

Em resposta à matéria “Fundos de Pensão: réus por gestão temerária atuam por proposta do governo Lula que abranda punições”, publicada pelo jornal “O Estado de São Paulo” (5/9, às 9:30), e em respeito a todo o setor de Previdência Complementar Fechado, aos cidadãos e cidadãs brasileiros, a PREVIC publica a íntegra de sua nota enviada ao jornalista Gustavo Côrtes, em 22/8. A autarquia reafirma seu compromisso com a transparência, com a correção de seus atos, com a democracia e o Estado Democrático de Direito.

Preliminares

As diretrizes de investimentos das entidades de previdência complementar são de responsabilidade do Conselho Monetário Nacional – CMN (§1º do art. 9º da LC nº 109, de 2001). Isso porque são investidores institucionais com expressivas reservas previdenciárias acumuladas (R\$ 1,3 trilhão), com efeito sobre quatro mil empresas patrocinadoras e mais de oito milhões de pessoas. As alterações, atualizações e melhorias são constantes e fazem parte do trabalho dos órgãos reguladores e supervisores, inclusive a PREVIC, atentos à dinâmica econômica e social do País.

A atual proposição de alteração elaborada pela PREVIC, e enviada em abril/2024 à SRE/MF, é fruto das discussões realizadas no âmbito das 17 iniciativas da Agenda de Reformas Financeiras, lançada em 20/7/2023, e coordenada pela SRE/MF, com participação social dos atores do mercado financeiro e de capitais (Anbima, Abvcap) e do mercado de previdência complementar (Abrapp, Anapar, Apep). O tema dos investimentos das entidades de previdência foi o item 4 dessa Agenda para tratar da atualização dos segmentos de aplicação e dos ativos financeiros que compõem o portfólio dos planos previdenciários das EFPC, no âmbito da PREVIC/MPS, e das EAPC, fiscalizadas pela Susep/MF.

A liberdade de imprensa é pilar fundamental da democracia. Mas é essencial ao jornalismo e ao profissional jornalista o compromisso com os princípios que regem o Estado Democrático de Direito. Nada justifica, na busca frequente por pautas negativas, abandonar os limites constitucionais, os princípios basilares do exercício democrático e as normas legais que dão concretude ao pacto social em vigor. Na pauta sugerida, novamente, o nobre jornalista questiona a missão legal da PREVIC, buscando requestrar as próprias matérias já publicadas no jornal “O Estado de São Paulo”, em 22/5/2023 e 11/12/2023, com assuntos que já foram resolvidos pelo TCU, por meio do Acórdão nº 964/2024, em que confirmou a legalidade na atuação da autarquia, inclusive sobre o Ato Regular de Gestão (ARG), a partir da análise aprofundada sobre a Resolução PREVIC nº 23:

Acórdão TCU nº 964 - Voto do Ministro Relator, 22/05/2024:

“...Item 64. Não há novidade legal no art. 230 (ARG) da Resolução Previc nº 23/2023, tampouco uma extrapolação regulamentar em dissecar a sua natureza.

Item 65. Em outras palavras, não considero extrapolação dos poderes regulatórios da Previc incluir, de forma clara em seus normativos, qual o parâmetro de avaliação de condutas dos administradores fiscalizados. Pelo contrário, a medida conduz a uma benfeita segurança jurídica no setor, com critério objetivo e reconhecido sobre o delineamento de condutas puníveis no que se refere aos atos de diretores e conselheiros das EFPC.”

1. A própria PGF/AGU, pela Coordenação Geral de Representação e Acordos Extrajudiciais da

SUCONSU/PGF-AGU, fez a defesa jurídica da PREVIC e da Resolução nº 23 junto ao TCU, por meio de Parecer Jurídico (Sapiens nº 1399226647, de 15/02/2024) e Memoriais (Sapiens nº 1472000704, de 21/05/2024), no âmbito do processo nº TC 040.475/2023-9.

2. Sobre os quatro FIP's (Fundos de Investimento em Participação - Global Equity Properties; Multiner; OAS Empreendimentos; Florestal) citados nesta pauta jornalística, informamos que a PREVIC instaurou e julgou, no período de 2015 a 2020, 17 processos administrativos sancionadores em 11 EFPC para 141 dirigentes, sendo 90 julgados procedentes, com aplicações das penalizações de multas e inabilitações.

3. A PREVIC não tolera ou compactua com irregularidades. Para isso, faz seu trabalho a partir da supervisão baseada em riscos das operações realizadas nos planos de benefícios administrados pelos fundos de pensão, licencia previamente os contratos (Estatuto, Regulamento e Convênio de Adesão), habilita os (as) dirigentes, normatiza, orienta e, se necessário, aplica o regime administrativo sancionador, por meio de advertência, multas (entre R\$ 40 mil e R\$ 4 milhões, por infração), suspensão e inabilitação (de 2 a 10 anos).

Questões (editamos algumas perguntas, devido ao tom acusatório e desrespeitoso, para focar apenas nos temas).

1) Houve conflito de interesses na formulação da minuta de alteração da Resolução CMN 4.994?

PREVIC – Não existiu qualquer conflito na atuação dos atuais diretores durante o processo de discussão e elaboração da proposta da PREVIC sobre as alterações da Resolução CMN 4994/2022, processo instruído por Nota Técnica de Proposição Normativa confeccionada pelos servidores públicos de carreira da autarquia e Parecer Jurídico exarado por procuradores federais da Procuradoria Federal Especializada da AGU junto à PREVIC - documentos que fundamentaram a decisão da Diretoria Colegiada. Todos os diretores da PREVIC estão devidamente habilitados para o exercício pleno da função pública, inclusive mediante emissão de certidão negativa junto à Corte de Contas e ao Poder Judiciário. Eventual multa de algum diretor não o desabilita, ainda que no caso em questão esteja recorrendo à justiça, em observância ao contraditório e ao devido processo legal, cuja base possui farta jurisprudência. Questões relacionadas a impedimento estão disciplinadas na Lei nº 9.784, de 1999, e são cumpridas pelas autoridades desta autarquia.

2) Se for aprovada, a minuta elaborada pela PREVIC pode ter efeito retroativo sobre processos em curso na Justiça?

PREVIC – A proposta de alteração da Resolução CMN nº 4994 não trata de processos sancionadores contra dirigentes de fundos de pensão, nem tão pouco de efeitos retroativos de aplicação de norma. A Resolução do CMN disciplina as diretrizes e políticas de investimentos dos recursos dos planos previdenciários administrados pelas Entidades de Previdência, com regras e princípios sobre segmentos (renda fixa, renda variável, outros) e ativos financeiros (títulos públicos federais, títulos privados, ações e outros), controle e gestão de riscos, limites de alocação e concentração.

Nesse sentido, a PREVIC apresentou uma proposta de regulação dos investimentos que é representativa de todo o sistema de previdência complementar, mas a decisão é prerrogativa exclusiva do Conselho Monetário Nacional, órgão máximo do sistema financeiro nacional, que avalia, vota, altera, rejeita, modifica e tem poder finalístico, como órgão regulador (art. 9º da LC 109/2001). Na proposta encaminhada, não há qualquer mudança em relação aos dirigentes. Apenas retira os membros do comitê consultivo e os empregados das fundações de sofrerem sanções pelo simples fato de que eles não têm alçada para decidir. A aplicação é para frente, a partir da vigência da nova Resolução. E, mesmo nesses casos, se forem investidos de poder decisório, serão passíveis de responsabilização. As novas regras de investimentos não regem o passado, mas, sim, o futuro das diretrizes de aplicação financeira das EFPC. Portanto, não retroagem.

3) Qual a participação de entidades como a Anapar, a Abrapp e a Apep na formulação da minuta da PREVIC que propõe a alteração da resolução CMN 4.994?

PREVIC - A PREVIC tem a prática de ouvir as diversas organizações e associações do sistema previdenciário complementar. Ouviu os patrocinadores, por meio da Apep; os participantes e assistidos, por meio da Anapar; as entidades, pela Abrapp e, também, as associações técnicas como Ancep, que congrega os contabilistas, e o IBA que representa os atuários. Escutou diretamente as 10 maiores entidades do setor e em torno de 30 pequenas e médias fundações. Participou de diversas plenárias públicas em que o tema investimento das fundações foi objeto de discussão, algumas com centenas de dirigentes de EFPC. Essa é uma conduta que deve ser celebrada. A escuta ativa da sociedade civil é um dos fundamentos democráticos e republicanos, presente na Constituição e nas leis infraconstitucionais brasileiras. Como órgão de supervisão e fiscalização, a PREVIC tem compromisso com a prudência, o rigor técnico e o cuidado com a finalidade e o interesse público de cada ato. A participação dessas entidades representativas do mercado de previdência na discussão das alterações da Resolução CMN 4994 ocorreu no âmbito do Ministério da Fazenda, sob a liderança da Secretaria de Reformas Econômicas, a partir da instauração, em 20/7/2023, da Agenda de Reformas Financeiras, em específico no tema 4, que tratou dos investimentos nas entidades de previdência.

4) Aborda possível conflito de interesses na participação de entidades do setor no processo de elaboração de novas regras.

PREVIC - A PREVIC não indica, não escolhe e nem nomeia os dirigentes das organizações e associações com quem mantém agenda de compromissos públicos, nos termos do Decreto nº 10.889/2021. Afrouxar ou apertar normas faz parte do dia a dia dos órgãos supervisores, em função do estágio regulatório e da evolução de cada setor econômico ou da situação social, como foi o caso da pandemia do Covid-19. Cada uma dessas associações constitui um extrato importante para o setor. São representativas e merecem respeito. Além do mais, a Constituição Federal de 1988 garante a presunção de inocência até sentença transitada em julgado. Possíveis conflitos, se ocorrerem, serão devidamente tratados pelos órgãos correicionais do Estado.

5) Afirma que minuta proposta pela PREVIC autoriza investimento em atividade de incorporação imobiliária e mistura o conceito com FIP. Infere que mudanças podem beneficiar dirigentes de fundos de pensão com processo na justiça.

PREVIC - A minuta elaborada pela PREVIC não contempla incorporação imobiliária, vedada pelo CMN desde 1996 (Resolução nº 2324). A proposta é retomar o regramento da Resolução CMN 3792/2009, no qual era permitido ao fundo de pensão investir em imóveis físicos, como fazem atualmente três fundos de pensão canadenses com sede aqui no país. Essa proposta está alinhada ao que há de mais moderno em termos internacionais de regulação de investimentos da previdência privada. Há fundos previdenciários estrangeiros comprando imóveis no Brasil como shopping, torres comerciais, lajes corporativas e galpões logísticos entre outros. As entidades brasileiras sofrem uma restrição injustificável e antieconômica, inclusive com a impossibilidade de ter a própria sede. Até porque existem estudos sobre os investimentos das fundações em imóveis físicos em comparação com os fundos imobiliários geridos por bancos. Verificamos que investimentos diretos em imóveis obtiveram taxa de retorno superior. É dinheiro que pode não ter sido integralizado no patrimônio previdenciário dos participantes e assistidos. É preciso permitir o direito ao melhor "cardápio" de investimentos, por meio da regulação, para os fundos de pensão brasileiros, como ocorre nos países mais avançados do mundo em termos de previdência complementar. Ademais, o prazo (2030) para a venda de imóveis, imposto pela Resolução CMN nº 4994, de 2022, é claramente uma imposição de venda com divulgação pública, criando uma pressão nos preços que tende a ser danosa para a reserva financeira dos mesmos participantes e assistidos, podendo inclusive prejudicar o pagamento das aposentadorias e pensões. O FIP é outra forma de investimento (segmento de estruturados) e não se aplica essa regra (da classe de ativos imobiliários).

6) A minuta proposta pela PREVIC propõe que pessoas e entidades sem poder

deliberativo na aprovação de investimentos não possam ser responsabilizadas por irregularidades. Nos casos investigados pela Operação Greenfield, agentes dessa natureza tiveram ampla participação. Isso não pode eximir esses agentes de culpa [cita nomes de consultorias] e beneficiar as empresas citadas na Justiça?

PREVIC – Nesse quesito a PREVIC não inovou. Propôs, no âmbito da Agenda de Reformas Financeiras coordenadas pela SRE/MF, desde 20/7/2023, a recuperação da redação original do CMN (nº 3792/2009) que era mais compatível com a realidade estatutária das fundações, no que diz respeito à alçada de deliberação. É uma proposta baseada em precedentes judiciais e pareceres jurídicos da PF/PREVIC, reconhecendo que a sanção deve ser aplicada a quem tem o poder de decidir. Os membros de conselho consultivo ou os empregados das fundações não têm essa atribuição e, portanto, não é justo que sejam punidos pelo que não decidiram. É algo muito simples e representa um princípio do direito administrativo. Quem decide tem a responsabilidade pelo ato. Obviamente, se houver algum tipo de dolo, fraude ou erro grosseiro, isso não se aplica. A justiça brasileira vem reconhecendo essa diferença e anulando diversas imputações injustas, contra quem não tem poder de decisão. Essas decisões judiciais não estão restritas a juiz de primeira instância, mas também inúmeras decisões no nível de Tribunais Superiores.

Dentro de uma fundação de previdência, quem deve ser responsabilizado pelas decisões é quem tem poder deliberativo, definido pelo Estatuto e/ou regimento interno da entidade. E isso visa solucionar um “apagão de assinaturas”, quando os funcionários (analistas financeiros, coordenadores, gerentes, membros de comitês técnicos), por temor de autuações injustas e já improcedentes no Poder Judiciário, se protegem numa zona de conforto, não otimizando o portfólio financeiro dos planos previdenciários, e em prejuízo dos participantes e dos patrocinadores. A proposta da PREVIC não tem nada a ver com empresas de consultoria e assessoramento. Elas estão fora da proposta. Se houver dolo, devem ser responsabilizadas. Por fim, a fiscalização de assessorias, empresas de consultoria, auditorias independentes e assets não é alçada da PREVIC e sim da CVM.

7) A combinação do ato regular de gestão com a impossibilidade de punir agentes sem poder deliberativo, como consultorias externas e integrantes de comitês de investimento, não produziria uma ausência de falta de responsabilidade?

PREVIC – O ato regular de gestão é utilizado no direito brasileiro desde 1976 (lei das sociedades por ações), a partir do conceito do direito empresarial americano do business judgment rule. Diz respeito à regularidade da decisão tomada pelo gestor. Se o dirigente da EFPC foi diligente e tomou uma decisão refletida, informada e desinteressada. Essa decisão de investimento precisa estar bem documentada tecnicamente, baseada nos normativos da época, nos pareceres, no cenário do mercado e numa série de outros requisitos. Esses documentos poderão ser avaliados posteriormente pelo órgão fiscalizador e pela própria justiça. Se a decisão foi tomada de forma regular o gestor cumpriu uma obrigação de meio, que não implica em acertar o resultado. Pois investimento envolve risco, que pode ser positivo ou negativo. Quando não se toma risco nos investimentos a rentabilidade dos ativos financeiros pode cair e comprometer as reservas atuariais. A CVM já aplica o ato regular de gestão há mais de 15 anos. Está no arcabouço jurídico do país e é considerada uma boa prática mundialmente. Não estamos fazendo nada diferente da CVM.

O TCU, por meio do Acórdão nº 964/2024, confirmou a legalidade da Resolução PREVIC nº 23, em especial sobre a aplicação do Ato Regular de Gestão aos dirigentes dos fundos de pensão, enquanto parâmetro de conduta, com critérios objetivos para as decisões negociais em condições de riscos financeiros. Ambiente sujeito a incertezas e contingências do mercado na tomada de decisões em que a obrigação não é de resultado, mas um dever de meio em demonstrar diligência, cuidado e zelo, no melhor interesse da Entidade de Previdência, dos planos de benefícios e dos participantes/assistidos.

8) O histórico de críticas à Greenfield e à atuação da autarquia no passado não cria um impedimento para sugerir alterações na resolução?

PREVIC – As Associações representativas são importantes para o setor. Essa discussão que resultou na minuta faz parte da Agenda de Reformas Financeiras, coordenada pelo Ministério da Fazenda. A PREVIC participou de vários encontros públicos, inclusive noticiados pela imprensa, onde também estavam os integrantes das Associações do setor de previdência complementar, assim como representantes das entidades abertas de previdência complementar e do mercado de capitais, num debate público para aperfeiçoar as regras de investimentos para as Entidades de Previdência, num regime de capitalização financeira em que o plano de benefícios depende do retorno financeiro no longo prazo para cumprir suas obrigações de pagar mensalmente aposentadorias e pensões. Faz parte da agenda democrática, do processo de construção e melhoria do país. Parece um raciocínio transversal e fora da realidade imaginar que os regulados vão reverter processos judiciais do passado a partir de uma nova regulação futura de investimentos dos planos de benefícios operados pelas EFPC. A pergunta remete a uma desconfiança inaceitável, repetida e permanente, no trabalho de supervisão da PREVIC, que atua a partir da orientação governamental a partir do Relatório da Transição Governamental de 7/12/2022.

9) Em ofício enviado à Fazenda, a PREVIC acusa a pasta de descumprir um acordo. Qual a posição da autarquia sobre isso?

PREVIC – A PREVIC não acusa ninguém. A PREVIC defende o setor, em especial os interesses dos participantes ativos, aposentados, pensionistas e seus dependentes familiares. A PREVIC é um órgão de governo que dialoga com todos os Ministérios. Acordos são cumpridos, adiados ou repactuados. A PREVIC simplesmente encaminhou, em abril/2024, a minuta a pedido do próprio Ministério da Fazenda, a partir dos encontros, iniciados em julho/2023, da Agenda de Reformas Financeiras liderada pela Secretaria de Reformas Econômicas. No governo se trabalha com prazos, com perspectivas de tempo. A PREVIC enviou um segundo ofício, em julho/2024, somente cobrando uma resposta ao que tinha sido combinado. Não existe problema nenhum nisso. Enviar ofício faz parte do trabalho regular da autarquia, visando à tramitação de processos administrativos de interesse do setor de previdência complementar. Houve uma consulta ampla que gerou expectativa no mercado, e os atrasos podem impactar em condições não atrativas para aquisição ou venda de ativos financeiros pelas EFPC. A proposta contempla inclusive a necessidade de atualização em relação às modificações da Resolução CVM 175, que trata dos fundos de investimento (2/3 das reservas previdenciárias das EFPC são administrados por 3.600 fundos de investimento regulados e fiscalizados pela CVM) e na incorporação de possíveis investimentos em novos produtos, como, por exemplo, o FIAGRO e os ativos de descarbonização. São mudanças necessárias e importantes para o país crescer e gerar renda e empregos. Apenas não achamos adequado que essa mudança esteja vinculada à discussão sobre marcação do passivo previdenciário em função de provável volatilidade nos resultados anuais dos planos previdenciários, com desdobramentos, talvez desnecessários, em planos de equacionamento de déficits por parte das empresas patrocinadoras e dos participantes. Os dois temas pertencem a instâncias diferentes: a regra de investimentos precisa ser deliberada pelo Conselho Monetário Nacional (Ministério da Fazenda) e a regra de solvência no Conselho Nacional de Previdência Complementar (Ministério da Previdência Social).

ACSP/PREVIC, 22/8/2024

Fonte: Previc, em 05.09.2024.