MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

Representação nº. 8/2020 – G3P

O Ministério Público de Contas, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda da Lei e fiscalizar sua execução, fundamentado no texto do artigo 85 da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF; dos artigos 1º, inciso XIV e § 3º, e 76 da Lei Complementar n.º 1/1994 – LOTCDF; e do artigo 54, inciso I, do Regimento Interno da Corte, vem oferecer a seguinte

REPRESENTAÇÃO

(com pedido cautelar)

para que o Tribunal de Contas do Distrito Federal examine os fatos a seguir descritos:

Documento assinado digitalmente. Para verificar as assinaturas, acesse www.tc.df.gov.br/autenticidade e informe o e-DOC 07E8C101

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Pela Portaria de 196, de 13 de março de 2020, a PREVIC – Superintendência Nacional de Previdência Complementar (doc. 1, em anexo) – autarquia federal que exerce a fiscalização e supervisão das atividades das entidades fechadas de previdência complementar, por meio da Diretoria de Licenciamento, resolveu, a respeito dos Planos de Benefícios da FACEB - Fundação de Previdência dos empregados da CEB:

> a) Autorizar as alterações propostas ao regulamento do Plano Complementar de Benefícios Previdenciais da FACEB, CNPB nº 1993.0004-29, administrado pela Fundação de Previdência dos Empregados da CEB - FACEB.
>
> b) Autorizar as alterações propostas ao regulamento do Plano de Benefícios CEBPREV, CNPB nº 2006.0068-11, administrado pela Fundação de Previdência dos Empregados da CEB - FACEB.
>
> c) Autorizar a aplicação do regulamento do Plano Complementar de Benefícios Previdenciais - FACEB-SALDADO, a ser administrado pela pela Fundação de Previdência dos Empregados da CEB - FACEB.
>
> d) Inscrever no Cadastro Nacional de Planos de Benefícios - CNPB o Plano Complementar de Benefícios Previdenciais - FACEB-SALDADO, sob o nº 2020.0006-11.
>
> e) Autorizar o convênio de adesão celebrado entre a Companhia Energética de Brasília - CEB, CNPJ nº 00.070.698/0001-11, e a CEB Distribuição S.A., CNPJ nº 07.522.669/0001-92, na condição de patrocinadoras do Plano Complementar de Benefícios Previdenciais - FACEB-SALDADO, CNPB nº 2020.0006-11, e a Fundação de Previdência dos Empregados da CEB - FACEB.
>
> f) Autorizar o termo de adesão celebrado pela FACEB - Fundação de Previdência dos Empregados da CEB, CNPJ nº 00.469.585/0001-93, na condição de patrocinadora do Plano Complementar de Benefícios Previdenciais - FACEB-SALDADO, CNPB nº 2020.0006-11.

Adiante, em 27/03/2020, a Ata da 164ª Reunião Ordinária do Conselho Deliberativo da FACEB – Fundação de Previdência dos empregados da CEB (doc. 2, em anexo), registrou o que segue:

> "Ato contínuo, em Outros Assuntos**,** a Presidente do Conselho passou a Palavra ao Presidente da FACEB que, em conjunto com o Sr. Naor Alves, Diretor Administrativo e Financeiro e Sr. Fabiano Miranda, Consultor da FACEB, apresentaram o Cronograma de Implementação das Estratégias Previdenciais. Explicou o Presidente que no dia 17/03/2020 foi publicado no Diário Oficial da União, portaria nº 196, de 13 de março de 2020, a qual a Diretoria de Licenciamento da PREVC, considerando as manifestações técnicas exaradas no Parecer nº

Documento assinado digitalmente. Para verificar as assinaturas, acesse www.tc.df.gov.br/autenticidade e informe o e-DOC 07E8C101

> 44011007757/2018-16, autorizou as alterações propostas ao regulamento do Plano Complementar de Benefícios Previdenciais da FACEB (Plano BD) e no regulamento do Plano de Benefícios CEBPREV (Plano CD), autorizou também a criação do Plano Complementar de Benefícios Previdenciais FACEB-SALDADO, sob o CNPB nº 2020.0006-11, bem como as aplicações de seu regulamento e o convênio de adesão da CEB, CEB-D e FACEB a este plano saldado. **Dessa forma, relatou o Presidente da FACEB que, com vistas a implementação das Estratégias Previdenciais, os técnicos da Fundação, juntamente com a Diretoria e a Mercer, elaboraram cronograma que aborda entre outras ações, o Período de Opção, ou seja, o período que os participantes terão para simular, analisar e formalizar sua opção e a Data Efetiva, data considerada para efeitos dos cálculos, também chamada de data de corte. Dessa forma, restou definido 60 (sessenta) dias para o Período de Opção, a iniciar no dia 01/05/2020, com encerrando em 30/06/2020, sendo esta data a Data Efetiva**. Por fim, os representantes da Faceb alertaram que, em virtude da pandemia do Covid-19, o cronograma apresentado poderá sofrer alterações, as quais, se necessário, serão remetidas a este Colegiado. Seguindo, **a Presidente do Conselho colocou a matéria em discussão, tendo o Conselho Deliberativo, por maioria, após manifestação favorável da Diretoria Executiva, aprovado o referido cronograma, definindo, assim, o Período de Opção de 60 (sessenta) dias, entre 01/05/2020 e 30/06/2020 e a Data Efetiva para 30/06/2020. O conselheiro Jeová manifestou-se contrário, devido ao curto prazo e a preocupação com o COVID- 19 e por falta de constar no cronograma orientações presenciais. O conselheiro Francisco Zagari recomenda que a Diretoria Financeira elabore estudos com relação a quitação de empréstimos dos participantes ativos, tendo em vista que os regulamentos de empréstimos do BD e CD são distintos para as Estratégias Previdenciais.** O presidente informou que haverá atendimento como descrito no cronograma" (grifos acrescidos).

Nesse sentido, o art. 16, §5º, da Resolução do CNPC[1] 11, de 13 de maio de 2013 (Publicada no DOU, nº 99 de 24 de maio de 2013, seção 1), estabelece, relativamente ao direito de opção dos participantes dos planos:

> Art. 16. Os participantes e assistidos exercerão seu direito de opção, individualmente, em relação ao montante dos recursos que lhes couber:
> I - pela adesão ao plano instituído por opção, quando cabível, mediante prévia e expressa manifestação individual;
> II – por sua transferência para outro plano de benefícios de caráter previdenciário, observadas as disposições legais aplicáveis;
> III – pelo seu recebimento em parcela única; e
> IV – pela combinação das opções previstas nos incisos II e III.

[1] Conselho Nacional de Previdência Complementar

Documento assinado digitalmente. Para verificar as assinaturas, acesse www.tc.df.gov.br/autenticidade e informe o e-DOC 07E8C101

> **§ 1º As transferências de recursos previstas neste artigo serão precedidas de autorização da Previc.**
> **§ 2º Caberá à entidade fechada apresentar aos participantes e assistidos proposta de transferência de recursos em negociação coletiva, objetivando ganho de escala**.
> **3º O direito de opção será reduzido a termo, a ser assinado pelo participante ou assistido, que conterá as condições de adesão e de participação ou contratação.**
> § 4º Os procedimentos necessários ao exercício do direito de opção e sua operacionalização serão providenciados pela entidade fechada.
> **§ 5º O prazo para o exercício do direito de opção será estabelecido pela entidade fechada, considerando-se o mínimo de sessenta e o máximo de cento e vinte dias contados do recebimento do termo de opção pelos participantes e assistidos.**
> Art. 17. O valor a que fizer jus o participante e assistido será atualizado pelo índice de rentabilidade líquida dos recursos garantidores do plano de benefícios, a partir da data do cálculo e até a data efetiva além de caber à entidade fechada apresentar aos participantes e assistidos proposta de transferência de recursos em negociação coletiva, objetivando ganho de escala, que para o seu exercício do direito de opção será estabelecido pela entidade fechada, considerando-se o mínimo de sessenta e o máximo de cento e vinte dias contados do recebimento do termo de opção pelos participantes e assistidos. (grifos acrescidos);

Constata-se, portanto, que, a despeito do limite do prazo ser de 180 dias para exercício do direito de opção, tal qual a dicção do § 5 do artigo 16 da aludida norma, a FACEB, por meio de seu Conselho Deliberativo, fixou o prazo em 60 dias, mínimo exigido, cujo término se dará no próximo dia 30/06/2020.

O prazo fixado, de 60 dias, ao ver ministerial, desconsiderou a necessidade de criteriosa avaliação, por parte dos participantes, de eventuais ganhos e perdas decorrentes de decisão tão importante.

Ademais, a epidemia do COVID, de notório conhecimento à época da fixação do prazo (27/03/2020), importou em limitações de toda ordem à população, com fechamento de estabelecimentos comerciais, instituições de ensino e drástica redução do atendimento presencial nas mais diversas entidades - públicas e privadas.

Nesse seguimento, entendo que a FACEB não agiu com a razoabilidade que se esperava, mesmo diante de momento *sui generis*, ao estabelecer exíguo prazo para exercício da opção por parte dos interessados.

Ademais, conforme alegado pelo STIU-DF (doc. 3, em anexo), grande parte dos beneficiários que deverão exercer a opção possui idade já avançada, presumindo-se, portanto, que foram ainda mais atingidos com as medidas tomadas pelo Poder Público em relação à pandemia que ora atravessa o DF.

Diante disso, entendo que, no caso, estão presentes os pressupostos que autorizam a concessão de medida cautelar.

O **fumus boni iuris** resta caracterizado pela clara inobservância ao princípio da razoabilidade, consubstanciado no fato de, mesmo havendo a possibilidade da extensão do período de manifestação da opção, a entidade, desconsiderando os efeitos das medidas de isolamento impostas pelo COVID-19, notadamente na população mais idosa, estabeleceu incompatível prazo

Documento assinado digitalmente. Para verificar as assinaturas, acesse www.tc.df.gov.br/autenticidade e informe o e-DOC 07E8C101

incompatível para seu exercício.

O ***periculum in mora*** também se mostra evidente em razão do iminente término do prazo, que se encerrará no próximo dia 30/06/2020. Vale lembrar que, uma vez ultrapassada a data inicialmente fixada sem que haja a correta ponderação dos beneficiários e sua consequente tomada de decisão, os interessados terão preclusos seus direitos em exercer a opção para a migração de plano, fato que pode acarretar-lhes prejuízos imensuráveis

Impõe-se, portanto, vez que presentes os requisitos autorizadores, a adoção de medida cautelar no sentido de que o Tribunal determine à FACEB que estenda o prazo para adesão às formas e aos planos de benefícios referidos na ata da 164ª reunião ordinária do Conselho Deliberativo da FACEB – Fundação de Previdência dos empregados da CEB (doc. 2, em anexo), até o limite fixado pela entidade Superintendência Nacional de Previdência Complementar (180 dias), portanto, até 17/09/2020.

De outro lado, ainda nesse cenário, consoante denúncia do STIU/DF (doc. 3, em anexo), as causas que importaram na necessidade de migração de plano pelos beneficiários e assistidos não foram corretamente apuradas. Noticiou-se que, no ano de 2018, o déficit dos planos da FACEB aumentou de R$ 240.000.000,00 (duzentos e quarenta milhões de reais) para R$ 422.000.000,00 (quatrocentos e vinte e dois milhões de reais).

Nessa perspectiva, as análises empreendidas pela Vesting Consultoria (doc. 4, em anexo), sobre a estratégia previdencial da Fundação de Previdência dos Empregados da CEB – FACEB, para equacionamento do déficit atuarial do plano de benefício definido que administra para os empregados da CEB, confirmaram que, em 30/06/2019, "**o atual plano de benefício definido (Plano BD) ", apresentava "uma situação deficitária de R$ 452.600.846,56**".

Registrou a empresa de Consultoria, ainda, que;

> "Além desse déficit atuarial acumulado, existem provisões matemáticas a constituir no montante de R$ 59.317.764,54 que estão sendo objeto de planos de amortização com contribuições extraordinárias pagas pela CEB, participantes e assistidos. Considerando-se os montantes acima**, conclui-se que as insuficiências do plano de benefícios montam a R$ 511.918.611,10**
>
> Em junho de 2019, o Plano BD contava com um patrimônio de cobertura do plano de R$ 1.309.881.069,61 e provisões matemáticas de R$1.762.481.886,17, considerando-se como dedução, nesse último montante, a provisão matemática a constituir (déficits em processo de equacionamento) ".

Outrossim, as demonstrações atuariais constantes do endereço eletrônico da entidade[2], trazem as seguintes informações:

[2] https://www.faceb.com.br/previdencia/

Documento assinado digitalmente. Para verificar as assinaturas, acesse www.tc.df.gov.br/autenticidade e informe o e-DOC 07E8C101

Demonstração de 2016
O déficit do Plano aumentou de R$186.313.096,60 em, 31/12/2015, para R$258.165.742,68, em 31/12/2016, representando um aumento de 38,57%, ou R$71.852.646,08. Esse aumento deveu-se à natural evolução do resultado deficitário, em face da insuficiência patrimonial acumulada, somada à perda atuarial motivada pela não superação da meta atuarial pela rentabilidade do Plano, bem como pelo aumento das provisões matemáticas (doc. 5, em anexo – BD 2016) (grifos acrescidos);

Demonstração de 2017
Na confrontação do Passivo Atuarial, dado pelas Provisões Matemáticas, no montante total de R$1.500.345.221,99, com o Patrimônio de Cobertura do Plano no montante de R$1.259.819.863,12, verifica-se que o Plano apresentou déficit técnico-atuarial, de R$240.525.358,87, em 31/12/2017.
O déficit do Plano diminuiu de R$258.165.742,68 em, 31/12/2016, para R$240.525.358,87, em 31/12/2017, representando uma diminuição de 6,83%, ou R$17.640.383,81. Essa redução deveu-se, em especial, à constituição da Provisão Matemática a Constituir relativa ao equacionamento do déficit técnico de 2016, somada ao ganho atuarial motivada pela superação da meta atuarial pela rentabilidade do Plano.(doc. 6, em anexo – BD 2017) (grifos acrescidos);

Demonstração de 2018

Déficit Técnico: R$ 422.974.131,17

(...)

A situação deficitária do Plano foi agravada em função do aumento nas provisões matemáticas, especialmente pela alteração das premissas atuariais, conforme explicado anteriormente neste parecer. Referido resultado deficitário foi amenizado pelo equacionamento relativo ao exercício de 2017, realizado nesta avaliação atuarial. No período compreendido entre janeiro/2018 e dezembro/2018, a meta atuarial do Plano foi de 9,33%, composta pelo INPC de 3,43% mais taxa de juros de 5,70%, enquanto que a rentabilidade alcançada no mesmo período foi de 10,43% conforme informação repassada pela FACEB representando um ganho atuarial de 1,01% (doc. 7, em anexo – BD 2017) (grifos acrescidos);

Os recursos do FACEB são oriundos das contribuições da patrocinadora (CEB) e dos segurados. Esses recursos são aplicados e o resultado dos investimentos tem como propósito a formação da poupança que garantirá o pagamento dos benefícios aos assistidos.

Se houver prejuízo – decorrente de má administração ou de esquema criminoso, não só os beneficiários serão prejudicados, mas também toda a população do Distrito Federal, vez que a CEB, na qualidade de instituidora e patrocinadora do Fundo, é obrigada a arcar com parte do prejuízo.

Dentro desse cenário, percebe-se que os planos administrados pela FACEB vêm registrando sucessivos e elevados déficits que, atualmente, perfazem mais de R$ 511 milhões,

Documento assinado digitalmente. Para verificar as assinaturas, acesse www.tc.df.gov.br/autenticidade e informe o e-DOC 07E8C101

mesmo com aportes realizados pela CEB, conforme noticiado pela imprensa[3]:

> "A partir de 2012, a Faceb mergulhou no vermelho, tendo sucessivos déficits. Em 2016, o rombo extrapolou o limite legal. Empresa, empregados, inativos e pensionistas foram obrigados a começar a pagar os R$ 33 milhões para o equacionamento da dívida em parcelas mensais. **Desse total, R$ 11 milhões partiram dos cofres da estatal.**
>
> Em 2017, foi necessário colocar em marcha o segundo equacionamento. Dessa vez, na ordem de R$ 25 milhões**. Nesse caso, a CEB desembolsou R$ 8 milhões**. A crise não foi estancada. Por isso, a estatal avalia o terceiro pagamento para sanar o rombo previdenciário".

Nesse contexto, não é demais lembrar que a Operação Greenfield, deflagrada pela Polícia Federal e pelo Ministério Público, investiga bilionário esquema de corrupção, estimado em mais de R$ 50 bilhões, que envolve a aposentadoria complementar de milhares de trabalhadores em grades fundos de pensão estatais do país: A Justiça determinou o bloqueio de R$ 8 bilhões dos suspeitos. Entre os bens interditados estão 90 imóveis, 139 automóveis e um avião[4].

Assim, deve o Tribunal aprofundar a avaliação dos fatos que levaram ao elevado déficit acumulado na FACEB, apurando as responsabilidades e quantificando o prejuízo, notadamente diante da natureza pública dos aportes já realizados pelo CEB

Ressalte-se, ainda, que, pelo princípio da independência das instâncias, o papel fiscalizatório do Tribunal sobre os recursos dos fundos de pensão de entes distritais, não se sobrepõe àquele exercido por outros entes estatais com poder de fiscalização, como a PREVIC.

Nesse sentido está o Acórdão 3133/2012 – Plenário- TCU:

> (...) 9.2.1. os recursos que integram as contas individuais dos participantes das EFPC, quer oriundos do patrocínio de órgãos públicos ou de entidade de natureza jurídica de direito privado, quer das contribuições individuais dos participantes, enquanto administrados pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), são considerados de caráter público;
>
> 9.2.2. o Tribunal, quando for o caso de sua atuação fiscalizatória de primeira ou segunda ordem, sobretudo nas hipóteses de operações que gerem ou possam gerar prejuízos ao erário, verificará o cumprimento dos dispositivos da Constituição Federal, das Leis Complementares nºs 108/2001 e 109/2001, bem como as regulações expedidas pelo Conselho Nacional de Previdência Complementar, pelo Conselho Monetário Nacional entre outras leis e normas infralegais, mediante a utilização dos procedimentos previstos em seu regimento interno, em suas resoluções administrativa, instruções e decisões

[3] https://www.metropoles.com/distrito-federal/ceb-e-caesb-pagam-r-200-mi-a-fundos-para-garantir-aposentadorias

[4] https://www.centrus.org.br/noticias/historico/previ_06092016.htm

Documento assinado digitalmente. Para verificar as assinaturas, acesse www.tc.df.gov.br/autenticidade e informe o e-DOC 07E8C101

> normativas, a exemplo de tomadas de contas especiais, inspeções, auditorias, acompanhamentos, monitoramentos, relatórios de gestão etc.
>
> 9.2.3. a competência constitucional do TCU para fiscalizar a aplicação de recursos pelas EFPC, direta ou indiretamente, não ilide nem se sobrepõe a outros controles previstos no ordenamento jurídico, como o realizado pelos entes patrocinadores, pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar e por outros órgãos a quem lei ou Constituição Federar atribui competência;
>
> 9.2.4. não cabe ao TCU impor parâmetros/metas de rentabilidade/eficiência aos fundos de pensão, a seus patrocinadores e aos órgãos de fiscalização, não se podendo olvidar que o TCU é competente para verificar a legalidade, a legitimidade, a eficiência e a eficácia da aplicação dos recursos públicos, nos termos do arts. 37 e 71 da Constituição Federal, da Lei nº 8.443/92, bem como do seu Regimento Interno;

Considerando que a CEB, órgão integrante da Administração Indireta do DF, aporta quantia vultosa de recursos na Previdência de seus empregados, nos termos dos artigos 37 e 71 da Constituição Federal, da LC 014/94 e do Regimento Interno, o Tribunal é competente para verificar a legalidade, a legitimidade, a eficiência e a eficácia da aplicação dos recursos públicos distritais.

Portanto, os fundos de pensão e órgãos de previdência, quando integrantes do aparelho estatal, assumindo forma pública, fundação, ou privada, estão inteiramente sujeitos ao controle dos Tribunais de Contas.

Nesse sentido, inclusive, o órgão especial do TJ/RJ, no âmbito do MS 680 RJ 2006.004.00680 autorizou o Tribunal de Contas daquele ente federativo a realizar auditoria nas contas do fundo de Previdência Complementar da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae).

A relatora do feito, ao fundamentar seu voto no art. 70 da CF, entendeu que "*a fiscalização feita pela Secretaria de Previdência Complementar não afasta a competência do Tribunal de Contas*" uma vez que *"há envolvimento, no caso, de recursos oriundos da entidade da Administração Indireta*"

Logo, a competência do Tribunal se estabelece uma vez que, sempre que houver déficit no Fundo, o DF, por meio da Companhia, realizará novos aportes de recursos que, vale sublinhar, são públicos.

No âmbito federal, vale mencionar, pelo Acórdão 2860/2018 – Plenário/TCU, que versou sobre auditoria realizada na Previc, nos Correios e no Postalis, o TCU condenou ex-diretores e ex-gestores a ressarcirem, solidariamente, os cofres do Fundo, em valores que ultrapassam R$ 60,5 milhões, além de aplicar multas no valor de R$ 3 milhões a cada um deles.

Isto posto, diante dos indícios de prejuízo aos cofres distritais, tem o Tribunal o dever de realizar procedimento fiscalizatório com o objetivo de aprofundar a avaliação dos fatos que levaram ao elevado déficit no âmbito da FACEB.

Nesse contexto, presentes os requisitos de admissibilidade previstos no RI/TCDF,

Documento assinado digitalmente. Para verificar as assinaturas, acesse www.tc.df.gov.br/autenticidade e informe o e-DOC 07E8C101

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

em face das competências constitucionais do Tribunal de Contas para fiscalizar os órgãos e entidades da Administração Pública do DF, bem como zelar pela correta aplicação de recursos públicos e pela observância dos princípios insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal, o Ministério Público de Contas requer ao e. Tribunal que:

I. tome conhecimento da presente Representação e dos documentos que a acompanham, determinando seu processamento em autos próprios;

II. conceda **MEDIDA CAUTELAR, *inaudita altera pars***, no sentido de determinar à FACEB que estenda o prazo para adesão às formas e aos planos de benefícios referidos na ata da 164ª Reunião Ordinária do Conselho Deliberativo da FACEB – Fundação de Previdência dos empregados da CEB (doc. 2, em anexo), até o limite fixado pela entidade Superintendência Nacional de Previdência Complementar (180 dias), portanto, até 17/09/2020;

III. assinale prazo para a manifestação da FACEB e da Companhia Energética de Brasília;

IV. encaminhe o processo à Unidade Técnica competente para proceder à instrução do feito, com o fito de examinar os fatos que levaram ao elevado déficit no âmbito da FACEB, realizando auditoria objetivando apurar responsabilidades e quantificar o prejuízo verificado.

Brasília, 24 de junho de 2020

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador

Documento assinado digitalmente. Para verificar as assinaturas, acesse www.tc.df.gov.br/autenticidade e informe o e-DOC 07E8C101