

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI N.º 3.962, DE 2008

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, e dá outras providências.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado CHICO D'ANGELO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em tela, de autoria do Poder Executivo, pretende criar uma autarquia de natureza especial, denominada Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC, para tratar da fiscalização e supervisão das atividades das entidades fechadas de previdência complementar.

A proposição detalha a estrutura básica de órgãos e do quadro de pessoal da autarquia, bem como suas competências, entre as quais destacam-se: autorizar a constituição e funcionamento das entidades fechadas de previdência complementar e operações de reorganização societária; fiscalizar essas entidades, apurar e julgar suas infrações; e promover a mediação e conciliação entre as entidades e seus participantes, assistidos, patrocinadores ou instituidores.

Ademais, o projeto institui a Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar – TAFIC, a ser paga trimestralmente pelas entidades fechadas de previdência complementar, variando de R\$ 15,00 (quinze reais) a R\$ 2.225.000,00 (dois milhões, duzentos e vinte e cinco mil reais), conforme o total dos recursos garantidores por plano de benefícios. Em relação à estrutura de pessoal, destaca-se que a proposição prevê o aproveitamento de auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil para desempenho das atividades de fiscalização.

Em sua justificativa, o Poder Executivo alega, além da exigência dos arts. 5º e 74 da Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, que é necessário que sejam modernizados os instrumentos de fiscalização e controle das entidades fechadas de previdência complementar, principalmente, em decorrência das novas regras de portabilidade e benefício proporcional diferido, aprovadas em 2001, que criaram condições para expansão do sistema. Além de propiciar a expansão, essas novas regras tornaram o sistema mais complexo o que demanda uma estrutura mais segura e transparente, para permitir a proteção dos interesses dos participantes e assistidos.

A proposição tramita em regime de prioridade, em face de ser oriunda do Poder Executivo, na forma da alínea “a” do inciso II do art. 151 do Regimento Interno desta Casa. Foi distribuída para as Comissões de Seguridade Social e Família, de Trabalho, de Administração e Serviço Público, de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

O Projeto de Lei em questão recebeu nove emendas, todas do Deputado Arnaldo Faria de Sá, a seguir descritas:

- Emenda nº 1, que inclui entre as competências da PREVIC a orientação das atividades das entidades fechadas de previdência complementar;
- Emendas nºs 2, 4 e 6, tornando obrigatória a publicação de decisões, votos e atos da PREVIC no Diário Oficial da União;
- Emenda nº 3, que estabelece a competência da Diretoria Colegiada da PREVIC para decidir sobre a conclusão dos relatórios finais dos processos administrativos iniciados por lançamento tributário da Taxa de Fiscalização e

Controle da Previdência Complementar, bem como para apreciar e julgar as defesas de auto de infração;

- Emenda nº 5, que estabelece a necessidade do auditor que procedeu à fiscalização lavrar diretamente o auto de infração, ao invés de propor que terceiro o faça;
- Emenda nº 7, que deixa explícito que a Câmara de Recursos seja presidida por servidor federal ocupante de cargo efetivo, em exercício no Ministério da Previdência Social ou entidades a ele vinculadas;
- Emenda nº 8, que permite a suspensão do procedimento administrativo instaurado para apuração de infrações, em qualquer fase, se o investigado ou acusado assinar termo de compromisso com obrigações que especifica; e
- Emenda nº 9, que estabelece a obrigatoriedade de realização de audiência pública para tratar de alteração ou criação de normas relacionadas à previdência complementar fechada, exceto quando houver justificada urgência.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

As entidades fechadas de previdência complementar têm importante papel social e econômico. Por um lado, asseguram que os aposentados disponham de recursos complementares para uma vida digna após longos anos de trabalho e, de outro, são propulsores da atividade econômica por meio da expressiva poupança acumulada, correspondente a 17% do Produto Interno Bruto – PIB, ou seja, R\$ 442 bilhões (dez/2008), que atendem a mais de 6,5 milhões de brasileiros.

Embora possuam natureza jurídica de direito privado, as entidades de previdência complementar, dada a função pública de suas atividades, sujeitam-se à regulação e à fiscalização do Poder Público. Nesse sentido, a Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, estabeleceu em seu art. 3º, inciso V, que compete ao Estado “fiscalizar as entidades de

previdência complementar, suas operações e aplicar penalidades”. Registre-se que o principal objetivo de promover essa fiscalização é justamente a de proteger os interesses dos participantes e assistidos dos planos de benefícios.

Atualmente, essa função de fiscalização e controle é realizada pela Secretaria de Previdência Complementar, do Ministério da Previdência Social. No entanto, em razão das características próprias de um órgão da administração direta, existem diversas limitações para que esse papel seja desempenhado da forma mais eficiente por essa Secretaria.

Esta é a razão pela qual o Projeto de Lei em questão defende a criação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC, que será constituída na forma de autarquia de natureza especial, dotada de autonomia administrativa e financeira e patrimônio próprio e vinculada ao Ministério da Previdência Social. A nova autarquia será responsável pela fiscalização e controle, mantendo sob a competência da Secretaria de Previdência Complementar a formulação da política do setor.

As mudanças são necessárias para suportar a atual demanda de fiscalização das entidades já existentes, bem como o crescimento esperado do mercado dos fundos de pensão.

Desde a edição da Lei Complementar nº 109, de 2001, as entidades de classes e representativas podem instituir planos fechados para seus membros ou associados. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2007, havia cerca de 16 milhões de trabalhadores associados a sindicatos, ou seja, 18% da população ocupada. Dessa forma, o público potencial da previdência complementar fechada foi substancialmente ampliado com previsão na legislação previdenciária de planos instituídos por sindicatos. Como resultado, em 2003, o órgão supervisor dos fundos de pensão passou a ter sob seu universo de fiscalização, além dos mais de 1000 planos patrocinados, outros 46 planos instituídos, esses últimos com patrimônio de aproximadamente R\$ 320 milhões, protegendo cerca de 100 mil trabalhadores e seus dependentes.

Ademais, o patrimônio e clientela dos fundos de pensão serão ampliados expressivamente a partir da instituição efetiva da previdência complementar do servidor público, criada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, cuja proposta de regulamentação encontra-se em tramitação nesta Casa

sob a forma do Projeto de Lei nº 1.992, de 2007. Segundo dados do Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, com números de outubro de 2008, as três esferas de Poder Federal possuem juntas cerca de 1,15 milhão de servidores ativos, dos quais mais de 70% recebem remuneração superior a R\$ 2.500,00.

A dinâmica econômica reclama transformações institucionais constantes. O Estado, antes provedor de bens e serviços, tem-se tornado cada vez mais um Estado Regulador, com função de normatizar as atividades e corrigir os erros da iniciativa privada. Surgem, então, as agências reguladoras, entes desprovidos de subordinação, com autonomia perante as interferências políticas e ênfase no conteúdo técnico, que visam propiciar segurança na prestação de serviços essenciais pelas empresas privadas.

Entre outras, foram criadas agências para regular o setor elétrico, de telecomunicações, de saúde, de aviação civil, as quais têm demonstrado maior efetividade na proteção dos interesses da sociedade, em comparação com a regulação antes realizada diretamente pela administração pública.

Dessa forma, em face do importante papel desempenhado pela previdência complementar, é essencial que esse setor também disponha de um ente regulador, dotado de imparcialidade e neutralidade, para proteger o interesse dos participantes e assistidos, bem como o interesse público representado pelo volume expressivo de recursos financeiros que revertem em prol do desenvolvimento de atividades produtivas.

O Projeto de Lei em tela é meritório e oportuno, em especial, diante da ocasião em que se enfrenta grave crise mundial no sistema financeiro, com a falência de diversos bancos e seguradoras. O Estado brasileiro deve adotar todas as medidas necessárias para promover a segurança dos recursos investidos pelos trabalhadores para sua própria aposentadoria. Afinal, é desalentador trabalhar e poupar ao longo de toda a vida e ver seus recursos esgotados por incompetência do setor privado e incapacidade do Estado exercer seu papel regulador e fiscalizador.

Cabe destacar, ainda, que a criação de uma agência reguladora autônoma para os fundos de pensão está recomendada no Relatório Final dos Trabalhos da CPMI “dos Correios”, de abril de 2006, onde o nobre Deputado Antônio Carlos Magalhães Neto, subrelator, apontou que a

reduzida capacidade fiscalizadora da Secretaria de Previdência Complementar, poderia facilitar a ocorrência de substantivos desvios de recursos financeiros dos fundos de pensão.

No parecer da subrelatoria recomenda-se que a regulação e a fiscalização dos fundos de pensão tenham autonomia, por meio da criação de duas instituições, hierarquicamente distintas e independentes quanto ao orçamento, uma com a atribuição de fiscalizar as atividades dos fundos de pensão, propor minutas de normativos e executar a política setorial e a outra instituição com o papel de aprovar as propostas de regulação. A proposição em tela, atende, portanto, a essa recomendação ao criar a PREVIC na forma de autarquia especial e manter o Conselho Nacional de Previdência Complementar. A seguir, transcrevemos trecho da conclusão do relatório:

“9.11.2 Criação de órgão regulador e fiscalizador mais independente

A estrutura institucional voltada para a regulação e fiscalização das entidades fechadas de previdência complementar está centralizada no Ministério da Previdência Social. Neste Ministério, a regulação compete ao Conselho de Gestão da Previdência Complementar – CGPC e a fiscalização da Secretaria de Previdência Complementar - SPC.

Nada obstante, a existência dessas instituições, a Sub-relatoria, como demonstrado neste relatório, comprovou a ocorrência de substantivos desvios de recursos financeiros dos fundos de pensão. Oportuno observar que a necessidade de controle estrito das entidades de previdência, que hoje se mostra como ponto de interesse do governo e da iniciativa privada, no fenômeno brasileiro. Pesquisas revelam que alguns países tiveram problemas envolvendo fundos de pensão em função de imperícia, negligência ou dolo dos administradores.

Torna-se conclusivo, portanto, o parecer da Sub-relatoria de que os ilícitos se devem, em grande parte, precariedade das formas e dos instrumentos de fiscalização. Como já foi mencionado neste relatório, “se o órgão é fraco, cresce a ascensão dos grupos de interesse sobre o sistema” e um sistema débil aceita toda sorte de suspeito. Por decorrência, perde-se a credibilidade nos fundos de pensão.

Assim, indo ao encontro dos instrumentos mais modernos que possam atender, de forma mais ampla possível, os interesses da previdência complementar, a

Sub-relatoria propõe que se avance na modernização da presença do Estado, mediante o reordenamento institucional do setor, implantando-se a Agência Nacional da Previdência Complementar (ANPC) e o Conselho Nacional da Previdência Complementar (CNPC)."

(Relatório - Vol. II, Páginas 1546-1554, da Sub-Comissão de Fundos de Pensão da CPMI dos Correios 2005/2006)

O Poder Executivo encaminhou proposição semelhante, por meio da Medida Provisória nº 233, de 30 de dezembro de 2004, que foi aprovada na Câmara dos Deputados, mas teve seu prazo de vigência encerrado durante as discussões no Senado Federal. De fato, trata-se de uma matéria que deve ser encaminhada por meio de Projeto de Lei. Tal recomendação consta do Relatório Final dos Trabalhos da CPMI "dos Correios", de abril de 2006, conforme segue:

"Ainda que essa proposta (MP nº 233, de 30.12.2004) tivesse o mérito de reforçar a supervisão do sistema, o seu encaminhamento por meio de medida provisória prejudicou o debate sobre o aprimoramento de seu texto. Nesse sentido, a opção pelo projeto de lei poderia atender a esse princípio."

Além da criação da autarquia especial denominada PREVIC, para assegurar a autonomia financeira dessa instituição, a proposição institui a Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar – TAFIC, a ser paga pelas entidades fechadas de previdência complementar, em montante que variará de acordo com os recursos administrados pela entidade. Essa taxa baseia-se naquela instituída por meio da Lei nº 7.944, de 20 de dezembro de 1989, e que é cobrada das entidades abertas de previdência complementar pela Superintendência de Seguros Privados – SUSEP.

A PREVIC contará, ainda, com recursos das multas resultantes da aplicação de penalidades decorrentes de fiscalização ou de execução judicial, na forma do inciso IV do art. 11 do Projeto de Lei em análise, que recomendamos sejam investidos em programas de educação financeira e previdenciária.

A matéria referente à estrutura administrativa e de cargos e salários será analisada pela Comissão competente. No entanto, aproveitamos para tecer elogios a que se mantenha o aproveitamento da

carreira de auditor-fiscal da Receita Federal para promover a fiscalização. Trata-se de uma medida que assegura economia aos cofres públicos, além de garantir resultados mais eficientes e maior amplitude na fiscalização, pelo fato da carreira já ser estruturada e contar com profissionais espalhados em todo o país.

Em relação às emendas apresentadas ao Projeto de Lei nº 3.962, de 2008, segue nosso posicionamento. A emenda nº 1 institui a competência da PREVIC em orientar as entidades de previdência, tarefa que de certa forma já é realizada no momento em que a agência expede instruções e estabelece procedimentos para aplicação das normas relativas à sua área de competência. Portanto, julgamos desnecessária a inclusão da expressão “orientar” no inciso V do art. 2º.

As Emendas nºs 2 e 4, que tornam obrigatória a publicação de decisões e votos da Diretoria Colegiada da PREVIC no Diário Oficial da União - DOU, bem como os critérios e as diretrizes do programa anual de fiscalização, criarão uma despesa adicional para as entidades fechadas de previdência complementar. Entendemos que essa despesa extra com publicações no DOU só se justifica na hipótese da Emenda nº 6, que trata das decisões e votos da Câmara de Recursos da Previdência Complementar, instância administrativa final. O julgamento desse instância recursal cria a jurisprudência administrativa e, portanto, justifica-se a publicação no DOU.

Em relação à emenda nº 3, entendemos que a proposta cria uma duplicidade ao prever, tanto no inciso III, como também no inciso IV do art. 7º, a apreciação do processo iniciado por lançamento da taxa de fiscalização e por lavratura de auto de infração, pela Diretoria Colegiada. O Projeto de Lei cria a Câmara de Recursos da Previdência Complementar em seu art. 15 justamente com o objetivo de promover o duplo grau de jurisdição.

A Emenda nº 5 pretende atribuir ao próprio auditor-fiscal que realizar a fiscalização a lavratura do auto de infração. Entretanto, consideramos que deve ser mantida ambas as possibilidades, ou seja, a propositura ou lavratura do auto de infração, sendo que as hipóteses de lavratura devem ser regulamentadas em Decreto para assegurar atuação uniforme dos auditores fiscais.

Quanto à emenda nº 7, que deixa explícito que a Câmara de Recursos seja presidida por servidor federal ocupante de cargo efetivo,

entendemos ser oportuna, para que não reste dúvidas que apenas o rol de pessoas citadas no inciso I, § 1º, do art. 15, e não no inciso II, é que estão autorizadas a presidir a Câmara de Recursos.

Quanto à emenda nº 8, que postula a permissão da suspensão do procedimento administrativo instaurado para apuração de infrações, em qualquer fase, se o investigado ou acusado assinar termo de compromisso, julgamos que não deve ser acatada, muito embora reconheçamos a importância de sua finalidade, qual seja, a de promover o ajuste da infração de forma mais célere e desafogar os órgãos públicos. Nossa rejeição baseia-se na possibilidade de que a medida sugerida crie margem para ingerências políticas junto à Diretoria Colegiada da PREVIC, o que é justamente o oposto do que se espera da atuação de uma autarquia de natureza especial.

Por fim, quanto à emenda nº 9, consideramos que é desnecessária a obrigatoriedade de realização de audiência pública para tratar de alteração ou criação de normas relacionadas à previdência complementar fechada, uma vez que o Conselho Nacional de Previdência Complementar já conta com representação de todas as partes: Poder Público, representantes da própria entidade, dos patrocinadores e instituidores e participantes e assistidos.

Para aperfeiçoar o Projeto de Lei, julgamos oportuno apresentar três emendas a seguir descritas. Em razão do tempo decorrido da apresentação do Projeto de Lei até sua apreciação, propomos uma emenda para aproveitar no quadro de pessoal da nova agência, os funcionários em exercício na Secretaria de Previdência Complementar até a data de 31 de março de 2008, alterando a data de 31 de dezembro de 2007, originalmente prevista na proposição.

Ademais, julgamos necessário incluir uma segunda emenda para detalhar algumas regras referentes ao mandato dos diretores. Os indicados para ocupar o cargo devem ser aprovados pelo Senado Federal e exercerão mandato de 5 anos, em consonância com o mandato de diretores dos demais órgãos reguladores existentes e, no caso do surgimento de vaga no curso do mandato, essa deverá ser preenchida da mesma forma que a vaga inicial, sendo que o sucessor exercerá o mandato pelo prazo remanescente. Propomos, ainda, a substituição gradativa dos diretores, medida que conferirá ao órgão executor da política de previdência complementar maior

comprometimento técnico e a continuidade administrativa dos atos sob a sua competência.

A terceira emenda da relatoria visa alterar a periodicidade de pagamento da Taxa de Fiscalização e Controle – TAFIC. Essa taxa deverá ser paga quadrimestralmente, nos meses de janeiro, maio e setembro de cada ano, medida que reduz os custos administrativos de processamento tanto para a PREVIC quanto para o fundo de pensão responsável pelo pagamento.

Concordamos, portanto, que a criação da PREVIC, com função regulatória sob as entidades fechadas de previdência complementar, atenderá ao objetivo precípuo de proteger os participantes de planos de previdência contra a ineficiência e o domínio da iniciativa privada. A natureza de autarquia especial atribuída à referida instituição e a criação da taxa de fiscalização e controle lhe assegurarão a autonomia administrativa e financeira necessária ao fiel cumprimento de sua missão.

Diante do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.962, de 2008, do Poder Executivo, com as três emendas de Relator anexas, pela aprovação das Emendas nºs 6 e 7 apresentadas nesta Comissão, e pela rejeição das emendas nºs 1, 2, 3, 4, 5, 8 e 9.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado CHICO D'ANGELO
Relator

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 3.962, DE 2008

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, e dá outras providências.

EMENDA Nº 1

Altere-se a data de referência para aproveitamento de funcionários em exercício na Secretaria de Previdência Complementar de 31 de dezembro de 2007 para 31 de março de 2008, no art. 18, inciso IV, arts. 41 e 54, e Anexo IV, Tabelas I e II, nos seus respectivos títulos e colunas de cargos da situação atual, do Projeto de Lei nº 3.962, de 2008.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado CHICO D'ANGELO
Relator

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 3.962, DE 2008

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, e dá outras providências.

EMENDA Nº 2

Acrescente-se os seguintes §§1º e 2º ao artigo 4º do Projeto de Lei nº 3.962, de 2008:

“Art. 4º A PREVIC será administrada por uma Diretoria Colegiada composta por um Diretor-Superintendente e quatro Diretores, escolhidos dentre pessoas de ilibada reputação e de notória competência, a serem indicados pelo Ministro de Estado da Previdência Social e nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovados pelo Senado Federal.

§1º O mandato dos membros da Diretoria será de cinco anos, devendo ser renovado a cada ano um quinto dos membros do Colegiado.

§2º Em caso de vaga no curso do mandato, esta será completada por sucessor investido na forma prevista no *caput*, que o exercerá pelo prazo remanescente.

§ 3º Excepcionalmente, para atender ao disposto na

parte final do § 1º deste artigo, os membros da primeira Diretoria da PREVIC terão o prazo de seus mandatos fixado em Decreto, não podendo este exceder a cinco anos.”

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado CHICO D'ANGELO
Relator

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA**PROJETO DE LEI Nº 3.962, DE 2008**

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, e dá outras providências.

EMENDA Nº 3

Substitua-se o título da terceira coluna do Anexo V do Projeto de Lei nº 3.962, de 2008, de “Taxa Trimestral (R\$)” por “Taxa Quadrimestral (R\$)” e altere-se o §2º do artigo 12 do referido Projeto de Lei, conforme redação a seguir:

“Art. 12

.....
§2º A TAFIC será paga quadrimestralmente, em valores expressos em reais, conforme tabela constante do Anexo V, e seu recolhimento será feito até o dia dez dos meses de janeiro, maio e setembro de cada ano.”

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado CHICO D'ANGELO
Relator