

PARECER N° , DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS,
sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 380-
Complementar, de 2014, da Senadora Ana Amélia,
que altera a *Lei Complementar nº 109, de 29 de
maio de 2001, que dispõe sobre o Regime de
Previdência Complementar e dá outras
providências.*

RELATOR: Senador **VICENTINHO ALVES**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 380-Complementar, de 2014, que altera a Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, que dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências, é da autoria da Senadora Ana Amélia.

A proposição insere ajustes na Lei Complementar nº 109, de 2001, e alguns aperfeiçoamentos em seus dispositivos, de maneira a não comprometer os avanços até aqui conquistados e, ao mesmo tempo, garantir o adequado desenvolvimento deste importante setor social e econômico.

Segundo a autora, passados mais de treze anos da aprovação da Lei Complementar nº 109, de 2001, observa-se que o setor de previdência complementar dos órgãos e empresas vinculadas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conseguiu avançar e se institucionalizar de maneira inegável.

Contudo, a partir da experiência já acumulada, é necessário avançar no arcabouço legislativo com vistas a assegurar a todas as partes envolvidas maior segurança, transparência e governança eficiente dos fundos de pensão.

Nesse mister, propõe-se alterar os arts. 7º, 15, 17, 18, 20, 21, 22, 24, 25, 33, 35, 64 e 68 da Lei Complementar nº 109, de 2001.

Além disso, introduzem-se os arts. 35-A, 35-B e 35-C, que versam sobre a governança das entidades de previdência complementar.

A proposição foi distribuída à Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

Até a presente data, não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Nos termos art. 100, I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAS oferecer parecer de mérito sobre o presente projeto de lei complementar.

Nos termos do art. 24, XII e 202, §1º da Constituição Federal, compete à União legislar sobre o regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, que será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

Além disso, por não se tratar de matéria cuja iniciativa seja privativa do Presidente da República, do Procurador-Geral da República e dos Tribunais Superiores, aos parlamentares é facultado iniciar o processo legislativo sobre o tema, nos termos do art. 48 da Carta Magna.

Note-se, ainda, que a proposição está em conformidade com as regras estabelecidas na Lei Complementar nº 95, de 2008, especialmente no que se refere ao art. 12, III.

No mérito, aperfeiçoa-se o art. 7º da Lei Complementar nº 109, de 2001, para se introduzir no seu *caput* que os planos de benefícios atenderão a padrões mínimos fixados por esta **lei** e pelo órgão regulador e fiscalizador, com o objetivo de assegurar transparência, solvência, liquidez e equilíbrio econômico-financeiro e atuarial.

Objetiva-se com a alteração o respeito aos ditames da lei complementar, e não apenas das normas editadas pelo órgão regulador.

A redação do parágrafo único deste artigo, agora renumerado para parágrafo primeiro, também é alterada para que o órgão regulador e fiscalizador assegure o cumprimento dos padrões mínimos de que trata o *caput* do art. 7º, por meio de supervisão direta e indireta nas entidades fechadas de previdência complementar, bem como quaisquer outras ações de política públicas de caráter regulatório.

A simples normatização dos planos e sua fiscalização, previstas originalmente na Lei Complementar nº 109, de 2001, não atendem mais à necessária supervisão que o órgão regulador deve exercer.

Já o § 2º, que é acrescentado ao art. 7º, prevê que, ao editar normas para fins de atendimento aos padrões mínimos com o objetivo de normatizar planos de benefícios, o órgão regulador e fiscalizador sempre assegurará o ato jurídico perfeito, conforme art. 17 desta lei.

Vários dispositivos da atual legislação ferem tais princípios. Além disso, a proposta torna obrigatória a anuência das partes envolvidas antes da apresentação de qualquer proposta formal de alteração dos planos de benefício. Essa medida visa a prevenir ações de grande repercussão na vida dos trabalhadores sem que haja negociação prévia.

A nova redação atribuída ao parágrafo único do art. 15 vai na mesma direção, ao estabelecer que o direito acumulado corresponde às reservas constituídas pelo participante ou à reserva matemática, o que lhe for mais favorável, e não se confunde com o direito adquirido.

Na opinião de Allan Luiz Oliveira Barros¹, no artigo *O direito adquirido e o direito acumulado na previdência complementar*, podemos melhor entender os conceitos:

“As normas jurídicas da previdência complementar tem seguido a regra da irretroatividade. Somente em relação às situações jurídicas ainda não consolidadas, quando não preenchidos todos os requisitos para o exercício do direito, é que seria admitida a incidência da nova norma jurídica, já que nestas situações os segurados e os beneficiários apenas teriam *expectativa de direito* ao gozo do benefício, não integrando ainda o benefício seu patrimônio jurídico.

Essas normas não produziriam efeitos sobre o direito subjetivo do segurado quando editadas após satisfeitos os requisitos para o recebimento do benefício, mesmo que o segurado não tenha exercido, por qualquer motivo, o seu direito, deixando, por exemplo, de requerê-lo formalmente perante a entidade gestora.

Conforme dizer do próprio art. 17 da LC 109/2001, “as alterações processadas nos regulamentos dos planos aplicam-se a todos os participantes das entidades fechadas, a partir de sua aprovação pelo órgão regulador e fiscalizador, observado o direito acumulado de cada participante”.

Situação recorrente no âmbito da previdência complementar é a da edição pelo órgão regulador de atos normativos (Resoluções) que passam a produzir efeitos imediatamente sobre os contratos previdenciários em vigor, exigindo a alteração dos regulamentos dos planos de benefícios”.

Tal explicitação de conceitos jurídicos é importante para que se tenham a dimensão e o alcance das alterações normativas levadas a efeito no âmbito dos planos de benefícios de previdência complementar.

O art. 17 da Lei Complementar nº 109, de 2001, é modificado para melhor explicitar o alcance das alterações processadas nos regulamentos dos planos de benefícios, além de prever, com acréscimo de um novo parágrafo (§ 2º), que as entidades fechadas não poderão propor qualquer alteração na estrutura de plano de benefícios sem a anuência da patrocinadora e dos

participantes e assistidos, bem como das respectivas entidades que devidamente comprovem a representação de participantes ou assistidos.

No art. 18, processa-se a alteração do § 2º, para que observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, o cálculo das reservas técnicas atenda às peculiaridades de cada plano de benefícios, o que deverá estar expresso em nota técnica atuarial, de apresentação obrigatória e publicada juntamente com o balanço anual do plano, incluindo as hipóteses utilizadas, que deverão guardar relação com as características da massa e da atividade desenvolvida pelo patrocinador ou instituidor.

SF/17056.99062-53

Trata-se de introdução de nova garantia constituída pela divulgação das notas técnicas atuariais juntamente ao balanço anual dos planos. Atualmente, a publicação desse documento não é obrigatória e sua divulgação está longe de ser satisfatória. Trata-se de um documento importantíssimo, pois nele estão explicitados todos os procedimentos técnicos que embasam as definições e decisões acerca dos benefícios presentes e futuros pelos quais a entidade de previdência é responsável.

O § 2º do art. 20 é modificado para dispor que, na hipótese de revisão obrigatória do plano de benefícios da entidade em face da não utilização da reserva especial por três exercícios consecutivos, admitir-se-á:

I - a redução parcial de contribuições;

II - redução integral ou suspensão da cobrança de contribuições no montante equivalente a, pelo menos, três exercícios; ou

III - melhoria dos benefícios.

Além disso, o § 3º deste artigo também é modificado para prever que, se a revisão do plano de benefícios implicar redução de contribuições, deverá ser levada em consideração a proporção existente entre as contribuições dos patrocinadores e dos participantes, inclusive dos assistidos, que deverão ser materializadas por meio da aprovação de novas premissas atuariais, bem como, do plano de custeio.

O art. 21 trata dos possíveis déficits, e deixa claro que, quando suas causas apontarem para responsabilidade da patrocinadora, o equacionamento do problema deverá ser arcado exclusivamente por ela, não se admitindo a repartição, ou que seja o prejuízo imposto somente aos participantes e assistidos.

As demonstrações contábeis e as avaliações atuariais a que se refere o art. 22, além da agora introduzida consolidação das notas técnicas de cada plano de benefícios, deverão ser disponibilizadas nos respectivos sítios eletrônicos, garantindo-se também que os participantes e assistidos sejam informados e notificados sobre a data a partir da qual serão publicadas as demonstrações, avaliações e notas técnicas de que trata este artigo.

São modificações que asseguram transparência à gestão e possibilitam aos interessados o acompanhamento da real situação financeira dos respectivos planos.

A divulgação das informações pertinentes aos planos de benefícios aos participantes e assistidos dar-se-á uma vez ao ano, ou toda vez em que ocorrer qualquer alteração no plano, na forma, nos prazos e pelos meios estabelecidos pelo órgão regulador e fiscalizador. As informações requeridas formalmente por participante ou assistido para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal específico deverão ser atendidas pela entidade no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis contados da protocolização do requerimento, podendo tal prazo ser prorrogado uma única vez.

Não havia previsão de qualquer prazo, ficando participantes e assistidos dependentes da boa vontade das entidades. Agora a prestação de informações tem prazo definido e as entidades devem estar preparadas para prestar os esclarecimentos corretos aos interessados, conforme alterações introduzidas no art. 24.

No texto do projeto, art. 25, produziram-se ajustes que permitem dar mais garantias e preservação dos direitos de participantes e assistidos no caso de pedido de retirada de patrocinadora. O cumprimento total dos compromissos assumidos deverá ser comprovado junto ao órgão fiscalizador por meio de caução inidônea de garantia. Esse mecanismo deverá dar mais tranquilidade a todos que vivem essa situação dramática.

Um novo parágrafo (§ 3º) é acrescentado ao art. 33 para que, excetuado o disposto no inciso I deste artigo, fique vedada a autorização das hipóteses expressas neste artigo sem antes ouvir, no que couber, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Comissão de Valores Imobiliários (CVM).

Assim, nos casos de operações de fusão, cisão, incorporação ou qualquer outra forma de reorganização societária, relativas às entidades fechadas, bem como a retirada de patrocinadores e transferências de patrocínio, de grupo de participantes, de planos e de reservas entre entidades fechadas, deverão ser precedidas da oitiva do TCU e da CVM.

Alterações introduzidas no art. 35, mais o acréscimo dos arts. 35-A, 35-B e 35-C, dizem respeito à estrutura de governança das entidades fechadas de previdência.

A autora esclarece que as contribuições dos patrocinadores nunca superam as dos participantes; ao contrário, são paritárias. No entanto, os representantes dos patrocinadores têm mais poder no órgão máximo de decisão das entidades, pois detêm o voto de qualidade, que decide a seu favor as decisões, em caso de empate.

O projeto, neste quesito, dispõe que seja estabelecido um novo equilíbrio entre participantes e patrocinadores, por meio da rotatividade anual da presidência dos conselhos deliberativo e fiscal.

Outro aspecto que merece ajustes é o da estabilidade dos dirigentes e conselheiros. A legislação não esclarece qual a estabilidade que deve ser garantida ao conselheiro deliberativo e especifica em quais casos o conselheiro pode ser destituído de seu cargo.

A alteração proposta explicita que a estabilidade concedida refere-se ao mandato e ao emprego. Esta prerrogativa é necessária principalmente para os membros eleitos pelos participantes e assistidos, pois a garantia dar-lhes-á maior autonomia e liberdade de votar e defender os interesses dos participantes que os elegeram, principalmente quando a decisão tratar de matérias que podem não ter a concordância dos patrocinadores.

O projeto, no art. 35-A, também estabelece duas novas atribuições ao conselho deliberativo: a aprovação do orçamento anual e do balanço das entidades de previdência e a aprovação do plano de custeio, ou seja, das contribuições pessoais e patronais necessárias para a cobertura dos benefícios previstos no plano.

O plano de custeio, de periodicidade mínima anual, é matéria de extrema relevância tanto para o patrocinador como para os participantes, pois define o quanto cada um vai desembolsar para cobertura dos benefícios.

A relevância desta matéria recomenda que deva ser aprovada pelo órgão máximo de decisão da entidade. O orçamento anual e o balanço do exercício são peças elaboradas pela diretoria-executiva e as melhores práticas de governança corporativa recomendam que sejam aprovadas pela instância decisória superior, que é o conselho deliberativo.

Desta maneira, evita-se que a própria diretoria aprove as peças que ela mesma elabora. Ainda em relação ao processo decisório do conselho deliberativo, ocorre, por vezes, haver interesses conflitantes entre patrocinadores e participantes, como as alterações regulamentares, estatutárias e no plano de custeio.

São questões que envolvem a governança e o desenho dos planos. Dada a importância da matéria, propõe-se que as decisões devam ser tomadas, necessariamente, com o voto da maioria absoluta dos membros do conselho deliberativo, de tal maneira que nem os representantes dos patrocinadores nem os representantes dos participantes e assistidos decidam sozinhos sobre estes temas.

Relativamente ao sistema de controle interno das entidades de previdência, desde a edição da Lei Complementar nº 109, de 2001, os conselhos fiscais, segundo a própria autora, têm aprofundado seu papel, atividade fundamental para dar segurança aos participantes.

Nesse contexto é que se introduziu o art. 35-B, que determina a apresentação e a publicidade de todos os relatórios produzidos pelo conselho, de modo que todos os interessados tenham acesso às informações produzidas.

Atualmente, a lei exige que se defina o diretor responsável pela aplicação dos recursos, mas não exige a definição do responsável pela gestão do plano de benefícios. Assim, por serem atividades de equivalente relevância nas entidades, seus responsáveis também devem ser informados ao órgão regulador e fiscalizador.

O art. 64 é modificado para incluir o TCU dentre os órgãos que, uma vez constatada a existência de práticas irregulares ou indícios de crimes em entidades de previdência complementar, noticiarão ao Ministério Público esses fatos, enviando-lhe os documentos comprobatórios.

Por fim, altera-se a redação do § 1º do art. 68, para esclarecer que os benefícios serão considerados direito adquirido do participante, quando implementadas todas as condições estabelecidas para elegibilidade consignada no regulamento do respectivo plano do momento de sua adesão, observado o disposto no art. 17 desta Lei Complementar.

Desta forma, observadas as regras que orientam a alteração dos planos de benefícios, os participantes terão asseguradas as condições do plano contratado no momento de sua adesão como direito adquirido, exceto se aquiescerem com as alterações, na forma do art. 17, o que evita a imposição de alterações unilaterais.

Como podemos observar, o projeto que ora analisamos é de oportunidade ímpar, pois não há dúvida de que, do ponto de vista social, é a avaliação que nos compete fazer nesta Comissão; sendo, portanto, a matéria meritória.

Não é sem tempo, pois as denúncias de irregularidades na administração dos recursos financeiros por parte dos fundos de pensão têm ocupado o ambiente político do Congresso Nacional com pedidos para a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), tanto no Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados.

A previdência complementar é assunto sério, que envolve a expectativa de toda uma vida. Infelizmente, muitas vezes, por infundáveis motivos, mas também por má gestão e gestão temerária, retira-se do trabalhador a esperança de uma velhice confortável. O

participante fez a sua parte, aportou os recursos, mas ou a patrocinadora faliu, ou o fundo de pensão não foi fiscalizado, envolvendo-se em sérias irregularidades, comprometendo a segurança jurídica de um sistema que é de fundamental importância para o País. É, ao mesmo tempo, mecanismo de poupança interna e alavanca para financiamentos de longo prazo, que contribuem para o desenvolvimento econômico da nação e remuneram adequadamente os recursos dos fundos de pensão.

O Senado Federal, com a aprovação desta proposição, adota uma postura proativa, colocando o dedo na ferida e sugerindo correções, sem deixar de estar, ao mesmo tempo, vigilante no papel fiscalizador que lhe é assegurado constitucionalmente.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela aprovação do PLS nº 380, de 2014.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator


SF/17056.99062-53