

Aviso nº 849 - GP/TCU

Brasília, 10 de outubro de 2023.

Senhora Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 2020/2023 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), para conhecimento, em especial quanto à informação constante do subitem 9.2 da mencionada Deliberação, proferida pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 27/9/2023, ao apreciar o TC-022.920/2023-4, da relatoria do Ministro Antonio Anastasia.

O aludido processo trata de Solicitação do Congresso Nacional originária do Ofício 148/2023/CFFC-P, relativo ao Requerimento 271/2023-CFFC, de autoria do Deputado Áureo Ribeiro.

Consoante consignado no subitem 9.4 do referido Acórdão, a solicitação em tela foi considerada atendida.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência a Senhora
Deputada Federal BIA KICIS
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
Câmara dos Deputados
Brasília – DF

ACÓRDÃO Nº 2020/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.920/2023-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Deputado Federal Áureo Ribeiro.
4. Órgão/Entidade: Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social (REFER)
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, subscrita pela Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em face do Requerimento 271/2023-CFFC, encaminhado a este Tribunal mediante Ofício 148/2023/CFFC-P, a solicitar auditoria para apuração de possíveis irregularidades na gestão da Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social (REFER), relacionadas à metodologia de cálculo para a constituição das aposentadorias e pensões de seus associados e no fundamento legal e contábil para a retenção/desconto de 30% do valor dos benefícios ocorrido no ano de 2022,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. nos termos do art. 232, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal, conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.2. nos termos do art. 17, §1º, inciso I, da Resolução TCU 215/2008, informar à Comissão solicitante a impossibilidade de atendimento ao pedido de fiscalização motivado no Requerimento 271/2023-CFFC, do Deputado Federal Áureo Ribeiro, encaminhado a este Tribunal por meio do Ofício 148/2023/CFFC-P, por refugir à competência deste Tribunal, tendo em vista que seu objeto trata de fundo de previdência patrocinado por ente estadual;

9.3. dar ciência deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o integram:

9.3.1. à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em resposta ao Ofício nº 148/2023/CFFC-P;

9.3.2. ao Deputado Federal Áureo Ribeiro, autor do Requerimento 271/2023-CFFC;

9.3.3. ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 71, inciso XI, da Constituição Federal;

9.4. nos termos do art. 17, §1º, inciso I, da Resolução TCU 215/2008, considerar atendida a Solicitação e autorizar o arquivamento dos autos após as comunicações cabíveis.

10. Ata nº 40/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 27/9/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2020-40/23-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, subscrita pela Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Deputada Federal Bia Kicis, em face de requerimento formulado pelo Deputado Federal Aureo Ribeiro, para a realização de auditoria voltada à apuração de possíveis irregularidades e inconsistências na gestão da Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social (REFER), com enfoque na metodologia de cálculo para a constituição das aposentadorias e pensões de seus associados e no fundamento legal e contábil para a retenção/desconto de 30% do valor dos benefícios ocorrido no ano de 2022.

2. A autoridade solicitante é legitimada nos termos do art. 232, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, cumprindo conhecer o feito.

3. A instrução procedida pela Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos) pontuou que, embora este Tribunal tenha competência para fiscalizar a gestão de fundos de previdência fechados patrocinados com recursos da União, o “Plano de Contribuição Variável da Patrocinadora Central”, alvejado nos presentes autos, não se enquadra nessa hipótese, pois sua patrocinadora é a Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística (CENTRAL), empresa pública do Estado do Rio de Janeiro.

4. Isso está assim demonstrado na instrução coligida no Relatório:

27. *A patrocinadora do aludido plano previdenciário é a Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística – CENTRAL, uma empresa pública, vinculada a Secretaria de Estado e Transportes do Estado do Rio de Janeiro.*

28. *Nesse contexto, conquanto a União patrocine a REFER, é forçoso reconhecer que o Plano de Contribuição Variável da Patrocinadora Central — objeto da Solicitação do Congresso Nacional ora examinada — é patrocinado com recursos públicos exclusivamente estaduais, na forma do art. 40 do Regulamento do aludido plano (peça 10, p.4), in verbis:*

Art.40 - “Patrocinadora”: COMPANHIA ESTADUAL DE ENGENHARIA DE TRANSPORTE E LOGÍSTICA – CENTRAL, ou outra pessoa jurídica que venha sucedê-la (peça 10).

29. *Dessa forma, ao tempo em que se reafirma a competência do TCU para fiscalizar as EFPC patrocinadas pela União, há de se concluir que a Corte de Contas não tem competência para fiscalizar os planos patrocinados com recursos públicos estaduais no âmbito da Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social (REFER).*

5. Com base nessa verificação, a AudBancos conclui, nos termos inciso I do §1º do art. 17 da Resolução TCU 215/2008, pela “impossibilidade de atendimento da demanda, por refugir à competência constitucional do Tribunal, estabelecida no parágrafo único do art. 70 c/c os incisos II e IV do art. 71 da Constituição Federal.”

6. Assiste razão à unidade instrutiva.

7. Conforme anotado no Relatório, embora a União figure como patrocinadora dos planos de benefícios da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) e da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), os demais planos de benefícios da REFER são patrocinados por empresas estatais **estaduais**: Companhia Cearense de Trens de Transportes Metropolitanos (METROFOR), Companhia de Transportes sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro (RIOTRILHOS), Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística (CENTRAL) e Companhia de Transportes do Estado da Bahia (CTB).

8. No caso vertente, o alvo do pedido de fiscalização é a aferição da regularidade do procedimento que provocou a retenção de parte dos benefícios pagos no âmbito do Plano de Contribuição Variável da Patrocinadora “Central”, patrocinado por empresa pública do Estado do Rio de Janeiro. De fato, a solicitação é específica para aferir a regularidade da “metodologia de cálculo usada na constituição das aposentadorias e pensões dos associados” da REFER, que ensejou a “retenção/desconto de 30% (trinta por cento) do valor dos benefícios do Plano de Contribuição Variável da Patrocinadora Central a partir de 2022” (peça 4, p. 2).

9. A justificativa da REFER para esse procedimento foi assim registrada no comunicado CRT. 002 - 2022/Diseg/Gecob, coligido no Relatório:

Referência: Retenção provisória de 30% dos benefícios do Plano de Contribuição Variável da Patrocinadora CENTRAL

(...)

Informamos que a valoração destoante das cotas do Plano de Contribuição Variável da Patrocinadora CENTRAL, impactado pelo acordo firmado em abril de 2021 entre a REFER, CBTU e União, está sendo objeto de verificação em razão da disparidade com os demais Planos de Benefícios.

A Diretoria Executiva, diante dos fortes indícios dos valores estarem superestimados, deliberou, em caráter emergencial e prudencial, aplicar a retenção provisória de 30% (trinta por cento) do valor dos Benefícios concedidos das aposentadorias e das pensões por morte que foram impactados pela valoração da cota após a celebração acordo, cuja data de início do benefício (DIB) foi a partir de 01/04/2021; de forma a preservar a liquidez do Plano de Contribuição Variável da Patrocinadora CENTRAL, conforme já informado. (Grifei).

10. Conforme bem anotado pela AudBancos, a Lei Complementar 109/2001, ao dispor sobre o Regime de Previdência Complementar, prevê em seu artigo 21 que o equacionamento de eventuais resultados deficitários nos planos de previdência por ela regidos compete aos “patrocinadores, participantes e assistidos”, *in verbis*:

*“Art. 21. O resultado deficitário nos planos ou nas entidades fechadas será equacionado por **patrocinadores, participantes e assistidos**, na proporção existente entre as suas contribuições, sem prejuízo de ação regressiva contra dirigentes ou terceiros que deram causa a dano ou prejuízo à entidade de previdência complementar.*

§ 1º O equacionamento referido no caput poderá ser feito, dentre outras formas, por meio do aumento do valor das contribuições, instituição de contribuição adicional ou redução do valor dos benefícios a conceder, observadas as normas estabelecidas pelo órgão regulador e fiscalizador.” (Grifei).

11. No caso em análise, a União não figura como patrocinadora do PCVP Central, o que chancela a conclusão da unidade técnica quanto à incompetência deste Tribunal para processar a matéria.

12. A par disso, observa-se que a justificativa apresentada pela REFER informa que a retenção parcial de benefícios foi de caráter “prudencial”, para preservar a liquidez do citado plano de previdência, o que, em tese, sinaliza busca de proteção ao respectivo patrimônio, com viés de proteção ao interesse público subjacente, não um ato de gestão temerária ou irregular.

13. Nesse contexto, depreende-se que o móvel da presente Solicitação é a proteção de interesses dos afiliados ao PCVP Central.

14. Embora esse propósito soe legítimo, a jurisprudência deste Tribunal assenta que a atuação do controle externo não é voltada à tutela de direitos particulares, mas do interesse público, conforme ilustrado nos seguintes verbetes de “Jurisprudência Seleccionada”:

Não havendo interesse público a ser tutelado, não se verifica competência do TCU, por faltar pressuposto válido para o regular desenvolvimento do processo. (Acórdão 789/2009-TCU-Plenário, relator: Ministro Benjamin Zymler);

Não compete constitucionalmente ao TCU decidir sobre reclamações de particulares para a salvaguarda de seus eventuais direitos e interesses subjetivos juridicamente tutelados. (Acórdão 2.321/2015-Plenário, relator: Ministro Vital do Rêgo);

Não compete ao TCU decidir sobre conflitos de particulares em face da Administração Pública, os quais devem ser tratados pela via administrativa direta ou por meio de tutela judicial. (Acórdão 3.585/2014-Plenário, relator: Ministro José Múcio Monteiro).

15. No mesmo sentido: Acórdão 1.045/2019-Plenário (relator: Ministro Substituto Augusto Sherman), 2.552/2020-Plenário (relator: Ministro Substituto Weder de Oliveira), 554/2018-1ª Câmara (idem), 2.620/2013-Plenário (relator: Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa), 712/2012-Plenário (relator: Ministro Augusto Nardes), entre outros.

16. Tais informações corroboram a incompetência desta Corte de Contas para processar a matéria.

II

17. Sem prejuízo dessas conclusões, verifico nos autos uma informação relevante não analisada pela unidade técnica, mas que recomenda esclarecimento, por ter sido invocada no requerimento que motivou a presente Solicitação como justificativa para a atuação do Tribunal no feito.

18. Refiro-me aos seguintes registros em alusão ao acordo de repactuação de dívidas, homologado judicialmente em 2021, entre a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), empresa pública da União, e a REFER (peça 4):

- a retenção provisória de benefícios feita pela REFER teria sido motivada pela “valoração destoante das cotas do Plano de Contribuição Variável da Patrocinadora CENTRAL, **impactado pelo acordo firmado em abril de 2021 entre a REFER, CBTU e União**”;

- “O referido Termo foi autorizado pela Resolução CPPI nº 166, de 4 de março de 2021, do Ministério da Economia, e homologada judicialmente em 19/04/2021 no valor de R\$ 3,2 bilhões, a ser quitado em até 18 anos com juros de 6% ao ano e corrigidos pelo INPC4. **A intenção do acordo é viabilizar o equilíbrio dos planos da CBTU, CPTM, CTS, Central e Metrofor**” (grifei);

- “a totalidade do ativo do plano Central refere-se ao Acordo com a CBTU”.

19. Essas informações são confirmadas, ao menos em parte, no Relatório de Gestão - 2021 da CBTU, do qual extraio as seguintes passagens (disponível em: <https://www.cbtu.gov.br/index.php/pt/desempenho/relatorios-anuais>; acesso em 14/9/2023):

“Em 19 de abril de 2021, nos autos do processo nº 0009659-44.2012.4.02.5101 da 22ª Vara Federal do Estado do Rio de Janeiro, foi firmado o acordo judicial definitivo entre a CBTU e a patrocinadora REFER.

*No acordo, a CBTU comprometeu-se a pagar à REFER de forma parcelada, o valor de R\$ 2.780.411.466,19, destinado ao Plano de Benefício Definido da Patrocinadora **CPTM**, ao Plano de Contribuição Variável da Patrocinadora **CBTU**, ao Plano de Contribuição Variável da Patrocinadora **METROFOR**, ao Plano de Contribuição Variável da Patrocinadora **CTS** [Companhia de Transportes de Salvador, sucedida pela Companhia de Transportes da Bahia - CTB] e ao Plano de Contribuição Variável da Patrocinadora **CENTRAL**”*

“Além do aporte inicial, o pagamento das primeiras parcelas, referente aos planos da CPTM, CBTU, METROFOR, CTS [CTB] e CENTRAL...”

“O acordo, no valor será pago em até 18 anos, em parcelas mensais, com juros de 6% ao ano e corrigido pelo INPC. O acordo resolve o déficit anteriormente existente nos planos da CBTU, CPTM, Central, CTS [CTB] e METROFOR, que colocava em risco as aposentadorias e a continuidade da REFER.”

20. As informações coligidas revelam o pagamento de dívidas, pela CBTU à REFER, em benefício não apenas do plano por ela patrocinado, mas também de quatro planos atualmente custeados por entes de outras unidades federativas (CPTM, METROFOR, CTS/CTB e CENTRAL).

21. É o que passo a elucidar.

22. A dívida da CBTU com a REFER já foi objeto de fiscalizações deste Tribunal, a exemplo do levantamento de auditoria apreciado no Acórdão 1.994/2014-TCU-Plenário (relator: Ministro Substituto Weder de Oliveira; TC 021.103/2013-5), cujo Relatório explicou a origem da dívida e sua correlação entre o passivo da CBTU com a REFER e o custeio de planos patrocinados por cofres de outros entes da Federação, conforme reportado na seguinte passagem:

371. Atualmente, além da CBTU, a REFER conta também com o patrocínio da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CTPM) , Companhia Estadual de Transportes e Logística (CENTRAL) , Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (METROFOR) , Metrô/RJ e Companhia de Transportes de Salvador (CTS), uma vez que a Lei 8.963/1993 e os respectivos protocolos de cisão que tratam da descentralização dos sistemas da CBTU estabelecem que os empregados transferidos às empresas estadualizadas teriam a opção de permanecer como beneficiários dos planos de previdência da REFER, além de fixar a responsabilidade trabalhista e previdenciária perante os ex-empregados da CBTU em relação a fatos geradores anteriores à descentralização.

372. A CBTU, na condição de patrocinadora da REFER, possui um passivo com a referida entidade de previdência complementar de R\$ 1,450 bilhão, em valores atualizados (base julho/2013). A dívida encontra-se em execução judicial, no âmbito do processo 2004.001.012106-3, que tramita junto à 28ª Vara Cível da Comarca da Capital do Rio de Janeiro, com decisão monocrática que impõe à CBTU, desde 11/12/2008, a penhora mensal de 5% da receita líquida da empresa e, desde 11/8/2010, aumento do percentual da penhora mensal para 12%.

(...)

374. Em 17/7/1986, a RFFSA, em decisão unilateral de sua Diretoria (peça 72, p. 3) , considerando os resultados superavitários apresentados pela REFER em 1984, decidiu reduzir a taxa de contribuição da patrocinadora de 11,61% para 9,48%, retroativamente a janeiro de 1985, acarretando uma diminuição de 2,13% nas contribuições necessárias à cobertura de reservas do Plano de Benefícios, modalidade Benefício Definido, administrado pela REFER.

375. Na condição de subsidiária da RFFSA, a Diretoria da CBTU adotou posição idêntica (peça 72, p. 4-5) no tocante à redução da taxa de contribuição e retroatividade da redução, apesar de um estudo atuarial anual obrigatório, realizado no mesmo ano (1986) , ter apontado a necessidade de elevação da taxa de contribuição como forma de manutenção do equilíbrio do Plano de Benefícios.

(...)

379. *A publicação da Lei 8.693/1993, que trata da descentralização dos sistemas da CBTU, assegurava aos empregados transferidos da CBTU para a nova empresa estadual ou municipal o direito de manter-se como participante da REFER, obrigando as empresas locais criadas a tornarem-se patrocinadoras da entidade previdenciária. No ano de 1994 foram formalizadas as transferências dos sistemas de São Paulo e Rio de Janeiro para a CPTM e Flumitrens, respectivamente, mantendo, no entanto, a responsabilidade da CBTU por todos os passivos, inclusive previdenciários, decorrentes de fatos geradores até a data da cisão.*

380. *Em janeiro de 1997, as taxas de contribuição das patrocinadoras RFFSA e CBTU foram restabelecidas ao percentual de 11,61%, revertendo assim a decisão tomada em 1986 de forma unilateral, porém sem efeito de recomposição retroativa. Dessa forma, permaneceu o período de 12 anos (1985 a 1997) em que foram vertidos recursos financeiros a menor pelas patrocinadoras, em relação ao que seria recomendável do ponto de vista atuarial para garantir as necessidades de equilíbrio do Plano de Benefícios, gerando um imenso passivo previdenciário que, conforme dito acima, monta, atualmente, cerca de R\$ 1,45 bilhão. (Grifei).*

23. A referida deliberação foi objeto de monitoramento, apreciado no Acórdão 1.035/2015-TCU-Plenário (relator: Ministro Substituto Weder de Oliveira, TC 004.795/2015-6). Porém, como o aresto antecedente não expediu determinações nem recomendações específicas sobre o tema, o Tribunal apenas noticiou que a CBTU estaria conduzindo negociações com a REFER para um acordo de pagamento das dívidas, o que se consumou em 2021, com a homologação pelo Poder Judiciário.

24. Essa explanação permite concluir que a parcela de recursos transferidos da CBTU à REFER, por força do mencionado acordo judicial, direcionada ao patrimônio de fundos patrocinados por entes estaduais foi legitimada, na origem, pela necessidade de saldar dívidas com a REFER surgidas antes da descentralização dos sistemas da CBTU. Cabe reprisar o seguinte excerto do Relatório que integrou o Acórdão 1.994/2014-TCU-Plenário (relator: Ministro Substituto Weder de Oliveira):

a Lei 8.963/1993 e os respectivos protocolos de cisão que tratam da descentralização dos sistemas da CBTU estabelecem que os empregados transferidos às empresas estadualizadas teriam a opção de permanecer como beneficiários dos planos de previdência da REFER, além de fixar a responsabilidade trabalhista e previdenciária perante os ex-empregados da CBTU em relação a fatos geradores anteriores à descentralização. (Grifei).

25. Tais informações esclarecem que o acréscimo patrimonial dos fundos previdenciários da REFER atualmente patrocinados por cofres estaduais, decorrente dos recursos oriundos da CBTU em cumprimento ao acordo judicial de pagamento de dívida, não se confunde com a obrigação das atuais patrocinadoras de contribuir para o equacionamento de eventuais resultados deficitários dos respectivos planos de previdência, conforme estatuído no art. 21 da Lei Complementar 109/2001 e, no caso do PCVP Central, no art. 40 do respectivo regulamento, transcritos alhures (§§ 10 e 4).

26. Em suma, assiste razão à unidade técnica ao afirmar que o objeto específico da solicitação em exame – aferir a regularidade da metodologia adotada pela REFER para o cálculo de aposentadorias e pensões e da retenção/desconto de 30% do valor dos benefícios, no âmbito do “Plano de Contribuição Variável da Patrocinadora Central”, não se insere na esfera de competências desta Corte de Contas, por tratar-se de fundo atualmente patrocinado por ente estadual. É o que proponho seja informado à Comissão Parlamentar solicitante.

27. Não obstante, considero oportuno dar ciência do feito ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 71, inciso XI, da Constituição Federal, tendo em vista sua competência para avaliar, no caso concreto, os pressupostos para eventual ação de controle externo.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de setembro de 2023.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 022.920/2023-4

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Órgão/Entidade: Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social – REFER

Interessado: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Deputado Federal Áureo Ribeiro.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. CFFC/CD. PEDIDO DE AUDITORIA NA FUNDAÇÃO REDE FERROVIÁRIA DE SEGURIDADE SOCIAL (REFER), COM ENFOQUE NA AFERIÇÃO DE REGULARIDADE EM METODOLOGIA DE CÁLCULO PARA A CONSTITUIÇÃO DAS APOSENTADORIAS E PENSÕES NO ÂMBITO DO “PLANO DE CONTRIBUIÇÃO VARIÁVEL DA PATROCINADORA CENTRAL”. PLANO PREVIDENCIÁRIO PATROCINADO POR ENTE ESTADUAL (COMPANHIA ESTADUAL DE ENGENHARIA DE TRANSPORTES E LOGÍSTICA – CENTRAL, EMPRESA PÚBLICA VINCULADA A SECRETARIA DE ESTADO E TRANSPORTES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO). AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA DO TCU PARA A FISCALIZAÇÃO SOLICITADA. ELUCIDAÇÕES SOBRE O ACORDO DE DÍVIDA PACTUADO ENTRE A CBTU E A REFER, HOMOLOGADO JUDICIALMENTE EM 2021. FATO JURÍDICO QUE NÃO AFETA AS RESPONSABILIDADES DA PATROCINADORA ESTADUAL. INFORMAÇÃO À AUTORIDADE SOLICITANTE. CIÊNCIA AO TCE-RJ.

RELATÓRIO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, motivada pelo Requerimento 271/2023-CFFC (peça 4), do Deputado Federal Áureo Ribeiro, e encaminhada a este Tribunal pela Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Deputada Federal Bia Kicis (peça 5), para a realização de auditoria voltada à apuração de possíveis irregularidades e inconsistências na gestão da Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social (REFER), em específico sua metodologia de cálculo para a constituição das aposentadorias e pensões de seus associados e o fundamento legal e contábil para a retenção/desconto de 30% do valor dos benefícios ocorrido no ano de 2022.

2. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal da instrução conclusiva lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos), cuja proposta de encaminhamento foi endossada pela direção da unidade (peças 11 e 12):

(...)

2. O Requerimento nº 271/2023-CFFC delimita adequadamente o tema ao informar que se funda em denúncia apresentada pela **Associação Mútua Auxiliadora dos Empregados da Estrada de Ferro Leopoldina**, informando a existência de supostas irregularidades na “metodologia de cálculo usada na constituição das aposentadorias e pensões dos associados da referida Fundação (REFER), o que levou a entidade a impor uma retenção/desconto de 30% (trinta por cento) do valor dos benefícios do **Plano de Contribuição Variável da Patrocinadora Central** a partir de 2022” (peça 4, p. 2).

3. O aludido Requerimento ainda informa que “segundo documento compartilhado pela referida Associação, a REFER fez a seguinte alegação para embasar a retenção:

“CRT. 002 - 2022/DISEG/GECOB

Ilmo(a). Sr(a).

Referência: Retenção provisória de 30% dos benefícios do Plano de Contribuição Variável da Patrocinadora CENTRAL

Prezado(a) Senhor(a),

Informamos que a valoração destoante das cotas do **Plano de Contribuição Variável da Patrocinadora CENTRAL**, impactado pelo acordo firmado em abril de 2021 entre a REFER, CBTU e União, está sendo objeto de verificação em razão da disparidade com os demais Planos de Benefícios.

A Diretoria Executiva, diante dos fortes indícios dos valores estarem superestimados, deliberou, em caráter emergencial e prudencial, aplicar a retenção provisória de 30% (trinta por cento) do valor dos Benefícios concedidos das aposentadorias e das pensões por morte que foram impactados pela valoração da cota após a celebração acordo, cuja data de início do benefício (DIB) foi a partir de 01/04/2021; de **forma a preservar a liquidez do Plano de Contribuição Variável da Patrocinadora CENTRAL**, conforme já informado.

Assim que forem concluídos os estudos, a Fundação emitirá novo comunicado. Atenciosamente,

ANTONIELA MARQUES RONALDO CABRAL MAGALHÃES

Diretora de Seguridade Diretor-Presidente” (peça 4, p. 2-3). ”

4. Em síntese, a presente Solicitação do Congresso Nacional requer a realização de auditoria para apurar possíveis irregularidades e inconsistências na metodologia de cálculo utilizada pela Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social (REFER) para a constituição das aposentadorias e pensões dos beneficiários do Plano de Contribuição Variável da Patrocinadora Central e o fundamento legal e contábil para a retenção/desconto de 30% do valor dos benefícios do aludido plano previdenciário ocorrido no ano de 2022.

ANÁLISE TÉCNICA

5. A competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar as Entidades Fechadas de Previdência Complementar emana dos artigos 70 e 71 da Constituição Federal.

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. **Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou**

privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

(...)

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;” (grifou-se)

6. A Constituição da República, no caput do art. 70, estatui a competência fiscalizatória do Congresso Nacional sobre os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da União e de suas entidades da administração direta e indireta.

7. O parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal cuidou de delimitar o alcance dessa competência, nela cingindo expressamente qualquer pessoa jurídica privada que gerencie ou administre dinheiros, bens e valores pelos quais a União responda.

8. O art. 71 da Constituição, por sua vez, atribui o exercício da competência do controle externo de que trata o art. 70 ao Tribunal de Contas da União, em auxílio ao Congresso Nacional, elencando suas competências para julgar as contas “daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público” (inciso II) e “realizar inspeções e auditorias nas entidades referidas no inciso II” (inciso IV).

9. Forçoso concluir, portanto, que o parágrafo único do art. 70 c/c os incisos II e IV do art. 71 da Constituição Federal assentam expressamente a competência do TCU para fiscalizar pessoa jurídica pública ou privada que gerencie ou administre dinheiros, bens e valores pelos quais a União responda.

10. Neste momento, há de se notar que a União, Administração direta e indireta, responde pelos dinheiros, bens e valores geridos pelas EFPC que são por ela patrocinadas.

11. Nesse sentido, observe-se que a Lei Complementar n.º 109, de 29 de maio de 2001, que dispôs sobre o regime de previdência complementar, estabeleceu, em seu art. 19, duas formas de contribuições de participantes e patrocinadores aos planos de benefícios: as contribuições normais e as extraordinárias, sendo as contribuições extraordinárias destinadas ao **custeio de déficits**, serviço passado e outras finalidades não incluídas na contribuição normal.

12. Não se deve ignorar a relevância jurídica e material das contribuições extraordinárias previstas no inciso II do aludido art. 19, com vistas ao custeio de déficits atuariais. Assim, note-se que, em complemento à referida disposição legal, o art. 21 da citada Lei Complementar dispôs:

“Art. 21. O resultado deficitário nos planos ou nas entidades fechadas será

equacionado por patrocinadores, participantes e assistidos, na proporção existente entre as suas contribuições, sem prejuízo de ação regressiva contra dirigentes ou terceiros que deram causa a dano ou prejuízo à entidade de previdência complementar.

§ 1º O equacionamento referido no caput poderá ser feito, dentre outras formas, por meio do aumento do valor das contribuições, instituição de contribuição adicional ou redução do valor dos benefícios a conceder, observadas as normas estabelecidas pelo órgão regulador e fiscalizador.” (grifou-se)

13. Observa-se, portanto, que eventuais gestões ruinosas nas EFPC ensejarão o aporte de recursos da União na medida em que os consequentes déficits nos planos de benefício e nas referidas entidades serão equacionados, custeados, ainda que parcialmente, pelos órgãos da Administração direta e indireta que as patrocinam.

14. Nesse contexto, resta incontestado que a União responde na qualidade de patrocinadora, na proporção da sua contribuição, pelos dinheiros, bens e valores geridos pelas EFPC.

15. Não se deve incorrer no erro de imaginar que a contribuição extraordinária ou equacionamento por déficits seja mera prescrição legal, teórica, sem correspondência no mundo dos fatos. Não. A contribuição extraordinária para equacionamento de déficits vem ocorrendo e continuará a ocorrer no futuro.

16. Segundo dados extraídos dos balancetes das EFPC patrocinadas por órgãos da Administração direta e indireta, constante da base de dados encaminhada pelo PREVIC nos autos do TC 016.026/2020-9, entre 2015 e maio de 2020, foram efetivamente aportados R\$ 9,47 bilhões pela Administração Pública Federal nas referidas entidades para equacionamento de déficits.

17. Não fosse bastante, estão contratados novos aportes pelos patrocinadores para os próximos anos no montante de R\$ 30,45 bilhões, em valores de maio de 2020, conforme a base de dados mencionada no parágrafo anterior.

18. Do exposto até o momento, resta evidenciado que os órgãos da Administração direta e indireta da União respondem, jurídica e materialmente, pelos dinheiros, bens e valores administrados pela EFPC por eles patrocinados.

19. Dessa forma, é incontestável a competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar as EFPC **patrocinadas pela Administração Pública Federal**, à luz do disposto nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal c/c os arts 19, inciso II, e 21 da Lei Complementar 109/2001.

20. Corroborando o que ora se sustenta, a Corte de Contas, em sede de consulta, no Acórdão 3.133/2012-TCU-Plenário, deliberou:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre Consulta formulada pelo Ministro de Estado da Previdência Social, acerca de possíveis conflitos de competência entre o TCU e a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) e outros órgãos na fiscalização de entidades fechadas de previdência complementar,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei nº 8.443/92, em:

9.1. conhecer da presente Consulta, uma vez que preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264 e 265 do Regimento Interno desta Corte;

9.2. esclarecer ao Consulente que:

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 administrativas, instruções e decisões 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 Federal atribui competência;

9.2.4. não cabe ao TCU impor parâmetros/metastas 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;

9.3. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam ao Ministro de Estado da Previdência Social.” (grifou-se)

21. Entende o TCU, pois, que os recursos administrados pelas EFPC têm caráter público, ou são de interesse público, e que a existência de outras entidades que fiscalizem as EFPC não elimina a competência constitucional de controle externo atribuída à Corte de Contas. Note-se, portanto, que a Consulta esclareceu que o controle do TCU não se sobrepõe à atuação da PREVIC, não havendo se cogitar de conflito de competência entre os órgãos.

22. Em conclusão, a competência do TCU para fiscalizar fundos de pensão visa resguardar o erário e não alcança indistintamente todas as EFPC, mas somente aquelas patrocinadas pela Administração direta e indireta da União.

23. Bem posta a competência do TCU para fiscalizar os fundos de pensão patrocinados pela União, há de se examinar se a Corte de Contas detém competência para a realização da fiscalização requerida pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

24. A Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social (REFER) é uma entidade de previdência complementar fechada multipatrocinada. Significa dizer que a REFER administra fundos previdenciários com patrocinadores distintos, como a extinta Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA), a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), a Companhia Estadual de Transportes e Logística (CENTRAL), a Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (METROFOR), a Companhia de Transportes Sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro (RIOTRILHOS) e a Companhia de Transportes da Bahia (CTB), além de patrocinar seus próprios empregados.

25. *Cumpra observar que, conquanto a União figure como patrocinadora dos planos de benefícios da RFFSA e da CBTU, os demais planos de benefícios da REFER são patrocinados por **empresas estatais estaduais**: CPTM, CENTRAL, METROFOR, RIOTRILHOS e CTB.*

26. *Como visto, a presente Solicitação do Congresso Nacional requer a realização de auditoria para apurar possíveis irregularidades e inconsistências na metodologia de cálculo utilizada pela Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social (REFER) para a constituição das aposentadorias e pensões dos beneficiários do **Plano de Contribuição Variável da Patrocinadora Central** e o fundamento legal e contábil para a retenção/desconto de 30% do valor dos benefícios do aludido plano previdenciário ocorrido no ano de 2022.*

27. *A patrocinadora do aludido plano previdenciário é a Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística – CENTRAL, uma empresa pública, vinculada a Secretaria de Estado e Transportes do Estado do Rio de Janeiro.*

28. *Nesse contexto, conquanto a União patrocine a REFER, é forçoso reconhecer que o **Plano de Contribuição Variável da Patrocinadora Central** — objeto da Solicitação do Congresso Nacional ora examinada — é patrocinado com recursos públicos exclusivamente estaduais, na forma do art. 40 do Regulamento do aludido plano (peça 10, p.4), in verbis:*

*Art.40 - “**Patrocinadora**”: COMPANHIA ESTADUAL DE ENGENHARIA DE TRANSPORTE E LOGÍSTICA – CENTRAL, ou outra pessoa jurídica que venha sucedê-la (peça 10).*

29. *Dessa forma, ao tempo em que se reafirma a competência do TCU para fiscalizar as EFPC patrocinadas **pela União**, há de se concluir que a Corte de Contas não tem competência para fiscalizar os planos patrocinados com **recursos públicos estaduais** no âmbito da Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social (REFER).*

CONCLUSÃO

30. *Tendo em vista que a presente Solicitação do Congresso Nacional requer a realização de auditoria sobre Plano de Contribuição Variável da Patrocinadora Central, patrocinado com recursos do Estado do Rio de Janeiro, imperioso reconhecer, na forma do inciso I do §1º do art. 17 da Resolução TCU nº 215/2008, a impossibilidade de atendimento da demanda, por refugir à competência constitucional do Tribunal, estabelecida no parágrafo único do art. 70 c/c os incisos II e IV do art. 71 da Constituição Federal.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo que o Tribunal:*

a) declare a impossibilidade de atendimento da presente Solicitação do Congresso Nacional — originada do Requerimento nº 271/2023-CFFC (peça 4), de autoria do Deputado Áureo Ribeiro, aprovado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e enviado ao TCU por meio do Ofício nº 148/2023-CFFC-P — por refugir à competência constitucional do Tribunal de Contas da União, na forma do inciso I do §1º do art. 17 da Resolução TCU nº 215/2008;

*b) **encaminhar** cópia do acórdão que vier a ser proferido à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao Deputado Áureo Ribeiro;*

*c) **arquivar** os autos após as comunicações, com espeque no inciso IV do art. 14 c/c o § 1º do art.17 da Resolução TCU nº 215/2008.*

É o Relatório.

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.849/2023-GABPRES

Processo: 022.920/2023-4

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 16/10/2023

(Assinado eletronicamente)

Maria de Fátima Silveira Borges

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