

COLOCANDO OS PINGOS NOS IS: IMPORTÂNCIA DO NOVO MODELO DE GOVERNANÇA PARA OS FUNDOS DE PENSÃO DAS ESTATAIS NA DEFESA DE DIREITOS DE PARTICIPANTES E APOSENTADOS

Rafael Silveira e Silva¹

Aprovado o substitutivo ao Projeto de Lei do Senado nº 78, de 2015, que introduz um novo modelo de governança para os fundos de pensão de órgãos e empresas estatais, deparamo-nos com as primeiras críticas ao seu conteúdo. Como já se esperava, os setores afetados pelas mudanças reagiram e se manifestaram, algo pertinente e comum em toda a democracia. Entretanto, entendemos que muitas das críticas parecem ignorar os fundamentos e, também, o conjunto de inovações do texto aprovado pelo Senado Federal.

A representação de participantes/assistidos e de patrocinadores não pode ser enxergada como um valor por si só, mas quando consegue dar garantias para o futuro das famílias, que contam com a segurança da complementação das aposentadorias, e das empresas públicas, que esperam contar com trabalhadores comprometidos com o negócio. Esses mecanismos com padrão de “democracia participativa” tinham por objetivo incentivar a noção de integração e a aquisição de práticas de habilidades, de forma que as partes interessadas obtivessem senso de eficácia, ao compartilhar as decisões de seus fundos.

¹ Doutor e Mestre em Ciência Política (UnB). Consultor Legislativo do Senado Federal, Coordenador do Núcleo de Estudos da Consultoria Legislativa, Professor do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e Pesquisador Associado do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. E-mail: rssilva@senado.gov.br.

No entanto, esse modelo de governança, totalmente fundamentado na representação, já deu múltiplos sinais de esgotamento. A delegação não foi capaz de gerar benefícios aos representados. Ao contrário, quando se observa o segmento dos fundos das estatais, são poucos os casos razoavelmente bem-sucedidos. Há falhas intrínsecas que favoreceram o conflito entre participantes/aposentados e patrocinadores, colocando em dúvida a utilização correta de procedimentos democráticos e que abrem janelas amplas para a influência político-partidária. Riscos para a saúde financeira dos fundos e até casos de total prejuízo aos participantes e assistidos, tal como vimos no fundo Postalis, passaram a ser cada vez mais frequentes.

Não ignoramos que há dezenas de conselheiros e diretores capacitados e efetivamente comprometidos com seus fundos de pensão. Mas o panorama legal merece ser revisto, a fim de incentivar boas práticas de forma ampla, e não apenas alguns casos de relativo sucesso.

O novo modelo de governança aprovado no Senado foi elaborado com vistas a mudar esse panorama, dando mais consistência e credibilidade à gestão dos fundos de pensão dos órgãos e empresas estatais, sem desprestigiar os mecanismos de participação, mas introduzindo elementos de meritocracia e de profissionalização, aspectos esses que precisam fazer parte da cultura do segmento.

Pretendemos com esse boletim esclarecer as modificações propostas no PLS 78/2015 a fim de dirimir dúvidas e esclarecer alguns equívocos de interpretação.

1 Interpretação geral do projeto

A leitura atenta do projeto aprovado e de toda a documentação que subsidiou a decisão dos Senadores permite-nos verificar uma mudança significativa no paradigma atual. Os principais objetivos da proposição, entre os quais destacamos:

- a. dar maior equilíbrio no relacionamento entre participantes, assistidos e patrocinadores, despolitizando as relações e dotar os conselhos deliberativo e fiscal de maior *expertise*;
- b. oferecer aos gestores dos fundos condições de exercer suas funções com mais independência, não obstante permanecer importante a orientação e a supervisão dos conselhos deliberativo e fiscal;

- c. favorecer a ocupação dos cargos de conselheiro e diretor com base em critérios técnicos e com vistas a valorizar o profissionalismo e a qualificação;
- d. coibir abusos e reforçar os mecanismos de fiscalização internos;
- e. melhorar a transparência das informações e, por fim,
- f. mitigar a influência político-partidária.

Todos esses objetivos são identificáveis ao longo de várias partes do texto do projeto. Ao analisarmos cada um dos principais aspectos do novo modelo, será possível visualizar o fortalecimento da gestão, do equilíbrio econômico, financeiro e atuarial dos fundos e da proteção dos benefícios de participantes e assistidos.

2 Alterações nos Conselhos Deliberativo e Fiscal

2.1 Criação da figura dos conselheiros independentes

A primeira mudança nas maiores instâncias de decisão e de fiscalização das entidades fechadas vinculadas a órgãos públicos e empresas estatais reside na sua nova forma de composição, com a criação da figura do conselheiro independente.

Os conselhos dos fundos de pensão são instâncias centrais para a boa prática de governança, tendo em vista sua função de decidir os grandes rumos das entidades. Ao contrário do que muitas vezes se observa, serve para mitigar conflitos e para supervisionar e aprovar atos da Diretoria. Entende-se que o pleno desenvolvimento deste monitoramento depende de uma conduta por parte do Conselheiro que possa ter perfil mais técnico e com menos viés.

Esses conselheiros serão profissionais escolhidos por meio de processo seletivo público e amplamente divulgado, com vistas a incrementar a *expertise* os citados órgãos, servir de contraditório e evitar desvios de conduta da representação.

O processo seletivo será conduzido por empresa especializada em recrutamento devidamente contratada para a seleção de profissionais de notória especialização. O resultado será homologado pelos membros do Conselho Deliberativo e pelo órgão fiscalizador. O processo deverá ter ampla publicidade e divulgação e, portanto,

dará mais transparência aos atos praticados e estimulará o profissionalismo para uma instância decisória. Assim, os conselhos terão profissionais dedicados e que acrescentarão ganho de qualidade no processo decisório.

A composição do conselho deliberativo será de seis membros, dos quais dois serão indicados por participantes e assistidos, **por meio de eleição**, dois serão indicados pelos patrocinadores e duas vagas serão preenchidas com a seleção dos conselheiros independentes. As duas representações que antes dividiam este conselho terão de ceder uma de suas vagas para os independentes. **Ao contrário do que dizem os críticos, todas as partes interessadas estarão compartilhando participação com os independentes no conselho deliberativo, de forma equânime, ou seja, não favorecendo uma parte em relação à outra.** Os participantes/assistidos continuarão elegendo seus representantes, os patrocinadores continuarão indicando os seus nomes e esses membros indicados cuidarão da seleção dos independentes.

A independência destes conselheiros será garantida por meio de várias exigências estabelecidos no projeto, como *(i)* não ter qualquer vínculo com a entidade fechada de previdência complementar; *(ii)* não ter sido empregado ou diretor da patrocinadora ou de alguma de suas subsidiárias; *(iii)* não ser funcionário, diretor ou proprietário de instituição que esteja oferecendo serviços e/ou produtos à entidade fechada de previdência complementar ou à patrocinadora. Esses conselheiros serão remunerados conforme o volume de reuniões e o grau de suas responsabilidades.

Todos esses aspectos também valem para os membros independentes do conselho fiscal, inclusive no tratamento equânime entre as partes interessadas. Vale destacar que o conselho fiscal, que continua presidido por representante eleito pelos participantes/assistidos, teve o número de integrantes elevado de 4 para 6. Lembrando que **é mantida a paridade entre as partes interessadas.**

Veremos mais adiante que o projeto também teve a preocupação de registrar em lei atribuições ao conselho. Dessa forma, nada melhor para os participantes e assistidos do que contar com um colegiado com mais elementos para supervisionar as atividades do fundo e com mais garantias para seu funcionamento.

2.2 Maiores exigências para assumir o cargo de conselheiro

Também foram aprimorados os requisitos para fazer parte dos conselhos, de forma a coibir o grave problema da seleção adversa de dirigentes. Assim, para poder ser nomeado ou votado conselheiro, a pessoa tem de atender a todos os seguintes critérios:

- não ter sofrido condenação transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado por:
 - crime contra o patrimônio público ou de entidade de previdência privada, o sistema financeiro e o mercado de capitais;
 - crime de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;
 - crime hediondo ou praticado por organização criminosa, quadrilha ou bando;
 - gestão temerária ou prática ilegal ou fraudulenta que resultarem em processo de intervenção e liquidação, judicial ou extrajudicial, extensível àqueles que estiverem com seus bens indisponíveis em processo ou inquérito administrativo que apure tais práticas; e
 - práticas que determinaram demissão, destituição ou cassação de aposentadoria, no âmbito do serviço público.
- não ter sofrido penalidade administrativa de suspensão ou inabilitação por infração à legislação da seguridade social e da previdência complementar;
- possuir formação de nível superior em pelo menos uma das áreas de especialização para as quais seja exigida experiência comprovada;
- não ser cônjuge ou parente até terceiro grau de conselheiro, diretor ou dirigente da entidade de previdência complementar ou do patrocinador;
- não ter exercido atividades político-partidárias, em período inferior a dois anos antes da data da contratação;
- não ter firmado contratos ou parcerias, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a entidade fechada ou seu patrocinador, em período inferior a três anos antes da data da contratação.
- não ter sido titular de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração ou de cargo temporário, no patrocinador ou na administração direta do governo controlador do patrocinador, nos últimos dois anos.

Ressalta-se que, para os conselheiros independentes, esses critérios são cumulativos com os aspectos de independência citados anteriormente.

Observa-se, então, que o projeto aprovado pelo Senado procurou cercar de várias garantias a indicação aos cargos de conselheiros dos fundos não recaia sobre nomes previamente comprometidos por atos irregulares e, mais importante, demonstre capacidade de tomada de decisões que favoreçam a boa gestão de longo prazo do fundo de pensão.

2.3 Restrição a vínculos político-partidários

Outra questão importante é a restrição a **atividades político-partidárias**. O texto do projeto preocupou-se em delimitar tal restrição, tendo em vista as garantias de expressão política garantidas constitucionalmente. Dessa forma, o texto prevê que atividades político-partidárias, para o âmbito da seleção de dirigentes de fundos de pensão, seriam “aquelas em que o cidadão atue como participante de estrutura organizacional e decisória de partido político e em trabalhos vinculados à organização, estruturação e realização de campanhas eleitorais”. Portanto, estariam garantidas todas as outras expressões de manifestação política, inclusive a garantia de filiação.

2.4 Responsabilização por danos e prejuízos por ação ou omissão

Tendo em vista os numerosos casos de gestão temerária ou mesmo de indícios de corrupção nos fundos de pensão, o projeto trouxe uma nova seção à lei, que trata da responsabilização dos dirigentes e representantes que trabalham para a entidade.

Assim, além de cercar com zelo de requisitos relevantes para uma boa indicação/eleição/seleção de conselheiros, ficou indicado no texto que membros dos conselhos deliberativo e fiscal responderão “pelos danos e prejuízos resultantes da omissão no cumprimento de seus deveres e pelos atos praticados com culpa ou dolo ou com violação da legislação e do estatuto”. Ademais, também serão responsáveis pelos atos ilícitos praticados por seus pares ou dirigentes se com eles for conivente, ou se concorrer para a prática do ato.

2.5 Processo decisório mais protegido de manipulações

Com relação à presidência do conselho deliberativo, o projeto mantém esse cargo nas mãos dos representantes dos patrocinadores e, no caso do conselho fiscal, sob a responsabilidade do **representante eleito por participantes e assistidos**, no caso do conselho fiscal. Ainda nessa questão, o projeto manteve os votos de qualidade, mas, ao mesmo tempo, introduziu dispositivo que **exige que a maior parte das decisões dos conselhos ocorram por meio de maiorias absolutas**. Implica dizer uma diminuição sensível de risco de manipulação de quórum para o processo decisório, **ou seja, maior proteção e segurança para o fundo**.

2.6 Mais atribuições ao conselho deliberativo

Com mais garantias sobre a procedência e a escolha de conselheiros qualificados, o projeto aprimorou as competências do conselho deliberativo. Esse colegiado agora deverá aprovar previamente investimentos que envolvam valores iguais ou superiores a 5% dos recursos garantidores não do fundo todo, **mas de cada plano de benefício**. Essa ação criará maior preparação para investimentos de larga escala e que não comprometam um plano em detrimento de outro.

Além disso, o conselho deliberativo deverá aprovar os planos de custeio e dos planos de benefícios, o orçamento anual e do balanço, assim como, quando houver necessidade, de proposta de equacionamento de déficit atual. Deixaremos para comentar as duas outras atribuições do conselho deliberativo quando comentarmos as mudanças referentes à diretoria-executiva dos fundos.

2.7 Fortalecimento do conselho fiscal

No que concerne ao conselho fiscal, além da elevação do número de integrantes, o projeto do Senado procurou corrigir omissão quanto à estabilidade dos conselheiros fiscais, tão ou mais importante do que a estabilidade dos conselheiros deliberativos.

Destaca-se o conjunto de novas competências desse conselho. O texto aprovado contém dispositivos que fortalecem a função de fiscalização e a interdependência de várias funções com o conselho deliberativo, bem como o

relacionamento direto em alguns casos com os órgãos de fiscalização e supervisão. Assim, o conselho fiscal fiscalizará os atos dos administradores e o cumprimento dos respectivos deveres legais e estatutários; analisará e produzirá pareceres periódicos sobre as demonstrações contábeis, financeiras e atuariais elaboradas pela entidade fechada, assim como elaborará relatórios sobre normas e procedimentos, e conformidade aos mesmos; e denunciar a ocorrência de fraudes aos órgãos supervisores, bem como sugerir providências.

Para isso, o texto da proposição prevê que o conselho fiscal tenha autonomia operacional e orçamentária para conduzir ou determinar a realização de consultas, avaliações e investigações dentro do escopo de suas atividades, inclusive com a contratação e utilização de especialistas externos independentes. Além disso, estão mantidas as funções essenciais como a solicitação de informações à administração, bem como aos auditores independentes.

Tais alterações mudam o panorama de atuação dos conselhos fiscais. Os participantes e assistidos poderão contar com estruturas mais robustas e melhor preparadas para supervisionar a administração de seus fundos. Embora não ignoremos que várias delas já se encontrem contempladas em alguns estatutos, constar em lei gera garantias de que todo o segmento adote boas práticas.

3 Seleção dos membros da diretoria-executiva dos Fundos

A extensão do modelo de representação para as diretorias-executivas dos fundos de estatais é tida pelo segmento como a grande conquista dos participantes. De fato, como afirmamos no começo deste boletim, a gestão democrática é um princípio muito bem-vindo na administração de recursos de aposentadoria, mas não pode ser vista como uma panaceia, uma espécie de solução para todos os problemas. Infelizmente, o uso e abuso do instituto da representação, trouxe muitos males ao sistema e colaborou direta e indiretamente para muitos prejuízos. E isso se aplica tanto à representação de participantes/assistidos, como de patrocinadores.

A prática de dividir diretorias acirra as tensões entre as partes interessadas e não colabora para a sinergia entre as diretorias, que se isolam e não colaboram devidamente para inter-relação funcional natural e necessária entre elas. Assim, no modelo atual, a diretoria-executiva, órgão do qual se espera o tratamento da gestão do dia a dia e o encaminhamento de soluções e melhorias, acaba sendo foco de dissensões.

O novo modelo de governança propõe um encaminhamento mais profissional para essa questão. Nela dos membros da diretoria serão selecionados e contratados por meio de processo seletivo semelhante ao estabelecido para os conselheiros independentes, mantendo-se também rigorosa a série de exigências estabelecidas para aqueles, assegurando a vinda de profissionais competentes.

Os membros do conselho deliberativo e fiscal terão papel fundamental na escolha e no acompanhamento da gestão desses diretores, que, ao serem selecionados, não terão mais mandatos, mas serão contratados por um período de dois anos, permitida a renovação do contrato por até seis anos.

Para aferição do desempenho dos diretores contratados, o projeto criou o instrumento de “contrato de gestão”, no qual haverá objetivos e metas de desempenho para a diretoria-executiva, cujo cumprimento orientará os processos de recondução e demissão dos seus membros. Quando for o caso, competirá também ao conselho deliberativo, mediante parecer e a consulta ao conselho fiscal, a demissão do profissional.

Portanto, verifica-se uma ampla abertura para a vinda de profissionais com *expertise*, escolhidos por meio de procedimento público e amplamente divulgado, com orientação do conselho deliberativo, que terá papel não apenas na seleção, mas na supervisão das ações dos profissionais, com a parceria do conselho fiscal.

Nesse caso, cresce ainda mais a responsabilidade dos grandes colegiados dos fundos de pensão, especialmente dos representantes eleitos e indicados.

3.1 Indicações em assentos de conselho de administração de empresas

Os fundos de pensão são investidores institucionais e, como tal, são investidores de grande porte e atuantes em vários segmentos do mercado de capitais. Muitos fundos participam inclusive do conselho de administração de várias empresas.

Dessa forma, o projeto também se preocupou com a ocupação dessas funções, evitando, mais uma vez, que fossem ocupadas por pessoas indicadas sem critérios recomendados. Assim, no texto ficou consignado que a designação ou contratação desses representantes dos fundos em conselho de administração de empresa cuja participação da entidade corresponder a mais de 5% de seus recursos garantidores deverá também atender a todos os critérios e pré-requisitos aplicados aos membros da diretoria-executiva.

Dessa forma, mitiga-se escolhas de caráter político e incentiva-se a escolha por critérios técnicos para a ocupação dessa representação. A profissionalização e *expertise* dos que representam o fundo nas empresas é essencial para a colaboração adequada da entidade na boa gestão das empresas investidas. Isso, conseqüentemente, aumenta a eficiência na alocação de recursos e a valorização do patrimônio pertencente aos participantes e assistidos.

4 Outras modificações propostas

Se o projeto se resumisse aos pontos anteriormente tratados, já representaria avanços significados para o sistema. Não obstante, aspectos considerados relevantes para o respeito e as garantias dos benefícios a participantes e assistidos foram também contemplados. Comentaremos a seguir cada um deles.

4.1 Responsabilização de auditores independentes

As demonstrações contábeis, financeira e atuariais devem passar pelo crivo de auditores independentes. O objetivo dessa atividade é a emissão de parecer sobre a adequação desses relatórios, atestando ou não que a entidade utilizou procedimentos adequados para a elaboração. Portanto, a auditoria independente é parte relevante para a segurança das informações.

Para assegurar que a contratação dos serviços de auditoria não contamine o conteúdo dos pareceres, foi introduzido dispositivo no projeto dispondo que os auditores ou empresas de auditoria independente responderão civilmente pelos prejuízos que causarem em virtude de culpa ou dolo no exercício das funções para as quais forem contratadas. Com essa medida pretende-se aumentar a credibilidade dos relatórios produzidos, incentivando a prática eminentemente profissional dos auditores e, conseqüentemente, a qualidade dos demonstrativos, balanços e notas técnicas.

Verifica-se, na prática, que o projeto aprovado no Senado procurou, sob várias perspectivas, assegurar a credibilidade do sistema, não apenas focalizando a gestão interna, mas, também, o comportamento de atores externos ao fundo.

4.2 Transparência de informações

O texto apresentado propõe elevar os requisitos de transparência das atividades dos fundos de pensão pela exigência de publicação de demonstrativos financeiros, contábeis e atuariais, os pareceres e relatórios das auditorias financeiras, contábeis e atuariais, com disponibilização de forma ampla, inclusive por meio dos sítios eletrônicos das entidades. Além disso, os participantes e assistidos deverão ser notificados sobre a data a partir da qual serão publicados os referidos documentos.

Além de dotar os interessados e suas associações representativas de instrumento de acompanhamento das atividades do fundo, esse procedimento também oferece meios ao órgão fiscalizador para aferir a veracidade das informações e também compará-las às que são normalmente enviadas para os técnicos e auditores. Adicionalmente, será possível avaliar a boa prática de relacionamento com os participantes e assistidos, pois, na medida do seu descumprimento ou da obediência parcial dos termos da lei, será possível acionar os instrumentos de fiscalização e de cobrança dos gestores e dirigentes do fundo.

4.3 Intercâmbio de informações com os tribunais de contas

O projeto propõe que os tribunais de contas passem a receber toda a documentação financeira do fundo de pensão, por intermédio do órgão de fiscalização, em forma e prazo a ser definido pelo órgão regulador. Além disso, também prevê que o conselho fiscal possa direcionar diretamente ao tribunal de contas competentes denúncias de irregularidades.

Avaliamos que o Senado observa com reservas e algumas restrições a fiscalização realizada pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar, a Previc. Na prática, os dispositivos introduzem esses atores de controle externo na supervisão, atuando como agentes auxiliares ao órgão fiscalizador no acompanhamento dos fundos de pensão. Esse aumento de supervisão estatal na gestão das entidades fechadas seria o apelo maior para garantir que a nova governança contasse com o apoio mais crível da fiscalização.

Não obstante a incontestada qualificação dos tribunais no exercício de suas funções, acreditamos que o ideal seria reavaliar a forma de organização dos órgãos

reguladores e fiscalizadores, no sentido de dotá-los de maior autonomia e blindagem da influência político-partidária. Talvez o perfil mais adequado fosse na forma de uma agência reguladora.

5 Considerações finais

O maior patrimônio de participantes e assistidos é a garantia do pagamento das aposentadorias; é a segurança e a credibilidade que seu fundo de pensão pode oferecer para o planejamento do seu futuro.

Os institutos de representação são peças importantes que colaboram para atingir esses objetivos, mas não significam a garantia para alcançá-los. É preciso que a ele sejam acrescentados outros mecanismos de governança. O projeto aprovado pelo Senado buscou rastrear as mais diversas formas de introduzir esses mecanismos, os quais procuramos explicar neste boletim.

Embora sujeito a críticas e a possibilidades de eventuais melhorias, entendemos que o projeto efetivamente foi moldado para garantir os direitos e combater os problemas detectados atualmente.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal

Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Muller, Gabinete 4

CEP: 70165-900 – Brasília – DF

Telefone: +55 61 3303-5879

E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:

www.senado.leg.br/estudos

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

SILVA, R. S. Colocando os pingos nos is: importância do novo modelo de governança para os fundos de pensão das estatais na defesa de direitos de participantes e aposentados. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, junho/2016 (**Boletim Legislativo nº 48, de 2016**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos.