

PARECER N° , DE 2009

DA COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 136, de 2009, que cria a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) e dispõe sobre o seu pessoal; inclui a Câmara de Recursos da Previdência Complementar na estrutura básica do Ministério da Previdência Social; altera disposições referentes a auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil; altera as Leis nºs 11.457, de 16 de março de 2007, e 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências.

RELATOR: Senador **ROMERO JUCÁ**

I - RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão, o Projeto de Lei da Câmara nº 136, de 2009, de autoria do Poder Executivo, que cria a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) e dispõe sobre o seu pessoal; inclui a Câmara de Recursos da Previdência Complementar na estrutura básica do Ministério da Previdência Social; altera disposições referentes a auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil; altera as Leis nºs 11.457, de 16 de março de 2007, e 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências.

Mediante a Mensagem nº 668, de 29 de agosto de 2008, o Presidente da República submeteu o presente projeto de lei à apreciação da Câmara dos Deputados, acompanhado da Exposição de Motivos Interministerial nº 090/2008/MP/MPS/AGU, subscrita pelos Ministros do Planejamento e da Previdência Social, e pelo Advogado-Geral da União. O projeto foi aprovado naquela Casa, em 24 de junho de 2009, na forma do substitutivo adotado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

O substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados registra as seguintes modificações efetuadas na proposição inicial do Poder Executivo:

a) **Art. 12, § 2º**: o recolhimento da Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar (TAFIC) passou de trimestral para quadrimestral;

b) **Art. 15, *caput***: inclusão de exigência de publicidade das decisões e votos da Câmara de Recursos da Previdência Complementar, mediante publicação no Diário Oficial da União, sendo que, quando necessário, com sigilo da identidade dos autuados ou investigados;

c) **Art. 16, § 1º**: redução do escopo de servidores suscetíveis de presidir a Câmara de Recursos - ao invés de serem todos os ocupantes de cargo efetivo e os indicados pelas entidades de previdência, pelos patrocinadores e instituidores e pelos participantes e assistidos, apenas os ocupantes de cargo efetivo no Ministério da Previdência Social ou entidade a ele vinculada poderão exercer a presidência da Câmara;

d) **Art. 41**: para efeito de enquadramento automático de servidor titular de cargo efetivo no Plano de Carreiras e Cargos da PREVIC - PCCPREVIC, a data limite de exercício na Secretaria de Previdência Complementar passou de 31 de dezembro de 2007 para 31 de março de 2008;

e) **Art. 52**: foi excluída a criação de 34 cargos DAS na Superintendência de Seguros Privados (SUSEP); incluída a transferência de 33 cargos DAS existentes na Secretaria de Previdência Complementar para a PREVIC, e extintos 15 cargos DAS naquela Secretaria;

f) **Art. 54**: os cargos efetivos da Secretaria de Previdência Complementar a serem redistribuídos para a PREVIC passaram a ser aqueles existentes em março de 2008, ao invés de 31 de dezembro de 2007.

Remetida a esta Casa, a matéria foi distribuída, em 6 de julho de 2009, à Comissão de Assuntos Econômicos, de Assuntos Sociais e de Constituição, Justiça e Cidadania. Em 7 de julho de 2009, o Presidente da CAE designou-me Relator do projeto sob exame.

Nesta Comissão, foram apresentadas cinco emendas ao projeto.

II- ANÁLISE

a) sobre os aspectos regimentais

Nos termos do art. 99, incisos I, III e IV, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão opinar sobre o aspecto econômico e financeiro do projeto e, no caso em comento, sobre a questão da formação, gestão e controle de poupança, bem como sobre os aspectos relativos às finanças públicas.

Para tanto, a análise que se segue apresenta, inicialmente, as características da proposta formulada pelo Poder Executivo.

b) sobre as características do PLC

O presente projeto de lei tem por finalidade principal a criação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar.

Inicialmente, cabe lembrar que a Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, inovou as regras de funcionamento dos fundos de pensão brasileiros e, em seu art. 5º, transferiu para a lei ordinária o tratamento legal sobre o aparato oficial de regulação e fiscalização das entidades de previdência complementar. Estabeleceu, também, que enquanto essa lei não fosse publicada, *“as funções do órgão regulador e do órgão fiscalizador serão exercidas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, por intermédio, respectivamente, do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC) e da Secretaria de Previdência Complementar (SPC), relativamente às entidades fechadas”*.

Portanto, a presente proposta de lei ordinária deriva das regras prescritas na citada lei complementar que trata do regime de previdência complementar.

O projeto de lei fixa a natureza jurídica da PREVIC, ao qualificá-la como autarquia de natureza especial, dotada de autonomia administrativa e financeira, patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Previdência Social e com sede e foro no Distrito Federal, com atuação em todo o território nacional. Do ponto de vista substantivo, será responsável pela supervisão do

regime de previdência complementar operado por entidades fechadas de previdência complementar.

Ressalte-se que as atribuições de regulação e formulação das políticas e diretrizes da previdência complementar continuarão sob responsabilidade do Ministério da Previdência Social. Todavia, as atribuições regulatórias, atualmente exercidas pelo Conselho de Gestão da Previdência Complementar, serão mantidas no âmbito do Conselho Nacional de Previdência Complementar.

A criação deste Conselho é parte integrante da presente proposta e conserva “a instância com participação do Governo, participantes e assistidos, patrocinadores e instituidores e fundos de pensão”. Cria-se, também, no âmbito do Ministério da Previdência Social, a Câmara de Recursos da Previdência Complementar, ou seja, uma instância recursal e de julgamento.

Conforme o projeto de lei, a PREVIC contará com uma Diretoria Colegiada em sua estrutura organizacional, composta pelo Diretor-Superintendente e quatro Diretores, Procuradoria Federal, Coordenações-Gerais, Corregedoria e Ouvidoria.

Os membros da Diretoria serão escolhidos entre pessoas de ilibada reputação e notória competência na área de previdência complementar, indicados pelo Ministro de Estado da Previdência Social e nomeados pelo Presidente da República.

A Procuradoria Federal na autarquia será “órgão vinculado à Advocacia-Geral da União, conforme art. 9º da Lei nº 10.480, de 2002, e terá seu quadro constituído por procuradores federais especializados em previdência complementar, contribuindo, assim, para a profissionalização e estabilidade dos quadros da Administração Previdenciária”.

A Ouvidoria será instituída para atuar junto à Diretoria da autarquia, mas sem subordinação hierárquica, de modo a preservar sua autonomia e independência no desempenho de suas funções.

É importante enfatizar que, nos termos propostos, o Ministério da Previdência Social deverá estabelecer metas de gestão e de desempenho para a

PREVIC, mediante a celebração de acordo entre o Ministro de Estado e a Diretoria Colegiada da autarquia. Assim, o acordo servirá como instrumento de acompanhamento da atuação administrativa e de avaliação de desempenho da autarquia.

Com relação aos recursos humanos, propõe-se que haja na autarquia – além de auditores-fiscais oriundos da Receita Federal do Brasil – um quadro de pessoal com 100 cargos de Especialista em Previdência Complementar, 50 cargos de Analista Administrativo e 50 cargos de Técnico Administrativo. Além da criação desses cargos efetivos, propõe-se a criação de 96 cargos em comissão do Grupo DAS, distribuídos entre os níveis DAS-1 a DAS-6.

Por fim, para a área que trata das entidades abertas de previdência complementar e da fiscalização desse segmento, o projeto do Executivo previa a criação de 34 cargos em comissão do Grupo DAS na Susep, distribuídos entre DAS-2 e DAS-4.

Como relatado acima, a Câmara dos Deputados decidiu pela exclusão da criação desses cargos na Susep, e pela transferência de cargos DAS existentes na Secretaria de Previdência Complementar para os quadros da PREVIC.

c) sobre o mérito da matéria

Os fundos de pensão, regulados em 1977, cresceram e se consolidaram desde então. Com a legislação introduzida em 2001, permitiu-se maior visibilidade do sistema e novos instrumentos foram introduzidos para a sua expansão, a exemplo dos institutos da portabilidade e do benefício proporcional diferido. Além disso, mecanismos de gestão de ativos e do passivo previdenciário se aprimoraram e se tornaram mais complexos. Contudo, como asseveraram os Ministros na Exposição de Motivos, “*o aparato oficial de supervisão não acompanhou essa evolução, carecendo de um fortalecimento institucional, indispensável para um regime de previdência pautado em regras de longo prazo*”.

Sabe-se que as entidades fechadas de previdência complementar desenvolvem atividades vinculadas a poupança dos trabalhadores e com perfil

de longo prazo. Por isso mesmo, requer-se um ambiente de previsibilidade, de estabilidade de regras e de comportamento, e de especialização em sua gestão.

Ora, a necessidade da ação regulatória e fiscalizadora a ser exercida nesse setor, pelo Estado, é fato reconhecido pela dimensão, evolução e complexidade do sistema de previdência complementar. A expansão do setor revelou-se, na verdade, fenômeno observado nas economias capitalistas desenvolvidas e em desenvolvimento, porquanto possibilita a complementação dos proventos e benefícios de aposentadoria do trabalhador e, ao mesmo, constitui poupança interna, estável e de longo prazo, necessária ao financiamento do desenvolvimento econômico e social do País.

Destaquemos, a propósito, alguns dados sobre o perfil desse importante setor no Brasil, conforme dados contidos no Relatório da Secretaria de Previdência Complementar, de 2008, disposto na rede mundial de computadores.

O Brasil possui o oitavo sistema de previdência complementar do mundo, em termos absolutos, com 372 entidades fechadas de previdência complementar, que operam 1.037 planos de benefícios previdenciários, 2.491 patrocinadores, 2,42 milhões de participantes e assistidos, que administram R\$ 442 bilhões de ativos totais, distribuídos em três modalidades de planos de benefícios: o plano de benefício definido, de contribuição definida e de contribuição variável/misto. Essa cifra corresponde a 17% do Produto Interno Bruto, com investimentos distribuídos em quatro macro-segmentos, sendo 66% em títulos de renda fixa, sejam em títulos públicos ou papéis privados, e 28% em títulos de renda variável.

Ademais, com a experiência acumulada sobre previdência complementar no Brasil, nos últimos trinta anos, e a perspectiva de retomada do crescimento econômico, novas empresas e associações deverão criar planos de previdência complementar. Tudo isso reforça o mérito do projeto, no sentido de dotar o Estado de maior capacidade de atuação em suas atividades regulatórias e fiscalizatórias no setor.

É obvio que a magnitude e complexidade do sistema exigem a adoção de regras prudenciais, tempestivas e eficazes sobre a destinação de superávits e equacionamento de déficits dos planos no âmbito dos fundos, de

sorte a garantir a sua liquidez e saúde econômico-financeira, assim como maior visibilidade e transparência nas operações dos fundos.

Com efeito, requer-se dotar o Estado igualmente de condições estruturais – institucionais e de pessoal - para desempenhar com agilidade e eficiência as suas funções, protegendo todos os envolvidos no sistema de formação e de gestão de poupança de longo prazo que o caracteriza. O alcance da proteção, decorrente da atividade regulatória e fiscalizatória oficial, além do interesse dos participantes e assistidos, deve também compreender a promoção do respeito aos patrocinadores e instituidores, o fortalecimento e a segurança da poupança nacional.

Por essas razões, propõe-se a autarquia, com diretoria colegiada, a supervisão do conselho nacional, a instância recursal, bem como a ouvidoria e o quadro de especialistas estáveis e selecionados por concurso público.

d) sobre o impacto orçamentário

Do ponto de vista das despesas, estimou-se, conforme a Exposição de Motivos, o impacto orçamentário dos cargos em comissão em R\$ 7,676 milhões anuais; quanto ao impacto do redimensionamento de tabelas de remuneração de 34 cargos efetivos de servidores do Ministério da Previdência Social em exercício na Secretaria de Previdência Complementar em 31 de dezembro de 2007, a despesa estimada é de R\$ 3,028 milhões em 2009, R\$ 3,521 milhões em 2010 e R\$ 3,7889 milhões em 2011. Asseveraram os Ministros que esse impacto é compatível com as dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual, com os demais dispositivos da legislação orçamentária e de responsabilidade fiscal.

Todavia, com a extinção da criação dos 34 cargos em comissão na Susep e a transferência de DAS existentes na Secretaria de Previdência Complementar para a PREVIC, nos termos propostos pela Câmara dos Deputados, o impacto orçamentário, inicialmente previsto, será substancialmente reduzido. Por outro lado, cabe enfatizar que “a criação dos cargos efetivos previstos no projeto não ocasionará impacto orçamentário imediato, que apenas se efetivará na medida em que houver o seu provimento, após a realização dos correspondentes concursos públicos”, conforme justificaram os Ministros na citada Exposição de Motivos. Quando providos

os cargos, estima-se que impacto orçamentário anual será da ordem de R\$28,882 milhões.

Quanto às receitas da autarquia, além das dotações consignadas no orçamento geral da União, de recursos provenientes de convênios e de multas, o projeto prevê a instituição da Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar (TAFIC), cujo fato gerador é o exercício do poder de polícia atribuído à PREVIC e a base de cálculo é definida conforme o valor, em reais, dos recursos garantidores por plano de benefícios (VRG) administrado pelas entidades fechadas de previdência complementar, conforme anexo V do Projeto. Assim, para VRG de até R\$ 5 milhões, a TAFIC quadrimestral será de R\$ 15,00, e mediante relação direta com faixas crescentes de VRG, atingirá o valor máximo de R\$ 2,25 milhões para as entidades com VRG acima de R\$ 60 bilhões.

Com efeito, os contribuintes serão, formalmente, as entidades fechadas de previdência complementar, sendo que a TAFIC será recolhida ao Tesouro Nacional, em conta vinculada à PREVIC. Os recursos, por outro lado, serão destinados ao custeio das atividades de fiscalização e supervisão a serem desenvolvidas pela autarquia que se propõe criar.

e) sobre as modificações introduzidas no Projeto pela Câmara dos Deputados

As modificações introduzidas no projeto pela Câmara dos Deputados aprimoraram, de fato, as propostas originais, porquanto o prazo de recolhimento da TAFIC passa de trimestral para quadrimestral; a publicação das decisões e votos da Câmara recursal torna-se obrigatória; a presidência dessa Câmara fica reservada aos servidores ocupantes de cargos efetivos no Ministério da Previdência Social ou em entidades a ele vinculadas, e o prazo limite para enquadramento automático de servidor efetivo do Ministério da Previdência Social em exercício na Secretaria de Previdência Complementar no Plano de Carreira e Cargos da PREVIC é estendido até 31 de março de 2008. Por fim, e digno de destaque, a Câmara decidiu pela extinção da proposta de criação de 34 cargos DAS na Susep, assim como pela transferência de cargos DAS existentes na Secretaria de Previdência Complementar para a PREVIC.

f) sobre as emendas apresentadas

Foram apresentadas cinco emendas ao Projeto, de autoria do Senador HERÁCLITO FORTES.

A Emenda nº 1, que dá nova redação ao art. 4º, é justificada pelo fato de que a natureza da PREVIC requer que seus dirigentes sejam sabatinados, tal como acontece com as agências reguladoras, a Comissão de Valores Mobiliários e o Banco Central. Além disso, insere-se parágrafo único com a intenção de desestimular indicações de cunho político-partidário em detrimento da capacidade técnico-administrativa.

A Emenda nº 2 acrescenta § 2º ao art. 6º da proposição. O autor apresenta o argumento de que o dispositivo que estabelece a quarentena pode ser melhorado no sentido de restringir a atuação do ex-dirigente na retomada de sua vida profissional, tendo em vista a existência de informações sigilosas, estratégicas, que somente são acessadas pelo profissional quando assume a função de direção de órgão público.

A Emenda nº 3 acrescenta parágrafo único ao art. 9º do PLC nº 136, de 2009. No caso desta proposta de modificação, o autor argumenta que o Poder Legislativo deve ter controle mais efetivo sobre as atividades da PREVIC e do Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPIC), além do já previsto pelos órgãos do Poder Executivo.

A Emenda nº 4 insere vários parágrafos no art. 16. Trata-se de dispositivos que procuram disciplinar a atuação do órgão regulador, bem como estabelecer alguns requisitos para seus integrantes. Em primeiro lugar, busca estender o requisito da formação completa também aos membros do referido órgão colegiado, tal como a proposição prevê para os membros da Câmara de Recursos. Pretende-se conferir o mesmo tratamento que também é dado a órgãos colegiados das agências reguladoras, do Banco Central e da CVM.

As outras modificações do art. 16, segundo o autor, melhoram a publicidade das decisões, aumentam a transparência e facilitam o controle social.

Finalmente, a Emenda nº 5 propõe alterar a data de referência para aproveitamento de funcionários em exercício na Secretaria de Previdência Complementar de 31 de março de 2008 para 31 de março de 2009. O autor argumenta que, em razão do tempo decorrido da apresentação do Projeto de Lei até sua apreciação nesta Casa, o prazo deve ser alterado para

permitir maior aproveitamento dos funcionários que entraram em exercício na Secretaria de Previdência Complementar após essa data.

Entendemos que a Emenda nº 1 conflita com a decisão tomada pelo Poder Executivo no sentido de que os cargos de Diretor da PREVIC sejam de livre nomeação e exoneração, sendo este também o entendimento da Câmara dos Deputados. As sabatinas no Senado Federal apenas fariam algum sentido se o estilo de governança da PREVIC previsse mandato fixo para os Diretores.

Com relação à vedação da nomeação de diretores que tenham exercido atividades político-partidárias nos seis meses anteriores à sua nomeação, é preciso ressaltar que a Constituição Federal confere *status* diferenciado aos direitos políticos, inserindo-os dentro dos Direitos e Garantias Fundamentais. Deve-se ressaltar que todas as vedações relacionadas a atividades político-partidárias encontram-se previstas no texto constitucional, como, por exemplo, em relação ao exercício de tais atividades por juízes (art. 95, inciso III). Portanto, entendemos que lei ordinária não pode dispor sobre tal matéria, em especial limitando o exercício de direitos políticos.

Relativamente à Emenda nº 2, julgo-a desnecessária, uma vez que, do ponto de vista jurídico, a vedação ao uso de informações privilegiadas já se encontra inserida dentro do princípio da moralidade, o que torna desnecessário o disciplinamento da matéria nesta proposição.

Quanto à Emenda nº 3, a Constituição Federal, no âmbito do sistema de freios e contrapesos, indica quais são os mecanismos à disposição do Congresso Nacional para a fiscalização dos atos do Poder Executivo, tais como o instituto do requerimento de informações previsto no art. 50, § 2º. Assim, a inserção de novo mecanismo de controle, em lei ordinária, pode configurar uma ofensa ao princípio da separação dos Poderes.

A Emenda nº 4 traz vários tópicos. Primeiramente, tenta disciplinar práticas já regulamentadas. Nesse sentido, deve-se observar que a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, especificamente nos arts. 32 a 34, disciplina a participação de particulares para subsidiar a tomada de decisão de órgãos públicos, em especial por meio de audiência pública. Ademais, o Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, dispõe sobre consultas públicas, que, aliás, estão no âmbito das ações do Governo Federal, no que concerne ao programa de ação “Governo Eletrônico”.

Não obstante, é importante destacar que hoje o colegiado do Conselho de Gestão da Previdência já apresenta, na sua página da rede mundial de computadores, a exposição de motivos de minutas de regulamentações. Há que se observar, além disso, que faz parte da prática do órgão supervisor, a colocação de minutas em audiência pública. Podemos citar a última ocorrida, em 22 de julho de 2009, que validou e consolidou as regras sobre despesas administrativas, onde estiveram presentes mais de 100 integrantes de 35 fundos de pensão, representantes dos patrocinadores, dos instituidores, de várias associações representativas do segmento, dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e entidades sindicais.

Ainda com relação à Emenda nº 4, no que se refere ao detalhamento dos requisitos para a composição do CNPC e da Câmara de Recursos, entendemos que este tema pode ser perfeitamente disciplinado por meio de Decreto, conferindo-se ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa constitucional de dispor sobre a organização e funcionamento dos órgãos públicos, nos termos do art. 84, inciso V, alínea “a” da Constituição Federal. Cabe à lei ordinária apenas indicar os requisitos gerais, nos termos da proposta encaminhada pelo Poder Executivo.

A Emenda nº 5, relativa à extensão do prazo de aproveitamento de servidores em exercício na Secretaria de Previdência Complementar, provocará impactos financeiros significativos. Para arcar com essa modificação, haveria a necessidade de elevar a taxa de fiscalização, a TAFIC, implicando, assim, elevação de custos para os fundos de pensão e, conseqüentemente, para seus participantes.

g) considerações finais

O projeto sob exame atende a exigência contida na Lei Complementar nº 109, de 2001, e está inserido, inquestionavelmente, em um processo de mudanças sobre a questão previdenciária no Brasil. Os fundos de pensão foram regulados, inicialmente, em 1977. Em 1998, fez-se uma reforma previdenciária no âmbito do setor público; em 2001, editou-se a lei complementar nº 109, regulando o regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma e, em 2004, nova reforma do regime de previdência do setor público. Com efeito, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional a proposta que estrutura a previdência complementar dos servidores públicos, modalidade que, também, será submetida à supervisão e fiscalização da autarquia objeto do projeto em exame.

A expansão e complexidade do sistema de previdência complementar requer, inexoravelmente, a atuação supervisora e fiscalizadora por parte do Estado. Afinal, trata-se de fiscalizar entidades privadas que, embora atuem sem fins lucrativos, mantém vínculo com recursos de longo prazo dos trabalhadores e dos patrocinadores dos fundos de pensão.

Assim, conclui-se que o reforço institucional ora proposto, sob a forma de autarquia especial, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, é condizente com as inegáveis necessidades de controle eficiente do sistema de previdência complementar.

III- VOTO

Ante o exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 136, de 2009, e pela rejeição das emendas apresentadas.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator