

FORTALECER A GOVERNANÇA É A CHAVE PARA EVITAR PROBLEMAS  
NOS FUNDOS DE PENSÃO

*Rafael Silveira e Silva<sup>1</sup>*

## 1 Introdução

As entidades fechadas de previdência complementar, ou, simplesmente, fundos de pensão, são instituições privadas, sem fins lucrativos, e criadas para administrar recursos com vistas a proporcionar para a seus participantes e assistidos, predominantemente, benefícios de aposentadoria. Os fundos de pensão são também conhecidos como investidores institucionais, uma vez que seus patrimônios devem ser aplicados no mercado financeiro e de capitais. A participação dessas entidades é significativa: o volume de investimentos desse mercado atualmente se encontra em torno de R\$ 679 bilhões de mercado, dos quais quase 64% são movimentados por fundos de pensão patrocinados por empresas estatais.

Como se observa, é um sistema que tem grande influência sobre a economia e, dado o volume dos maiores fundos, quase todos patrocinados por estatais, existem fortes incentivos à ingerências de natureza política. Não é à toa que, desde 1992, o Congresso Nacional tem periodicamente organizado comissões parlamentares de inquérito para apurar abusos, irregularidades e prejuízos na gestão dos fundos de pensão. Cada CPI conseguiu encontrar e mapear problemas, mas, infelizmente, o encaminhamento de propostas legislativas no sentido de aprimorar o sistema nunca ganhou fôlego suficiente para vir a termo. Qualquer agenda nesse sentido perdia força gradativamente... até que novos escândalos viessem à tona, e, assim, novos pedidos de CPIs. Atualmente, por conta das últimas denúncias<sup>2</sup>, já existe intenção de abrir novas comissões de inquérito.

---

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em Ciência Política (UnB). Consultor Legislativo do Senado Federal, Professor do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e Pesquisador Associado do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. E-mail: rsilva@senado.gov.br.

<sup>2</sup> Os recentes prejuízos financeiros e a necessidade aportes extraordinários que terão de fazer os participantes e assistidos dos fundos de pensão Petros (vinculado à Petrobrás), Funcef (da Caixa

Essa dinâmica do Congresso, do tipo “alarme de incêndio”, se, por um lado cumpre uma função relevante, que é a da investigação de problemas, não consegue viabilizar propostas ou soluções que realmente ataquem a raiz das questões atinentes aos fundos de pensão.

Também não encontramos resposta nas normas vinculadas aos investimentos, sob responsabilidade do Conselho Monetário Nacional (CMN). Trata-se de um conjunto de dispositivos bastante detalhado e fortemente prudencial, que determinam a limitação das aplicações por faixa de risco por ativos e por emissor dos papéis transacionados. Além disso, há alguns anos, as Resoluções do CMN para investimentos dos fundos de pensão têm focado cada vez mais na capacitação dos tomadores de decisão e no próprio processo decisório dos investimentos. Enfim, julgamos que não é o arcabouço regulatório o elemento indutor das irregularidades e prejuízos observados ao longo dos anos.

Entendemos que a chave para que o Congresso finalmente dê uma contribuição mais consistente para resolver problemas renitentes dos fundos de pensão está no **fortalecimento da governança**.

Entende-se por governança o conjunto de padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e condicionam a forma pela qual as decisões são tomadas. Tais arranjos institucionais dizem respeito, entre outros aspectos, a estruturas, processos, mecanismos, princípios, regras e normas, podendo ser formais ou informais.

O Tribunal de Contas da União (2014)<sup>3</sup> reuniu em um consistente documento oito princípios clássicos para a qualificação de uma boa governança: participação, orientação a consensos, *accountability*, transparência, responsividade, eficiência e efetividade, estado de direito, equidade e inclusão. Tais princípios não se restringem às instituições governamentais, mas também abrangem o comportamento de pessoas e organizações dentro da sua área de atuação, satisfazendo suas necessidades e demandas.

Desse modo, governança seria a combinação (i) da capacidade operacional da burocracia governamental, especialmente nas atividades relacionadas à regulação das políticas; (ii) da criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes de

---

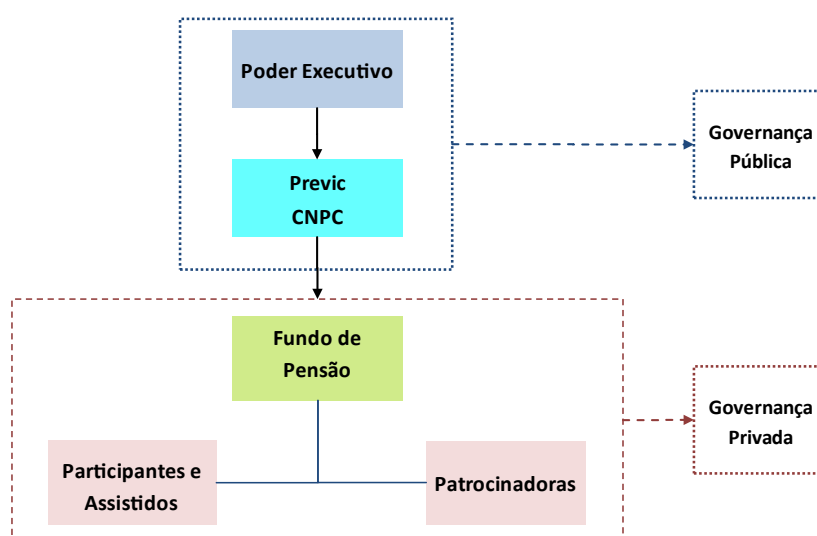
Econômica Federal) e da Postalís (dos Correios) chamou a atenção dos parlamentares e da opinião pública.

<sup>3</sup> Referencial para avaliação de governança em políticas públicas / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2014. 91 p. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2686056.PDF>

mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas, bem como (iii) na aplicação dessas políticas no universo de suas organizações, quando for o caso.

Assim, o conceito de governança aplicado aos fundos de pensão assumiria duas dimensões bem claras. A primeira, relativa aos órgãos supervisores do sistema, ou os elementos responsáveis pela condução da política regulatória. A outra dimensão se caracterizaria pelo processo decisório e de gestão dentro de cada fundo de pensão.

**Figura 1. Governança do mercado de fundos de pensão**



Nosso argumento é o de que a organização institucional estabelecida para regular, fiscalizar e gerir os fundos de pensão sofre forte ingerência política, o que tem também contribuído para o enfraquecimento da aplicação dos princípios de boa governança. E esse cenário, especialmente no que tange ao segmento de fundos patrocinados por empresas estatais, torna-se mais grave. O ambiente de influência partidária contribui para afastar a isenção técnica e mais profissional, elementos fundamentais para a administração de volumosas carteiras de recursos voltados para o pagamento de aposentadorias.

Neste boletim, pretendemos explorar cada uma dessas dimensões, comentando algumas ideias que podem ser debatidas pelo Congresso Nacional na forma de proposições legislativas.

## 2 Órgão regulador e fiscalizador

A Lei Complementar nº 109, de 2001, prevê a existência de um órgão regulador e fiscalizador. Depois de longos anos, a fiscalização dos fundos de pensão saiu da estrutura interna do Ministério da Previdência, passando, a partir da Lei nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009, a ser função de uma autarquia, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), no que tange à fiscalização, e ao Conselho Nacional da Previdência Complementar (CNPC), no que concerne à regulação do sistema. Os diretores da Previc são todos indicados pela Presidência da República, assim como os membros do CNPC, sendo assegurado um representante de participantes e assistidos, um das patrocinadoras e instituidoras e um dos próprios fundos de pensão. Os demais cinco membros do CNPC são representantes do poder público, geralmente de alguns ministérios. A presidência desse conselho está a cargo do Ministro da Previdência.

Esse modelo de supervisão e regulação sofre com a predominância muito extensa da participação de elementos do governo e de uma escolha não transparente dos representantes das partes interessadas. Tais características incrementam a assimetria de informação, colocam em dúvida a utilização efetiva de procedimentos mais democráticos e representam uma porta larga para a influência político-partidária. Os aspectos de que trataremos a seguir visam à credibilidade, transparência e à neutralidade partidária do sistema de governança pública dos fundos de pensão.

### *2.1 Processo de seleção dos dirigentes, mandatos e restrições político-partidárias*

Tal como acontece com as agências reguladoras, seria recomendável que os diretores da Previc se submetessem à sabatina do Senado, para terem confirmadas suas nomeações. É importante ressaltar que esse procedimento não se dirige apenas às agências reguladoras, mas a órgãos de grande relevância, tais como o Banco Central e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e autarquias vinculadas ao Ministério da Fazenda. Portanto, dada a importância estratégica do segmento de fundos de pensão em várias dimensões da sociedade, seria importante estabelecer o mesmo mecanismo para os dirigentes da Previc.

A liberdade ampla e irrestrita de nomear diretores da Previc pode gerar sérios conflitos de interesse, notadamente com relação aos fundos de pensão de estatais. Quanto mais alinhados politicamente os dirigentes da Previc à Presidência da República



e aos ministros de Estado, maiores riscos de influência sobre os processos de supervisão desses fundos, cujos patrocinadores também possuem designação fortemente vinculada a critérios político-partidários. Esse é um problema grave de seleção adversa de dirigentes. Nesse sentido, o Legislativo precisa participar e legitimar tal escolha e, nesse caso, tal como em outros órgãos, os dirigentes precisariam passar pelas arguições públicas e aprovação do Senado Federal, o que serviria como mecanismo de constrangimento a indicações com viés explícito.

Ademais, a aprovação dos dirigentes seria fortalecida se seus mandatos não fossem coincidentes com a chefia do Poder Executivo. Mandatos não coincidentes são instrumentos que oferecem maior desenvoltura e autonomia, principalmente ao órgão fiscalizador. Quanto à extensão do mandato, julgo que um prazo de quatro anos seria conveniente, caso houvesse possibilidade de recondução. Do contrário, um mandato de cinco anos é condizente com a experiência brasileira relativamente às demais agências reguladoras.

Também seria relevante disciplinar a seleção desses dirigentes, estabelecendo como requisito o não exercício de atividade político partidária, que pode ser levado em consideração inclusive por um período de tempo anterior ao de suas respectivas indicações aos cargos. Entendo ser este um mecanismo que desestimule indicações estreitamente vinculadas a partidos políticos, privilegiando, assim, a capacidade técnico-administrativa e um mínimo de isenção. O mesmo se aplica aos conselheiros do CNPC, uma vez que sua escolha deve recair na capacidade de representação e não na adesão a esta ou aquela agremiação partidária.

Sabemos que esta perspectiva é controversa. O que queremos deixar claro é o que se entende por atividade político-partidária. Na perspectiva que adotamos, trata-se da atuação do cidadão em prol de determinado partido político ou candidato, especialmente como filiado, participante de estrutura organizacional e ativa participação no processo partidário e eleitoral.

Como está assegurado na Constituição, o postulante ao cargo tem seu direito assegurado de opinião político-partidária, mas o envolvimento com a organização ou com a militância de partidos enfraquece a credibilidade, a legitimidade para atuar na mediação, a isenção e a autonomia requeridas para as funções de que tratamos.



## *2.2 Requisitos de prestação de contas e de transparência*

Outro tema importante são os instrumentos de que dispõe o Poder Legislativo como garantia de um controle mais efetivo sobre as atividades da Previc e do CNPC. Nesse caso, audiências periódicas (semestrais ou anuais) dos diretores da autarquia e dos conselheiros perante comissões temáticas do Senado Federal acerca das diretrizes de fiscalização, normativas, diagnóstico e problemas do setor poderiam ser uma exigência estabelecida em lei. Esse tipo de controle serve para que o Congresso tenha mais condições de verificar a compatibilidade das ações adotadas pelos citados órgãos com as políticas definidas para os setores regulados, além de seguir preceito constitucional que atribui ao Legislativo a competência de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, tarefa que requer amplo acesso a informações relacionadas a esses atos.

Nas agências reguladoras, no Banco Central e na CVM, suas diretorias colegiadas têm atribuições executivas e regulatórias e todos seus integrantes devem possuir formação superior e elevado conceito no campo de sua especialidade. Tal exigência de formação e capacidade profissionais somente é exigida para os integrantes da diretoria colegiada da PREVIC, omitindo igual requisito para os conselheiros integrantes do CNPC. Tal ausência, sem dúvida nenhuma, romperia com a experiência até no momento existente entre órgãos de importância semelhante.

Assim, a introdução de instrumentos de controle social e de transparência, especialmente falando, a utilização da consulta pública, que poderia ser estendida aos atos normativos do CNPC, previamente à tomada de decisão pelos Conselheiros. Nesse sentido, tal medida contribuiria para que a regulação fosse efetiva, favorecendo a proteção dos direitos dos participantes e dos assistidos, o equilíbrio econômico-financeiro dos fundos de pensão e o equilíbrio atuarial dos planos de benefício. Dessa maneira, seria um instrumento de formação e de legitimação de políticas públicas na área previdenciária, sem afetar a autoridade executiva nas mãos do Poder Público.

Adjacente às consultas, um aspecto importante e que costuma ser negligenciado pela instância normativa do segmento operado pelos fundos de pensão é a falta de exposição de motivos das resoluções aprovadas. A exposição de motivos é instrumento importante para tornar públicas as intenções do proponente, permitindo-se, inclusive, que a participação na consulta pública seja mais eficaz. Também não se deve deixar de lado o fato de que os atos normativos devem ser devidamente avaliados à luz dos motivos invocados, exigindo-se que haja uma conexão lógica entre os motivos alegados e as finalidades propostas, sob pena de não atender ao requisito de

razoabilidade. Por fim, após aprovada a norma, vinculada a ela deveria ser mantido, a título de divulgação, a minuta de norma, sua exposição de motivos e a ata da reunião do CNPC que aprovou o texto final, para fins de acompanhamento e transparência acerca de todo o processo decisório.

Portanto, combinando-se elementos de consulta pública com a exigência de uma exposição de motivos, a administração pública estará evitando que seus procedimentos normativos sejam despidos de sentido prático ou legítimo.

Tal sugestão, além disso, não é original. Por exemplo, os arts. 40 e 42 da Lei nº 9.472, de 1997, obrigam a Anatel a submeter minutas dos atos normativos que pretenda editar a um procedimento de consulta pública, justificando a decisão que vier a adotar por meio de uma exposição de motivos. Deve-se ressaltar, ainda, que esse caso não é único no que tange à existência de dispositivos legais que determinem, de alguma forma, mecanismos de consulta pública para edição de atos normativos. Outros exemplos podem ser verificados pelos seguintes dispositivos: (i) art. 4º, § 3º, da Lei nº 9.427, de 1996 (Lei da ANEEL); (ii) art. 19 da Lei nº 9.478, de 1997 (Lei da ANP).

Todas essas são sugestões poderão ser usadas para verificar a compatibilidade das ações adotadas pelo órgão regulador e fiscalizador com as políticas definidas para o setor. Com isso, pretende-se disciplinar as ações desses órgãos e elevar o preceito constitucional que atribui ao Congresso Nacional ou a qualquer de suas Casas a competência de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, tarefa que requer amplo acesso a informações relacionadas a esses atos.

### **3 Governança dos fundos de pensão**

O papel exercido pelo Estado é muito relevante, mas, mesmo empregando instrumentos de fortalecimento da governança pública, acreditamos ser ainda insuficiente para coibir abusos e má gestão nos fundos de pensão. Os dois sistemas de governança devem atuar conjuntamente.

A própria legislação determina uma estrutura organizacional mínima para cada fundo, prevendo, inclusive, a representação paritária de participantes e assistidos, e de patrocinadores. Esta estrutura é composta por um conselho deliberativo, um conselho fiscal e uma diretoria executiva. Conselho deliberativo é um órgão colegiado representativo, com a finalidade de deliberar sobre as diretrizes administrativas da entidade e definir a política de investimento para aplicação do patrimônio administrado



pelo fundo de pensão. É a instância máxima de decisão da entidade. O Conselho fiscal é o órgão que fiscaliza internamente as atividades do fundo. E, por fim, a diretoria executiva é o órgão responsável pela gestão administrativa, financeira e patrimonial da entidade.

Existe uma especificidade no segmento. Há uma lei geral, a Lei Complementar (LCP) nº 109, de 2001, com regras e princípios aplicáveis a todo o segmento, e uma lei específica, que regula a relação entre os fundos patrocinados por entes estatais e seus respectivos patrocinadores, a LCP nº 108, de 2001. A LCP nº 109 é mais genérica no que tange aos órgãos responsáveis pelos fundos, oferecendo um pouco mais de liberdade de organização por meio dos estatutos e regulamentos.

A LCP nº 108 é mais detalhada e impõe um pouco mais de restrições. Nela o conselho deliberativo, composto por até seis membros, é um colegiado que mantém a paridade entre representantes de participantes/assistidos e de patrocinadores, mas sua presidência cabe aos últimos. Por outro lado, o conselho fiscal, que também mantém a paridade, é presidido pelo representante dos participantes e assistidos. Foi a fórmula idealizada pelo legislador para garantir um maior equilíbrio em relação às principais diretrizes do fundo. A lei conferiu aos estatutos das entidades a composição da diretoria-executiva.

Esse arcabouço tem se mostrado ineficaz para a boa governança dos fundos, como demonstram as frequentes notícias de desmandos e prejuízos. Os mecanismos institucionais previstos ainda são muito sujeito a falhas. Trata-se de consequências imprevistas e que têm determinado sérios problemas de gestão.

Por que de tal diagnóstico? Pela proximidade da administração dos fundos com seus patrocinadores e, portanto, de atores político-partidários. Tal aspecto interfere sobremaneira na nomeação da diretoria-executiva das entidades e, portanto, na sua gestão.

Os cargos da diretoria-executiva são essenciais para garantir os objetivos de cada entidade, exigindo-se, dessa maneira, um elevado nível de profissionalismo e, principalmente, de isenção. Os fundos de pensão não deveriam exercer, por definição, qualquer função estratégica de governo. Portanto, igualmente não poderiam estar sujeitos a ingerências políticas.

Há dois cenários mais frequentes. Um no qual se observa que os mesmos problemas decorrentes dos indícios de aparelhamento partidário nas empresas estatais também se aplicam aos fundos de pensão. Daí termos profissionais preparados, porém



com viés de comportamento voltado para fins estranhos ao bem da entidade a que se vincula; ou a escolha de pessoas despreparadas, dotando de risco permanente à preservação do patrimônio do fundo de pensão e sujeitando a administração do fundo à manipulação de agentes externos. A combinação de pessoas tecnicamente incompetentes para condução dos investimentos dos fundos de pensão e da gestão propicia amplas possibilidades de influência externa, tornando difusa a identificação das responsabilidades operacionais.

O outro aspecto toca na delicada gestão compartilhada entre nomes indicados pelos participantes/assistidos e pelos patrocinadores. O que se interpreta como uma prática democrática, pode também colocar em risco os resultados dos fundos. Esse modelo é resultado de conquistas alcançadas pelos participantes e assistidos, como os bancários do Banco do Brasil e da Caixa Econômica, os funcionários da Petrobrás, apenas para citar os maiores exemplos. É inquestionável que o envolvimento de representação de participantes/assistidos nos destinos dos respectivos fundos conseguiu garantir mais transparência e participação às decisões sobre as diretrizes e da gestão dos fundos. Essa luta histórica inclusive foi a responsável pelo princípio da paridade nos conselhos das entidades de previdência.

No entanto, essas categorias conseguiram estabelecer nos seus estatutos a possibilidade de escolher um ou mais diretores (algumas conseguiram até mesmo a paridade com os representantes da patrocinadora), conseguindo cotas na gestão dos seus fundos, em processos de votação para a escolha entre chapas de candidatos.

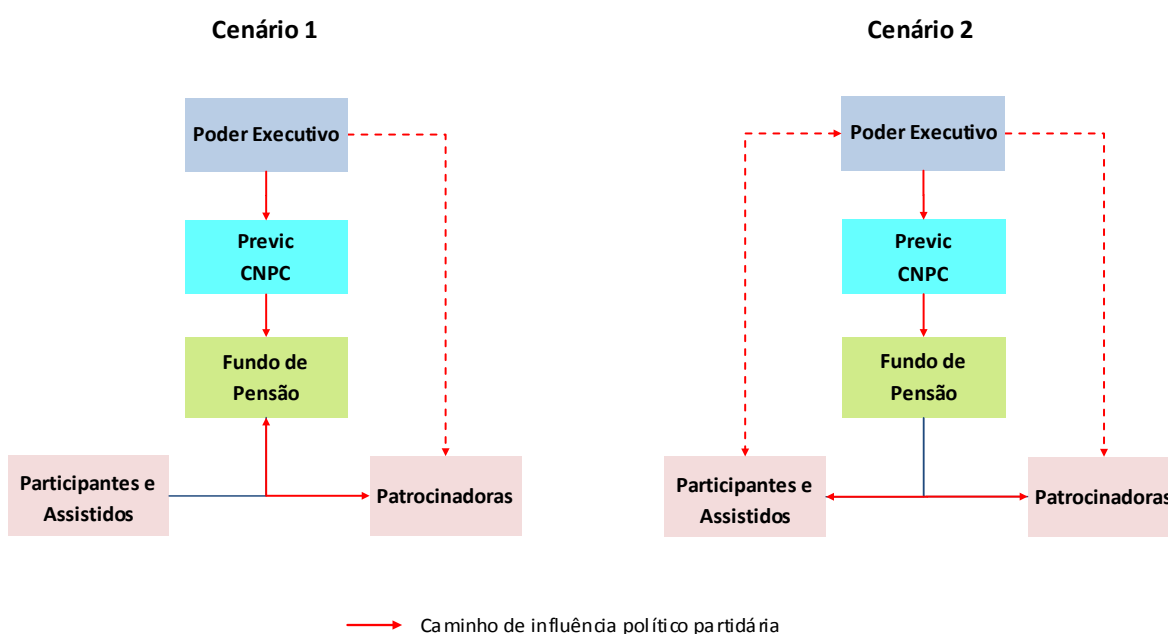
O espaço democrático, consubstanciado pela representação paritária dos conselhos deliberativo e fiscal, é também o espaço das discussões, do contraditório, dos debates e ponderações sobre as demandas de todas as partes envolvidas. Porém, transportar essa realidade de decisão, ou seja, migrar esse processo de escolha democrático, perfeitamente aplicável à escolha de conselheiros, para os diretores, é temerário. Não necessariamente se consegue escolher os melhores nomes e, mais complicado ainda, traz para a esfera da gestão um nível de politização que se distancia do grau de profissionalismo desejado para o dia a dia dos fundos de pensão. A diretoria-executiva necessita de coerência, coesão e neutralidade, de modo a garantir a plena satisfação dos direitos dos participantes/assistidos e o equilíbrio financeiro do fundo.

Além disso, é de amplo conhecimento que as organizações de representação dos trabalhadores frequentemente ocupam o espaço de representação de participantes/assistidos. E esse também é um canal muito forte de vinculação com a política partidária.

Por fim, a questão da neutralidade e blindagem política dos diretores torna-se ainda mais relevante em um ambiente de convergência política entre governo/estatais e representantes de participantes/assistidos. Esse cenário também pode enfraquecer a gestão dos fundos, uma vez que eles podem ser geridos conforme interesses de partido, sem que ocorra a possibilidade do contraditório nos conselhos ou o contraponto técnico de uma diretoria devidamente resguardada em sua autonomia operacional.

Como rápido esforço de síntese, podemos desenhar alguns cenários que delineiam os caminhos de influência partidária, conforme Figura 2, abaixo:

**Figura 2. Cenários de influência político partidária nos fundos de pensão**



No cenário 1, observamos a influência partidária clássica, onde o sistema público de governança, responsável por toda a fiscalização e regulação, fica suscetível aos desígnios da Presidência. O circuito de se fecha completamente quando se trata dos fundos de estatais, especialmente as patrocinadas pela União.

No cenário 2, introduz-se a falha de governança privada, explicada pela seleção adversa de diretores e pela participação de atores representativos de participantes/assistidos e de patrocinadoras vinculados a organizações partidárias (seja como dirigentes ou filiados). Se ficarem configurados os controles sobre as estatais e/ou

o alinhamento com o partido do Presidente, temos um sistema de governança completamente sem credibilidade.

Como se observa, o Congresso não pode fugir mais ao debate sobre o reforço da governança dos fundos de pensão, tornando-a mais resistente a interesses estranhos aos dos beneficiários dos fundos, assim como ao equilíbrio do sistema. Nesse sentido, que ideias o Congresso poderia deliberar para disciplinar ou mitigar essa situação?

### *3.1 Equilíbrio e participação na gestão e fiscalização interna do fundo de pensão*

A primeira sugestão é para que as representações no conselho deliberativo e fiscal das entidades fechadas de previdência complementar possam assumir de forma alternada a presidência dessas instâncias decisórias. Isso poderia trazer mais equilíbrio nas decisões, incrementando a igualdade de oportunidade e de protagonismo sobre as grandes diretrizes do fundo de pensão.

Essa proposta também visa diminuir a ascendência da Presidência da República sobre as diretrizes e decisões pertinentes aos fundos patrocinados por estatais, uma vez que, atualmente, a presidência do conselho deliberativo cabe ao representante da patrocinadora. Assim, hoje, o controlador da estatal indiretamente interfere na indicação do ator que controlará a pauta de decisões do fundo de pensão.

### *3.2 Processo de seleção de diretores*

Deveria ser exigido que os fundos de pensão realizassem processo seletivo para a escolha de diretores, buscando profissionais que atendessem a critérios de excelência e experiência em suas áreas, de forma a garantir uma gestão com credibilidade e eficiência. Os termos desse processo poderiam ser decidido pelo conselho deliberativo, tornando-o público aos participantes/assistidos, ao órgão fiscalizador, que teria a função de supervisão do processo, e ao mercado. Eventualmente, até mesmo os próprios conselheiros poderiam conduzir o processo.

A transparência do processo é um elemento fundamental, de modo que fique claro para todas as partes interessadas quais os critérios, a área de atuação e o perfil desejado para o diretor do fundo. Essa forma de seleção traria introduziria um filtro adicional para evitar indicações de cunho partidário. A excessiva politização e

partidarização da escolha dos diretores dessas entidades é uma das principais causas da má administração e da corrupção sobre o patrimônio previdenciário de milhares de trabalhadores.

### *3.3 Restrição a vínculos partidários*

Novamente, como já foi comentado, entendemos que é válido também introduzir o debate sobre a restrição de atividades político-partidárias dos que estão pleiteando integrar diretorias-executivas de fundos de pensão. Além disso, também julgamos que a atividade de conselheiro dessas entidades implica ter completo envolvimento com as interesses e necessidades de participantes e de patrocinadores, permitindo-se, pelo menos durante seu mandato, ausentar-se do exercício de atividade político-partidária.

Lembramos que uma possibilidade a ser debatida é a descrição objetiva do que significa “atividade político-partidária” nos casos por nós já discriminados, de forma a não se confundir com o livre exercício de pensamento prescrito constitucionalmente.

## **4 Proposições legislativas em tramitação**

Atualmente tramitam três propostas no Senado que tratam direta ou indiretamente sobre a questão da governança dos fundos de pensão.

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 379, de 2014 – Complementar, da Senadora Ana Amélia, que introduz mudanças na LCP nº 108, de 2001, propõe a alternância da presidência dos conselhos deliberativos e do conselho fiscal dos fundos das estatais entre representantes da patrocinadora e dos participantes/assistidos. A proposição da Senadora também indica a necessidade de quorum qualificado para a tomada de algumas decisões. Nesse sentido, valeria discutir se o quorum de maioria absoluta não teria de ser tomado para a maioria das decisões pertinentes ao conselho deliberativo tais como a gestão de investimentos e plano de aplicação de recursos, a autorização de investimentos que envolvam valores iguais ou superiores a cinco por cento dos recursos garantidores, a nomeação e exoneração dos membros da diretoria-executiva e o exame, em grau de recurso, das decisões da diretoria-executiva.

A proposição ainda determina que os relatórios do conselho fiscal sejam tornados públicos e sejam semestrais. Tal sugestão contribui para a transparência e responsividade da gestão do fundo.

No entanto, como ponto enfraquecedor da noção de governança que preconizamos, o PLS nº 379, de 2014-Complementar, propõe alteração no art. 19 da LCP nº 108, de 2001, estabelecendo para todos os fundos a paridade de representação da diretoria-executiva entre representantes de patrocinadores e participantes/assistidos. Trata-se justamente de um dos pontos que sugerimos que se evite para os fundos de pensão.

A Senadora Ana Amélia também apresentou o PLS nº 380, de 2014-Complementar, para inserir modificações na lei geral dos fundos de pensão, a LCP nº 109, de 2001. Dentre os dispositivos do texto que se relacionam à temática deste boletim encontra-se a sugestão de modificação do art. 22, que diz respeito às demonstrações contábeis dos fundos. A proposição fortalece o requisito de transparência, introduzindo a publicação das notas técnicas dos benefícios e, principalmente, inserindo o Tribunal de Contas da União (TCU) no rol dos órgãos públicos que devem receber periodicamente os relatórios contábeis, avaliações atuariais e notas técnicas. A participação do TCU torna-se relevante não apenas para fortalecer a supervisão externa do Executivo, mas também para induzir o comportamento responsável da Previc e, quando for o caso, do CNPC. A mesma proposição também estabelece a alternância dos representantes nos conselhos deliberativos e fiscais, ou seja, estende o equilíbrio de forças na governança interna para todos os fundos do país.

Relativamente ao tema deste boletim, julgamos o PLS nº 78, de 2015-Complementar, do Senador Valdir Raupp, bem mais radical. Além da alternância da qual nos referimos e defendemos, a proposição ainda introduz a figura de um “conselheiro independente” tanto para os conselhos deliberativos como para os fiscais. A proposta é justamente introduzir mais um filtro contra decisões com viés político-partidário dentro dos fundos. Esses profissionais poderiam ter uma atuação mais crítica e objetiva dos atos dos conselhos deliberativo e fiscal no interesse do conjunto do fundo, servindo muitas vezes como mediadores entre as partes. A escolha dos conselheiros independentes dos fundos de pensão deverá ocorrer por meio de processo seletivo, conduzido por uma comissão formada por conselheiros representantes dos participantes/assistidos e patrocinadores.

O PLS nº 75, de 2014-Complementar ainda apresenta proposta de que a escolha da diretoria-executiva dos fundos de pensão deva ocorrer por meio de processo

seletivo, conduzido por uma comissão formada por conselheiros representantes dos participantes/assistidos e patrocinadores, e de dois profissionais de notório saber sem qualquer vínculo empregatício com o setor público. O argumento do autor é o mesmo que defendemos neste boletim.

Por fim, a citada proposição introduz limitações para atividades político-partidárias dos possíveis integrantes de diretorias-executivas de fundos de pensão de estatais e de conselhos deliberativo ou fiscal. A primeira limitação está na forma de requisito mínimo para ser membro do conselho ou da diretoria-executiva: que o postulante não tenha exercido atividade político partidária nos últimos seis meses que antecederam sua indicação ao cargo. A outra limitação é a vedação ao exercício de atividade político-partidária a qualquer conselheiro ou diretor durante seus mandatos.

Observem que a proposta está colocada na forma de lei complementar e, com certeza, seria muito bom que o debate no Senado não se ativesse apenas à linha da limitação constitucional, pelos argumentos por nós anteriormente postos.

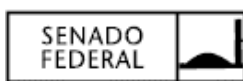
## **5 Considerações finais**

Seria muito importante que o Senado Federal desse continuidade à tramitação das propostas em questão, justamente porque, senão totalmente ajustadas, nelas está contido o importante debate sobre o fortalecimento da governança dos fundos de pensão. Entendemos que a questão poderia ser mais bem instruída se a tramitação dessas duas proposições ocorresse de forma conjunta. Os debates seriam mais ricos e abrangeriam diferentes perspectivas.

Relativamente à governança pública, atualmente não existem propostas no Senado a respeito. Ainda é uma lacuna que precisa ser ocupada devidamente.

Abril/2015

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  
Ala Filinto Müller, Gabinete 4  
CEP: 70165-900 – Brasília – DF  
Telefone: +55 61 33035879  
E-mail: [conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

Os boletins do Legislativo estão disponíveis em:  
[www.senado.leg.br/estudos](http://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, Rafael Silveira e. Independência ainda que tardia: por que só o Congresso Nacional pode resolver a questão da independência do Banco Central. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2015 (**Boletim do Legislativo nº 28, de 2015**). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 28 de abril de 2015.