, inciso III do Decreto nº 8.992, de 20/02/2017) de assessoramento e consultoria à direção da Previc, devendo possuir e disponibilizar à Autarquia, em tempo hábil, informações detalhadas acerca das ações em que esta faça parte e de emitir relatórios à Diretoria Colegiada, para conhecimento da atividade judicial.

Foram analisadas, por meio de amostragem intencional e não probabilística, as peças processuais, especialmente sentenças judiciais e acórdãos de tribunais superiores, dos processos em tramitação ou encerrados nos últimos cinco anos que envolveram a Previc na Justiça Federal, órgão jurisdicional competente para processar e julgar as demandas judiciais da Autarquia. Foram analisados 28 processos relacionados a 20 entidades diferentes.

O acompanhamento dos resultados da atuação dos advogados públicos que assessoram a Previc envolve desde a análise de relatórios qualitativos sobre os processos, o acompanhamento de demandas consideradas essenciais pela Previc e o fornecimento de subsídios para a melhoria na gestão do processamento, instrução e julgamento dos processos sancionadores. Além disso, informações gerenciais como o quantitativo de ações, discussão das principais estratégias de defesa e formas de diminuição da litigiosidade envolvendo as atividades sancionadoras da Autarquia podem servir de suporte e apoio ao processo decisório da Previc em diferentes áreas de sua atuação como órgão de regulação do seu segmento econômico.

Entretanto, não foram encontradas evidências de que ocorra o acompanhamento da atividade judicial da Previc por sua Direção. Assim, a Previc perde a oportunidade de melhoria em suas rotinas gerenciais ao incorporar subsídios técnicos e jurídicos, que podem contribuir para a melhoria da qualidade dos processos sancionadores, podendo inclusive evitar a judicialização e a nulidade de autos de infração no âmbito do controle jurisdicional e, ainda, preservar a segurança jurídica e os direitos dos administrados.

Pode-se apontar como causa da situação encontrada a ausência de rotinas específicas da Alta Administração para análise dos resultados das atividades desenvolvidas para defesa judicial da Previc e dos possíveis impactos nos controles internos do processo sancionador. Tal situação pode estar levando à judicialização de processos sancionadores e de nulidade de autos de infração.

Dentre os processos judiciais analisados, destaca-se a título de exemplo o de número 0019888-18.2013.4.01.3400, cujos autores conseguiram a nulidade do auto de infração e respectiva multa administrativa por terem demonstrado que a Previc não concedeu prazo para correção da irregularidade cometida, antes da lavratura do auto de infração, conforme previsão do §2º do art. 22 do Decreto nº 4.942/2003. Trata-se, portanto, de mera irregularidade formal que ensejou a nulidade do auto de infração e não restou evidenciado que a Previc envidou esforços para evitar a ocorrência de novas anulações pelo mesmo vício.

Desse modo, a direção e as áreas técnicas da Autarquia não aperfeiçoam seus controles internos a partir de eventuais deficiências detectadas nos processos sancionadores que foram judicializados. Ao não incorporar nas suas rotinas gerenciais a atividade de acompanhamento das demandas judiciais, a direção da Previc não aproveita o potencial de incremento na qualidade dos seus processos, oferecido por meio das decisões judiciais advindas do questionamento de autos de infração e decisões de processos administrativos sancionadores, pondo em risco o alcance da sua missão institucional de garantir a higidez e a confiabilidade do sistema de previdência complementar fechado.

2.13 Demora na fase de cobrança administrativa e de solicitação de inscrição em dívida ativa

Trata-se de análise dos processos sancionadores concluídos no período de 2015 a 2019, que tiveram como penalidade a aplicação de multa, para verificar a adequabilidade do controle do pagamento das multas e, no caso do não pagamento, se todos os procedimentos para cobrança e inscrição em dívida ativa foram realizados.

A conclusão do processo sancionador ocorre após decisão final, em primeira instância, da Dicol ou, em caso de pedidos de reconsideração, após decisão final da CRPC.

Ao final do processo, o supervisionado, de acordo com a infração cometida e considerando-se os atenuantes e agravantes, é penalizado com uma ou mais das seguintes sanções:

- Advertência;
- Suspensão do exercício de atividades em entidades de previdência complementar pelo prazo de até cento e oitenta dias;

- Inabilitação, pelo prazo de dois a dez anos, para o exercício de cargo ou função em entidade de previdência complementar, sociedades seguradoras, instituições financeiras e no serviço público; e
- Multa de R\$ 2.000,00 a R\$ 1.000.000,00 (de R\$ 6.240,32 a R\$ 3.120.150,50, com os valores atualizados pela Portaria nº 1.081, de 12/12/2019, com vigência a partir de 01/01/2020).

Conforme informado pela Previc, no caso de processo concluído na CRPC, ele é devolvido à CGDC, onde é feita uma primeira análise da decisão final e, caso haja condenação à penalidade de suspensão ou inabilitação, comunica-se aos órgãos competentes. Depois o processo é enviado à Diretoria de Fiscalização (Difis) e, no caso de penalidade pecuniária, é tratado na Coordenação-Geral de Orçamento e Contabilidade (CGOC), que realiza a cobrança administrativa, encaminhando em até 15 dias notificação aos autuados para pagamento (Superintendência Nacional de Previdência Complementar, 2020e).

De acordo com a Lei nº 10.522, de 19/07/2002, e o Decreto nº 9.194, de 07/11/2017:

- A inclusão no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) deverá ser feita 75 dias após a notificação ao autuado da penalidade pecuniária em decisão final;
- No caso dessa notificação ter sido por via postal, para o endereço indicado no processo que deu origem ao débito, considerar-se-á entregue após 15 dias da respectiva notificação; e
- As autarquias e fundações públicas federais encaminharão os processos administrativos ao órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal competente para a cobrança extrajudicial ou judicial no prazo de 15 dias, contado após a inclusão no Cadin.

Assim, a Previc deve encaminhar os processos que não tiveram a multa paga em até 105 dias à Procuradoria Federal junto à Previc (PF).

A Coordenação de Contabilidade e Orçamento (CCO), vinculada à CGOC, faz o registro contábil no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) de Créditos a Receber. A partir daí o processo fica sobrestado para aguardar o recolhimento da multa. A CCO/CGOC realiza consultas para verificar se houve o pagamento da multa, para cada autuado e, em caso negativo, finaliza-se os procedimentos de cobrança administrativa. Procede-se à inclusão no Cadin e encaminha-se o processo sancionador à PF, para providenciar a inscrição em dívida ativa.

A PF apura a liquidez e a certeza dos créditos e faz uma cópia de todo o conteúdo do processo para encaminhá-lo à Equipe Nacional de Cobrança (ENAC) da PGF/AGU, através do SAPIENS, a fim de que adote as medidas competentes de inscrição e execução fiscal do crédito, realizando o registro no Sistema Único de Dívida Ativa da Procuradoria Geral Federal (SISDAT). Concluídos esses procedimentos, o processo é devolvido à CGOC, onde é realizada a alteração contábil do crédito no SIAFI.

Foram selecionados, por amostragem estatística, 21 processos concluídos nos últimos cinco anos e que tiveram como penalidade a aplicação de multa, para análise dos controles de cobrança administrativa e inscrição em dívida ativa. A amostra utilizada é probabilística,

com erros do tipo I e II de 3,8% e 7,1%, respectivamente, e um poder de 92,9%. A seleção aleatória considerou a estratificação por ano de conclusão, de 2015 a 2019.

Verificou-se que nos últimos cinco anos, após o retorno do processo da CRPC, a Previc levou em média 55 dias para emitir notificação para os autuados pagarem a multa, desconsiderando as reiterações. E quando se considera a data de publicação da decisão final, o tempo médio foi de 104 dias. Dos processos enviados à PF (19 processos), foram consumidos 148 dias desde a notificação até o envio e o tempo médio para inscrição em dívida ativa foi de 56 dias.

Cabe destacar que, quando se considera a data da publicação da decisão final para cumprimento das penalidades, já que não há mais possibilidade de reconsideração por via administrativa, o prazo médio em que a Previc encaminhou para inscrição em dívida ativa passa a ser 246 dias.

A Previc informou que nos últimos cinco anos foi recebido um total de R\$ 1.459.095,73 advindos de multas, conforme discriminado na tabela abaixo:

Tabela 6 - Multas pagas por tipo de cobrança de 2015 a 2019.

Tipo de Cobrança	Valor da multa	Valor pago
Administrativa	589.150,73	507.244,49
Dívida Ativa (Jurídica)	1.060.558,37	956.680,03
TOTAL	1.649.709,10	1.463.924,52

Fonte: Elaborado pela Equipe da CGU a partir de informações da Previc (2020).

Foi informado que não houve concessão de desconto para o período analisado e que a maioria dos recursos foram recebidos de forma parcelada.

Com base nos dados disponibilizados pela Previc e CRPC, em relação aos processos concluídos entre 2015 e 2019, os valores das multas aplicadas, foi de R\$ 2.470.680,28 (Ver Apêndice IV), e o valor recebido nesse mesmo período, segundo informações da Previc, foi de R\$ 1.463.924,52; ou seja, 59% das multas aplicadas, considerando que se referem a multas aplicadas nesses exercícios.

Destaca-se que os valores informados pela Previc (Tabela 6) são de multas administrativas referentes a processos/auto de infração tramitados entre 2007 e 2016. Assim, constata-se a morosidade na cobrança das multas e inscrição em dívida ativa.

A situação encontrada é ocasionada pela:

- Demora em notificar os autuados para cumprir a decisão final;
- Restrição nas formas de notificação dos autuados, especialmente após a decisão final;
- Ausência de rotina e controles relacionados com a cobrança dos créditos após a decisão da CRPC; e
- Morosidade na conclusão do processo, que leva em média 1.177 dias do auto de infração até a inscrição em dívida ativa (cálculo realizado a partir da amostra).

Conclui-se que há morosidade na fase de cobrança administrativa das multas, bem como para inscrição em dívida ativa.

Conforme o Relatório de Gestão de 2019 da Previc, o valor dos recursos do exercício de 2019, oriundos da aplicação de multas aos autuados, foi de R\$ 411 mil, entretanto, poderia ter sido maior, do montante a receber dos créditos não tributários (R\$ 9.912.000,00 - crédito a receber (fase administrativa) e dívida ativa (fase judicial)), apenas 31% foi recuperado, mesmo considerando um ajuste para perdas de R\$ 8,6 milhões (87% do valor total a receber), caso contrário, o percentual seria de 4%.

Ainda, cabe destacar que o montante dos créditos a receber oriundos de multas registrado em 31/12/2019 é de R\$ 20,4 milhões, com um ajuste de perdas de R\$ 8,2 milhões (Relatório de Gestão 2019). Assim, fica evidenciado a falta de efetividade na aplicação da penalidade pecuniária, haja vista a baixa taxa de recuperabilidade.

RECOMENDAÇÕES

1 – À Previc, desenvolver estudo avaliando a viabilidade de aplicar as mesmas regras para criação de EFPC com patrocínio predominantemente privado, para aquelas com patrocínio predominantemente público. Se viável, atualizar a legislação aplicável.

Achado: 2.1.

2 – À Previc, atualizar normativos de forma a prever novos meios de citação/intimação do atuado, como o uso dos meios eletrônicos, de forma a tornar essa fase mais célere.

Achados: 2.3, 2.6 e 2.13.

3 – À Previc, requerer da EFPC que estabeleça rotina (com periodicidade máxima anual) de atualização dos dados pessoais dos seus dirigentes no Cadastro Nacional de Dirigentes (CAND) e, no caso de dirigente sujeito à habilitação da Previc, incluir como documento necessário uma declaração de responsabilidade por informar qualquer alteração de seus dados, especialmente endereço e e-mail.

Achado: 2.3.

4 – À Previc, instaurar programa de qualidade na gestão processual, com a designação formal de unidade responsável e com atribuição específica de prover melhorias nos procedimentos de instrução e julgamento de processos administrativos sancionadores.

Achados: 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 e 2.6.

5 – À Previc, desenvolver estudo e propor plano para implementar melhorias do fluxo do processo administrativo sancionador, a partir de boas práticas de órgãos do governo federal que tenham processo semelhante (por exemplo, adoção de rito sumário para casos de menor complexidade), visando a celeridade na sua conclusão.

Achados: 2.4, 2.5 e 2.6.

6 – À Previc, propor 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.

Achados: 2.4, 2.5, 2.6 e 2.9.

7 – À Previc, estabelecer 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.

Achados: 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7 e 2.8.

8 – À Previc, implementar controles informatizados e automatizados para gestão e monitoramento dos processos administrativos sancionadores, com controle dos prazos de todas as suas etapas, desde o envio do processo/auto de infração à CGDC até o julgamento e/ou envio à segunda instância, incluindo alertas de descumprimento.

Achados: 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8 e 2.9.

9 – À Previc, editar normativo apresentando os critérios de priorização de processos na elaboração das pautas de reunião da Dicol, respeitando as priorizações legais e listando as hipóteses que permitirão o adiantamento e a antecipação de processos.

Achado: 2.8.

10 – À CRPC, implementar controles internos sistematizados, observando o custo e o benefícios de sua implementação, para organizar o desenvolvimento de atividades visando reduzir o prazo do julgamento.

Achados: 2.6 e 2.9.

11 – À CRPC, instaurar programa de qualidade na gestão processual, com a designação formal de unidade responsável e com atribuição específica de prover melhorias nos procedimentos de instrução e julgamento de processos administrativos sancionadores, incluindo a celeridade na certificação do trânsito em julgado e na devolução dos autos ao órgão de execução das penas (a Previc).

Achados: 2.6 e 2.9.

12 – À CRPC, adotar procedimento de rotina para identificar e tratar eventuais casos de conflito de interesses.

Achado: 2.10.

13 – À CRPC, estabelecer uma normatização da jurisprudência, por meio de manual de jurisprudência ou outro meio apropriado.

Achado: 2.11.

14 – À Previc, estabelecer rotinas gerenciais de acompanhamento da atividade judicial para a melhoria da qualidade dos processos sancionadores.

Achado: 2.12.

15 – À Previc, rever o fluxo de cobrança administrativa, especialmente quanto ao lapso de tempo entre a decisão final da CRPC e a notificação para pagamento da multa.

Achado: 2.13.

16 – À Previc, estabelecer rotinas mais eficazes para o controle dos pagamentos das multas, de forma a encaminhar para inscrição em dívida ativa dentro dos prazos legais.

Achado: 2.13.

CONCLUSÃO

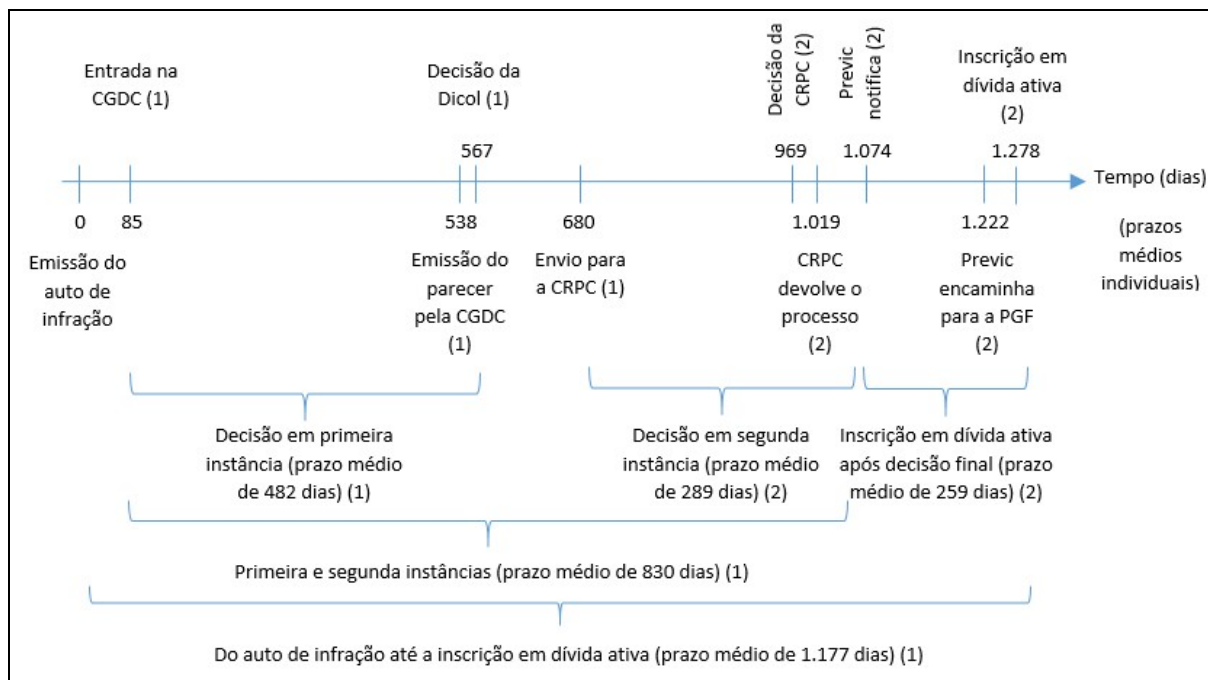
O processo sancionador é o conjunto de procedimentos adotados pela Administração Pública para apurar a prática de infrações e, quando identificada a ocorrência de tais infrações, impor as penalidades por descumprimento da legislação vigente. No caso da Previc, o processo sancionador se relaciona com a atuação de dirigentes das EFPC e dentre as penalidades cabíveis está a aplicação de multas.

A presente auditoria avaliou os principais controles exercidos pela Previc e pela CRPC, em relação aos processos sancionadores, visando identificar as causas da baixa recuperabilidade dos créditos (oriundos das multas fixadas). Além do próprio processo sancionador foram selecionados procedimentos que o antecedem ou sucedem e que estariam relacionados com esse baixo índice de adimplimento das sanções pecuniárias.

Em relação aos procedimentos que o antecedem, foram escolhidos o licenciamento e a fiscalização da entidade, cuja avaliação dos controles se restringiu a aspectos específicos. Em relação aos processos que o sucedem, foi escolhida a cobrança da dívida ativa, em etapa administrativa, envolvendo desde a notificação para a cobrança administrativa até o encaminhamento para a cobrança judicial com a inscrição em dívida ativa.

No quadro a seguir é apresentado um resumo dos prazos computados para as etapas que vão desde a instauração da apuração da infração até a inscrição em dívida ativa:

Quadro 4 - Prazos médios desde o auto de infração até a inscrição em dívida ativa.



Legenda: (1) os prazos médios foram calculados considerando todos os processos informados; (2) os prazos médios foram calculados com o uso de amostras.

Fonte: Elaborado pela Equipe da CGU com o uso de dados fornecidos pela Previc (2020) e CRPC (2020).

Foi identificada a demora nas fases de notificação dos autuados, emissão do parecer por parte da CGDC, decisões da Dicol e da CRPC, cobrança administrativa e solicitação de inscrição em Dívida Ativa. Nos últimos cinco anos, o processo sancionador levou em média 482 dias para ser julgado em primeira instância (entrada na CGDC e decisão da Dicol) e, quando se inclui a decisão em segunda instância (CRPC), o prazo médio foi de 830 dias até a decisão final, a seguir os principais prazos identificados:

- Do auto de infração até o envio à CGDC para instrução: 85 dias (etapa 1);
- Entrada na CGDC e emissão de parecer: 453 dias (etapa 2);
- Da emissão de parecer até a decisão da Dicol: 29 dias (etapa 3);
- Decisão da Dicol e envio à CRPC (segunda instância): 113 dias (etapa 4); e
- Recebimento na CRPC e decisão (etapa 5): 289 dias.

Visando mensurar o impacto dessa demora na conclusão do processo sancionador, foram estimados modelos regressivos logísticos, considerando os prazos de conclusão em três cortes: (i) até a conclusão da primeira instância; (ii) até a conclusão da segunda instância; e (iii) até a inscrição em dívida ativa. Também foi analisada a influência de algumas características das EFPC sobre a probabilidade de ocorrência de um processo sancionador.

Considerando os três primeiros modelos logísticos (Ver Apêndice V), verificou-se que as etapas 2 e 5 foram as que mais contribuíram para o aumento da média. Tais estimações estão em sintonia com as evidências coletadas durante a auditoria. Estas etapas são as de maior duração e correspondem a elaboração do parecer na CGDC (etapa 2) e a decisão na CRPC (etapa 5). Trata-se de etapas em que os processos são instruídos e, desta forma, demandam mais tempo de análise.

Contudo, a duração de duas outras etapas é incompatível com o nível de esforço ou complexidade da tarefa: (i) encaminhamento do processo à CGDC após a intimação do autuado (etapa 1); e (ii) envio à CRPC após a decisão na Dicol (etapa 4). No primeiro caso, o autuado dispõe de 15 dias para apresentar sua defesa e seria natural que após esse prazo o processo fosse encaminhado para instrução de forma imediata, porém o encaminhamento ocorre em 85 dias, em média, ou seja, 70 dias após o prazo para o autuado apresentar a defesa. No segundo caso, após a decisão da Dicol, os processos demoram, em média, 113 dias para serem encaminhados à CRPC, quando poderiam ser encaminhados logo após a notificação e o prazo de 15 dias para o autuado apresentar o recurso.

Sobre a etapa 4, os modelos regressivos reforçaram, novamente, os achados da auditoria. O envio do processo da Dicol para a CRPC após a decisão influenciou significativamente a duração dos processos, contribuindo para o aumento da média. Conforme descrito anteriormente, esta é uma etapa acessória e pouco complexa, o que não justifica o tempo despendido.

De acordo com o último modelo logístico, uma EFPC patrocinada por uma entidade pública tem maior probabilidade de ocorrência de um processo sancionador, quando comparada com aquelas de patrocínio privado. Destaca-se que, segundo o modelo, o tamanho dos investimentos não é um aspecto relevante e o número de participantes é um aspecto subsidiário para influenciar tal ocorrência.

A confirmação da diferença de comportamento, pode ser exemplificada com a duração da etapa de encaminhamento do processo a CGDC após a intimação que foi, em média, 21

dias mais demorada para a EFPC patrocinada pelo setor público. A duração da análise na CGDC foi, em média, 82 dias mais lenta e a quantidade de dias para encaminhamento à CRPC após a decisão na Dicol também foi maior: 35 dias a mais. E a duração do julgamento na CRPC foi, também, maior em 109 dias. Esta diferença justifica a preocupação da Equipe da CGU, com a adoção de critérios para a autorização das EFPC mais brandos para as de patrocínio público do que em relação às de patrocínio privado.

Ao se tentar identificar as causas, além de outras destacadas no presente relatório, as principais foram: (i) desatualização ou lacuna normativa; (ii) controles ineficientes na tramitação processual, tanto na Previc quanto na CRPC; (iii) consumo excessivo de tempo para execução de tarefas de baixa complexidade; e (iv) controles ineficientes na cobrança administrativa das multas.

Outra causa que cabe destaque é a exclusividade de atribuição típica da Previc a uma categoria funcional, no caso, Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (AFRFB), que, hoje é a única categoria funcional que executa, em caráter privativo, os procedimentos de fiscalização das atividades e operações das entidades supervisionadas pela Previc. 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 (com a redação dada pela Lei nº 12.154/2009) foi atribuída a uma carreira. Tal situação limita o uso racional do quadro funcional da Previc, prejudicando os autuados e a sociedade, com processos sancionadores com prazos longos. A etapa 4 foi aquela com mais influência no aumento da média do tempo consumido pelos processos analisados.

Em decorrência dessa demora, dirigentes permanecem na administração de fundos, por um longo período, ou assumem cargo de direção em outras entidades, após constatadas irregularidades na sua atuação, até a conclusão do processo sancionador. Essa situação pode gerar instabilidade no mercado de previdência complementar fechada devido ao risco moral, além de prejuízos ao Erário Federal.

Quanto à fase de cobrança administrativa e solicitação de inscrição em dívida ativa, destaca-se que o tempo consumido nesta fase é ampliado pelo fato de que, após a decisão em segunda instância e sua publicação no DOU, a Previc aguarda a devolução do processo para notificar os autuados quanto ao cumprimento das penalidades, levando em média 104 dias entre a decisão final e a emissão da notificação.

Com base nos dados disponibilizados pela Previc e pela CRPC, os valores das multas aplicadas de 2015 a 2019 foi de R\$ 2.470.680,28, porém o valor recebido nesse período foi de R\$ 1.463.924,52, referente a multas aplicadas de 2012 a 2016. Assim, fica evidenciada a falta de efetividade na aplicação da penalidade pecuniária, haja vista a baixa taxa de recuperabilidade.

A demora na conclusão do processo sancionador pode explicar a baixa taxa de recuperabilidade das multas, o que torna o processo ineficaz. Para propiciar melhorias nesse processo pode-se recorrer a boas práticas utilizadas por outros órgãos do governo federal. Nesse sentido, o processo sancionador da Previc foi comparado com o mesmo processo conduzido pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) para sancionar as operadoras de planos de saúde, embora existam peculiaridades do processo que são característicos de cada órgão.

Na ANS todo o fluxo do processo sancionador é conduzido internamente e o seu desempenho é aferido por meio de dez indicadores que compõem o Contrato de Gestão, previsto na lei de criação da agência. No Contrato de Gestão, publicado anualmente, o processo sancionador da ANS é avaliado por meio do indicador Tempo Médio de Tramitação do Processo Sancionador. O indicador mensura o tempo médio para finalização dos processos sancionadores desde a data da denúncia até o arquivamento do processo ou o seu encaminhamento para cobrança. Os contratos de 2018 e 2019 tiveram como meta para o indicador 720 dias, porém o processo foi realizado em 192 e 394 dias, respectivamente.

A demora na conclusão do processo sancionador da Previc, que levou em média 1.177 dias do auto de infração até a inscrição em dívida ativa no período de 2015 a 2019, pode comprometer a estabilidade do segmento de previdência complementar, em decorrência da morosidade na conclusão do processo sancionador, por conseguinte, uma administração ineficiente dos recursos dos participantes. Assim, é necessário o aperfeiçoamento desse instrumento sancionatório, a fim de garantir o alcance da missão institucional da Previc.

REFERÊNCIAS

CÂMARA DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. **Ofício SEI nº 16048/2021/ME, de 22 de janeiro de 2021**. CRPC. Brasília. 2021.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Internal Control - Integrated Framework**. AICPA. Durham, p. 194. 2012.

SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. **Regimento Interno da Previc (Portaria nº 529, de 08 de dezembro de 2017)**. Previc. Brasília, p. 42. 2017.

SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. **Despacho CGFD (SEI nº 0282446)**. Previc. Brasília. 2020a.

SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. **Nota nº 115/2020/PREVIC, de 31/01/2020**. Previc. Brasília. 2020b.

SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. **Nota nº 204/2020/Previc (SEI 0270841), de 21/02/2020**. Previc. Brasília. 2020c.

SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. **Nota nº 253/2020/Previc, de 06/03/2020**. Previc. Brasília. 2020d.

SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. **Nota nº 366/2020/Previc**. Previc. Brasília. 2020e.

SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. **Relato Integrado - 2019**. Previc. Brasília, p. 75. 2020f.

SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. **Ofício nº 103/2021/PREVIC, de 22 de janeiro de 2021**. Previc. Brasília. 2021.

APÊNDICES

Apêndice I – Fluxogramas do Processo Sancionador

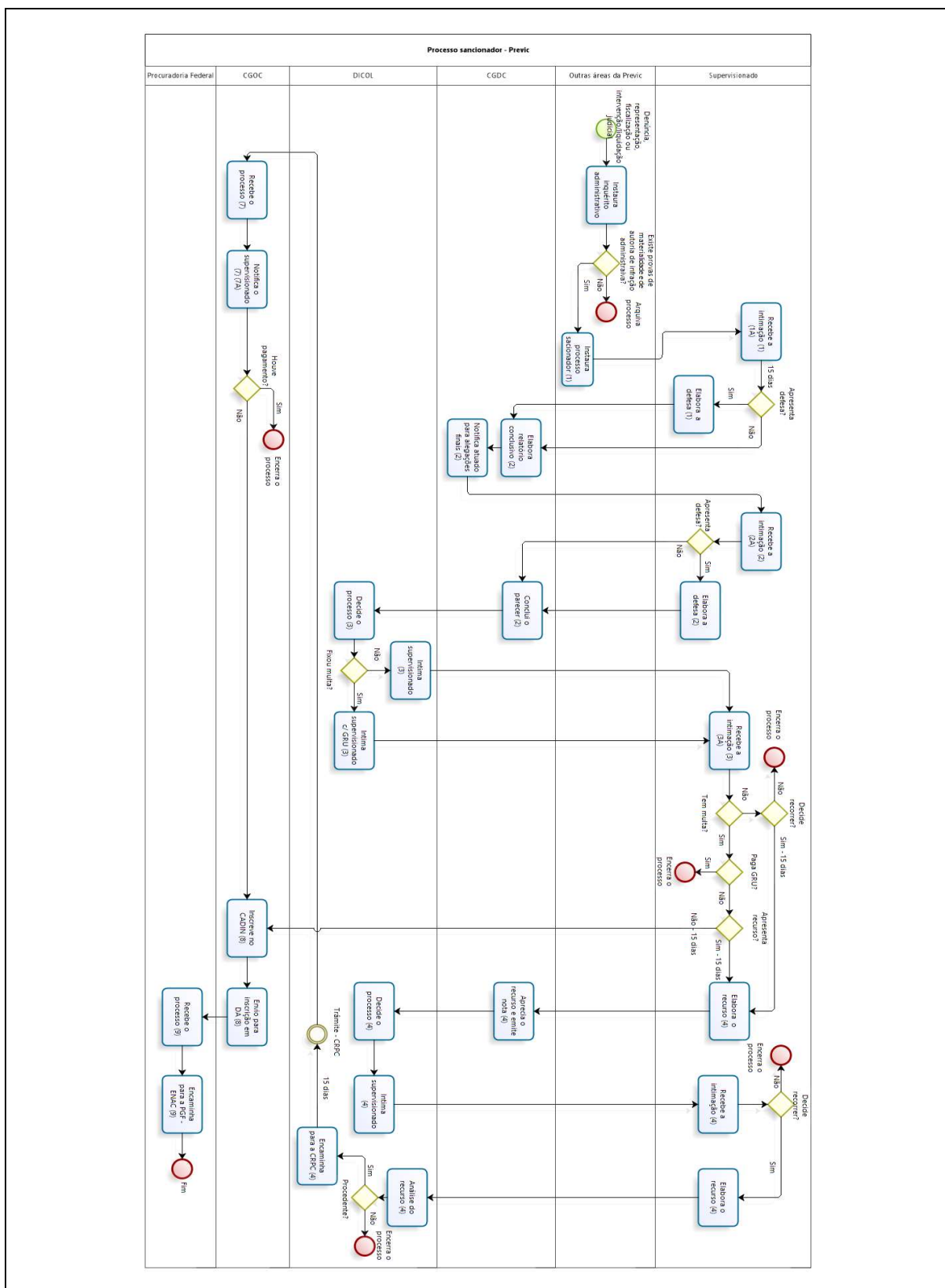


Figura 1 - Fluxo do processo sancionador – Etapa Previc.

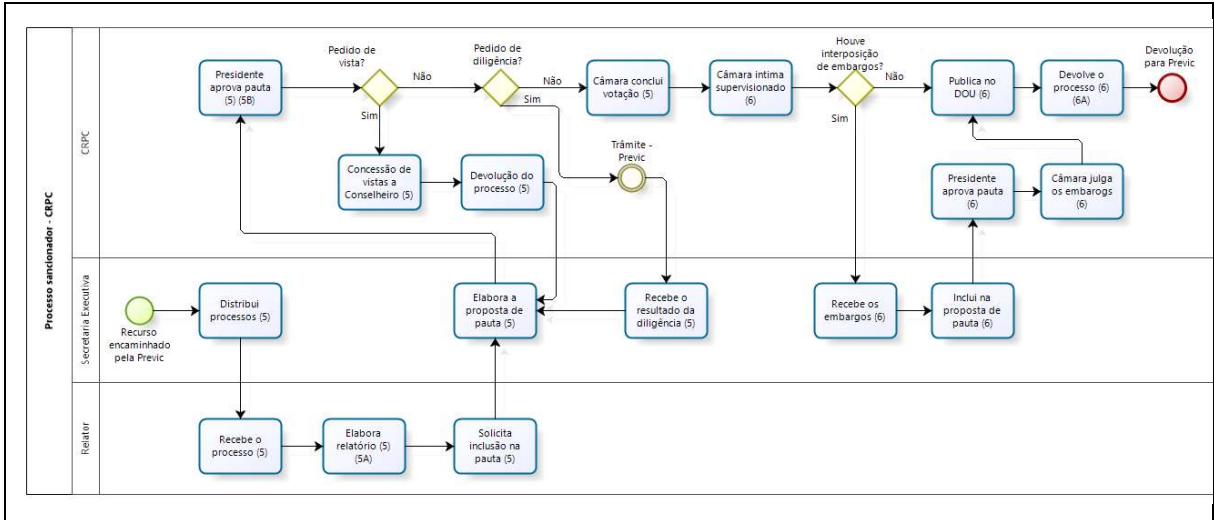


Figura 2 - Fluxo do processo sancionador – Etapa CRPC.

Apêndice II – Autos de infração por exercício de lavratura

Tabela 7 - Quantidade de autos de infração em andamento no período de 2015-2019, por exercício de sua lavratura.

Exercício	Quantidade de autos de infração	Quantidade de autuados
2012	14	37
2013	15	50
2014	16	50
2015	41	152
2016	46	258
2017	53	481
2018	34	289
2019	13	114
TOTAL	232	1.431

Fonte: Elaborado pela Equipe da CGU a partir de informações fornecidas pela Previc (2020).

Apêndice III – Autos de infração na CGDC há mais de um ano (em 31/12/2020)

Tabela 8 - Processos há mais de 365 dias na CGDC sem emissão de Parecer.

Processo	Data do AI	Data entrada na CGDC	Tempo na CGDC sem Parecer (até 31/12/2019)
44011.005205/2018-65	31/08/2018	13/12/2018	383
44011.001184/2018-17	01/03/2018	30/11/2018	396
44011.005575/2018-01	13/09/2018	13/11/2018	413
44011.006283/2018-87	18/10/2018	12/11/2018	414
44011.001262/2018-75	01/08/2018	05/10/2018	452
44011.002806/2018-16	11/05/2018	27/09/2018	460
44011.001157/2018-36	01/03/2018	27/09/2018	460
44011.004988/2018-60	21/08/2018	21/09/2018	466
44011.003190/2017-10	25/09/2017	03/09/2018	484
44011.004185/2018-13	12/07/2018	03/08/2018	515
44011.001515/2018-19	19/03/2018	01/08/2018	517
44011.003722/2018-08	22/06/2018	30/07/2018	519
44011.000628/2018-99	01/02/2018	18/07/2018	531
44011.001868/2018-19	04/05/2018	11/07/2018	538
44011.003008/2018-10	18/05/2018	27/06/2018	552
44011.002087/2018-33	19/04/2018	01/06/2018	578
44011.002085/2018-44	16/04/2018	23/05/2018	587
44011.001339/2018-15	09/03/2018	16/05/2018	594
44011.001686/2018-30	06/04/2018	10/05/2018	600
44011.008994/2017-13	06/12/2017	15/02/2018	684
44011.008424/2017-15	10/11/2017	08/12/2017	753
44011.004596/2017-10	25/07/2017	17/11/2017	774
44011.004709/2017-87	05/06/2017	10/11/2017	781
44011.005185/2017-41	23/06/2017	05/10/2017	817
44011.005366/2017-78	03/07/2017	20/09/2017	832
44011.005177/2017-03	22/06/2017	23/08/2017	860
44011.005376/2017-11	03/07/2017	02/08/2017	881
44011.004610/2017-85	01/06/2017	06/07/2017	908
44011.004487/2017-01	01/06/2017	30/06/2017	914
44011.004716/2017-89	07/06/2017	29/06/2017	915
44011.003283/2017-44	12/04/2017	08/06/2017	936
44011.003284/2017-99	12/04/2017	31/05/2017	944
44011.002804/2017-46	31/03/2017	19/05/2017	956
44011.002085/2017-63	19/03/2017	19/05/2017	956
44011.002081/2017-85	20/03/2017	19/05/2017	956
44170.000003/2016-32	10/06/2016	29/09/2016	1188

Fonte: Elaborado pela Equipe da CGU a partir de informações fornecidas pela Previc (2020).

Apêndice IV – Processos que tiveram como penalidade a aplicação de multa (2015-2019)

Tabela 9 - Multas aplicadas no período de 2015 a 2019¹.

Processo	Multa 2a Inst. (R\$)	Retorno da CRPC
44011.000691/2013-11	45.128,49	25/08/2015
44011.000690/2013-76	42.792,19	25/08/2015
44011.000688/2013-05	42.792,19	25/08/2015
44011.000587/2012-45	40.339,59	25/08/2015
44011.000591/2012-11	40.339,59	10/09/2015
44011.000590/2012-69	40.339,59	10/09/2015
44011.000583/2012-67	40.339,59	10/09/2015
44011.000582/2012-12	40.339,59	10/09/2015
44011.000581/2012-78	40.339,59	10/09/2015
44011.000580/2012-23	40.339,59	10/09/2015
44011.000586/2012-09	35.814,50	23/02/2016
44170.000035/2014-76	37.993,53	14/06/2016
44011.000708/2013-30	30.794,00	15/12/2016
44011.000306/2015-05	42.792,19	14/03/2017
44011.000167/2015-10	37.993,53	14/03/2017
44150.000009/2014-86	45.128,49	27/03/2017
44011.000313/2015-07	37.993,53	19/04/2017
44170.000010/2015-53	40.339,59	25/04/2017
44170.000004/2015-04	35.814,50	25/04/2017
44170.000014/2014-51	35.814,50	25/04/2017
44011.000161/2015-34	35.814,50	16/06/2017
44170.000022/2014-05	15.397,00	22/06/2017
44011.000587/2014-15	34.382,23	13/07/2017
44011.000586/2014-62	34.382,23	13/07/2017
44011.000591/2014-75	35.814,50	13/07/2017
44011.000305/2015-52	42.792,19	25/07/2017
44011.000304/2015-16	42.792,19	25/07/2017
44011.000159/2015-65	35.814,50	25/07/2017
44011.000588/2014-51	37.993,53	20/09/2017
44011.000315/2015-98	35.814,50	22/09/2017
44011.000314/2015-43	40.339,59	22/09/2017
44011.000162/2015-89	35.814,50	22/09/2017
44011.000163/2015-23	37.993,53	22/09/2017
44011.000310/2015-65	35.814,50	20/12/2017
44011.000307/2015-41	42.792,19	20/12/2017
44011.000160/2015-90	35.814,50	20/12/2017
44011.000166/2015-67	47.491,91	03/01/2018
44011.000164/2015-78	37.993,53	03/01/2018
44011.000165/2015-12	37.993,53	23/03/2018
44011.000464/2015-57	42.741,94	02/05/2018
44011.000312/2015-54	34.382,23	02/05/2018
44011.000311/2015-18	47.491,91	02/05/2018
44011.000467/2015-91	40.339,59	02/07/2018
44011.000303/2015-63	42.792,19	02/07/2018
44011.000469/2015-80	21.370,97	27/07/2018
44011.000468/2015-35	37.993,53	30/08/2018
44150.000002/2016-26	37.993,53	18/09/2018
44170.000019/2015-64	40.339,59	18/09/2018
44011.000470/2015-12	21.370,97	18/09/2018

44011.000101/2016-01	37.993,53	27/12/2018
44170.000021/2015-33	34.382,23	27/12/2018
44011.000562/2015-94	40.339,59	27/12/2018
44011.000466/2015-46	40.339,59	09/01/2019
44011.000465/2015-00	40.339,59	20/03/2019
44011.005694/2017-74	57.184,21	05/07/2019
44170.000012/2016-23	37.993,53	05/07/2019
45183.000004/2016-09	37.993,53	05/07/2019
44011.000463/2015-11	40.339,59	05/07/2019
44011.000707/2013-95	35.814,50	05/07/2019
44011.005405/2017-37	34.382,23	21/08/2019
44011.001428/2018-53	57.184,21	03/10/2019
44011.001435/2017-74	34.382,23	03/10/2019
44011.000439/2016-54	35.814,50	03/10/2019
44011.000382/2016-93	34.382,23	03/10/2019
44170.000005/2016-21	53.249,71	03/10/2019
44011.000249/2016-37	37.993,53	03/10/2019
44011.000207/2016-04	35.814,50	03/10/2019

Legenda: (1) Foram considerados os processos devolvidos à Previc até 31/12/2019.

Fonte: Elaborado pela Equipe da CGU a partir de informações fornecidas pela Previc e pela CRPC (2020).

Apêndice V – Modelos regressivos

Quadro 5 - Variáveis nos modelos regressivos.

Variável	Detalhamento
M1	Assume o valor um quando o prazo entre a entrada na CGDC até a conclusão na primeira instância é superior à média.
M2	Assume o valor um quando o prazo entre a entrada na CGDC até a conclusão na segunda instância é superior à média.
M3	Assume o valor um quando o prazo entre a emissão do auto de infração até a inscrição em dívida ativa é superior à média.
San	Assume o valor um se a entidade sofreu algum processo sancionador que tenha tramitado entre 2015 a 2019.
Pr1	Tempo, em dias, entre a emissão do auto de infração e a entrada na CGDC.
Pr2	Tempo, em dias, entre a entrada na CGDC e a emissão do Parecer pela mesma.
Pr3	Tempo, em dias, entre a emissão do Parecer e a decisão da Dicol.
Pr4	Tempo, em dias, entre a decisão da Dicol e o envio para a CRPC.
Pr5	Tempo, em dias, entre a entrada na CRPC e a decisão pela mesma.
Aut	Quantidade de autuados por processos.
Pub	Assume o valor um quando o patrocinador é uma entidade ligada ao setor público.
Inv	Valor, em milhares de reais, de investimentos da EFPC na data de 31/12/2019.
Par	Quantidade de participantes (ativos, dependentes e assistidos), em 31/12/2019.

Fonte: Elaborado pela Equipe da CGU (2020).

Tabela 10 - Estimação dos modelos logísticos.

Variáveis	M1	M2	M3	San
Coeficientes				
Pr1	0,032	0,001	-	-
Pr2	0,048***	0,034***	0,067**	-
Pr3	-0,006	-	-	-
Pr4	0,033**	0,008*	0,061***	-
Pr5	-	0,027***	0,056***	-
Aut	0,312	0,086	-0,081	-
Pub	3,789*	-2,980	-3,530	1,483***
Inv	-3,11x10 ⁻⁸	-9,66x10 ^{-8**}	-	3,35x10 ⁻⁸
Par	9,04x10 ⁻⁶	2,53x10 ^{-4**}	-	7,8x10 ^{-6**}
Constante	-20,018***	-22,310***	-61,370**	-2,857***
Estatísticas				
Observações	111	111	123	245
Pseudo-R ²	0,777	0,751	0,887	0,169
Testes				
Verossimilhança	115,15 [0,000]	113,96 [0,000]	105,18 [0,000]	32,14 [0,000]
Hosmer-Lemeshow	52,96 [0,999]	62,71 [0,998]	22,82 [1,000]	247,25 [0,377]
Modelo				
Sensitividade	93,02%	93,65%	91,30%	18,75%
Especificidade	95,59%	93,75%	99,00%	99,53%
Classificação correta	94,59%	93,69%	97,56%	88,98%

Legenda: (*) Significante ao nível de 10%; (**) Significante ao nível de 5%; (***) Significante ao nível de 1%.

Fonte: Elaborado pela Equipe da CGU (2020).

Apêndice VI – Análise da manifestação das unidades auditadas

Justificativa para a realização da auditoria

Manifestação da unidade auditada

A Previc não concorda com o destaque feito pela CGU de que 40% das multas, instituídas em seus processos sancionadores, foram considerados incobráveis no exercício de 2019. A unidade alega que as perdas são consequências de valores acumulados ao longo de vários exercícios.

Ressalta, também, que a “aplicação e o recebimento de multas” não são objetivos da unidade, sendo que o processo sancionador “possui um caráter mais pedagógico do que arrecadatário”. Também apresenta números sobre o mercado regulado, assim como, sobre a sua atuação (SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, 2021).

Análise da equipe de auditoria

Em primeiro lugar é importante destacar que uma auditoria precisa ter um escopo claro e bem definido. Na presente auditoria, o escopo foi o processo sancionador, o que justifica a evidenciação da situação das multas instituídas naqueles processos, um dos seus possíveis resultados.

Desse modo, um relatório de auditoria não será o instrumento para evidenciar os feitos de uma gestão, mas sim, os achados relacionados com o escopo da auditoria. Ademais, a fala da unidade corrobora o que foi apresentado no presente relatório: há um problema no recebimento de multas oriundas dos processos sancionadores que perdura há alguns anos. Em nenhum momento foi afirmado que a aplicação de multas em processos sancionadores deveria ser a principal atividade, nem ser a principal receita da Autarquia.

Em segundo lugar, é importante ressaltar que, em um processo regulatório, a multa não é o instrumento punitivo com o maior efeito pedagógico, mas sim, um instrumento intermediário que, muitas vezes, antecede o ‘remédio mais amargo’, que é intervenção na entidade regulada.

O ajustamento das condutas inapropriadas das entidades reguladas, com caráter mais pedagógico, é feito por comunicações que indiquem o problema e com a assunção, por parte das entidades reguladas, de compromisso de resolução do referido problema. A multa é indicada para situações nas quais as entidades reguladas descumprem tais compromissos ou tenham causado prejuízos para os beneficiários de seus produtos ou serviços.

O não pagamento da multa anula o efeito sancionador da atuação do regulador. Equivale à não punição, ainda que se tenha cometido um delito. Quando a unidade reduz a sua capacidade de cobrar as multas instituídas em seus processos sancionadores, eleva-se o risco moral, aumentando o mal comportamento por parte das entidades reguladas. Delitos sem punições não possuem efeitos pedagógicos para um bom nível de regulação em um mercado supervisionado.

Por fim, destaca-se que a cobrança de multas instituídas em processos sancionadores consome recursos públicos e a ineficiência dessa cobrança representa, além de prejuízo ao Erário, mau funcionamento do próprio processo sancionador. Ou a multa foi um instrumento excessivo ou o seu não recebimento será equivalente a uma não punição pelo cometimento de uma infração clara. Ao longo da presente auditoria, buscou-se avaliar falhas nos controles

relacionados ao próprio processo sancionador e a alguns processos ex-ante e ex-post àquele, para identificar melhorias a serem implementadas pelas unidades envolvidas.

Recomendação 1

Manifestação da unidade auditada

Por meio do Despacho CGAF (SEI nº 0349257), de 21/01/2021, encaminhado pelo Ofício nº 103/2021/PREVIC (SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, 2021), a Previc alega que os planos de benefícios a serem patrocinados por entes públicos, são constituídos na modalidade de contribuição definida e que pela sua natureza não geram resultado superavitário ou deficitário, não gerando risco para o ente público. Segundo a Previc os aportes adicionais de contribuição somente poderiam se dar pela edição de nova lei pelo ente público, majorando o percentual máximo, sujeito ao processo legislativo.

A Autarquia argumenta que para uma adequada, rigorosa e conclusiva avaliação de estudos dessa natureza, especialmente sobre a razoabilidade dos valores de receitas e despesas, a Previc deveria ser especializada nos diversos negócios dos patrocinadores, no caso específico, há elementos adicionais desafiadores, como a política do ente público para realização de concursos públicos, restrições orçamentárias etc., por isso, do ponto de vista da Autarquia, independentemente da definição de critérios para o estudo de viabilidade, as dificuldades e, em alguns casos, a impossibilidade para julgamento da acurácia das informações apresentadas pode comprometer a efetividade do estudo.

Conclui solicitando a exclusão da presente recomendação ou, caso não acatada a solicitação, compromete-se a avaliar a definição de critérios para o estudo de viabilidade de criação de entidades fechadas até junho de 2022.

Análise da equipe de auditoria

Tendo em vista que a Previc se comprometeu a avaliar os critérios para a realização do estudo de viabilidade na criação das entidades fechadas, mantém-se a recomendação e acata-se o prazo sugerido pela Autarquia para o seu atendimento.

Recomendação 2

Manifestação da unidade auditada

Por meio da Nota Nº 77/2021/PREVIC (SEI nº 0349335), de 22/01/2021, encaminhada pelo Ofício nº 103/2021/PREVIC (SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, 2021), a Previc destaca que a atualização de normativos para contemplar meios eletrônicos para notificação e intimação deve ser adotada por meio de revisão do Decreto nº 4.942/2003, conforme esclarecimentos da Procuradoria Geral junto à Previc, por meio da Nota nº 1013/2020/PREVIC (SEI 0309467), de 21/01/2021.

Informa, ainda, que estão em tratativas, junto à Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, esta e outras alterações em um novo Decreto Sancionador e, para tornar mais célere a citação/intimação do autuado, está em fase de finalização a contratação do AR-Digital.

Análise da equipe de auditoria

Verifica-se que a Autarquia está adotando as providências cabíveis para o atendimento da recomendação. Assim, ela fica mantida para monitoramento de sua implementação.

Recomendação 3

Manifestação da unidade auditada

Por meio do Despacho CGAF (SEI nº 0349257), de 21/01/2021, encaminhado pelo Ofício nº 103/2021/PREVIC (SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, 2021), a Previc informa a existência de normas tratando da atualização dos dados cadastrais dos membros da diretoria-executiva de todas as EFPC e dos conselhos das Entidades Sistemicamente Importantes (ESI) (art. 23 da Portaria 324, de 2020), inclusive sobre a responsabilidade do presidente da diretoria-executiva por manter seus dados atualizados (Instrução Normativa nº 10, de 2017).

Ainda, informa que, recentemente, foram disponibilizados, no endereço eletrônico da Previc, formulários para alteração de dados cadastrais e, para atender a recomendação da CGU, propõe incluir, até junho/2021, um item no formulário de requerimento de habilitação sobre o compromisso da requerente em manter seus dados cadastrais atualizados.

Análise da equipe de auditoria

Diante das informações prestadas para atendimento da recomendação, entende-se que a inclusão no formulário de requerimento de habilitação de um item em que o requerente se comprometa a manter seus dados cadastrais atualizados, somando-se aos normativos existentes e aos formulários disponibilizados, sejam suficientes para atender a recomendação 3.

Assim, mantém-se a recomendação até que a Autarquia inclua o citado item no formulário de requerimento de habilitação.

Recomendação 4

Manifestação da unidade auditada

Por meio do Despacho CGAF (SEI nº 0349257), de 21/01/2021, encaminhado pelo Ofício nº 103/2021/PREVIC (SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, 2021), a Previc informa que para aperfeiçoar o processo administrativo sancionador adotou as seguintes providências:

- Proposição de plano institucional de melhoria do controle do processo administrativo sancionador a ser conduzido pela Coordenação Geral de Processo Sancionador (CGPS), em parceria com todas as áreas envolvidas no PAS e com previsão de finalização em 31/12/2021; e
- Implementação do procedimento da “revisão cruzada” e a constituição do Comitê de Análise de Lavratura do Auto de Infração (COPAI) (Portaria nº 901, de 12/10/2019), que visa o aperfeiçoamento no processo de apuração de responsabilidades das

infrações no sentido de uniformizar entendimentos pelos vários escritórios da Previc. (Nota nº 1013/2020/PREVIC -SEI 0309467).

Análise da equipe de auditoria

Com as providências informadas pela Autarquia, verifica-se que estão envidando esforços no sentido de aperfeiçoar o processo sancionador, assim a CGU irá monitorar o andamento e a conclusão da implementação dessas providências.

Recomendação 5

Manifestação da unidade auditada

Por meio do Despacho CGAF (SEI nº 0349257), de 21/01/2021, encaminhado pelo Ofício nº 103/2021/PREVIC, de 22/01/2021, a Previc reporta-se à resposta para a recomendação 4, ratificando que a Coordenação Geral de Processo Sancionador ficará responsável pela condução do plano de melhoria proposto para ser executado até 31/12/2021 em parceria com todas as áreas envolvidas no PAS.

Análise da equipe de auditoria

Considerando que o plano de melhoria será executado até 31/12/2021, mantém-se a recomendação.

Recomendação 6

Manifestação da unidade auditada

Por meio da Nota nº 77/2021/PREVIC (SEI nº 0349335), de 22/01/2021, encaminhada pelo Ofício nº 103/2021/PREVIC (SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, 2021), a Previc informa que na sua opinião “a premissa apresentada no relatório de auditoria que aponta a exclusividade das competências dos AFRFB de fiscalizar o sistema e emitir os autos de infração como causa de morosidade no processo sancionador é equivocada, conforme já demonstrado na Nota nº 979/2020/PREVIC (SEI 0307871). [...] parece desarrazoado e sem fundamento atribuir de forma genérica eventual "ineficiência do processo sancionador devido à intempestividade e a ampliação do prazo de conclusão na primeira instância de julgamento" ao fato de estar estabelecido em Lei a competência para os procedimentos de fiscalização das atividades e operações das entidades fechadas de previdência complementar.”

Ainda, afirma que “atribuir ineficiência do processo sancionador a uma categoria específica de servidores sem a análise do contexto da criação e do desenvolvimento da própria Autarquia e sem a apresentação de dados técnico suficientemente profundos para tal demonstra, na verdade, superficialidade do entendimento acerca dos problemas que a Autarquia vem enfrentando ao longo do tempo.”

Finaliza sua manifestação com o entendimento de que a implementação do plano de aperfeiçoamento citado na manifestação às recomendações 4 e 5, bem como, o sistema a ser citado na recomendação 7, proporcionará a melhoria para os achados 2.4, 2.5 e 2.6.

Análise da equipe de auditoria

Não procede a alegação da Autarquia de que foi atribuído de forma genérica que a exclusividade de competência de uma categoria funcional seja uma das causas de ineficiência dos processos sancionadores.

Inicialmente é necessário ressaltar que a referida carreira não pertence àquelas da unidade, o que aumenta o seu risco por não possuir gestão sobre a reposição ou ampliação do referido quadro funcional. Conforme consta no presente relatório, o problema reside na atribuição de exclusividade de competências típicas da Autarquia para uma categoria funcional. Ainda que fosse para uma das categorias funcionais da Autarquia, tal situação lhe causaria problemas.

A unidade não consegue recompor as equipes que trabalham atuando no processo sancionador, pois precisa de profissionais da categoria que possui a exclusividade de atuação. E como não controla a contratação de tais profissionais, poderá inclusive ficar impedida de movimentar processos sancionadores, no caso de uma transferência dos profissionais da carreira de AFRFB para outras unidades do Governo Federal.

Percebe-se que o risco não é algo genérico, mas uma situação previsível na qual a Autarquia precisa atuar tempestivamente. Ao recuperar tal competência, a Autarquia poderá indicar qualquer profissional que esteja atuando no âmbito da organização, desde que tal profissional possua a competência técnica necessária para atuar em um processo sancionador. É óbvio que isto aumentaria a sua capacidade de processar com mais rapidez os processos sancionadores, bem como, outras atividades suas que hoje estão atribuídas exclusivamente a uma categoria funcional.

Não se trata de um problema teórico, mas de uma situação fática. Na atualidade, a Autarquia é 'refém' de uma categoria funcional, afetando sua capacidade operacional. E, ante a um cenário de restrições orçamentárias que se vislumbra para os exercícios futuros, haverá gradualmente a redução do seu quadro funcional, como um todo, agravando os efeitos de tal exclusividade.

Desse modo, fica mantida a recomendação para que a Autarquia busque corrigir a atribuição equivocada de competência sua a uma categoria funcional e mitigue mais problemas que advirão pela possível redução de seus quadros funcionais. A equipe desta CGU entende que os profissionais da referida categoria funcional foram, são e serão importantes para a Previc, porém a exclusividade apenas reduz a capacidade de resiliência da unidade, o que pode afetar a continuidade da Autarquia.

Recomendação 7

Manifestação da unidade auditada

Por meio da Nota nº 77/2021/PREVIC (SEI nº 0349335), de 22/01/2021, encaminhada pelo Ofício nº 103/2021/PREVIC (SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, 2021), a Previc informa que publicou a Resolução PREVIC nº 01, de 08/12/2020, estabelecendo os procedimentos para implementação do programa de gestão onde constam definidas no Anexo I a lista de atividades cujos resultados poderão ser mensurados a partir do grau de complexidade e tempo de execução considerados para o trabalho presencial e remoto.

Ainda, informa que as fases das atividades desenvolvidas no processo administrativo sancionador terão seus prazos definidos e estarão em vigor a médio prazo, quando for

aprovado o programa de gestão de cada área responsável por uma das fases do PAS e demais áreas da Previc.

Concluiu que, a par desta inovação, poderá ser editado normativo após os estudos a serem realizados no âmbito do plano de melhoria proposto para atendimento das recomendações 4 e 5, cujo prazo finalização é 31/12/2021.

Análise da equipe de auditoria

Considerando que a Previc está adotando as providências para a implementação do seu programa de gestão e que, após a aprovação desse programa, os prazos das fases do PAS serão definidos e entrarão em vigor a médio prazo, por meio de normativo, mantém-se a recomendação para monitoramento do seu atendimento.

Recomendação 8

Manifestação da unidade auditada

Por meio da Nota nº 77/2021/PREVIC (SEI nº 0349335), de 22/01/2021, encaminhada pelo Ofício nº 103/2021/PREVIC (SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, 2021), a Previc informa que “a implementação de controles informatizados e automatizados para gestão e monitoramento dos processos administrativos sancionadores já está contemplada no Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação – PDTIC 2020-2022 no qual estão registradas as necessidades de todas as áreas da Autarquia (conforme processo SEI 44011.003980/2020-09)”.

Ainda, informa que a necessidade de que trata a recomendação está cadastrada sob o “ID N25-Implementação de sistema de gerenciamento de dados da ação fiscal” e que a previsão para o desenvolvimento de tal sistema é 31/12/2021.

Contudo, ressalta que a implementação desse sistema dependerá de recursos e ordem de prioridades na Previc, podendo impactar a efetiva implementação na data prevista.

Análise da equipe de auditoria

Observa-se que a Previc concorda com a recomendação e que já adotou as providências para a sua implementação, assim, ela fica mantida para monitoramento.

Recomendação 9

Manifestação da unidade auditada

Por meio da Nota nº 77/2021/PREVIC (SEI nº 0349335), de 22/01/2021, encaminhada pelo Ofício nº 103/2021/PREVIC (SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, 2021), a Previc afirma que no âmbito do plano de melhorias será avaliada a viabilidade jurídica de norma interna que venha a disciplinar o tema da recomendação. Para tanto, delimita-se como prazo prudencial, para atendimento da recomendação, até 31/12/2021 para expedição do normativo proposto.

Análise da equipe de auditoria

A Autarquia aceitou a recomendação. Acata-se o prazo sugerido para o seu atendimento.

Recomendação 10

Manifestação da unidade auditada

Por meio do Relatório SEI nº 13184144, de 22/01/2021, encaminhado pelo Ofício SEI nº 16048/2021/ME (CÂMARA DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, 2021), a CRPC informa que já possui controle dos seus processos, conforme informação encaminhada à CGU em 20/12/2019, na qual foram enviados os itens: (i) Planilha de Processos na CRPC em 2019, contendo a relação de processos com julgamento concluído naquele ano e os processos em tramitação na CRPC em 2019; (ii) Fluxo da CRPC; e (iii) Guia de Procedimentos e Orientações da CRPC. Além disso, o órgão nos informa que ao longo de 2020, foram encaminhadas planilhas complementares contendo dados dos processos que tramitaram nos exercícios anteriores de 2014 a 2018.

Também informa que em 14/02/2020, por meio do Ofício SEI nº 40937/2020/ME, em resposta à SA nº 817137/002, a COC informou que o controle é feito por meio de planilhas eletrônicas.

Ainda, pontua que desde o encaminhamento de planilha com a indicação das informações que seriam analisadas por esta equipe de auditoria, a COC tem adotado, inclusive, novo modelo de controle das informações do colegiado, nos moldes do requerido por esse órgão de controle, conforme informado em 14/08/2020.

Ao término, a CRPC afirma que há a existência de controles internos e que outros aprimoramentos estão sendo adotados, conforme documentos anexados na resposta.

Análise da equipe de auditoria

Observa-se que a CRPC traz argumentos já abordados em respostas anteriores, tais como: Ofício SEI Nº 200131/2020/ME, em resposta à SA nº 817137/022; informação encaminhada à CGU em 20/12/2019 e Ofício SEI Nº 40937/2020/ME, em resposta à SA nº 817137/002, sendo que em todos estes documentos o órgão nos informa que o controle processual no âmbito da CRPC é feito por planilhas no Excel.

Embora a CRPC afirme que tem controles, tais controles são feitos de forma manual, feitos em planilha eletrônica, os quais podem gerar erros e atrasos no trâmite dos processos dentro da Câmara. Convém lembrar que no item 2.9, foi apontado que o tempo médio de conclusão dos processos analisados foi de 253 dias, dos quais em média foram consumidos 200 dias até a primeira decisão da CRPC, e consumidos 53 dias adicionais para julgar o embargo do supervisionado. Além disso, dos 115 processos analisados, 22 consumiram mais de um ano entre a chegada na CRPC até a decisão final (cerca de 19%).

A recomendação visa dar celeridade no andamento dos processos que tramitam na CRPC, e um bom controle processual pode evitar que ocorra uma dilatação do processo no órgão, gerando assim um prazo excessivo no trâmite processual. A CRPC pode avaliar a implantação de um controle informatizado que vise reduzir o risco de atrasos e prolongamento do processo, além disso, que vise dar menos autonomia a quem está inserindo

os dados, para fins de evitar erros. Verificou-se a importância disso no fato da própria unidade informar que deu início a novos projetos junto à área de TI, visando a implementação de sistemas que automatizem e melhor assegurem o registro das informações dos processos e dos julgamentos, como o SEI, módulo julgar.

Pelos motivos arrolados anteriormente, mantém-se a recomendação.

Recomendação 11

Manifestação da unidade auditada

Por meio do Relatório SEI nº 13184144, de 22/01/2021, encaminhado pelo Ofício SEI nº 16048/2021/ME (CÂMARA DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, 2021), a CRPC alega que a Coordenação-Geral de Apoio aos Órgãos Colegiados (COC), responsável pela Secretaria Executiva da CRPC, vem buscando realizar importantes iniciativas, como, por exemplo, um estudo completo sobre os fluxos da CRPC à luz do Decreto nº 7.123/2010 e do Regimento Interno da CRPC, com o intuito de analisar possíveis melhorias na gestão processual dentro do Colegiado, a implementação da tramitação de processos por barramento SEI!, além de ter se debruçado sobre estudos para atualização do novo Regimento Interno da CRPC, bem como subsidiar os estudos atualmente desenvolvidos junto à Subsecretaria de Regimes de Previdência Complementar (SURPC) visando a proposição de novo texto para o Decreto que regulamenta a CRPC.

A CRPC informa que já está em funcionamento a tramitação de processos entre a Previc e a CRPC, via o sistema SEI, tendo ocorrido a primeira tramitação em 02/09/2020. Foi atualizado o normativo relativo à tramitação dos embargos de declaração, com a publicação da Portaria SEPRT nº 422, 28 de dezembro de 2020, que altera o Regimento Interno da CRPC, viabilizando a realização de reuniões não presenciais e trazendo mecanismos que permitem o andamento mais célere dos julgamentos. O normativo objetiva abordar a sustentação oral e à acessibilidade do público ante as sessões por videoconferência, a fim de se garantir o contraditório, o devido processo legal e o caráter público dos julgamentos da CRPC, no contexto da pandemia, mas acabou por agregar alguns dispositivos para diminuir o prazo de tramitação na CRPC. A portaria SEPRT nº 422, prevê a possibilidade de se realizar sessões exclusivamente para julgamento de embargos de declaração, além de estabelecer que deve ser apreciado até a segunda sessão após a sua oposição.

O normativo citado, trouxe também a previsão de que devem ser pautados somente os processos cujas minutas de relatório e votos estejam disponibilizadas previamente à Secretaria Executiva da CRPC, evitando-se assim, as retiradas de pauta em razão da impossibilidade de se concluir a relatoria em tempo hábil, sem prejuízo de se aplicar as disposições do art. 7º, inc. I do Regimento Interno da CRPC. Tal norma ainda trouxe a previsão de mecanismos que impactam na produtividade das sessões de julgamento, como a leitura resumida de relatórios e votos (art. 27, §2º) e a possibilidade de se realizar sessões exclusivamente para distribuição de processos (art. 27, §4º).

A CRPC, esclarece que tais medidas, além de concorrer para a diminuição de estoques, contribuem para a diminuição do tempo de tramitação na CRPC, visto que sessões não produtivas podem implicar em pautas extensas e no conseqüente prolongamento do tempo de tramitação na CRPC.

Sobre a redistribuição de processos em razão de término do mandato, a CRPC informa que está sendo conduzido pela Subsecretaria de Previdência Complementar – SURPC, estudo objetivando a atualização do Decreto nº 7.123/2010, que regulamenta a CRPC. O processo de atualização do Decreto, teve sua origem na necessidade de se incluir a possibilidade de reuniões não presenciais, mas com a edição do Decreto nº 10.416, de 7 de julho de 2020, que autorizou a realização de videoconferências na Administração Federal, passaram a correr em paralelo os estudos para a reforma do regimento da CRPC, que culminou na Portaria nº 422, de 28/12/2020, e se manteve em andamento os estudos de reformar o referido Decreto, de forma mais abrangente, tanto no que toca à CRPC, quanto no que toca ao Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC), a fim de se atualizar e aprimorar procedimentos e conceitos.

A COC também deu início a novos projetos junto à área de TI, visando a implementação de sistemas que automatizem e melhor assegurem o registro das informações dos processos e dos julgamentos, como o SEI, módulo julgar.

A CRPC conclui afirmando que não parece razoável a recomendação uma vez que diversas ações já foram tomadas e implementadas pela COC, desde sua criação, conforme evidenciado nos anexos apresentados na resposta.

Análise da equipe de auditoria

Em que pese a CRPC ter tomado medidas para a melhoria dos procedimentos de instrução e julgamento, algumas medidas ainda estão em fase de implementação ou estudos, por exemplo, a atualização do Decreto nº 7.123/2010, além da implementação do SEI, módulo julgar. Por este motivo, mantém-se a recomendação para fins de monitoramento da implementação das medidas de melhoria.

Recomendação 12

Manifestação da unidade auditada

Por meio do Relatório SEI nº 13184144, de 22/01/2021, encaminhado pelo Ofício SEI nº 16048/2021/ME (CÂMARA DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, 2021), a CRPC entende que a recomendação não deve ser direcionada ao órgão, tendo em vista a instituição do Plano de integridade do ME – PREVENIR. Para o órgão, às Políticas de Gestão de Riscos, são competência da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho- SEPRT, por isso, não se inserem nas atribuições da COC, ou da CRPC, competências quanto ao levantamento de riscos à integridade e, considerando que à COGER/SUCOR, incumbe a disseminação do Programa e das diretrizes traçadas pelo CRTCI e Comissão de Governança do Ministério da Economia, entende-se que a recomendação não deve ser atribuída à CRPC.

Análise da equipe de auditoria

As informações prestadas pelo gestor contribuíram para esclarecer a situação encontrada, no entanto os argumentos apresentados não são considerados suficientes para solucionar a desconformidade descrita. A política de integridade, em especial o procedimento para tratamento de situações de conflito de interesses, deve ser difundida e internalizada na cultura organizacional da CRPC, não apenas do órgão do qual integra, no caso o Ministério da Economia.

Dessa forma, a recomendação fica mantida para que a CRPC apresente evidências de que os procedimentos acima aludidos foram integrados à rotina organizacional.

Recomendação 13

Manifestação da unidade auditada

Por meio do Relatório SEI nº 13184144, de 22/01/2021, encaminhado pelo Ofício SEI nº 16048/2021/ME (CÂMARA DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, 2021), a CRPC alega que atendeu a recomendação, uma vez que com a migração dos sítios eletrônicos do Ministério da Economia para a plataforma “gov.br”, no final de 2020, o sítio eletrônico da CRPC foi reestruturado (<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/conselhos-de-recursos/camara-de-recursos-da-previdenciacomplementar-2013-crpc>), sendo possível a consulta à jurisprudência, por meio de ementas e arquivos em formato “pdf”, organizados por reunião, por assunto e por entidade.

Análise da equipe de auditoria

As informações prestadas pelo gestor contribuíram para esclarecer a situação encontrada, no entanto, os argumentos apresentados não são considerados suficientes para solucionar a desconformidade descrita.

A jurisprudência da CRPC não é composta apenas pelas ementas e acórdãos devidamente organizados e sistematizados, mas também dos entendimentos reiterados sobre matérias de fato e de direito que proporcionem, aos supervisionados, segurança jurídica. Portanto, a consulta facilitada por meio de instrumentos de tecnologia da informação aos julgados anteriores não é suficiente para cumprir a recomendação proposta, que é muito mais ampla e envolve a sistematização e consolidação das decisões da CRPC.

Recomendação 14

Manifestação da unidade auditada

Por meio da NOTA nº 00001/2021/CHEF/PFPREVIC/PGF/AGU, a PF-PREVIC entende muito acertada a recomendação, por isso vai acatá-la, e estabelecer processos e rotinas permanentes de reuniões e troca de informações entre a Procuradoria e a CGDC, relatando tudo o que estiver acontecendo na esfera judicial, em relação a ações anulatórias de auto de infração, para que se aprimore sim os julgamentos dos processos administrativos sancionadores na Diretoria Colegiada.

Análise da equipe de auditoria

A Autarquia aceitou a recomendação. Assim, ela fica mantida para monitoramento de sua implementação.

Recomendação 15

Manifestação da unidade auditada

Por meio da Nota nº 77/2021/PREVIC (SEI nº 0349335), de 22/01/2021, encaminhada pelo Ofício nº 103/2021/PREVIC (SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, 2021), a Previc destaca que, após apontamento da CGU, foram realizadas reuniões visando alteração do fluxo existente para diminuir o seu tempo. No novo fluxo, após o recebimento do processo pela CGDC, os autos são enviados concomitantemente à CGOC e à DIFIS, dessa forma “o prazo foi encurtado sobremaneira”. Como exemplo citou o Processo 44011.001362/2018-00, que foi recebido pela CGDC em 29/06/2020, encaminhado para cobrança em 06/07/2020 e houve a notificação no mesmo dia. (SEI 0309291).

Ainda, como comprovação do aperfeiçoamento do fluxo de processos cita o Manual de Procedimentos da CGDC, conforme pode ser aferido no processo 44011.004029/2020-69.

Análise da equipe de auditoria

Com a mudança do fluxo, após o recebimento do processo julgado pela CRPC, considera-se que, de fato, houve uma redução do tempo de emissão da notificação ao autuado para o pagamento da multa, o que foi constatado no Processo 44011.001362/2018-00. Verificou-se que essa alteração consta no Manual de Procedimentos da CGDC, de agosto de 2020.

Verifica-se que a Autarquia está adotando as providências cabíveis para o atendimento da recomendação. Assim, ela fica mantida para monitoramento de sua implementação.

Recomendação 16

Manifestação da unidade auditada

Por meio da Nota nº 77/2021/PREVIC (SEI nº 0349335), de 22/01/2021, encaminhada pelo Ofício nº 103/2021/PREVIC (SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, 2021), a Previc reportou-se à resposta anterior por meio da Nota nº 1009/2020/PREVIC, de 20/08/2020 (SEI 0309924), a qual informou que os atrasos são ocasionados pela imposição legal de comunicação por Aviso de Recebimento, previsto no Art. 6º do Decreto 4.942/2013, uma vez que parte das confirmações não são recebidas pela Previc.

E para resolver esse problema, informou que está em fase de finalização a contratação do AR-Digital, o que deve trazer a agilidade necessária para a redução do prazo de encaminhamento para inscrição em dívida ativa. Com previsão de implementação em 31/07/2021.

Ainda, informou que já foram implementadas rotinas para quando a correspondência encaminhada ao autuado, no endereço constante dos autos, for devolvida, será feita uma busca do domicílio atualizado no cadastro da Receita Federal, por meio do acesso disponibilizado para a Autarquia.

Análise da equipe de auditoria

Considera-se que, enquanto o Decreto 4.942/2013 não for alterado, a Previc adotou as providências cabíveis para atender a presente recomendação, considerando também as citadas na manifestação sobre a recomendação 15.

Assim, aguardar-se-á a implementação de todas as providências informadas para que a recomendação seja considerada atendida.