

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 4.798, DE 2016

Altera os arts. 4º, 5º, 6º e 12, da Lei n. 12.154, de 23 de dezembro de 2009, para introduzir parâmetros adicionais de controle e de transparência nas atividades de supervisão e normatização das entidades fechadas de previdência complementar.

Autores: Deputados GOULART,
HERCULANO PASSOS E
ROGÉRIO ROSSO

Relator: Deputado MARCUS PESTANA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.798, de 2016, pretende introduzir parâmetros adicionais de controle e de transparência nas atividades de supervisão e fiscalização das entidades fechadas de previdência complementar (EFPC), mediante, dentre outros, alterações nos requisitos e procedimentos para a designação, a permanência e a desvinculação dos membros da Diretoria Colegiada da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc).

Em sua justificação, os nobres autores apontam que “o zelo, a ética, o profissionalismo, a eficiência e a transparência na administração dos planos de benefícios operados pelas entidades fechadas de previdência complementar”, também conhecidas como fundos de pensão, são fundamentais para a entrega dos direitos previstos nos regulamentos dos planos. Para tanto, pretendem o fortalecimento da ação do Estado, por meio da

fiscalização EFPC, atividade imprescindível para a proteção dos interesses dos participantes e assistidos. Nesse sentido, objetiva-se a instituição dos requisitos de curso superior completo e de experiência profissional ou acadêmica na área previdenciária por ao menos cinco anos para a ocupação de cargos da Diretoria Colegiada da Previc.

Outra mudança proposta é que os escolhidos pelo Presidente da República tenham que ser aprovados pelo Senado Federal, à semelhança do que já ocorre em relação a outros mandatários e ministros de tribunais superiores. Busca-se ainda a instituição de mandatos não coincidentes de quatro anos, os quais só poderiam ser perdidos em hipóteses restritas. Visa-se o estabelecimento de prazo de 30 dias para o Presidente da República indicar novo nome a partir do encerramento do mandato. Procura-se aumentar o prazo de quarentena após o término do mandato de quatro meses para um ano. Pretende-se a vedação da utilização de informações privilegiadas, obtidas em decorrência do cargo de Diretor-Superintendente ou Diretor. Por fim, o projeto visa retirar a Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar (Tafic) do orçamento geral da União, para destiná-la diretamente à Previc.

A proposição tramita em regime ordinário e foi distribuída para apreciação conclusiva, no mérito, pelas Comissões de Seguridade Social e Família e de Trabalho, de Administração e Serviço Público e, para apreciação dos aspectos técnicos, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

No prazo regimental, no âmbito desta Comissão de Seguridade Social e Família, não foram oferecidas emendas à proposição.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A proposição em exame possui mérito de grande relevância, qual seja, criar mecanismos que garantam maior independência e autonomia à Previc, autarquia responsável pela fiscalização e supervisão das entidades que

administram planos de previdência privada fechados, quais sejam, aqueles restritos a empregados de uma determinada empresa, grupo de empresas, servidores públicos ou membros de instituidores (art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009).

A previdência complementar fechada constitui uma importante política de proteção social adicional ao trabalhador brasileiro, em paralelo aos regimes obrigatórios, além de permitir a formação de poupança interna de longo prazo, imprescindível para o crescimento econômico¹. O setor abarca mais de 7 milhões de assistidos, designados e participantes ativos², vinculados a mais de 300 EFPC, com um ativo total de mais de R\$ 814 bilhões.³ Apenas no setor público, são 38 mil participantes na Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), que também abarca servidores do Legislativo federal⁴, e 7 mil na Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud).⁵ Dentre servidores dos Poderes Executivo e Legislativo federais que tomaram posse em 2016, 93% dos ingressantes no serviço público com remuneração superior ao teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) optaram por aderir ao Regime de Previdência Complementar (RPC).⁶ A grande adesão está diretamente relacionada à previsão constitucional existente desde 1998 de limitação do valor das aposentadorias e pensões no serviço público ao teto do RGPS, hoje em R\$ 5.531,31 (Constituição Federal, art. 40, § 14). No Executivo federal, o dispositivo apenas pôde ser aplicado após a implantação do RPC, com a promulgação do Decreto nº 7.808, de 20 de setembro de 2012, que regulamentou a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.

¹ Vide: <<http://www.previc.gov.br/a-previdencia-complementar-fechada/sobre-o-setor-1>>.

² Dados disponíveis em: <<http://www.previc.gov.br/sobre/dados-abertos/estatistica-de-beneficio-e-populacao-ebp>>.

³ Dados disponíveis em: <<http://www.previc.gov.br/central-de-conteudos/informe-estatistico/informes-de-2017/relatorio-previc-1o-trim2017.pdf/view>>.

⁴ Ato da Mesa da Câmara dos Deputados nº 74, de 2013, e Ato da Comissão Diretora do Senado Federal nº 02 de 2013. Normas disponíveis em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2013/atodamesa-74-31-janeiro-2013-775252-norma-actualizada-cd-mesa.html>>; <http://www.senado.gov.br/transparencia/SECRH/BASF/2013/03mar/bap5186_2.pdf>.

⁵ Dados disponíveis em: <http://www.funpresjud.com.br/wp-content/uploads/2017/06/RDEC_05_2017_v2.pdf>.

⁶ Dados disponíveis em: <https://www.funpresp.com.br/porta1/wp-content/uploads/2017/05/Relatorio-anual-2016_funpresp_para-o-site.pdf>. Acesso em: 25 de julho de 2017.

Para disciplinar a atuação das EPFC, a Lei nº 12.154/2009, oriunda de Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo, criou a Previc, uma autarquia especial, dotada de autonomia administrativa e financeira e patrimônio próprio, com vinculação ao antigo Ministério da Previdência Social, ou, mais recentemente, ao Ministério da Fazenda (art. 7º, parágrafo único, II, da Lei nº 13.341/2016). Dentre as atribuições conferidas a essa entidade, inclui-se a fiscalização das EFPC e a expedição de instruções e procedimentos para a aplicação das normas relativas à sua área de competência, considerando as diretrizes do Conselho Nacional de Previdência Complementar (art. 2º da Lei nº 12.154/2009). A Diretoria da Previc é composta por um Diretor-Superintendente e quatro Diretores, devendo ser “pessoas de ilibada reputação e de notória competência”, indicadas pelo Ministro da Fazenda e nomeados pelo Presidente da República sem restrição de tempo de exercício da função.

A proposta em exame pretende a instituição de mandatos não coincidentes de quatro anos, permitida uma única recondução, devendo os diretores serem escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal. Ademais, restam estabelecidas hipóteses restritas de exoneração, a saber, renúncia, condenação judicial transitada em julgado e destituição decorrente de processo administrativo disciplinar ou por infringência das vedações estabelecidas no art. 5º da proposta.

Inicialmente, cumpre registrar que a possibilidade de instituição de mandato e estabilidade para diretores da Previc já foi aventada em outras oportunidades, como no Relatório Final da CPI dos Fundos de Pensão⁷. Na ocasião, no entanto, a proposta não chegou a ser formulada, por se entender que o projeto versaria sobre servidores públicos da União, bem como regime jurídico, provimento de cargos e estabilidade destes, matérias de iniciativa privativa do Presidente da República, conforme disposto no art. 61, § 1º, da Constituição Federal. Por isso, a CPI limitou-se a recomendar ao Poder

⁷ Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1450119&filename=REL+1/2016+CPIFUNDO+%3D%3E+RCP+15/2015>.

Executivo a apresentação de projeto de lei para a referida instituição de mandato.

Eventual vício de iniciativa legislativa e demais aspectos acerca da constitucionalidade da matéria, serão analisados pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 53, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

No que tange à análise desta Comissão de Seguridade Social e Família, julgamos, no mérito, que a proposta é salutar, uma vez que, atualmente, os cargos de diretor da Previc não gozam da necessária estabilidade para o exercício de tão importante mister. A inspiração para a mudança parece se encontrar nas agências independentes do direito norte-americano, nas quais os membros são nomeados para cumprir mandato fixo, só podendo ser destituídos “em caso de deslize administrativo ou falta grave (for *cause shown*)”⁸.

No direito brasileiro, a atribuição de mandatos fixos e estabilidade para os dirigentes é uma das características que distingue as agências reguladoras das demais autarquias. Há distinções, contudo, que não permitem a transformação da Previc em agência reguladora, em especial, o fato de estas proferirem decisões com caráter final. Nesse sentido, são as lições de Maria Sylvia Zanella di Pietro:

“Não existe lei específica disciplinando essas agências reguladoras; elas estão sendo criadas por leis esparsas (...).

*Elas estão sendo criadas como autarquias de regime especial. Sendo autarquias, sujeitam-se às normas constitucionais que disciplinam esse tipo de entidade; o regime especial vem definido nas respectivas leis instituidoras, dizendo respeito, em regra, à maior autonomia em relação à Administração Direta; à estabilidade de seus dirigentes, garantida pelo exercício de mandato fixo, que eles somente podem perder nas hipóteses expressamente previstas, afastada a possibilidade de exoneração ad nutum; **ao caráter final de suas decisões, que não são passíveis de apreciação por***

⁸ GOMES, Joaquim B. Barbosa. Agências Reguladoras: a metamorfose do Estado e da Democracia (uma reflexão de Direito Constitucional e Comparado), in “**Revista de Direito Constitucional e Internacional**”, ano 13, jan-mar 2005, página 44.

outros órgãos ou entidades da Administração Pública”.(destaques nossos)⁹

No setor em análise, a legislação atribuiu à Câmara de Recursos da Previdência Complementar a missão de julgar recursos de decisões da Previc em certas hipóteses. Além disso, o poder de regulação não é exercido propriamente pela Previc, mas pelo Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC) cabendo à primeira o poder de fiscalização e supervisão das atividades das EFPC.¹⁰

Apesar dessas peculiaridades, cumpre notar que o projeto em tela parece ter por base os mesmos pressupostos que justificaram a atribuição de mandato e estabilidade às agências reguladoras, qual seja, a criação de entidades com

“agilidade, especialidade e conhecimento técnico suficientes para o direcionamento de determinados setores da atividade econômica, segmentos estes que potencialmente representariam uma fonte de constantes problemas sociais.”¹¹

É exatamente esse o quadro encontrado no setor dos fundos de Previdência Complementar fechados. No Relatório Final da CPI dos Fundos de Pensão¹², pode-se perceber claramente que esse setor se tornou um foco não apenas de proteção social e oportunidades de negócios, mas também de preocupantes atuações temerárias, para dizer o mínimo, a demandar a atuação de uma entidade fiscalizadora com a maior independência possível.¹³

Considerando a grande repercussão social e econômica do setor, bem como os múltiplos desvios legais e éticos encontrados, é inegável reconhecer que o projeto em análise vai na direção certa, ao conferir maior autonomia à Previc, para cumprimento do seu dever legal de fiscalização. Pontualmente, contudo, consideramos alguns ajustes necessários, motivo pelo qual apresentamos substitutivo.

⁹ DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013. P. 531.

¹⁰ PINHEIRO, Ricardo Pena. Previc, pelo fortalecimento da previdência complementar. Revista de Direito Previdenciário. 2010. p. 78.

¹¹ *Apud* GOMES, op cit, p. 45.

¹² Op. cit.

¹³ Op. cit, pág. 57.

Quanto ao provimento de cargos vagos de Diretor, o projeto visa estipular prazo de 30 dias para que o Presidente da República apresente indicações, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade. O projeto dispõe, ainda, que em caso de vacância, assume o Diretor mais antigo, ou o mais idoso, nesta ordem, acumulando as próprias atribuições com a do substituído. O prejuízo ao funcionamento das agências reguladoras causado pela demora no processo de indicação e nomeação de diretores foi, ao menos em parte, resolvido pela Lei de Recursos Humanos das Agências Reguladoras, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, que concede poder às próprias agências para editarem regulamento disciplinando a substituição de diretores em seus impedimentos, afastamentos ou no período de vacância que eventualmente antecede à nomeação do novo Diretor:

Art. 10. O regulamento de cada Agência disciplinará a substituição dos Conselheiros e Diretores em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares ou ainda no período de vacância que anteceder a nomeação de novo Conselheiro ou Diretor.

Propõe-se que dispositivo análogo passe a reger a substituição dos Diretores, permitindo que a Previc disponha, em regulamento, acerca da melhor forma de distribuição das demandas do Diretor afastado, bem como eventual designação de substituto temporário, e outras soluções que causem o menor prejuízo possível ao interesse público.

No tocante à especialidade e conhecimento técnico, a proposta avança. Atualmente, a legislação apenas exige “ilibada reputação” e “notória competência”. Com a proposta, mantém-se a primeira exigência e acrescenta-se a necessidade de curso superior completo e cinco anos de experiência profissional ou acadêmica comprovada na área previdenciária. Além disso, os indicados deverão passar por pré-arguição, realizada por cinco especialistas indicados pelo Senado Federal, além de arguição pelo próprio Senado Federal.

Ainda no sentido de adaptar o projeto à Lei de Recursos Humanos das Agências Reguladoras, propõe-se a inserção da expressão “elevado conceito... na área previdenciária” dentre os requisitos para investidura no cargo de Diretor, em conformidade com o art. 5º da Lei nº 9.986/2000. Nessa mesma linha, propõe-se a alteração do projeto, para

exclusão do termo “ou por infringência de quaisquer das vedações previstas no art. 5º desta lei”, adaptando a proposta ao art. 9º da Lei nº 9.986/2000, pois a apuração administrativa das condutas previstas no art. 5º depende de processo administrativo disciplinar.

O projeto disciplina as condutas vedadas durante o exercício do mandato, no art. 5º. Na redação atual da lei, é vedado expressamente apenas o exercício de qualquer outra atividade profissional, sindical ou de direção político-partidária, salvo a de magistério. No projeto em análise, outras condutas passam a ser vedadas como o recebimento, a qualquer título, de honorários. O projeto tem o mérito de indicar condutas específicas vedadas no exercício do mandato. No substitutivo, inseriu-se inciso que veda genericamente atividades na área de previdência complementar que eventualmente não estejam relacionadas ao exercício do mandato.

No art. 6º, é aumentado o prazo de quarentena de quatro meses para um ano após o término do mandato e o objeto de atividades vedadas é modificado. Propõe-se a manutenção do prazo de quatro meses, que é aquele aplicado às agências reguladoras pela Lei nº 9.986/2000, tendo em vista o aumento dos gastos que a proposta ocasionaria.

Atualmente, é vedado prestar serviço ou exercer qualquer atividade no setor sujeito à atuação da Previc. O projeto veda o exercício das atividades previstas no art. 5º. No substitutivo, foi alterado o termo “atividades previstas” por “atividades vedadas”, pois o artigo a que se refere permite algumas atividades, como magistério durante o mandato, de forma que, na quarentena, a mesma atividade deve ser permitida. O ex-diretor que era servidor público poderá optar por receber a remuneração compensatória ou retornar ao cargo, desde que não haja conflito de interesse. Por fim, há vedação da utilização de informações privilegiadas.

Nos parágrafos do art. 5º, o projeto adota disciplina análoga à prevista na Lei nº 9.986/2000 para dispor a respeito da remuneração durante a quarentena. Em síntese, durante a quarentena, o ex-diretor fica vinculado à Previc, fazendo jus a remuneração equivalente ao cargo que exerceu. No substitutivo, acrescentou-se a expressão “e aos benefícios a ele inerentes”,

contida no § 2º, do art. 8º, da Lei nº 9.986/2000. Esse dispositivo se aplica apenas depois de seis meses de mandato, em caso de renúncia. Há enquadramento no crime de advocacia administrativa em caso de violação às normas de quarentena. Salvo a modificação exposta, o substitutivo mantém as alterações propostas, que são meritórias, pois visam diminuir o risco de conflitos de interesses.

No tocante à Tatic, a proposta, de forma inteligente, destina diretamente os recursos à Previc. Busca-se, com isso, conferir a necessária autonomia orçamentária a esse ente. A preocupação é justa, pois há relatos de contingenciamentos orçamentários que quase paralisaram o funcionamento de algumas agências reguladoras federais¹⁴. Na legislação da Agência Nacional de Telecomunicações, a solução encontrada para evitar esse risco foi a introdução de dispositivo que proíbe a imposição de limites para movimentação e empenho das dotações orçamentárias (art. 15 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997). De forma diversa, a proposta em análise poderá atingir o mesmo fim, motivo pelo qual foi mantida.

Por fim, o projeto disciplina no art. 2º como será alcançada a não coincidência de mandatos. De acordo com a proposta, nas primeiras nomeações, dois diretores terão dois anos de mandato e outros dois um ano. Na forma proposta no substitutivo, as coincidências de mandatos são reduzidas a apenas dois diretores com mandatos coincidentes, com inspiração na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que criou a Agência Nacional do Petróleo, hoje, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Nos artigos alterados pelo projeto, foram substituídas menções ao Ministro de Estado da Previdência Social por Ministro de Estado da Fazenda, em conformidade com a legislação vigente (art. 21 da Medida Provisória nº 782, de 31 de maio de 2017).

Votamos, portanto, pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.798, de 2016, nos termos do Substitutivo apresentado em anexo.

¹⁴ Bandeira, *op. cit.* p. 19.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado Marcus Pestana
Relator

2017-11411

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.798, DE 2016

Altera os arts. 4º, 5º, 6º e 12, da Lei nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009, para introduzir parâmetros adicionais de controle e de transparência nas atividades de supervisão e normatização das entidades fechadas de previdência complementar.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os arts. 4º, 5º, 6º e 12 da Lei nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009, passam a vigorar com a redação a seguir:

“Art. 4º A Previc será administrada por uma Diretoria Colegiada composta por 1 (um) Diretor-Superintendente e 4 (quatro) Diretores, escolhidos dentre brasileiros de reputação ilibada, com curso superior completo, com elevado conceito e pelo menos cinco anos de experiência profissional ou acadêmica comprovada na área previdenciária, devendo ser escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea “f”, do inciso III, do art. 52, da Constituição Federal.

§ 1º O Diretor-Superintendente e os demais Diretores cumprirão mandatos não coincidentes de quatro anos, permitida uma única recondução.

§ 2º Os diretores somente perderão o mandato em virtude de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar, sem prejuízo de responder a ações cíveis e penais cabíveis.

§ 3º O processo administrativo disciplinar contra o Diretor-Superintendente ou Diretor será instaurado pelo Ministro de Estado da Fazenda e conduzido por comissão especial, competindo ao Presidente da República determinar o

afastamento preventivo, quando for o caso, e proferir o julgamento.

§ 4º O regulamento da Previc disciplinará a substituição do Diretor-Superintendente e Diretores em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares ou ainda no período de vacância que anteceder a nomeação de novo Conselheiro ou Diretor.

§ 5º O Presidente da República terá 30 (trinta) dias, a partir do encerramento do mandato, para indicar novo nome.

§ 6º O descumprimento do disposto no § 5º acarretará a incidência do art. 9º, item 5, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

§ 7º A arguição pelo Senado Federal, nos termos da alínea “f”, do inciso III, do art. 52, da Constituição Federal será precedida de pré-arguição, realizada por cinco especialistas indicados pelo Senado Federal, nos termos do seu regimento interno.

§ 8º A pré-arguição referida no § 7º será aberta ao público e terá a finalidade de fornecer aos membros da Comissão do Senado Federal encarregada da arguição informações técnicas acerca da capacitação dos indicados, por meio da transcrição integral da sessão de pré-arguição.” (NR)

“Art. 5º Ao Diretor-Superintendente e aos Diretores é vedado:

I – prestar serviços ou exercer qualquer atividade na área da previdência complementar não relacionados ao exercício do mandato;

II - acumular qualquer outra atividade profissional, salvo a de magistério, observadas as demais restrições aplicáveis aos servidores federais;

III - receber, a qualquer título, e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas;

IV - participar como sócio, diretor, administrador, gerente, membro de conselho de administração ou conselho fiscal, preposto ou mandatário, de empresas, fundações ou entidades de qualquer natureza;

V - emitir parecer sobre matéria de sua especialização, ainda que em tese;

VI - exercer atividade no conselho ou diretoria de associação representativa de interesses de patrocinadores, instituidores, entidades fechadas de previdência complementar, de participantes ou de assistidos de planos de benefícios de caráter previdenciário;

VII - exercer atividade sindical; e

VIII - exercer atividade político-partidária.”(NR)

“Art. 6º O ex-membro da Diretoria, uma vez completado o mandato ou exonerado, fica impedido, por quatro meses, contados da data de exoneração ou do término do mandato, de exercer as atividades previstas no art. 5º, na área da previdência complementar.

§ 1º Inclui-se no período a que se refere o *caput* eventuais períodos de férias não gozadas.

§ 2º Durante o impedimento, o ex-diretor ficará vinculado à Previc, fazendo jus a remuneração compensatória equivalente à do cargo de direção que exerceu e aos benefícios a ele inerentes.

§ 3º Aplica-se o disposto neste artigo ao ex-diretor que vier a renunciar, se este já tiver cumprido pelo menos seis meses do seu mandato

§ 4º Incorre na prática de crime de advocacia administrativa, sujeitando-se às penas da lei, o ex-diretor que violar o impedimento previsto neste artigo, sem prejuízo das demais sanções cabíveis, administrativas e civis.

§ 5º Na hipótese de o ex-diretor ser servidor público, poderá ele optar pela aplicação do disposto no § 3º, ou pelo retorno ao desempenho das funções de seu cargo efetivo ou emprego público, desde que não haja conflito de interesse.

§ 6º É vedado, a qualquer tempo, ao Diretor-Superintendente e aos demais Diretores utilizar informações privilegiadas obtidas em decorrência do cargo exercido.” (NR)

“Art. 12.....

§ 5º A Tatic será recolhida diretamente à Previc, por intermédio de estabelecimento bancário integrante da rede credenciada, constituindo-se recursos financeiros próprios da autarquia, desvinculados do orçamento geral da União.” (NR)

Art. 2º No prazo de 30 dias após a publicação dessa lei, o Presidente da República deverá indicar, na forma do art. 4º da Lei n. 12.154, de 23 de dezembro de 2009, com redação conferida pela presente Lei, Diretor-Superintendente e dois Diretores, respectivamente, para o exercício de

mandatos de três, dois e um ano, e dois Diretores para mandatos de quatro anos, com vistas à transição para o sistema de mandatos não coincidentes.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado Marcus Pestana
Relator