

PARECER N° , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 136, de 2009 (Projeto de Lei nº 3.962, de 2008, na origem), 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*

RELATOR: Senador

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 136, de 2009 (Projeto de Lei nº 3.962, de 2008, na origem), 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.*

O projeto, com a redação aprovada pela Câmara dos Deputados, é constituído por 62 artigos, agrupados em 11 capítulos. Conta também com 5 anexos.

O **Capítulo I** (art. 1º) cuida da criação da Previc, qualificando-a como autarquia de natureza especial, vinculada ao Ministério da Previdência Social, com autonomia administrativa e financeira, patrimônio próprio, sede e foro no Distrito Federal e atuação nacional, como entidade

fiscalizadora e supervisora das atividades das entidades fechadas de previdência complementar, além de executora das políticas para esse regime de previdência.

O **Capítulo II** (art. 2º) trata das competências da autarquia, entre as quais se destacam: a fiscalização das atividades das entidades fechadas de previdência complementar; a apuração e o julgamento de infrações, bem como a aplicação de penalidades na área de sua competência; a expedição de instruções e o estabelecimento de procedimentos para a aplicação das normas relativas à sua área de atuação; a autorização para diversos atos relativos às entidades fechadas de previdência complementar, tais como os de sua constituição e de reorganização societária, os de transferência de patrocínio, de grupos de participantes e de planos de benefícios, a celebração de convênios e termos de adesão por patrocinadores e instituidores, bem como a sua retirada; a decretação de intervenção e liquidação extrajudicial das referidas entidades; a nomeação de administrador especial de plano de benefícios e de interventor ou liquidante de tais entidades; a mediação, a conciliação e a resolução de litígios entre as entidades de previdência complementar, bem assim entre elas e seus participantes, assistidos, patrocinadores ou instituidores. O capítulo identifica, ainda, as competências administrativas da Previc (art. 2º, § 3º).

O **Capítulo III** (art. 3º) define a estrutura básica da Previc, formada pelos seguintes órgãos: Diretoria, Procuradoria Federal, Coordenações-Gerais, Ouvidoria e Corregedoria.

O **Capítulo IV** (arts. 4º a 7º) veicula as normas de organização, atribuições e funcionamento da Diretoria, órgão de estrutura colegiada, composto por um Diretor Superintendente e 4 Diretores, indicados pelo Ministro de Estado da Previdência Social e nomeados pelo Presidente da República, dentre pessoas de ilibada reputação e notória competência.

Relativamente aos membros da Diretoria, são estabelecidas proibições (arts. 5º e 6º): (i) de exercício de qualquer outra atividade profissional, sindical ou político-partidária (excetuado o magistério em horário compatível); e (ii) de prestação de serviço ou exercício de atividade no setor fiscalizado pela Previc, nos 4 meses que se seguirem a sua saída do cargo.

Dentre as atribuições previstas para a Diretoria (art. 7º), destacam-se as de apresentar propostas e oferecer informações ao Ministério supervisor para a formulação de políticas e a regulação do regime de previdência complementar, de aprovar os critérios e as diretrizes do programa anual de fiscalização levado a cabo pela autarquia e de proferir decisão nos processos administrativos, iniciados por lavratura de auto de infração ou instauração de inquérito, com o objetivo de apurar responsabilidades de pessoas físicas e jurídicas sujeitas à sua fiscalização.

O **Capítulo V** (arts. 8º e 9º) trata das metas de gestão da Previc, fixadas em acordo celebrado entre o Ministro de Estado da Previdência Social e a Diretoria da autarquia, como instrumento de acompanhamento de sua atuação administrativa e avaliação de seu desempenho. Cada período de avaliação deverá ser de no mínimo um ano e a comissão de acompanhamento do cumprimento das metas será constituída por representantes do Ministério supervisor, da Casa Civil e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O **Capítulo VI** (arts. 10 e 11) cuida dos bens e receitas da Previc, estas últimas compostas principalmente por dotações orçamentárias, recursos de convênios e contratos e pelo produto da arrecadação da Taxa de Fiscalização e Controle (Tafic) e das multas aplicadas pela autarquia.

O **Capítulo VII** (art. 12) disciplina a Tafic, taxa cujo fato gerador será o exercício de poder de polícia pela Previc e terá como contribuintes as entidades fechadas de previdência complementar. A Tafic será paga quadrimestralmente e seus valores encontram-se descritos no Anexo V do projeto de lei.

O **Capítulo VIII** (art. 13 a 16) cria dois órgãos colegiados na estrutura do Ministério da Previdência Social: o Conselho Nacional de Previdência Complementar e a Câmara de Recursos da Previdência Complementar. O primeiro substituirá o Conselho de Gestão da Previdência Complementar, será presidido pelo Ministro de Estado da Previdência Social e terá a função de órgão regulador do regime de previdência complementar, compondo-se de 8 integrantes com mandato de 2 anos, sendo 5 indicados pelo poder público, um pelas entidades fechadas de previdência complementar, um pelos patrocinadores e instituidores e o último pelos participantes e assistidos.

De seu turno, a Câmara de Recursos da Previdência Complementar constituirá instância recursal e de julgamento das decisões

da Previc nos processos administrativos iniciados por lavratura de auto de infração ou instauração de inquérito, bem como nos de impugnação de lançamentos tributários relativos à Tatic. Compôr-se-á de 7 membros, 4 dos quais serão escolhidos entre servidores federais ocupantes de cargo efetivo, em exercício no Ministério da Previdência Social ou entidades a ele vinculadas, e os outros 3 indicados pelos mesmos setores não-estatais representados no Conselho Nacional de Previdência Complementar. A Câmara será presidida por um dos quatro servidores federais que a integrarão, e todos os seus membros deverão ter formação superior completa e experiência comprovada em matéria jurídica, gerencial, financeira, contábil, atuarial, de fiscalização ou de auditoria, que mantenha estreita relação com o segmento de previdência complementar.

O **Capítulo IX** (arts. 17 a 52) trata do quadro de pessoal e dos servidores da Previc. Cria o Plano de Carreiras e Cargos da Previc (PCCPREVIC), composto pelas carreiras de Especialista em Previdência Complementar, de Analista Administrativo, de Técnico Administrativo e pelos demais cargos de provimento efetivo de nível superior, intermediário e auxiliar, cujos titulares se encontravam em exercício na Secretaria de Previdência Complementar em 31 de março de 2008 (arts. 17 e 18).

O Capítulo estabelece regras para o ingresso nesses cargos, para a progressão funcional e para a promoção nas carreiras (arts. 19 a 22), além de regular a sua remuneração (arts. 23 a 40), que será composta por vencimento básico e por uma gratificação de desempenho, devida somente quando o servidor se encontrar desenvolvendo atividades na Previc (salvo as exceções previstas no art. 35 do projeto). Ainda no tocante à gratificação, 80% do total de pontos obteníveis para fins de avaliação referir-se-ão ao desempenho institucional e os outros 20% ao individual. Os servidores cujo desempenho individual for inferior à metade do total alcançável deverão se submeter a processo de capacitação ou de análise da adequação funcional. A estrutura das carreiras, as tabelas de correlação dos cargos e os valores das parcelas que compõem a sua remuneração encontram-se especificados nos Anexos I a IV do projeto.

Além dos deveres e vedações aplicáveis aos servidores públicos federais em geral, o projeto prevê, relativamente aos servidores em exercício na Previc (art. 48): (i) a obrigação de manter sigilo quanto às operações da entidade fechada de previdência complementar e às informações pessoais de participantes e assistidos, de que tiverem conhecimento em razão do cargo ou função, cuja inobservância consistirá em falta grave punível com demissão ou cassação de aposentadoria ou de disponibilidade; (ii) as vedações de prestar serviços a entidades fechadas de

previdência complementar, exceto por designação da própria Previc, de firmar ou manter contrato com tais entidades, exceto na condição de participante ou assistido de plano de benefícios, e de exercer suas atribuições em processo administrativo no qual seja parte ou interessado, ou no qual tenha atuado como representante das partes parente seu até o segundo grau, cônjuge ou companheiro, bem como nas demais hipóteses da legislação. O descumprimento de tais vedações ensejará punição variável entre advertência e demissão ou cassação de aposentadoria ou de disponibilidade, conforme a gravidade do caso.

O Capítulo IX contém, ainda, disposições prevendo (arts. 50 a 52): (i) a criação, no quadro de pessoal da Previc, de 100 cargos de Especialista em Previdência Complementar, 50 cargos de Analista Administrativo e 50 cargos de Técnico Administrativo; (ii) a criação de 40 cargos de Procurador Federal, para atendimento das necessidades da Previc; (iii) a criação, no âmbito do Poder Executivo e para a estruturação da Previc, de 1 cargo em comissão DAS-6, 1 cargo DAS-5, 14 cargos DAS-4, 38 cargos DAS-3, 29 cargos DAS-2 e 13 cargos DAS-1; (iv) a transferência, para a Previc, de cargos em comissão hoje existentes na Secretaria de Previdência Complementar, sendo 4 DAS-5, 13 DAS-4, 2 DAS-3 e 14 DAS-1; (v) a extinção de 2 cargos DAS-4, 4 cargos DAS-3, 3 cargos DAS-2 e 6 cargos DAS-1, hoje existentes na estrutura da Secretaria de Previdência Complementar.

O **Capítulo X** (arts. 53 a 59) cuida das disposições gerais, dispondo, entre outras matérias, sobre: (i) a transferência, para a Previc, dos acervos técnico e patrimonial, obrigações e direitos do Ministério da Previdência Social relativos às atividades atribuídas à autarquia; (ii) a redistribuição, para a Previc, dos cargos efetivos existentes na Secretaria de Previdência Complementar em 31 de março de 2008; (iii) a sucessão da União pela Previc, nas ações em curso envolvendo matéria de competência da autarquia.

Por fim, o **Capítulo XI** (arts. 60 a 62), além de veicular a cláusula de vigência da lei, promove alterações na Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, que dispõe sobre a Administração Tributária Federal, e na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a estrutura do Poder Executivo Federal, para adaptá-las às inovações do projeto.

Na Exposição de Motivos Interministerial nº 00090/2008/MP/MPS/AGU, é assinalado que a Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, disciplinadora do funcionamento dos fundos de pensão, prevê, em seu art. 5º, a edição de uma lei ordinária específica para

tratar dos órgãos incumbidos da normatização, coordenação, supervisão, fiscalização e controle das atividades das entidades de previdência privada complementar. Ademais, é afirmado que, se de um lado os mecanismos de gestão de tais entidades se aprimoraram e se tornaram mais complexos, de outro 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*. A remodelagem da atual estrutura institucional é, de acordo com a Exposição de Motivos, essencial para *permitir a proteção plena dos interesses dos participantes e assistidos, a promoção do respeito aos patrocinadores e instituidores e o fortalecimento da poupança nacional*. Para tanto, os órgãos reguladores e fiscalizadores devem contar com *quadros estáveis, especializados e capazes de transcender os diversos governos e concepções que se sucedem num regime democrático*.

Na Câmara dos Deputados, a proposição foi examinada pela Comissão de Seguridade Social e Família, recebendo também pareceres em Plenário, em substituição às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público, de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania. Foi aprovada na forma de substitutivo, que promoveu alterações nos seguintes dispositivos do projeto original: art. 12, § 2º; art. 15, *caput*; art. 16, § 1º; art. 41; art. 52; e art. 54.

No Senado Federal, antes de seu exame por este colegiado, a proposição recebeu pareceres favoráveis da Comissão de Assuntos Econômicos e da Comissão de Assuntos Sociais.

Não foram apresentadas emendas ao projeto nesta Comissão.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, I e II, *f*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas, bem como sobre o mérito de matérias de competência da União, especialmente sobre órgãos do serviço público federal.

O objeto da proposição insere-se na competência legislativa privativa da União. Com efeito, embora a competência para legislar sobre previdência social seja concorrente, a teor do art. 24, XII, da Lei Maior, a fiscalização das atividades de previdência privada é atribuída pelo art. 21, VIII, da mesma Carta à União. Ademais, seu art. 202 é bastante claro ao

remeter a lei complementar federal a disciplina do regime de previdência privada, de natureza complementar ao regime geral. Em atendimento a esse preceito constitucional, foi editada a Lei Complementar nº 109, de 2001. Ora, se está a cargo da União fiscalizar as atividades de previdência privada, deve-se concluir que a estrutura, a organização e as atribuições do órgão fiscalizador constituem matéria de lei ordinária federal, como o indica o art. 5º da própria Lei Complementar mencionada. Impende consignar, outrossim, que somente por lei específica se pode dar a criação de autarquia, nos termos do art. 37, XIX, da Carta Magna.

Ainda com respeito à constitucionalidade formal do projeto, cabe aduzir que, em razão do estatuído no art. 61, § 1º, II, *e*, da Constituição, leis que disponham sobre a criação de órgãos do Poder Executivo ou entes da administração indireta vinculados a esse Poder devem originar-se de proposição de autoria do Presidente da República, regra que foi observada no presente caso.

No tocante à constitucionalidade material, não identificamos no projeto afronta a qualquer dispositivo da Constituição.

Quanto ao mérito, concordamos com a manifestação das comissões que já examinaram o PLC nº 136, de 2009, no sentido de sua aprovação, pelas razões a seguir indicadas.

Conforme informado na Exposição de Motivos que acompanha a proposição, o Brasil conta hoje com mais de 2,5 milhões de participantes de planos de previdência complementar, que se valem dos serviços de 369 entidades fechadas de previdência. O patrimônio administrado por tais entidades supera os 456 bilhões de reais, cerca de 17% do Produto Interno Bruto brasileiro.

Em face da relevância social e econômica do setor, a Constituição incumbiu o Poder Público, mais especificamente as autoridades federais, de fiscalizar as operações de previdência complementar. Para que essa fiscalização seja realizada a contento, revela-se imprescindível a existência de um órgão ou ente público especializado, com estrutura bem definida e estável, quadro de servidores capacitados e recursos materiais próprios.

Atualmente, tal regulação e fiscalização encontra-se sob a responsabilidade da Secretaria de Previdência Complementar (SPC), órgão do Ministério da Previdência Social. Segundo informações do Relatório de

Atividades dessa Secretaria referente ao exercício de 2008, a SPC conta com 210 profissionais, somados servidores federais de 8 diferentes carreiras, colaboradores externos e profissionais terceirizados. Considerando-se as responsabilidades e atribuições da Secretaria, é patente a insuficiência de quadros. Ademais, a SPC não conta com uma carreira específica, o que prejudica sobremaneira o órgão.

Para o exercício das funções de fiscalização das atividades de previdência complementar, o projeto em análise opta – acertadamente, a nosso ver – pela criação de um ente da administração indireta, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Previc, autarquia de natureza especial, dotada de autonomia administrativa e financeira, além de patrimônio próprio, supervisionada pelo Ministério da Previdência Social. Além disso, cria três novas carreiras destinadas a compor o quadro de pessoal da autarquia: a de Especialista em Previdência Complementar, com 100 cargos; a de Analista Administrativo, com 50 cargos; e a de Técnico Administrativo, com 50 cargos. Para o assessoramento jurídico da entidade, o projeto cria 40 cargos de Procurador Federal. Por alteração da Lei nº 11.457, de 2007, autoriza o Poder Executivo a fixar o exercício de até 385 Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil no Ministério da Previdência Social ou na Previc, para o desempenho das funções que lhe são privativas. Por fim, redistribui para a autarquia os cargos efetivos da SPC.

No tocante à autonomia financeira da entidade, merece destaque a criação da Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar, que terá como contribuintes as entidades fiscalizadas pela Previc e que constituirá uma das fontes de receita da autarquia.

A exemplo do que ocorre com as agências reguladoras, o modelo adotado na proposição é o de criação de um ente da administração indireta para desempenhar as funções de fiscalização do setor regulado. Sua autonomia administrativa e financeira lhe proporcionará mais condições de exercer com agilidade e eficiência suas funções. Seguindo o mesmo espírito que animou a elaboração do Projeto de Lei nº 3.337, de 2004, em tramitação na Câmara dos Deputados, segundo o qual o planejamento e a formulação de políticas públicas setoriais deve ser tarefa dos Ministérios, a proposição mantém tais atribuições do Ministério da Previdência Social no tocante à previdência complementar, incumbindo a Previc de fiscalizar e supervisionar as atividades dos fundos de pensão, bem como de executar as políticas definidas pelo Ministério.

Em resumo, à luz da situação descrita e dos pontos do projeto acima destacados, acreditamos que ele oferece uma solução adequada para o descompasso hoje existente entre um setor de previdência complementar cada vez maior e mais complexo e uma estrutura institucional dos órgãos de fiscalização incapaz de fazer face a essas transformações.

III – VOTO

Ante o exposto votamos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 136, de 2009, nos termos do art. 133, I, do RISF.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator