

GESTÃO DO SERPROS DIAGNÓSTICOS E PROPOSIÇÕES DA ASPAS

1-INTRODUÇÃO

O SERPROS vive um momento delicado de sua história, marcado pela intervenção da PREVIC (Superintendência Nacional de Previdência Complementar), decretada em maio de 2015 e já prorrogada por 180 dias, até o final de abril de 2016. Ao justificar a intervenção, a PREVIC cita incisos da Lei Complementar nº 109/2001, que descreve as situações que embasam uma intervenção da Superintendência: *“irregularidade ou insuficiência na constituição das reservas técnicas, provisões e fundos, ou na sua cobertura por ativos garantidores”* e *“aplicação dos recursos das reservas técnicas, provisões e fundos de forma inadequada ou em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos competentes”*.

Esta justificativa remete, inevitavelmente, a uma reflexão sobre a atuação do SERPRO, que, na qualidade de entidade Patrocinadora, exerce um papel fundamental na gestão do Fundo, não só como responsável pela nomeação de seus principais dirigentes (inclusive, detendo o voto de qualidade no Conselho Deliberativo, instância máxima do SERPROS), como também pela fiscalização em primeira instância. Infelizmente, com todo esse poder, não foi capaz de perceber os indícios de má gestão e de risco ao patrimônio, perdendo a oportunidade de agir preventivamente e de evitar o agravamento de uma situação, que se mostrou visível a um órgão de controle externo.

A ASPAS (Associação dos Participantes e Assistidos do SERPROS) tem como principal objetivo representar seus associados junto ao SERPROS, SERPRO e instituições atuantes no sistema previdenciário. Nesse sentido, ao longo de seus 17 anos de existência, tem procurado encaminhar suas demandas, transmitindo aos administradores do Fundo, sugestões ou críticas. Entendemos que a atividade constitui também um importante *feedback*, na medida em que fornece elementos que poderiam ser produtivamente utilizados pela administração do SERPROS. Nem sempre, entretanto, contamos com a compreensão ou boa vontade de sua direção no exercício dessa missão, o que muito tem dificultado a consecução dos resultados esperados.

A intervenção em curso no SERPROS foi motivo de grande preocupação por parte da ASPAS. Processos dessa natureza são sempre traumáticos, gerando nos participantes os naturais receios e interrogações. Estamos hoje, entretanto, convictos de que a intervenção foi uma medida preventiva necessária para evitar que a vulnerabilidade de parte do patrimônio do Fundo viesse a se agravar, com o risco de comprometer os benefícios dos atuais e futuros aposentados. Aproveitando a abertura do canal de diálogo oferecido pelo Interventor, resolvemos registrar algumas questões já

identificadas pela ASPAS, referentes a aspectos importantes na gestão do Fundo, principalmente no relacionamento entre os diversos intervenientes (participantes e patrocinadora, e seus respectivos representantes) nos fóruns de decisão do SERPROS, descrevendo os problemas inerentes e propondo formas de solucioná-los.

2-PROBLEMAS IDENTIFICADOS

2.1-O RELACIONAMENTO COM A ASPAS

A ASPAS sempre procurou manter com a direção do SERPROS um diálogo franco. Em vários momentos, entretanto, essa relação se mostrou muito difícil e, em alguns casos, quase impossível. Entre as dificuldades vivenciadas, destaquem-se:

- Visão distorcida, por parte da direção do SERPROS, ao enxergar a ASPAS como oposição à sua administração.
- Colocação em dúvida da validade do papel da ASPAS como representante dos participantes.
- Ausência de resposta a correspondências enviadas.
- Constantes negativas a pedidos de utilização do auditório, sem razão aparente, em grande parte das solicitações.
- Despejo das instalações do SERPROS, em medida claramente retaliatória, tomada no dia seguinte à entrega do pedido de fiscalização, por parte da PREVIC, das perdas de investimentos no BVA.
- Quebra do sentimento de pertencimento dos participantes em relação ao SERPROS, ao passarem a ser tratados como meros visitantes.

PROPOSIÇÕES:

- Reconhecimento, por parte do SERPROS e do SERPRO, do papel formal da representação da ASPAS.
- Construção de efetiva parceria, com a rotineira avaliação pelo SERPROS, das críticas e sugestões apresentadas, transformando-as, quando pertinentes, em *inputs* para correções de rumo; e utilização da ASPAS como reforço na difusão de ações administrativas e como canal de apoio à implantação de políticas, sempre que couber.
- Designação formal de representantes da ASPAS para a Comissão Eleitoral e para compor outras comissões de interesse dos participantes, como, por exemplo, na revisão do Estatuto.

2.2-COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS (CDE e COF)

Apesar de a Lei Complementar 108/2001 estabelecer a paridade na composição dos Conselhos Deliberativo (CDE) e Fiscal (COF), as direções do SERPROS e do SERPRO, sistematicamente, tem procurado burlar esse dispositivo, por meio de diversos artifícios, tais como:

- Incentivo, pelo SERPROS e SERPRO, a candidaturas de ocupantes de cargos gerenciais para as vagas de representação dos participantes, o que tem levado à eleição de representantes com claro conflito de interesses.
- Idem em relação a militantes (ou simpatizantes) de grupos político-partidários identificados com dirigentes do SERPROS e da Patrocinadora.
- Fortes evidências de utilização indevida, nas eleições para os conselhos, de cadastros de participantes, ativos e aposentados, do SERPROS e dos canais de comunicação do SERPRO, para o envio de mensagens apócrifas, para denegrir candidatos e até a direção da ASPAS.

PROPOSIÇÕES:

- Estudar formas para a proibição de que ocupantes de cargos gerenciais concorram às vagas de representantes dos participantes nos Conselhos, de modo a procurar impedir inevitáveis conflitos de interesse.
- Idem para evitar que candidatos “chapa-branca” (aqueles claramente identificados com as direções do SERPROS e/ou do SERPRO) contaminem o processo eleitoral.
- Apresentação, para cada vaga em disputa, de um candidato titular e de um suplente, sem vedar a possibilidade de apresentação de candidaturas sem suplente. Esta medida coibirá as tentativas de substituição de titular por suplente com propostas e posturas conflitantes, além de inibir a perseguição política a conselheiros eleitos independentes (não alinhados com as direções do SERPROS e/ou do SERPRO), como ocorreu em diversas ocasiões.

2.3-AFASTAMENTO E CASSAÇÃO DE MANDATO DE CONSELHEIROS ELEITOS

As direções do SERPROS e do SERPRO têm se valido também de outra forma de burlar a paridade estabelecida pela LC 108/2001: a cassação ou o impedimento de posse de conselheiros eleitos que, em função de sua posição independente, contrariem os seus interesses. Geralmente de forma truculenta, utilizando artifícios irregulares, e até ilegais, vários casos foram consumados, todos baseados em interpretações equivocadas do Código de Ética, ou em situações não comprovadas.

Normalmente, o processo segue o seguinte ritual:

- Com base em um fato forjado ou sem grande significado, é formulada a denúncia e designada uma Comissão de Sindicância para apurá-la.
- A Comissão é constituída, invariavelmente, por empregados escolhidos em função de sua falta de independência (como, por exemplo, ocupantes de cargo gerencial), subserviência ou suscetibilidade a pressão de superiores.
- O relatório da Comissão de Sindicância é encaminhado ao CDE, que tende a determinar a abertura de um Processo Administrativo-Disciplinar, caso em que o investigado é, automaticamente, afastado e substituído por um suplente “chapa-branca”.
- Concluído o processo disciplinar, a punição é decidida com a ajuda de conselheiro eleito “chapa-branca” e/ou com a utilização do voto de qualidade (Minerva) por seu Presidente.

- Mesmo que venha a ser, posteriormente, inocentado e reconduzido ao cargo por decisão judicial, não há compensação pelo período do afastamento e, tampouco, são reavaliadas decisões que, com a sua presença, poderiam ter seguido outro rumo.
- O SERPROS foi, certamente, o Fundo que mais exerceu a cassação de Conselheiros eleitos, desde 2001, quando a matéria foi regulamentada pela LC 108/2001. Ou seja, usou e abusou do instrumento, sabendo que o tempo de duração do processo era seu aliado.
- Registre-se, ainda, o caso de um conselheiro eleito independente (não alinhado às direções do SERPRO e do SERPROS) que, por ainda estar na ativa, tem sofrido várias retaliações por parte do SERPRO, como a perda da gratificação técnica, além de ter sido submetido a outros tipos de perseguição, apesar de sua comprovada competência, experiência e antiguidade.
- O mesmo conselheiro, em outro processo, chegou a ser absolvido pela Comissão de Sindicância. Por discordar da conclusão, o Presidente do CDE decidiu considerar nulo o trabalho da Comissão, e nomeou outra, que acabou por incriminá-lo.

PROPOSIÇÕES:

- Criação de uma Comissão independente, preferencialmente, constituída, pelo menos, por representantes do SERPROS, SERPRO e ASPAS para, a partir dos casos ocorridos, estudar o assunto e propor medidas com vistas à sua regulamentação, de modo a evitar que irregularidades dessa natureza voltem a ocorrer.
- Antecipadamente, já se pode sugerir que o Regulamento Disciplinar do SERPROS - de acordo com a LEI 8.112/1990, que regulamenta o Processo Administrativo-Disciplinar no âmbito do setor público, incluindo empresas públicas como a patrocinadora SERPRO – seja modificado, estabelecendo-se que o afastamento só deverá ocorrer quando houver risco de obstrução à instrução processual, além de limitar o prazo máximo de afastamento a sessenta dias, prorrogáveis uma única vez por igual período, ainda que não concluído o processo.
- É fundamental estabelecer que o voto de Minerva não seja utilizado em decisões de recurso de Processo Administrativo-Disciplinar, situação em que, em caso de empate, o administrador investigado seria absolvido, como ocorre nos processos judiciais.

2.4-FUNCIONAMENTO DO CDE

O CDE do SERPROS é um claro exemplo de como um Conselho dessa importância, instância máxima decisória de uma organização, não deve funcionar. Originalmente, mesmo quando todos os conselheiros eram indicados pela Patrocinadora, notava-se a preocupação desta no sentido de que as indicações fossem criteriosas, e seus membros gozavam de relativa liberdade e independência. Havia margem para deliberações e tomadas de decisões no âmbito das reuniões do Conselho, contrastando com a situação atual que, como regra geral, funciona da seguinte forma:

- Ressalvadas as honrosas exceções, a Patrocinadora tende a designar conselheiros sem a estatura que o cargo requer, incluindo o seu presidente.

- Normalmente, o presidente tem atuado de forma autocrática, limitando-se a fazer cumprir as ordens que lhe são atribuídas pela Patrocinadora.
- O presidente é senhor absoluto na elaboração da pauta das reuniões, ficando a seu critério aceitar ou não a indicação de assuntos para discussão, sendo que, em grande parte das vezes, não aceita solicitações dos conselheiros eleitos independentes.
- O voto de Minerva é utilizado com frequência e sem nenhum critério.
- Existem, claramente, dois grupos distintos na sua composição: os indicados (eventualmente reforçado por algum conselheiro eleito "chapa-branca") e os eleitos independentes. O primeiro grupo interage com o presidente, e, não raro, reúne-se com ele antes das reuniões oficiais, e até mesmo durante as reuniões, para deliberações antecipadas. O segundo grupo tem um papel subalterno, informações importantes lhe são sonegadas, havendo, inclusive empecilhos para registros de votos discordantes.
- Há alguns anos, registrou-se o caso de um conselheiro indicado, Presidente do CDE, que, apesar de estar com o segundo mandato expirado, usou de todos os artifícios para se manter no cargo, com o apoio dos integrantes do primeiro grupo e da própria direção da Patrocinadora. Foi necessária a denúncia dos três conselheiros eleitos independentes à PREVIC, para que, após longa batalha, ele fosse substituído.

PROPOSIÇÕES:

- Há necessidade de um meticuloso estudo sobre o *modus operandi* do CDE, com vistas a uma profunda reformulação. O trabalho deverá envolver participantes que já ocuparam cargo de conselheiro no CDE (indicados e eleitos, em igual número).
- O trabalho se proporia a atualizar o Regimento Interno do CDE, definindo, claramente, acesso irrestrito a todas as informações do Fundo por parte dos conselheiros eleitos, forma de composição da pauta, registro em ata, preparação de voto com antecedência pelos propositores, designação de relatores para análise de propostas encaminhadas pela Diretoria, e outras questões relevantes.
- Um item obrigatório diz respeito à regulamentação do voto de Minerva, que somente deve ser utilizado para decisões de comprovada urgência, vedando-se o seu emprego em recursos de processos disciplinares, quando o empate na votação beneficiaria o investigado.

2.5-FUNCIONAMENTO DO COF

O COF possui uma importantíssima atribuição como órgão fiscalizador do Fundo. Ao contrário do CDE, o voto de Minerva é prerrogativa de um dos dois conselheiros eleitos, que estiver exercendo o cargo de Presidente, o que lhe confere maior confiabilidade e o tornaria menos vulnerável a pressões oriundas do SERPROS e da Patrocinadora. Na prática, entretanto, exerce um papel secundário, em que:

- Não é visto como um órgão de mesmo nível hierárquico que o CDE. Recorde-se que, há algum tempo, cogitou-se no COF questionar uma decisão do CDE, o que

acabou não se concretizando, pois os próprios membros do COF (reforçado por um eleito “chapa-branca”) concluíram que as decisões do CDE não eram passíveis de contestação por parte do COF.

- Especificamente, em relação ao BVA, em duas ocasiões suas ações foram barradas pelo CDE: quando requereu a aplicação do Regimento Disciplinar do SERPROS aos responsáveis pelas perdas no BVA, e ao solicitar contratação de empresa especializada para realização de auditoria nos investimentos em papéis do grupo. Em ambos os casos, a decisão negativa do CDE foi tomada com os votos contrários dos dois conselheiros eleitos independentes.
- Sua função tem se limitado à análise de balanços e balancetes, à verificação de conformidade dos processos de contratação de produtos/serviços e dos aspectos formais das decisões do Comitê de Aplicações - CAP, não abrangendo os atos de gestão em geral, incluindo a governança corporativa.

PROPOSIÇÕES:

- Normatização das atividades do COF, já que, tanto a LC 108/2001, quanto o Estatuto do SERPROS as descrevem de forma vaga, como “órgão de controle interno” ou com atribuição restrita à parte contábil.
- É imprescindível construir um “Novo COF”, a partir da Resolução CGPC 13/2004, em que fique claro o seu papel fiscalizador geral de qualquer ato administrativo, praticado por qualquer órgão (CDE inclusive), que lhe permita atuar de forma preventiva, autônoma, inclusive por iniciativa própria.
- É fundamental que passe a avaliar também a necessidade das contratações dos produtos e serviços, e não apenas as questões formais do processo de contratação.
- Deve ter, sob sua subordinação, uma competente assessoria para auxiliá-lo nas questões financeiras, contábeis, atuariais e, principalmente, na auditoria de investimentos, inclusive de forma preventiva.

2.6-A DIRETORIA EXECUTIVA

Infelizmente, o SERPROS acabou atingido pelo vigente modelo de administração pública brasileira, em que os importantes cargos de gestão são preenchidos, prioritariamente, por critérios de afinidade político-partidária. A competência profissional e a experiência gerencial deixaram de ser imprescindíveis, tornando-se requisitos secundários.

PROPOSIÇÕES:

- A exemplo do modelo adotado nos Conselhos Deliberativo e Fiscal, estabelecer a paridade também na Diretoria Executiva - DE, já que, conforme determina a LC 108/2001, o custeio dos planos de benefícios e das despesas administrativas das entidades é de responsabilidade paritária do patrocinador e dos participantes/assistidos.
- Em reforço a essa tese, diga-se que, antes de 2001, já houve no SERPROS uma tentativa nessa direção, quando os participantes tiveram o poder de eleger um dos

quatro diretores da entidade, na época o Diretor de Administração. E que há, atualmente, vários outros Fundos que possuem participantes eleitos na Diretoria Executiva, inclusive de forma paritária.

- Caso o SERPROS venha a optar por reduzir a DE a três diretores, modelo que está sendo estudado pelo grupo de gestores que apoia o Interventor, e que já é adotado por alguns Fundos do porte do SERPROS, propõe-se que o Diretor Presidente seja indicado pela patrocinadora, o de Investimentos contratado no mercado por processo seletivo com a participação do CDE, e o terceiro Diretor eleito pelos participantes. Mantidos os quatro diretores, uma possibilidade a ser analisada, para garantir a paridade, seria submeter o quarto diretor a um revezamento periódico, entre indicação pela Patrocinadora e eleição direta pelos participantes.
- É fundamental que todos os cargos sejam preenchidos por profissionais de íntegra conduta e comprovada experiência gerencial.
- O mandato dos membros da Diretoria deve ser fixado em quatro anos, permitida uma única recondução, como ocorre com o CDE.
- Introdução de avaliação de desempenho dos Diretores pelo Conselho Deliberativo.

2.7-A SUBSTITUIÇÃO DE QUADROS GERENCIAIS, ASSESSORES E EQUIPES

A questão do aparelhamento político-partidário, geralmente restrito à alta administração, teve no SERPROS um desdobramento. Recentemente, o primeiro ato de um Presidente, no dia seguinte à sua posse, foi a imediata demissão de quatro gerentes e alguns técnicos. Como foi possível apurar, não se tratou de uma troca gerencial rotineira para atender a critérios técnicos ou de confiança, mas o cumprimento de determinação de instância externa, que exercia forte influência na administração do SERPROS. Em alguns desses casos, mais uma vez imperou o critério de afinidade político-partidária, com troca de profissionais experientes por outros sem a devida qualificação. Houve também, posteriormente, um aumento desproporcional e desnecessário do quadro de pessoal.

PROPOSIÇÕES:

- Reavaliar a política de contratação de pessoal, verificando se cabe estabelecer regras mais criteriosas para evitar o número excessivo de funcionários e de cargos gerenciais.
- A partir da análise do caso acima descrito, propor forma mais rígida de contratação de gerentes externos, avaliação de suas competências e experiências, bem como de proteção e incentivo ao desenvolvimento de carreira.

2.8-A DECISÃO SOBRE INVESTIMENTOS

O processo decisório inerente aos investimentos realizados pelo SERPROS é foco de profunda preocupação. Aplicações malfeitas em papéis duvidosos levaram a uma carteira de baixa qualidade, com perdas consideráveis, que resultaram no aumento do déficit do PS-I, redução do superávit do PS-II BD e dos saldos de contas do PS-II CD,

pondo em risco os benefícios futuros. Exemplo ilustrativo, que há tempo vem sendo objeto de questionamento pela ASPAS (culminando com denúncia à PREVIC), é o caso das aplicações em papéis do Banco BVA (que teve a falência decretada em setembro de 2014), em que vários indícios chamaram a atenção:

- o conhecimento, por parte dos operadores do mercado de capitais, à época em que foram realizadas as aplicações pelo SERPROS, da situação vulnerável por que passava o BVA;
- a coincidência de aplicações, na mesma época, por vários outros fundos, o que suscitou especulações de que a decisão atendeu a interesses de instâncias externas ao SERPROS, e não a critérios técnicos;
- o interesse do SERPRO em participar da gestão da empresa (política que há muito havia sido abandonada pelo SERPROS e por outros fundos de médio porte), inclusive postulando assento no Conselho do BVA;
- fracionamento das aplicações para escapar dos limites que implicariam prévia aprovação do CDE.

Em Relatório de Investimentos, elaborado pela ASPAS, encaminhado ao SERPROS e divulgado em setembro de 2015, foi constatado que do patrimônio de R\$4,6 bilhões (balanço de 2014), cerca de R\$460 milhões (10%) são constituídos por ativos de risco, dos quais 75% estão concentrados em papéis do Grupo BFG (proprietário da Churrascaria Porcão), que se encontra em processo pré-falimentar. Muito provavelmente, situações como estas, detectadas pela PREVIC, determinaram a intervenção no SERPROS.

Fica evidente que também o SERPRO deixou de exercer a contento a sua obrigação, prevista nos termos das LC 108 e 109/2001, segundo os quais *“a fiscalização a cargo do Estado não exime os patrocinadores e os instituidores da responsabilidade pela supervisão sistemática das atividades das suas respectivas entidades fechadas”*.

PROPOSIÇÕES:

Urgente estudo que vise à reformulação do processo de tomada de decisões sobre investimento e criação de um rígido processo de acompanhamento. Algumas ideias sobre o assunto:

- Necessidade de reforçar o Comitê de Aplicações, exigindo parecer formal da área atuarial sobre os principais investimentos, de modo a compatibilizar os volumes de recursos aplicados com os compromissos relativos ao pagamento de benefícios.
- Atuação mais constante do CDE nas decisões de investimentos. Explicitar no Estatuto a necessidade de aprovação pelo CDE no caso de investimentos iguais ou superiores a 5% dos recursos garantidores do respectivo plano (e não, de forma global), vedando-se o artifício de fracionamento das compras, quando pertencentes a um mesmo grupo de emissores.
- Estudar a sistemática recentemente implantada pela Postalis, que procura dar mais transparência ao processo de gestão de investimentos. Consiste na criação de uma entrada única, por meio de um formulário eletrônico, associado a um sistema, que registra todos os passos de cada investimento, desde a origem, com o autor da proposição, os intervenientes, os procedimentos de análise, a conclusão das

avaliações, o histórico das transações realizadas, as rentabilidades e riscos de possíveis perdas. A nova ferramenta permite a emissão de relatórios detalhados, que propiciam o acompanhamento por todos os envolvidos.

- Atribuir à Assessoria Interna vinculada ao COF (proposta no item 2.5), a realização de acompanhamento e auditoria, inclusive preventiva, dos investimentos.
- Reavaliar a atividade fiscalizadora, sob responsabilidade da Patrocinadora, de modo a torná-la preventiva e eficaz, a fim de evitar a incidência de situações que provoquem a intervenção da PREVIC.

2.9-AS INFORMAÇÕES DIVULGADAS

O SERPROS disponibiliza no seu site uma grande variedade de informações, mas nem sempre efetivas, já que escondem dados importantes, como, por exemplo, o nível de agregação do RGI – Relatório Gerencial de Investimentos. Tal fato atenta contra a transparência, conceito valorizado e apregoado pelo SERPROS.

PROPOSIÇÕES:

- Reavaliação das informações disponíveis aos participantes, de forma a torná-las efetivas, abrangentes, tempestivas e em nível de detalhamento compatível com a necessidade dos usuários.

3-CONCLUSÕES

A expectativa da ASPAS é que as questões acima apresentadas sejam objeto de avaliação pelo SERPROS e, de preferência, transformadas pelo Interventor num conjunto de medidas, com força para ultrapassar a duração de sua gestão.

Nesse sentido, o ideal é que, sempre que possível, as mudanças sejam incorporadas ao Estatuto do SERPROS e a dispositivos complementares. Quando não couber, seria recomendável a criação de instrumentos do tipo TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) para questões específicas, subsidiados por um rígido esquema de acompanhamento, com previsão de penalidades por descumprimentos.

Alimentamos também a esperança de uma mudança de atitude da Patrocinadora (que também receberá cópia deste documento) em relação ao SERPROS, que valorize o relevante papel que exerce como garantidor de um futuro tranquilo aos seus colaboradores. Tal mudança implica, necessariamente, a rotineira prática de fiscalizações efetivas e a designação para a Diretoria Executiva e Conselhos do SERPROS, de dirigentes altamente qualificados, com experiência gerencial e estatura profissional compatíveis com o exercício de tão relevantes atribuições. Pressupõe, principalmente, o repúdio a qualquer tipo de ingerência externa, não compatível com os objetivos da entidade.

A ASPAS, desde já, se coloca à disposição para colaborar naquilo que estiver a seu alcance, inclusive, participando de debates ou de grupos de trabalho específicos.

Entendemos que o ideal seria a formalização de uma Comissão Tripartite, composta por representantes do SERPROS, SERPRO e ASPAS para, a partir dos problemas identificados, estudá-los e propor medidas para solucioná-los.

Gostaríamos de, mais uma vez, reafirmar a nossa absoluta confiança de que, apesar dos percalços ora vividos, estamos diante de uma imperdível oportunidade para sanear e fortalecer o SERPROS.

O grande desafio é garantir que esse almejado fortalecimento seja construído em bases sólidas, e mantido sem risco de retrocessos. Para tanto, é imprescindível um maior envolvimento dos participantes ativos e assistidos, e uma constante vigilância por parte de todos.

**Documento elaborado por grupo sob a coordenação do
Presidente da ASPAS, com contribuições de membros da
Diretoria Executiva e dos Conselhos Deliberativo e Fiscal.
Em, 18 de novembro de 2015.**