

ALINE GOMES PEIXOTO GOUVEIA

**ESTRUTURA DE GOVERNANÇA E ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE
ADMINISTRAÇÃO DOS RPPS DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2017

Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa

T

G719e
2017 Gouveia, Aline Gomes Peixoto, 1989-
Estrutura de governança e atuação dos conselhos de
administração dos RPPS de Minas Gerais / Aline Gomes Peixoto
Gouveia. – Viçosa, MG, 2017.
x, 83f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Inclui bibliografia.

1. Associações, Instituições, etc. - Administração.
2. Administração de conflitos. 3. Negociação. 4. Governança
corporativa. 5. Previdência social. I. Universidade Federal de
Viçosa. Departamento de Administração e Contabilidade.
Programa de Pós-graduação em Administração. II. Título.

CDD 22 ed. 658

ALINE GOMES PEIXOTO GOUVEIA

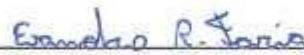
**ESTRUTURA DE GOVERNANÇA E ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE
ADMINISTRAÇÃO DOS RPPS DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 24 de fevereiro de 2017.



Bruno Tavares
(Coorientador)



Evandro Rodrigues de Faria



Thiago de Melo Teixeira da Costa
(Orientador)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelas oportunidades e por me conceder saúde e destreza para cumprir mais essa tarefa em minha vida.

Aos meus pais, Ailton e Marlene, pelos ensinamentos e valores que sempre permanecerão comigo. Por constituírem uma família tão bela e sólida como a nossa. Agradeço pelo amor incondicional, apoio e incentivo ao longo da caminhada.

Aos meus irmãos Nélio e Rafael, pelo carinho e por acreditarem nos meus ideais.

Ao Giovani, meu confidente e companheiro, pelo apoio, incentivo e paciência nos momentos mais difíceis.

Aos tios, cunhados e primos que torcem por mim.

Ao meu orientador, Thiago de Melo Teixeira da Costa por acreditar na minha capacidade e força de vontade. Agradeço pela paciência e por todas as sugestões e ensinamentos que contribuíram para a realização desta dissertação.

Ao professor e também Coorientador Bruno Tavares pela colaboração atenciosa e pela presteza.

Ao professor Evandro Rodrigues Faria, pelas contribuições ao decorrer do trabalho, pela presteza, atenção e incentivo.

À professora Simone Martins, por estar presente desde o início da minha vida acadêmica na UFV. Agradeço pela alegria contagiante que nos toca em cada conversa, pela competência e harmonia ao realizar suas tarefas.

Aos bolsistas de iniciação científica Daniel Alvarez, Vinícius Mendes, João Victor de Almeida e aos voluntários Josué Costa e Paula Sayuri pelas contribuições à realização deste trabalho.

Ao grupo de pesquisa GPPREV, por oferecer um rico espaço de discussão sobre a Previdência Social. Agradeço pela amizade, convivência e por poder compartilhar as angústias e as alegrias.

Aos colegas de turma, por todo companheirismo, apoio, amizade e incentivo. Agradeço pelas novas amizades e por aquelas que já faziam parte da minha vida (Monique, Michele e Daniela).

Ao grupo “As Sem Pinga”, por todos os momentos de descontração, união e amizade. Agradeço por fazerem esta etapa se tornar mais leve e prazerosa.

Ao Marcelo “Coração” pelo incentivo e apoio fundamentais ao meu ingresso no mestrado.

À Universidade Federal de Viçosa e aos professores e Funcionários do Departamento de Administração e Contabilidade, em especial, Wellington, Luiza, Soraia, Thiago Santos e Luiz por toda presteza, comprometimento e carinho.

Ao Programa de Pós-Graduação em Administração pela oportunidade de ingresso, estrutura, organização e conhecimento fornecidos para o cumprimento desta etapa.

À Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Previdenciária de Belo Horizonte – SMAGP pela acessibilidade e gentileza aos dados e as informações para a elaboração deste trabalho.

Ao Instituto de Previdência Municipal dos Servidores Públicos do Município de Viçosa/MG – IPREVI, em especial a Secretária Cássia Maria Lopes Salgado e aos Diretores Edivaldo Araújo e Evair Barbosa de Souza, que sempre atenderam de prontidão as demandas solicitadas.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro.

Agradeço a todos que me incentivaram e torceram por mim. Aos que de alguma forma contribuíram para que esta etapa se cumprisse com a realização e concretização deste trabalho.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS.....	vi
LISTA DE FIGURAS	vii
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	viii
RESUMO	ix
ABSTRACT	x
INTRODUÇÃO GERAL	1
ARTIGO I - ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO DOS RPPS MUNICIPAIS DE MINAS GERAIS COMO ÓRGÃOS MITIGADORES DE CONFLITOS DE AGÊNCIA	5
RESUMO	5
1 INTRODUÇÃO.....	6
2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS CONSELHOS DE PREVIDÊNCIA	8
3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	12
3.1 GOVERNANÇA CORPORATIVA	12
3.1 GOVERNANÇA CORPORATIVA APLICADA À PREVIDÊNCIA SOCIAL	14
4 MODELO TEÓRICO: ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	16
5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	19
6 RESULTADOS E DISCUSSÕES	21
6.1 ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÕES	22
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	33
ARTIGO II - ATUAÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DOS RPPS MUNICIPAIS PERANTE OS CONFLITOS DE AGÊNCIA.....	36
RESUMO	36
1 INTRODUÇÃO	37

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	39
2.1 TEORIA DA AGÊNCIA E OS CONFLITOS DE INTERESSES	39
2.2 CONFLITOS DE AGÊNCIA NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	41
2.3 GOVERNANÇA CORPORATIVA.....	43
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	46
3.1 CARACTERIZAÇÃO DAS UNIDADES DE ANÁLISE	48
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	49
4.1 CONTRATO ENTRE CONSELHO E UNIDADE GESTORA: APRESENTAÇÃO DOS CONSELHOS SOB ASPECTOS DA GOVERNANÇA CORPORATIVA	49
4.2 IDENTIFICAÇÃO DE CONFLITOS EMERGENTES NOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO DOS RPPS DE BELO HORIZONTE E VIÇOSA	51
4.2.1 <i>Identificação de conflitos no conselho de administração da SMAGP</i>	51
4.2.2 <i>Identificação de conflitos emergentes no conselho do IPREVI</i>	59
4.2.3 <i>Considerações sobre a análise de identificação de conflitos nos conselhos de administração da SMAGP e do IPREVI</i>	63
4.3 ATUAÇÃO DO CONSELHO PERANTE OS CONFLITOS.....	64
4.3.1 <i>Atuação do conselho de administração da SMAGP</i>	64
4.3.2 <i>Atuação do conselho de administração do IPREVI</i>	66
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69
CONCLUSÃO GERAL	73
REFERÊNCIAS GERAIS.....	75
APÊNDICE A - LISTA DAS LEGISLAÇÕES UTILIZADAS PARA A ANÁLISE DOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO DOS RPPS DE MINAS GERAIS	77
APÊNDICE B - ATENDIMENTO ÀS CARACTERÍSTICAS DA ESTRUTURA LEGAL PROPÍCIA ÀS BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA	82

LISTA DE QUADROS

ARTIGO I - ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO DOS RPPS MUNICIPAIS DE MINAS GERAIS COMO ÓRGÃOS MITIGADORES DE CONFLITOS DE AGÊNCIA

Quadro 1: Presença dos conselhos da Previdência Social brasileira	11
Quadro 2: Categorias de análise	2020
Quadro 3: Nomenclatura atribuída ao conselho de administração dos RPPS municipais em MG.....	22
Quadro 4: Função dos conselhos de administração dos RPPS municipais em MG	23
Quadro 5: Número de conselhos nos RPPS municipais de MG.....	23
Quadro 6: Quantidade de membros nos conselhos de administração dos RPPS municipais em MG.....	24
Quadro 7: Representatividade dos minoritários e majoritários na composição do conselho de administração nos RPPS municipais de MG	25
Quadro 8: Forma de provimento do presidente do conselho de administração nos RPPS municipais de MG	26
Quadro 9: Provimento dos representantes dos minoritários no conselho de administração dos RPPS municipais em MG.....	27
Quadro 10: Período de mandato dos membros do conselho de administração dos RPPS municipais em MG	27
Quadro 11: Periodicidade das reuniões do conselho de administração dos RPPS municipais em MG.....	28
Quadro 12: Disposições sobre qualificação e remuneração dos membros do conselho de administração dos RPPS municipais em MG.....	28
Quadro 13: Principais resultados das categorias	29

ARTIGO II – ATUAÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DOS RPPS MUNICIPAIS PERANTE OS CONFLITOS DE AGÊNCIA

Quadro 1: Categorias analisadas por assuntos de pauta das reuniões do conselho da SMAGP	52
Quadro 2: Categorias analisadas por assuntos de pauta das reuniões do conselho do IPREVI	61

LISTA DE FIGURAS**ARTIGO I – ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO DOS RPPS MUNICIPAIS DE MINAS GERAIS COMO ÓRGÃOS MITIGADORES DE CONFLITOS DE AGÊNCIA**

Figura 1- Relação agente-principal no Setor Público e no RPPS.....	19
Figura 2- Atendimento às características de estrutura legal propícias às boas práticas de governança.....	31

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BEPREM – Beneficência da Prefeitura

BHPREV – Fundo Previdenciário da Prefeitura de Belo Horizonte

CA – Conselho de Administração

CAP – Caixa de Aposentadoria e Pensão

CEPS – Conselho Estadual de Previdência Social

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CMP – Conselho Municipal de Previdência

CMPS - Conselho Municipal de Previdência Social

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

CNPS - Conselho Nacional de Previdência Social

CVM – Comissão de Valores Mobiliários

CONAPREV - Conselho Nacional de Previdência

CPS - Conselho de Previdência Social

EC/20 – Emenda Constitucional nº20 de 15 de dezembro de 1988

EFPC – Entidade Fechada de Previdência Complementar

FUFIN – Fundo Financeiro

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

INSS - Instituto Nacional do seguro social

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

IPREVI - Instituto de Previdência Municipal dos Servidores Públicos do Município de Viçosa

MPS - Ministério da Previdência Social

RGPS - Regime Geral de Previdência Social

RPPS - Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos

RPPS-BH - Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos de Belo Horizonte

SMAGP - Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Previdenciária de Belo Horizonte

RESUMO

GOUVEIA, Aline Gomes Peixoto, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2017. **Estrutura de governança e atuação dos conselhos de administração dos RPPS de Minas Gerais.** Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa. Coorientador: Bruno Tavares.

A gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social demanda práticas de governança corporativa pautadas em princípios e mecanismos de controle, como o conselho de administração, órgão passível de mitigar conflitos de interesses entre os atores. Por isso, o objetivo geral desta dissertação foi analisar a atuação dos conselhos de administração como mecanismos de mediação nas relações de conflitos entre os atores na estrutura de governança do Regime Próprio de Previdência Social. Para tanto, a dissertação foi estruturada em dois artigos pautados nos objetivos específicos deste estudo e com emprego da técnica metodológica de análise de conteúdo. O primeiro se propôs a descrever a estrutura de governança dos conselhos de administração dos RPPS municipais em Minas Gerais e analisá-los como possíveis órgãos mitigadores de conflitos de agência. Constatou-se que nenhum dos conselhos de administração dos RPPS analisados atendem em sua estrutura o conjunto de características propostas para às práticas de governança corporativa. A estrutura constatada para a maioria dos conselhos não é propícia à mitigação de conflitos, principalmente para a tipologia que envolve o relacionamento entre os próprios principais, sendo favorável à possibilidade de ação oportunista do ente federativo e do agente. O segundo artigo, analisou a atuação dos conselhos perante os conflitos que emergem nestas instâncias nos RPPS municipais de Viçosa e Belo Horizonte, constata-se que as principais possibilidades de conflitos se referem ao relacionamento minoritário-majoritário - em consonância com os resultados do primeiro artigo - e que o conselho de administração do RPPS-BH se apresenta atuante quando comparado ao conselho do RPPS de Viçosa. A partir dos resultados e conclusões dos dois artigos, constata-se que a estrutura estabelecida aos conselhos mineiros ainda tem que passar por mudanças para propiciar boas práticas de governança e conseqüentemente a mitigação de conflitos.

ABSTRACT

GOUVEIA, Aline Gomes Peixoto M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2017.
Structure of governance and action of the board of directors of RPPS in Minas Gerais.
Advisor: Thiago de Melo Teixeira da Costa. Co-Advisor: Bruno Tavares.

The management of the Social Welfare Regime requires corporate governance practices based on principles and mechanisms of control, such as the board of directors, an organ that can mitigate conflicts of interest between the actors. Therefore, the general objective of this dissertation was to analyze the performance of the boards of directors, as mechanisms of mediation in the relations of conflicts between the actors in the governance structure of the Social Welfare Regime. For this, the dissertation was structured in two articles based on the specific objectives of this study and using the methodological technique of content analysis. The first set out to describe the governance structure of the boards of directors of municipal RPPS in Minas Gerais and to analyze them as possible organ of mitigating conflicts. It was verified that none of the boards of directors of the analyzed RPPS serve in their structure the set of characteristics proposed for the practices of corporate governance. The structure found for most councils is not conducive to conflict mitigation, especially for the typology that involves the relationship between the principal ones, being favorable to the opportunist action of the federative entity and the agent. The second article analyzed the councils' actions regarding the conflicts that emerge in these instances in the municipal RPPS of Viçosa and Belo Horizonte, it is verified that the main possibilities of conflicts refer to the minority and majority relationship - in consonance with the results of the first article - and that the board of directors of RPPS-BH is more active when compared to the board of RPPS de Viçosa. From the results and conclusions of the two articles, it is verified that the structure established to the board of directors still has to undergo changes to provide good governance practices and consequently the mitigation of conflicts.

INTRODUÇÃO GERAL

A Previdência Social pode ser compreendida como seguro de filiação compulsória (para os regimes públicos), contributivo e coletivo, com a finalidade de amparo aos seus beneficiários contra os riscos sociais (IBRAHIM, 2009). As boas práticas de governança, como a transparência das informações e a efetiva participação dos beneficiários no acompanhamento da gestão dos regimes públicos proporcionam proteção aos fundos previdenciários, em apreço ao esforço contributivo desempenhado pelo ente federativo, pelos segurados (BRASIL, MPS, 2015) e demais patrocinadores, minimizando conflitos entre as partes envolvidas.

Os regimes públicos de previdência compreendem o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que protege os servidores em cargo efetivo junto e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), destinado aos trabalhadores do setor privado e empregados públicos. Juntos, possuíam em 2013 mais de 69 milhões de contribuintes.

Ocorre que os regimes próprios compreendem sete vezes menos beneficiários (3,1 milhões) que o RGPS que detém 21 milhões de pensionistas e aposentados, e mesmo assim as despesas com pensões e aposentadorias do RPPS (R\$ 63,2 bilhões) são apenas 2,5 vezes menores que as do RGPS (R\$ 160,7 bilhões), (BRASIL, IBGE, 2009; BRASIL, MPS, 2009a, 2009b; CALAZANS, 2010).

A significativa parcela do orçamento público designada à manutenção dos RPPS torna a governança fator fundamental para o equilíbrio das contas públicas e a preservação da capacidade dos entes federativos implementarem as políticas de interesse social, motivo pelo qual é necessário assegurar o pleno acesso das partes interessadas à suas informações (BRASIL, MPS, 2015). Entretanto, os aspectos de governança dos regimes próprios, principalmente no que concerne à participação dos servidores públicos em seus conselhos de administração¹, não tiveram atenção nas reformas previdenciárias ocorridas no país² (CALAZANS, 2010).

Quando o conselho participa efetivamente no processo de decisão e no direcionamento estratégico de uma entidade, além da fiscalização formal, ele se põe como mecanismo fundamental de governança (IBGC, 2009); colaborando com a gestão do regime próprio.

¹ Optou-se por utilizar a denominação “Conselho de Administração”, embora o RPPS possa adotar outra terminologia que julgue mais conveniente para se referir a seu órgão colegiado máximo como, por exemplo, “Conselho Deliberativo.”

² As reformas previdenciárias de 1998 e 2003 foram direcionadas a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial, sem se ater a aspectos de governança. No que tange os conselhos dos RPPS, a Lei nº 9.717 de 1998 dispôs sobre sua existência, mas não tratou sobre seu funcionamento.

Segundo o Ministério da Previdência Social – MPS (2015), a governança corporativa no RPPS remete-se ao conjunto de processos, normas e políticas direcionadas com a finalidade de estabelecer boas práticas de gestão e assegurar a proteção dos interesses daqueles que se relacionam interna e externamente com o regime, elevando a confiança de seus apoiadores e patrocinadores.

Deste modo, os sistemas de controle interno de governança – neles incluso o conselho de administração – denotam possibilidades às organizações para dirimir seus problemas de agência, que emergem com a separação entre propriedade e gestão. Contudo, Fontes Filho (2003) argumenta que a capacidade de controle do conselho é dada pela relação de independência com os dirigentes. Sua atuação é inibida onde há majoritários exercendo controle direto ou indireto.

Segundo Pratt e Zeckhauser (1985), os problemas de agência decorrem da dependência do indivíduo à ação de outro, estabelecida como relacionamento de agência, no qual aquele que realiza a ação é denominado agente e a parte afetada é o principal. Para o agente, “o controle da organização pode estar associado a projetos particulares que irão lhe expandir o poder, os relacionamentos e até mesmo a visibilidade política” (FONTES FILHO, 2003, p. 6), deste modo o agente pode não atuar sempre no melhor interesse do principal, incorrendo em conflitos de agência.

Na estrutura de governança do RPPS, o relacionamento de agência tem como aquele que realiza a ação a diretoria executiva (agente), a qual compete a gestão da unidade gestora; e como parte afetada os segurados e o ente federativo (principais), cujos interesses estão sob responsabilidade do agente. Porém, a tipologia de conflitos de agência abrange também as relações entre os próprios principais, que podem apresentar interesses divergentes.

O prefeito normalmente é quem nomeia livremente o gestor (agente) do fundo previdenciário, é quem sanciona as legislações referentes ao RPPS municipal, entre outras implicações, que põe o ente federativo como o ator majoritário entre os principais. Perante os interesses conflituosos, este poderá agir oportunamente e em detrimento aos interesses dos segurados, considerados como minoritários na relação de agência.

Nota-se que devido a influência e oportunismo do majoritário, o agente perde força, pois se torna refém das atitudes do prefeito que pode destituí-lo de seu cargo caso o mesmo não proceda a gestão conforme seus interesses. Em outras palavras, o agente perde força quando há concentração de poder pelo majoritário.

O ente federado, perante insuficiências financeiras, fica responsável por aportar recursos, que poderiam ser gastos com outras políticas públicas ao contentamento da sociedade.

Além disso, as contribuições patronais dispendidas ao RPPS são recursos pertencentes a sociedade. Tal fato reforça o poder do majoritário, e nesta situação o coloca como um agente (gestor dos recursos financeiros da sociedade) e a sociedade como principal, por delegar seus interesses a tomada de decisão do governo.

Estes problemas abrangem um conjunto maior de relações que não se restringem às diferenças de objetivos e motivação entre principal e agente. Devido às práticas de gestão ineficientes, podem estar relacionados também, conforme Fontes Filho (2003) à difusão do poder, oportunismos, assimetria de informação, ausência de clareza no estabelecimento de objetivos, motivação do funcionalismo (FONTES FILHO, 2003); e assim, podem representar dificuldades à conversão de uma política previdenciária em realidade.

Os casos de fraudes e má-gestão mostram a relação de conflito entre principais e agente, por este nem sempre agir no melhor interesse daqueles; e entre os principais devido ao oportunismo do poder executivo em casos de apropriação dos recursos financeiros dos regimes próprios em detrimento dos segurados. Isto denota a fragilidade nos sistemas de controle interno, ingerência política de alguns governos e falta de capacitação dos gestores. Segundo Félix et al. (2008, p.7) as fraudes reafirmam a importância de se aprimorar o modelo de gestão das entidades previdenciárias, através de princípios de governança corporativa, a fim de mitigar os riscos a que estão sujeitas.

Nos últimos anos diversas unidades gestoras de RPPS tem sido palco de investigações pela polícia federal e pelo Ministério Público com acusações de fraudes, baseadas na incorporação de dívidas privadas e fundos criados com o intuito de fraudar os RPPS. Como exemplo, pode-se citar a operação relatada por Coutinho (2014), chamada Fundo Falso, deflagrada pela Polícia Federal com o objetivo de desarticular uma organização criminosa responsável por fraudes em 107 regimes próprios de previdência em nove estados do país.

Segundo Coutinho (2014), as investigações tiveram início em 2012, após uma série de auditorias do Ministério da Previdência constatar fraudes nas aplicações das contribuições dos servidores. O esquema era baseado em acordos entre gestores dos fundos e uma empresa de consultoria que vendia aos RPPS seus produtos. Ambos dividiam os lucros dessa captação de dinheiro público. Entretanto, a rentabilidade desses fundos era deficitária, pois os gestores compravam cotas de um fundo que já continham provisões para perdas. (COUTINHO, 2014).

Outra operação de destaque foi a Miqueias, deflagrada pela da Polícia Federal em 2013, envolvendo 15 municípios de seis estados, com desvios superiores a R\$ 60 milhões. Os gestores investiam em fundos de investimento duvidosos, por intermédio de corretoras que não

possuíam registro junto à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e nem sequer Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) (MAGRO e CAMPOS, 2013).

Deste modo, perante a importância da gestão previdenciária e a representatividade dos segurados no controle e deliberação por meio dos conselhos que agem como mecanismos de controle fundamentais de governança e balizadores da ação gerencial, passível de mitigar conflitos de interesse provenientes dos relacionamentos de agência, torna-se pertinente questionar: **o conselho de administração é um mecanismo capaz de mitigar conflitos na estrutura de governança dos RPPS?**

Assim, o objetivo geral consiste em analisar a atuação dos conselhos de administração, como mecanismos de mediação nas relações de conflitos entre os atores na estrutura de governança do RPPS.

Especificamente pretende-se:

- i) descrever a estrutura de funcionamento dos conselhos de administração dos RPPS municipais em Minas Gerais e analisá-los como possíveis órgãos mitigadores de conflitos de agência;
- ii) analisar a atuação dos conselhos de administração perante os conflitos que emergem nestas instâncias nos RPPS municipais de Viçosa e Belo Horizonte.

Para responder este questionamento e atender ao escopo deste trabalho, torna-se necessário contemplar em contexto amplo e proceder a análise em profundidade nas unidades gestoras de RPPS, para compreender os aspectos concernentes ao funcionamento dos conselhos com base na temática de governança corporativa, que permite aos regimes próprios solucionar seus problemas de agência.

Destarte, além desta introdução geral, das conclusões gerais, referências gerais e apêndices, esta dissertação segue estruturada em dois artigos que estabelecem o desenvolvimento deste estudo e preservam nexos com os objetivos propostos. Logo, o primeiro artigo trata das principais características legais da estrutura de funcionamento dos conselhos de administração dos RPPS em Minas Gerais, a luz da governança corporativa. O segundo artigo apresenta um estudo de multicasos sobre a atuação dos conselhos perante os conflitos de agência, de modo que atenda especialmente o propósito do último objetivo específico desta pesquisa e com interface ao primeiro objetivo discutido no artigo anterior.

ARTIGO I - ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO DOS RPPS MUNICIPAIS DE MINAS GERAIS COMO ÓRGÃOS MITIGADORES DE CONFLITOS DE AGÊNCIA

RESUMO

A gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) abrange aspectos de governança corporativa, o que envolve relacionamentos passíveis de conflitos entre as partes interessadas como os servidores públicos, o ente federativo e a diretoria executiva. Os conselhos de administração têm por finalidade, entre outros aspectos, mitigar os conflitos de agência entre esses atores na estrutura de governança do RPPS. Assim, o objetivo geral consistiu em descrever a estrutura de funcionamento dos conselhos de administração dos RPPS municipais em Minas Gerais e analisá-los como possíveis órgãos mitigadores de conflitos de agência. A pesquisa se caracterizou como exploratória e abordagem qualitativa, com a utilização da técnica de análise de conteúdo para estabelecer as categorias de análises das legislações que dispunham sobre a organização e o funcionamento dos RPPS municipais. Constatou-se que nenhum dos conselhos de administração dos RPPS analisados atendem em sua estrutura o conjunto de características propostas para às práticas de governança corporativa. A estrutura constatada para a maioria dos conselhos não é propícia à mitigação de conflitos, principalmente para a tipologia que envolve o relacionamento de majoritários e minoritários, sendo favorável à possibilidade de ação oportunista do ente federativo e do agente.

Palavras chave: Regime Próprio de Previdência Social, Conselho de Administração, Estrutura de Governança, Conflitos de Agência, Governança Corporativa.

1. INTRODUÇÃO

A gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) desafia o Estado a instituir regras que propiciem o bem-estar comum, em especial dos servidores públicos, sem prejudicar o todo da gestão governamental. Em âmbito municipal, diversos RPPS foram criados após a Constituição Federal de 1988 (CF/88), com o intuito de evitar o alto custo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou em prol de um modelo adequado com as características previdenciárias dos servidores efetivos (ALMEIDA e CRUZ, 2008).

Entretanto, os regimes próprios foram implementados sem a observância de critérios técnicos apropriados até a publicação da Emenda Constitucional nº. 20 de 15 de dezembro de 1998 (EC/20) e da Lei 9.717 de 1998 que dispôs sobre as regras gerais de organização e funcionamento dos RPPS. De acordo com Silva (2003), neste intervalo temporal os RPPS normalmente conglomeravam previdência com saúde e os recursos previdenciários ficavam à discricionariedade de políticos que os destinavam, em situações diversas, ao custeio da máquina pública.

A atenção voltada para o equilíbrio das contas públicas após as reformas ocorridas em 1998, também não foi capaz de extinguir os graves problemas de gestão dos regimes próprios enfrentados pelos municípios (ALMEIDA e CRUZ, 2008). Freitas (2016) aponta que em 2013 o resultado previdenciário a nível municipal se apresentou deficitário em R\$3,53 bilhões nas capitais e R\$5,67 bilhões nas cidades do interior.

Além disso, casos de oportunismos e má gestão podem ser evidenciados como na entrevista ao jornal Correio Brasiliense em 2013, dada pelo Ministério da Previdência Social que admitiu que o prejuízo em todos os RPPS de estados e municípios brasileiros chega a mais de R\$ 2,8 trilhões – montante que pode se concretizar caso os gestores e o poder executivo não adotem uma administração financeira profissional. Além disso, o Ministério divulgou que até agosto de 2013, estados e municípios deviam aos RPPS mais de R\$ 2,5 bilhões, representadas nos requerimentos de renegociação de valores, em parcelamentos (TEMÓTEO e MARTINS, 2013).

Percebe-se que a gestão das unidades de regime próprio envolve conceitos que vão além do equilíbrio financeiro e atuarial. Abrangem aspectos de governança corporativa como participação, controle, monitoramento e relacionamentos entre as partes interessadas como os conselhos, a diretoria, órgãos de fiscalização e a sociedade. Neste sentido, os conselhos têm a finalidade, entre outros aspectos, de mitigar conflitos entre o órgão responsável pela gestão da unidade gestora (diretoria executiva) e a parte afetada por seus atos, denominada de principais

(ente federativo instituidor e segurados). A relação de conflito entre principais e agente ocorre por este nem sempre agir no melhor interesse daqueles. Por outro lado, o conflito também pode ocorrer entre os principais, quando há oportunismo do ente federativo sobre os recursos financeiros dos regimes próprios em detrimento dos segurados.

Na estrutura de governança³ dos regimes próprios, a figura do conselho de administração, representa o órgão defensor dos direitos dos principais (segurados e ente federativo), direcionado à gestão dos regimes próprios, com caráter deliberativo e estabelecido pela Lei nº 9717/98.

Entretanto, o legislador ordinário não previu os quesitos para sua operacionalização. Segundo Moreira e Góes (2015), os conselhos das instituições previdenciárias são instituídos com livre arbítrio por cada RPPS, pois não foram determinadas balizas para garantir a efetividade destes conselhos e nem mando constitucional que impusesse a gestão por meio democrático. Ocorre que a participação efetiva do conselho no processo de decisão e no direcionamento estratégico da entidade, o põe como mecanismo fundamental de governança (IBGC, 2009).

Visto que o legislador federal deixou a cargo dos municípios dispor sobre os quesitos para a operacionalização dos conselhos, e que a governança corporativa aplicada ao RPPS, conforme o MPS (BRASIL, 2015), tem por intuito assegurar o cumprimento de sua missão institucional, resguardando os direitos dos segurados, com apropriada gestão do patrimônio, proteção dos interesses do ente federativo instituidor e em consonância às exigências legais dispostas pelos órgãos de supervisão e regulação questiona-se sobre a organização estrutural dos conselhos de administração nas instâncias previdenciárias. Neste sentido, **há estrutura legal que possibilite os conselhos serem mecanismos mitigadores de conflitos entre os atores na estrutura de governança do RPPS?**

Para atender este questionamento, procedeu-se a análise nos RPPS municipais para compreender os aspectos pertinentes à estruturação dos conselhos com base na governança corporativa. Destarte, visualizou-se no estado um campo propício para estudo, visto que o estado possui entre servidores ativos, inativos e pensionistas nos RPPS municipais 228.341

³ Buainain et al. (1999, p.4) definem Estrutura de Governança como “um conjunto de formas organizacionais que condiciona o relacionamento entre agentes que estão empenhados em uma atividade, determinando os incentivos individuais e a alocação dos recursos (quando, aonde, de que forma) disponíveis. As estruturas de governança incluem as formas específicas de direito de propriedade dos ativos, as regras básicas – contratuais ou não – que regulam as relações entre agentes, a utilização de ativos comuns e individuais, a distribuição das rendas, previstas em contratos ou residuais, os instrumentos de premiação e punição utilizados pelo grupo e o arcabouço legal/institucional da economia que ampara as regras de convivência e os contratos estabelecidos entre agentes.”

pessoas, representando 9,56% dos servidores municipais do país no ano de 2014, conforme dados do Ministério da Previdência Social. Além disso, o estado fica atrás apenas do Rio Grande do Sul (319) e São Paulo (220), em relação ao número de RPPS (BRASIL, MPS, 2014).

Dada a problematização, o objetivo geral consiste em descrever a estrutura de funcionamento dos conselhos de administração dos RPPS municipais em Minas Gerais e analisá-los como possíveis órgãos mitigadores de conflitos de agência.

A realização do presente estudo busca contribuir para o aumento das discussões sobre conselhos em regimes próprios, que é escassa, e sobre a observância da governança corporativa na gestão dos regimes próprios de Previdência, se não inédita em estudos acadêmicos é no mínimo rara. A partir de então, é possível sinalizar medidas que possam ser viabilizadas pelos órgãos reguladores e aperfeiçoar a gestão afim da sustentabilidade desta política pública social, considerando as disposições legais para a estruturação e funcionamento destes conselhos.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS CONSELHOS DE PREVIDÊNCIA

O surgimento da Previdência Social no Brasil foi marcado e regulamentado pela promulgação da Lei Eloy Chaves em 1923 (SILVA, 2014). As instituições de previdência até os anos de 1920 eram privadas e tinham a gestão realizada pelos patrões e empregados. Com a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP), em 1923 a participação governamental passou a ocorrer, porém somente com a disposição de normas legais de funcionamento das CAP (CALAZANS, 2010).

A administração das CAP competia ao conselho administrativo, composto por representantes dos trabalhadores e dos empregadores. O Estado exercia a função de instituir as Caixas e amenizar os conflitos, sem, contudo, participar diretamente da gestão. As CAP funcionavam com a participação dos empregados, que podiam opinar a respeito de investimentos, recursos e concessão de benefícios (ASSIS, 2011).

Em 1933, no governo Vargas, houve a fusão das CAP dando origem aos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP). Segundo Assis (2011) o Estado se tornou co-partícipe da gestão e do financiamento nestes institutos. O autor explica que as decisões discutidas entre representantes de empregados e empregadores deviam, como estratégia de controle, passar pela aprovação do presidente (nomeado pelo presidente da República), subordinado ao conselho de administração. Assim, cabia ao presidente tomar as decisões finais, enquanto ao conselho, apenas atribuições consultivas e de fiscalização (BOSCHETTI, 2006).

Os IAP foram transformados em autarquias federais em 1950. Já em 1966, os IAP foram unificados e transformados no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), sem a presença de trabalhadores na gestão previdenciária, dirigido por um presidente indicado pelo Ministro do Trabalho e Previdência.

Em 1988 a Constituição Federal, em seu artigo 194, estabeleceu o “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.” Calazans (2010, p.10) argumenta que a participação dos trabalhadores no acompanhamento da gestão do RPPS permite maior proteção aos fundos previdenciários, em consideração ao esforço contributivo desempenhado “pelos segurados e pelo ente federativo, favorecendo a garantia futura do pagamento dos benefícios previdenciários com sustentabilidade e em observância aos princípios do equilíbrio financeiro e atuarial e da eficiência e economicidade na utilização dos recursos públicos.”

Desse modo, as atividades estatais adotadas em uma gestão de caráter democrático, perante a guarda e o controle de recursos financeiros designados à proteção social com o intuito de estabelecer o bem-estar e o interesse público, requerem participação e controle do exercício do poder sob princípios de governança em prol da minimização de conflitos entre os atores envolvidos e que abranjam prestação de contas e a responsabilização do agente público.

Devido ao papel dado a participação e com o objetivo de descentralizar o debate sobre previdência, em 1991 foi instituído o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), órgão superior de deliberação colegiada, composto por maioria de representantes da sociedade civil. Além deste, foram criados os Conselhos Estaduais de Previdência Social (CEPS) e os Conselhos Municipais de Previdência Social (CMPS), com caráter deliberativo, totalizando 327 conselhos.

Entretanto, conforme aponta Delgado et al. (2002), os CEPS e CMPS foram extintos em 1999, devido ao excesso de entidades desta natureza e por não fazerem sentido na perspectiva de que as normas só poderiam ser de caráter nacional, rebaixando-os para a função de ouvidoria, sem desempenho de caráter prático e por muitas vezes exercendo competitivamente autoridade em suas localidades com os dirigentes do Instituto Nacional de Previdência Social (INSS). Deste modo, prevaleceu nos municípios apenas a figura do conselho de administração dos regimes próprios.

Em 2003, foram instituídos os Conselhos de Previdência Social (CPS), unidades descentralizadas do CNPS, funcionando nas Gerências Executivas ou Superintendências (onde houver Superintendência) do INSS, sem vinculação com os entes federativos, com caráter

consultivo e composição quadripartite. Os CPS têm a finalidade de assessoramento ao CNPS e foram criados em quantidade menor se comparados aos conselhos locais anteriores (CEP e CMPS), totalizando 96 unidades (BRASIL, IPEA, 2004).

Especificamente aos RPPS, ressalta-se que surgiram até 1988, 227 regimes próprios de Previdência Social municipais, normalmente abrangendo uma pequena parcela de servidores sujeita ao regime estatutário (NOGUEIRA, 2012). A partir de 1998 com a criação da Lei nº 9.717 que estabelece as regras gerais para organização e funcionamento dos RPPS, foram instituídos apenas 558 novos RPPS (27,2% dos 2051 RPPS existentes até novembro de 2014⁴), ou seja, quase 73% dos RPPS foram criados antes de aparato legal que os regulamentasse.

Apenas em 1998 através da Lei 9.717 é que se estabeleceu previsão legal sobre o conselho de administração do RPPS, ao dispor sobre o acesso dos segurados nas instâncias de decisão (conselho) em que seus interesses sejam objeto de deliberação. Entretanto, conforme Moreira e Góes (2015), o legislador não tratou da estrutura de funcionamento dos conselhos dos RPPS, explicitando que devem ter composição paritária, o modo de eleição dos conselheiros, o período de mandato e as possibilidades de sua perda como definiu na Lei Complementar nº 108/2001 para entidades fechadas de Previdência Complementar amparadas pelo Poder Público.

Coube a cada ente federativo instituir seu RPPS, através de lei de iniciativa do chefe do Executivo, e estabelecer o funcionamento e organização do conselho previdenciário. Deste modo, cada estado e município brasileiro dispõe de estrutura administrativa diferenciada.

Por fim, em 2001, houve a criação do Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social – CONAPREV com o intuito de servir como espaço de articulação entre os RPPS das três esferas, colaborar para a superação dos problemas provenientes da implementação dos RPPS e propiciar o desenvolvimento integrado dos regimes próprios⁵.

Essas entidades previdenciárias assumiram ao longo dos anos várias atribuições que abrangem desde o caráter propositivo e consultivo até a natureza fiscalizatória e deliberativa (CALAZANS, 2010); conforme exposto com maior clareza no quadro a seguir:

⁴ Fonte: CGEEI/DRPSP/SPS/MPS - CADPREV, 2014. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/estatisticas-2/>>. Acesso em: 30 de jan. 2017.

⁵ Para mais informações consultar: <<http://www.conaprev.org.br/institucional.php>>.

Quadro 1 - Presença dos conselhos na Previdência Social brasileira

ANO	NORMA	CONSELHO	CATACTERÍSTICAS
1911	Decreto nº 9.284	Conselho da CAP dos Operários da Casa da Moeda	Deliberação Representante do trabalhador de cada oficina era escolhido cada qual por se empregador
1923	Decreto nº 4.682	Conselho de Administração da CAP	Deliberação Presidente nato originário da empresa Função gratuita dos conselheiros
1931	Decreto nº 20.465	Junta Administrativa da CAP	Deliberação Partidário (membros da empresa e dos associados) Presidente eleito pelos membros Função gratuita dos conselheiros
1934	Decreto nº 24.077	Conselho do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM)	Deliberação Governo federal intervia na escolha dos membros Exigência de capacitação dos membros Função remunerada dos conselheiros
1945	Decreto-lei nº 7.526	Conselho técnico do Instituto dos Segurados dos Sociais do Brasil (ISSB)	Deliberação Governo federal intervia na escolha dos membros Exigência de capacitação dos membros
1950	Decreto nº 35.448	Ausência de conselho	IAPs se tornaram autarquias federais e seu presidente era nomeado pelo Presidente da República
1960	Lei nº 3.807	Conselho administrativo do Instituto de Aposentadoria e Pensão	Deliberação Representantes da sociedade eleitos pelos sindicatos Exigência de capacitação dos membros O Presidente do IAP presidia o Conselho e era eleito, anualmente, entre os pares.
1966	Decreto-lei nº 72	Ausência de conselho	Presidente do INPS era nomeado pelo Presidente da República
1976	Decreto nº 77.077	Ausência de conselho	Presidente pelo INPS, entidade de administração.
1986	Decreto nº 92.702	Conselho Superior da Previdência e Assistência Social	Órgão consultivo, composto por vinte e um membros designados pelo presidente da república Maior presença dos contribuintes
1991	Lei nº 8.213	Conselho nacional de Previdência Social	Deliberação Maior presença da sociedade civil
1991	Lei nº 8.213	Conselhos Estaduais e Municipais de Previdência Social	Órgãos deliberativos vinculados ao CNPS extintos por desinteresse político: Medida Provisória nº 1.799-5/99
1998	Lei nº 9.717	Conselho de Administração dos RPPS	RPPSs deverão permitir pleno acesso dos segurados à gestão do regime e à participação dos seus representantes nas instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de deliberação
2001	-----	Conselho Nacional dos Dirigentes de Regime Próprio de Previdência Social (CONAPREV)	Associação civil, sem fins lucrativos, composta por representantes do governo e dos RPPSs da União, estados e municípios. Objetiva servir de espaço de articulação e contribuir para superação de problemas
2003	Decreto nº 4.874	Conselhos de Previdência Social	Unidades consultivas descentralizadas do CNPS Maior presença da sociedade civil Função gratuita dos conselheiros

Fonte: Calazans (2010, p. 79)

Visto a evolução histórica dos conselhos previdenciários, o estudo segue com a fundamentação teórica sobre a governança corporativa.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1. Governança corporativa

Os estudos de Berle e Means em 1932 chamaram atenção para a dispersão do capital nas organizações e para os conflitos de interesse inerentes à separação entre propriedade e gestão, aspectos centrais nas discussões sobre governança corporativa. Em 1976, o trabalho seminal de Jensen e Meckling formalizou a teoria da firma, que propiciou o desenvolvimento da linha de pesquisa em governança corporativa.

Os autores preveem em sua teoria que uma ou mais pessoas – o principal – confiam a outra – o agente – o desempenho de serviço em seu nome, envolvendo a delegação de autoridade para a tomada de decisão pelo agente. Se ambas as partes agem pautados pela maximização de utilidades pessoais, induz a acreditar que o agente nem sempre agirá no melhor interesse do ator principal (JENSEN e MECKLING, 1976). Como o agente está sujeito às limitações intrínsecas da natureza humana, o principal tende a minimizar as divergências mediante incentivos apropriados e do monitoramento das atividades do agente (SILVEIRA, 2010).

Ocorre que os conflitos de agência dificilmente serão evitados devido às mudanças em aspectos da vida corporativa e em ambientes externos onde as organizações operam, ou seja, devido a eventos não previstos; à inexistência de contrato completo e à inexistência de agente perfeito, incorrendo na maximização dos interesses dos gestores em detrimento aos objetivos dos acionistas (ANDRADE e ROSSETTI, 2007; SIVEIRA, 2010).

As organizações se constituem de umnexo de contratos entre proprietários ou *stakeholders* (principal) e os gestores (agente), conforme a visão contratual da firma. De maneira ideal, o contrato deveria ser completo, especificando claramente como os gestores deveriam gerir os recursos corporativos e agir perante cada situação. Entretanto, conforme exposto por Klein (1983), os contratos completos são inexistentes, devido as infinitas contingências passíveis de ocorrer e a diversidade de reações a estas contingências.

Quanto a inexistência de agente perfeito, segundo Jensen e Mackling (1976), decorre da natureza humana, racional e utilitarista em que a força do interesse próprio sobrepõe os interesses de terceiros.

Deste modo, os gestores se submetem ao chamado custos de agência para alinhar seus interesses aos do principal (SILVEIRA, 2010). Estes custos são a soma dos gastos com monitoramento das atividades do agente, custos de formulação e estruturação de contratos entre principal e agente e perdas residuais (JENSEN e MECKLING, 1976).

Salienta-se que a relação entre agente e principal constitui apenas uma das categorias de conflito de agência. Outra categoria que prevalece na maioria dos países, como os da América Latina, segundo La Porta et al. (2000), consiste no deslocamento do problema de agência baseado na relação principal-agente, para o relacionamento entre principais (majoritários e minoritários).

Os conflitos de agência entre majoritários e minoritários são reflexos da alta concentração de propriedade acionária, comum em países em desenvolvimento, como o Brasil, propiciando a sobreposição propriedade-gestão. Neste caso não é o proprietário quem busca proteção às atitudes oportunistas do gestor, mas sim os acionistas minoritários perante as transgressões dos majoritários.

Segundo Silveira (2004), os majoritários ou controladores obtêm o controle com uma participação menor do capital total, o que induz à expropriação dos minoritários e resulta em um dos principais conflitos de agência no país. Nota-se que a questão central deste tipo de conflito não se baseia no quanto se detêm do capital, e sim o poder de decisão que se exerce dentro da organização.

Deste modo, as razões essenciais para o despertar da governança corporativa decorrem dos conflitos de agência (agente-principal e majoritário-minoritários), assim como provêm da constituição de conselhos de administração. Esses conselhos foram constituídos para atuarem como protetores dos interesses dos acionistas. Entretanto, concentraram-se também as mais diversas distorções, que resultaram na perda de eficácia dessas instâncias corporativas. (ANDRADE e ROSSETTI, 2007).

Consequente ao impacto desses fatores, a assimilação e a adoção de boas práticas de governança “tornaram-se um dos movimentos mais importantes do sistema capitalista, do mundo corporativo e da ciência da administração” tanto em países em posição de potências econômicas quanto em países emergentes (ANDRADE e ROSSETTI, 2007, p.99).

Resultaram das reações por boas práticas de governança a criação de institutos legais e marcos regulatórios de proteção aos interesses dos acionistas, assim como resultou em mudanças internas nas corporações, com ênfase na constituição de conselhos (ANDRADE e ROSSETTI, 2007). Os conselhos passaram a ser objetos de mudança e se constituíram como “o centro das discussões sobre governança corporativa” (OLIVEIRA e COSTA, 2004, p.2), e com papel fundamental, por poder assegurar que os gestores procurem maximizar o valor de mercado da organização (GOTAÇA, MONTEZANO e LAMEIRA, 2015).

A preocupação em aderir às boas práticas de governança é evidenciada no Brasil em 1995 com a criação do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Conforme o

IBGC (2009, p.19) “as boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade”. De modo complementar o Instituto dispõe que as boas práticas devem respeitar os princípios básicos da equidade, transparência, responsabilidade e prestação de contas corporativa; bem como estabelecer mecanismos de controle e fiscalização.

Neste contexto, a governança corporativa pode ser conceituada como “um conjunto de mecanismos internos e externos, de incentivo e controle, que visam a minimizar os custos decorrentes do problema de agência” (SAITO, SILVEIRA, 2008). Seus mecanismos devem atuar em qualquer organização com o objetivo de preservar os interesses dos acionistas em oposição às atitudes oportunistas do gestor e os interesses dos acionistas minoritários contra ações arbitrárias dos acionistas controladores (GOTAÇA, MONTEZANO e LAMEIRA, 2015).

Os mecanismos internos segundo Gotaça, Montezano e Lameira (2015) são representados pelo conselho de administração, sistemas de remuneração, representação de investidores institucionais e concentração acionária; e os externos referem-se à proteção legal aos investidores, aquisição hostil, fiscalização de agentes de mercado, estrutura de capital e competição.

Um sistema de governança eficiente, pautado pelos mecanismos e princípios, pode prover às empresas potenciais benefícios pautados no aprimoramento do processo decisório na alta gestão, na diminuição do custo de capital e na maior facilidade de captação de recursos. Como possíveis benefícios cita-se o aumento das perspectivas de fluxo de caixa, como a divisão explícita de papéis entre acionistas, gestores e conselheiros; a redução da probabilidade de fraudes; o aprimoramento da avaliação de desempenho e recompensas dos executivos; transparência perante aos *stakeholders*; maior institucionalização (SILVEIRA, 2010) e redução de problemas de assimetria de informação (MAGALHÃES, 2011).

Silveira (2010) sinaliza que apesar dos benefícios de um bom sistema de governança a sua implementação também envolve custos, que por vezes são substanciais e podem sobrepor os benefícios esperados ou podem, em conjunto, serem impeditivos para as organizações de menor porte.

3.2. Governança Corporativa aplicada à Previdência Social

Para as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) a governança corporativa é disseminada em manuais e normas como as Leis Complementares 108 e 109 de

2001, assim como é difundida em estudos acadêmicos. Ao contrário das EFPC patrocinadas pelo Poder Público, o trato à governança corporativa nos regimes próprios é incipiente. Apenas em 2015 o MPS especificou na portaria 185 o incentivo à aplicação e à avaliação da governança para estas instituições.

A referida portaria trata especificamente da institucionalização do Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios – Pró-Gestão RPPS – com adesão facultativa aos RPPS.

Dentre os aspectos de governança abordados na versão inicial do manual de Pró-Gestão RPPS, aprovado pela Portaria nº3 de 2015 da Secretaria de Políticas de Previdência Social, o conselho tem destaque como mecanismo de controle interno dos regimes, com categorias para orientação e avaliação deste órgão.

Cada regime institui legalmente seu conselho, podendo assim, prever ou não, em suas bases legais, critérios que possam minimizar o surgimento de conflitos entre as partes interessadas ou propiciar a atuação dos conselheiros para a mitiga-los.

Os principais conflitos que emergem nestas instâncias decorrem, entre outros fatores, da concentração de poder dos majoritários (ente federativo) sobre a ação dos gestores - por instituí-los ao cargo, e da sua predominância de representação conselhos em detrimento a participação dos segurados. Logo, o RPPS pode incorrer em fraudes, ações oportunistas, assimetria de informação, entre outros problemas no relacionamento de agência que podem afetar a gestão das políticas previdenciárias.

Rabelo (2001, p.14) argumenta que “o estabelecimento de metas de desempenho para a entidade gestora do regime próprio é uma dimensão importante da sua governança”. O autor explica que pode ser realizado, por exemplo, um contrato de gestão entre o poder público e os dirigentes da unidade gestora do RPPS com metas gerais, consonantes com a legislação, e outras mais específicas (contenção de despesas administrativas, padrão de atendimento aos segurados, etc.), assim como repreensões perante o desempenho inapropriado de suas atribuições ou o não cumprimento das metas. O estabelecimento de metas se constitui como possível mecanismo de controle, melhoria da gestão e a minimização de oportunismos.

Segundo Fontes Filho (2003), as organizações públicas precisam ter objetivos claros para conduzir sua gestão. O autor argumenta que os sistemas de controle externo e interno devem ser mobilizados para estabelecer mecanismos de controle à atuação dos gestores perante os interesses dos principais, sejam estes os beneficiários, a sociedade, ou o governo. A adoção de melhores práticas de governança corporativa na gestão previdenciária favorece a ação dos

gestores em consonância com os códigos de conduta pré-acordados com a finalidade de cumprir seus deveres e minimizar conflitos de interesse.

As práticas de governança devem ser observadas no sistema previdenciário, devido as transformações e adaptações nas práticas organizacionais do Estado, conforme Magalhães (2011), em prol de uma gestão mais eficiente, efetiva e eficaz em consonância ao interesse coletivo assim como para minimizar o oportunismo, a corrupção e para propiciar o aperfeiçoamento das ações do Estado. A governança também se encontra inserida no contexto previdenciário com o desafio de possibilitar uma gestão que contribua com o processo de execução dessa política pública.

4. MODELO TEÓRICO: ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O regime próprio de Previdência Social é administrado por unidade gestora constituída geralmente como entidade autárquica ou fundo vinculado ao ente federado. Tem o intuito de administrar, gerenciar e operacionalizar o regime, o que abrange a arrecadação, gestão dos fundos e a concessão, pagamento e manutenção dos benefícios.

A Lei 9.717/98 que dispõe sobre as regras gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios, não estabelece um modelo de estrutura, deste modo cada ente federativo define seu próprio formato. A estrutura de governança da unidade gestora do regime próprio, conforme Rabelo (2001), deve assegurar uma gestão direcionada ao cumprimento integral das metas definidas para o RPPS e dispor mecanismos eficazes para a prestação de contas dos gestores e o monitoramento.

A estrutura de governança pode ser compreendida como “os mecanismos que regem o controle e a gestão de uma organização”. O controle de uma organização estabelece os interesses que serão considerados prioritários. Ao contrário da empresa privada onde o modelo de controle deve atingir os interesses de todos os acionistas, no âmbito público não se trata de interesses de proprietários e sim de diversos grupos, que devem ser assegurados e tratados de modo justo considerando os critérios e a eficiência social e econômica. O controle será refletido na figura do conselho de administração. Quanto a gestão, é exercida pela diretoria em prol do atendimento às prioridades estabelecidas pelo conselho (RABELO, 2001, p.14).

Geralmente a unidade gestora é composta, minimamente, por conselho de administração, conselho fiscal e diretoria executiva, conforme as disposições da legislação local. Os conselhos de administração são instâncias de caráter deliberativo ou consultivo, com

a missão de fiscalizar e acompanhar os regimes próprios. Normalmente são compostos por três a nove representantes, distribuídos entre representantes do ente federativo, pensionistas, servidores inativos e ativos, estes podem ser indicados ou eleitos por Associação ou sindicato, os demais normalmente são indicados pelo Poder Executivo e Poder Legislativo.

Já os conselhos fiscais são órgãos de controle interno, voltados para a fiscalização da gestão e com caráter consultivo, geralmente formado por três membros, indicados pelo poder executivo e por servidores. Entretanto, há regimes que possuem apenas um conselho figurando como fiscal e de administração, de acordo com as constatações de Moreira e Góes (2015) ao estudarem os conselhos do estado do Rio de Janeiro.

A diretoria por sua vez, é o órgão responsável pela administração da unidade gestora, composto geralmente por dois a quatro membros, sendo um deles o diretor geral e os demais, diretores financeiro, administrativo e previdenciário, conforme a estrutura da unidade. A escolha do diretor geral pode ocorrer pelo Poder Executivo por meio de comissão, pelos servidores de modo direto, por lista tríplice encaminhada para o chefe do Poder executivo ou através do conselho de administração.

Cabe à diretoria executiva, assim como aos demais gestores que o RPPS possa ter (diretor presidente e equipes de trabalho), assegurar a representação e administração da unidade gestora, que por sua vez, é custeada principalmente pelas contribuições de servidores vinculados ao regime (segurados ativos e inativos e pensionistas) e pelas contribuições e aportes do ente federativo. Em outras palavras, a diretoria constitui-se como o agente que cuida dos interesses dos principais (segurados, pensionistas e ente público).

Contudo, os interesses do agente podem não ser os mesmos dos principais, configurando a relação de agência entre diretoria e segurados, pensionistas e ente público. De modo similar, os atores que figuram como principais podem ter interesses divergentes entre si. O ente federado pode atrasar o repasse das contribuições e aportes e não ser cobrado pelo gestor da unidade, visto que este foi indicado ao cargo pelo representante do poder executivo; em detrimento as expectativas dos segurados. Do mesmo modo, o poder executivo pode ter seus objetivos alinhados aos interesses dos segurados, mas o Poder legislativo municipal, representado pela câmara de vereadores não, aprovando ou deixando de aprovar uma matéria em questão.

Ressalta-se que a Câmara de vereadores também é um patrocinador da unidade gestora, visto que dispõe contribuição patronal ao regime. Além disso, cabe ao Poder Legislativo cuidar das aplicações de recurso do município, o que implica na votação sobre reajustes de alíquotas e taxas da unidade gestora de regime próprio. Deste modo, a Câmara pode, por exemplo, votar contra o reajuste de contribuição patronal, visto que terá que destinar mais recursos de seu

orçamento (assim como o Poder executivo) à Previdência de seus servidores, em detrimento à gestão atuarial.

Nestas condições, os segurados constituem o elo mais frágil da relação, chamados de minoritários perante o controle majoritário do ente federativo no regime próprio.

Optou-se por direcionar o estudo ao conselho de administração pela pretensão em obter evidências sobre sua atribuição de monitorar e direcionar as decisões de gestores em prol do RPPS. A importância do papel do conselho se ratifica ao passo que contribuir para o desempenho do regime, contribui conseqüentemente com o estado de bem-estar da sociedade.

Salienta-se que a sociedade também pode ser afetada pelas decisões tomadas nas unidades gestoras de regime próprio, por se tratarem de uma instituição pública. Conforme o art. 195 da CF/88 “a seguridade é financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Deste modo, caso ocorram insuficiências financeiras no regime próprio a responsabilidade de aportes provém, observado os preceitos legais, do ente público que o instituiu, incorrendo também na priorização da manutenção dos benefícios previdenciários aquém da melhoria de outras políticas (saúde, educação, infraestrutura, etc.) que visem o bem-estar da sociedade civil.

Além disso, as contribuições patronais dispendidas pelo ente federado são recursos provenientes e pertencentes à sociedade, reforçando o seu papel na estrutura de governança.

Se considerado a sociedade como objeto de estudo, os atores que representam o agente e o principal na estrutura de governança se alteram. O ente público assume o papel de agente (gestor dos recursos que garantirão a execução das políticas públicas e o bem-estar social) e a sociedade assume o papel do principal (aquele que confia ao gestor os seus interesses). Esta disposição de atores na relação de agência é encontrada nos estudos sobre governança no setor público.⁶

⁶ A relação de agência entre governo e sociedade é estudada diversos trabalhos como: 1. MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v.2, n.1, pp. 109-134, jan. /mar. 2010.; e 2. BAIRRAL, Maria Amália da Costa; SILVA, Adolfo Henrique Coutinho; ALVES, Francisco José dos Santos. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 642-675, 2015.

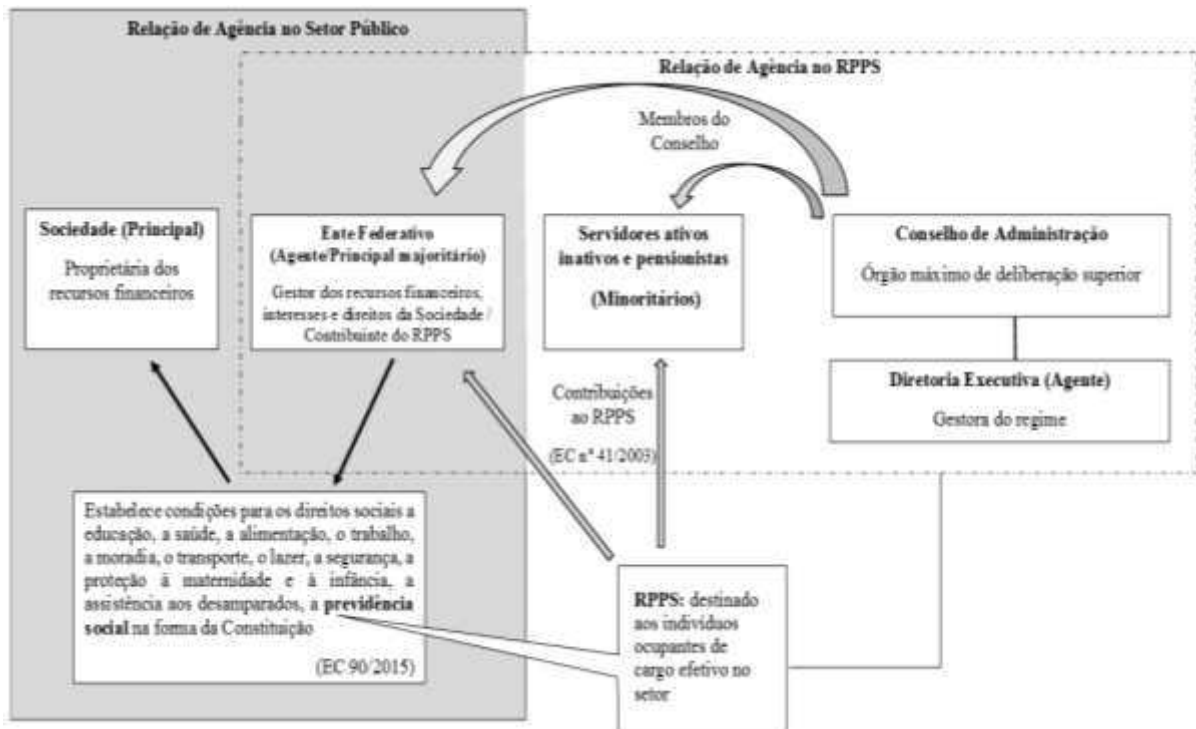


Figura 1- Relação agente-principal no Setor Público e no RPPS

Fonte: Elaborado pelo autor.

No caso do RPPS, apesar de ser um órgão inserido no contexto público, a análise proposta nesse artigo refere-se às relações internas à estrutura do regime, posto como uma unidade de análise dentro da Administração Pública, conforme observado na Figura 1.

5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O campo de análise para o estudo compreende os conselhos de administração das unidades gestoras de regime próprio dos municípios de Minas Gerais. A pesquisa caracteriza-se como exploratória com abordagem qualitativa, perante o objetivo proposto de descrever a estrutura de funcionamento dos conselhos de administração dos RPPS municipais em Minas Gerais e analisá-los como possíveis órgãos mitigadores de conflitos de agência.

Em prol de conhecer a estrutura dos conselhos em Minas Gerais, foi reunida a legislação atual sobre a organização de 136 das 212 unidades gestoras municipais que o estado de Minas Gerais compreende (Apêndice A). A amostra foi coletada através da página eletrônica de cada unidade gestora de RPPS, na ausência, em páginas dos entes federados ou por contato telefônico com as unidades para envio da legislação por correio eletrônico; no período de maio de 2016 a janeiro de 2017.

Os dados coletados foram tratados por meio da análise de conteúdo. Conforme Bardin (1977), a análise de conteúdo pode ser composta por três fases: a pré-análise, a exploração do material e tratamento dos resultados e a interpretação. Na pré-análise se procedeu com a seleção e organização do material utilizado no estudo, de outro modo, foi feita a escolha das legislações que tratavam da organização e funcionamento da unidade gestora de RPPS de cada município. Nesta fase foi realizada a leitura das legislações a procura dos temas relacionados ao conselho de administração.

De posse das legislações que organizam e reestruturam os RPPS municipais, verificou-se que 4 municípios (Extrema, Paraopeba, Pequi e Varjão de Minas) entre as 136 unidades de análise não possuem conselho de administração na estrutura de governança, reduzindo a amostra para 131 RPPS.

Em seguida, procedeu-se a exploração do material, por meio da codificação e categorização dos dados. O quadro abaixo retrata as categorias norteadoras para a análise das legislações, definidas com base na teoria abordada no estudo, nos estudos de Calazans (2010) ao analisar a legislação a nível estadual dos conselhos de administração, no Manual de Pró-gestão do MPS (2015) ao dispor sobre aspectos de governança esperados para os conselhos e por variáveis que surgiram durante a pré-análise. Logo, realizou-se a releitura das legislações para o enquadramento dos dados em cada categoria.

Quadro 2 - Categorias de análise

Categorias	Subcategorias
Caracterização	Nomenclatura atribuída ao conselho de administração do RPPS
	Função do conselho
	Número de conselhos na unidade gestora
Composição	Quantidade de membros do conselho
	Representatividade dos minoritários e majoritários na composição dos conselhos
Provimento de cargos	Forma de provimento do presidente do conselho
	Forma de provimento dos membros minoritários
	Definição de mandato
	Período de mandato dos membros do conselho
Expediente das reuniões	Presidência com voto de qualidade
	Participação do diretor geral do RPPS nas reuniões do conselho com direito a voto
	Periodicidade das reuniões
Remuneração e Qualificação	Remuneração para conselheiros
	Exigência de qualificação dos conselheiros
	Combina qualificação e remuneração
Prestação de contas	Disposição sobre obrigatoriedade de elaboração de relatório de prestação de contas do conselho

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos estudos de Calazans (2010) e no Manual Pró-Gestão 2015 do MPS (2015).

As legislações de todas as unidades gestoras (131) foram comparadas para analisar os critérios referentes ao funcionamento dos conselhos de administração como composição, forma de provimento do presidente e dos demais conselheiros, retribuição ao exercício da função de conselheiro (remunerado ou não), entre outros aspectos identificados durante a análise, visto que se trata de pesquisa exploratória e que cada unidade gestora dispõe particularidades em sua legislação.

A análise e interpretação das categorias foram realizadas a luz da governança corporativa, conforme abordada na fundamentação teórica.

Por fim, com base nas categorias exploradas foi possível apontar a proporção de RPPS que atendem às características da estrutura legal propícia às práticas de governança e assim à mitigação de conflitos de agência, as quais compreendem: conselho com função deliberativa, presença de dois conselhos, representatividade paritária dos membros, minoritários eleitos pelos servidores, período de mandato de 2 anos, reuniões quinzenais ou mensais, provimento do presidente pelos pares, exigência de qualificação combinada à remuneração, relatório de prestação de contas das atividades do conselho e diretor sem direito a voto de qualidade.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados deste estudo emergiram da análise das legislações acerca da organização e funcionamento dos regimes próprios municipais de Minas Gerais.

Constatou-se que a maioria dos RPPS não possui site próprio ou quando o tem, está desatualizado, o que também ocorre com os entes federados sobre as legislações que sancionam. Logo, percebe-se a inobservância do princípio da transparência, pertinente a governança, que consiste não só na obrigação, mas no desejo de disponibilizar informações às partes interessadas, sem restringir-se aquelas sobre desempenho econômico-financeiro (IBGC, 2009), envolvendo também os demais fatores que proporcione às partes interessadas melhores condições de analisar os riscos que estão assumindo.

Além disso, a ausência de instância de deliberação colegiada, conforme constatada na verificação das legislações dos municípios de Extrema, Paraopeba, Pequi e Varjão de Minas, prejudica a participação dos segurados no acompanhamento e fiscalização do regime próprio, em desacordo com o Princípio de equidade e infringindo a previsão legal que garante a participação de representantes dos servidores nestas instâncias.

Os municípios com unidades gestoras de regime próprio que possuíam conselho de administração (131) tiveram as legislações organizadas de acordo com as categorias e subcategorias, com análise pautada no referencial teórico e no objetivo proposto para o estudo.

6.1. Análise dos dados e discussões

Inicialmente, procurou-se observar a variedade de nomes que os conselhos assumem de um município para outro, considerando sua competência de legislar e com o intuito de melhor referenciá-los.

Os dados coletados das legislações apontam que a maioria dos regimes próprios (52,67%; conforme Quadro 3) adotam o nome “Conselho de Administração” ou “Conselho administrativo”, seguido de Conselho Municipal de Previdência (27,48%) e Conselho Deliberativo (12,21%). Outros dez nomes também foram utilizados para se referir ao conselho em estudo: curador, diretor, deliberativo e fiscal (duas ocorrências), deliberativo previdenciário, de administração previdenciária, previdenciário, de gestão e de previdência municipal.

Quadro 3 - Nomenclatura atribuída ao conselho de administração dos RPPS municipais em MG

Nome do Conselho	Quantidade	Percentual
Conselho de Administração ou administrativo	69	52,67%
Conselho Municipal de Previdência	36	27,48%
Conselho Deliberativo	16	12,21%
Outros	10	7,63%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Verificada a nomenclatura utilizada para se referir ao órgão de deliberação colegiada, buscou-se informações sobre a função que os conselhos exercem na estrutura de governança dos regimes próprios. A informação foi inicialmente captada na descrição que cada norma dispôs sobre o conselho, na ausência analisou-se a descrição das funções do órgão para defini-la.

Esperava-se que todos os conselhos fossem o órgão superior de deliberação na estrutura dos regimes próprios, visto que é garantida pela Lei nº 9.717/98 a participação dos segurados nas instâncias de decisão, cujos seus interesses são objetos de deliberação, referindo-se assim, ao conselho de administração. Entretanto, 3,82% (Quadro 4) se demonstraram como consultivo, ou seja, o conselho opina, pode emitir pareceres, mas o gestor pode escolher por acatá-los ou não. Isso, denota a fragilidade normativa do conselho perante a possível ação oportunista do

agente (diretoria executiva), visto que o órgão não dispõe de previsão legal que o conceda poder de decisão, resumindo-o em órgão de aconselhamento e orientação do agente.

Entre os conselhos que se apresentaram como deliberativos, 4,58% se caracterizaram também como um órgão de fiscalização, por não haver na unidade gestora um conselho específico com a função fiscal (Quadro 4).

Quadro 4 - Função dos conselhos de administração dos RPPS municipais em MG

Função	Quantidade	Percentual
Deliberativa	103	78,63%
Deliberativa e consultiva	12	9,16%
Deliberativa e fiscal	6	4,58%
Consultiva	5	3,82%
Sem informação	5	3,82%

Fonte: Resultados da pesquisa.

O acúmulo da função deliberativa e fiscal se explicita ao averiguar o número de conselhos na unidade gestora. Aproximadamente 29% (Quadro 5), entre 131 RPPS que possuem conselho de administração, acumulam a função administrativa com a de fiscalização, ou seja, não possuem um conselho para cada função. O mesmo conselho que delibera se autofiscaliza, podendo interferir no acompanhamento e fiscalização efetiva dos segurados. O achado vai de encontro com os argumentos de Rabelo (2001), de que o órgão de fiscalização deve ter independência em relação ao conselho de administração e à diretoria executiva, para o exercício de sua função.

Quadro 5 - Número de conselhos nos RPPS municipais em MG

Situações identificadas	Quantidade	Percentual
Possui um conselho para administrar e outro para fiscalizar	93	70,99%
Possui apenas um conselho	38	29,01%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Em relação à quantidade de membros que cada conselho de administração possui (Quadro 6), a representatividade pode ser comprometida quando o número previsto de conselheiros é baixo. Por exemplo, nos conselhos que possuem três membros, sendo dois representantes dos majoritários (fato comum; 15 entre os 18 conselhos com três membros) e um dos servidores, caso o representante do servidor falte e não haja o comparecimento do suplente a representatividade se anula e permite a ação oportunista do majoritário.

Além disso, mesmo que ocorra a presença do suplente, haverá representatividade aritmética, mas não necessariamente política conforme apontado nos resultados do Artigo II desta dissertação: a presença de suplentes, perante a impossibilidade de comparecimento do conselheiro titular às reuniões, pode ser acompanhada de desinformação sobre as temáticas que se estendem por mais de uma reunião, incorrendo na abstenção de voto do suplente nas deliberações destes assuntos, cuja as discussões já haviam iniciado previamente em reuniões anteriores sem a sua participação; possibilitando a ação oportunista do majoritário e do agente.

Quadro 6 - Quantidade de membros nos conselhos de administração dos RPPS municipais em MG

Total de membros do conselho	Quantidade	Percentual
3	18	13,74%
4	12	9,16%
5	38	29,01%
6	22	16,79%
7	24	18,32%
8	2	1,53%
9	10	7,63%
10	2	1,53%
11	1	0,76%
12	2	1,53%

Fonte: Resultados da pesquisa.

A situação se agrava quando a composição do conselho é predominantemente composta por membros representantes dos majoritários (Quadro 7). Considerando que a diretoria geralmente é determinada pelo ente federado e o conselho é composto por representantes de maioria governamental, além da facilitação à ação oportunista do agente, pode ocorrer a prevalência dos interesses dos majoritários em detrimento dos minoritários.

A representatividade dos principais, minoritários e majoritários quando paritária (21,37% das observações da Quadro 7), possibilita a defesa de interesses entre os principais de modo equitativo para que nenhuma das partes tenha o controle do processo decisório.

Entretanto, a predominância do ator majoritário é eminente nos conselhos de administração dos RPPS em Minas. Aproximadamente 42% (Quadro 7) da amostra estabelece legalmente o maior número de representantes governamentais na instância colegiada, possibilitando o controle do ente público nestes órgãos.

Observa-se, por meio da Quadro 7, que aproximadamente 35% dos RPPS municipais possuem maior número de membros representantes dos servidores. Apesar da ausência de paridade aritmética e considerada a relação de poder e influência dos majoritários, a situação é menos agravante do que aqueles (42,75%) que apresentam dispositivos legais que garantem

maior representatividade de membros governamentais no conselho, considerando que o ente federado é o majoritário na estrutura de governança com mais oportunidades de defender seus interesses em detrimento da parte mais vulnerável (os segurados), por ser quem sanciona as leis que normatizam a Previdência a nível municipal e por geralmente determinar a composição da diretoria executiva.

Quadro 7 - Representatividade dos minoritários e majoritários na composição do conselho de administração nos RPPS municipais de MG

Representatividade	Quantidade	Percentual
Possuem paridade aritmética	27	20,61%
Majoria de representantes dos minoritários	46	35,11%
Majoria de representantes dos majoritários	56	42,75%
Sem informação	2	1,53%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Quanto à forma de provimento do presidente do conselho de administração, em 83 unidades (Quadro 8) a escolha se faz pelos pares. Entretanto, como demonstrado no quadro anterior (Quadro 7), a composição da maioria dos conselhos além de não ser paritária é predominantemente representada por membros governamentais, ou seja, o ator majoritário além de escolher o presidente do conselho livremente (17) ou entre os conselheiros (9), também pode exercer influência no provimento do presidente devido sua representatividade aritmética no conselho de administração.

As chances de práticas oportunistas do majoritário são potencializadas quando o presidente exerce voto de qualidade nas deliberações (39 entre os 41 conselhos que dispunham essa informação). Entre os 39 casos, em 15 o provimento do presidente ocorre com interferência do ente federativo. Nesses casos, quando houver divergências entre minoritários e majoritários, a decisão possivelmente será tomada de acordo com as perspectivas do majoritário, por ser detentor da maioria dos votos.

O mesmo ocorre quando o diretor geral pode participar das reuniões com direito a voto. Entre os 17 RPPS que dispunham esta informação expressa nas legislações analisadas, 6 garantiam o voto de desempate ao diretor geral⁷, que em 1 dos RPPS também exercia a função de presidente do conselho. As situações mais preocupantes referem-se a dois RPPS (Cabeceira Grande e Januária); além do diretor possuir voto nas reuniões, o presidente é escolhido pelo

⁷ Optou-se por utilizar a nomenclatura de diretor geral ao se referir ao representante superior da diretoria executiva, por ser a mais comum entre os RPPS de Minas Gerais. Ao se analisar as legislações outras ocorrências foram encontradas como presidente e superintendente.

majoritário e com voto de qualidade, reforçando o controle do ente federativo sobre as ações do conselho. Nestes casos, ao passo que o agente expõe os assuntos da diretoria ao conselho ele também coordena as reuniões, com predomínio sobre as pautas e influência na tomada de decisão. Logo, o conflito de agência pode ocorrer tanto pela possibilidade de ação oportunista dos majoritários quanto do agente que participa com voto de qualidade perante as deliberações sobre os atos de sua própria gestão.

Quadro 8 - Forma de provimento do presidente do conselho de administração nos RPPS municipais de MG

Forma de provimento	Quantidade	Percentual
Escolha realizada pelos pares	83	63,36%
Membro nato	4	3,05%
Escolhido livremente pelo chefe do poder executivo	17	12,98%
Escolhido pelo chefe do Poder Executivo entre os conselheiros	9	6,87%
Outras formas de provimento*	5	3,82%
Sem informação	13	9,92%

Fonte: Resultados da pesquisa.

*Escolhido pelos conselheiros por meio de lista tríplice do executivo, eleito pelos servidores a partir de lista do executivo, escolhida pelo prefeito entre os conselheiros do executivo, escolhido em assembleia pelos servidores e escolhido pelos conselheiros dentre os indicados pelo prefeito.

Quanto à escolha dos membros representantes dos minoritários, o intuito foi verificar se os segurados escolhem seus próprios representantes ou se o ator majoritário é quem determina esta escolha. As principais formas de provimento dispostas nas legislações analisadas encontram-se expostas no Quadro 9.

Para a maioria dos conselhos (58) ocorre eleição entre os servidores para definirem seus representantes. Em outros 25 conselhos (Quadro 9) a escolha dos membros ocorre por meio de eleição, mas com nomeação realizada pelo prefeito. A nomeação pelo representante do Poder Executivo também ocorre em 26 unidades de acordo com indicação única da entidade. Nas legislações analisadas, de 10 unidades não constavam a forma de provimento dos representantes não governamentais e outras três formas de provimento foram identificadas (Indicação pelo sindicato ou associação correspondente (5), indicado em assembleia e empossado pelo superintendente (6), nomeado pelo prefeito a partir de lista com indicações dos segurados (1)) e qualificadas como “outras” devido à baixa ocorrência.

A escolha dos representantes pelos seus pares, como ocorre na maioria dos conselhos, contribui para a representação numérica dos minoritários.

Quadro 9 - Provimento dos representantes dos minoritários no conselho de administração dos RPPS municipais em MG

Forma de provimento	Quantidade	Percentual
Nomeação pelo prefeito conforme indicação única da entidade	26	19,85%
Nomeação pelo prefeito conforme eleição única da entidade	25	19,08%
Eleição pela entidade	58	44,27%
Outros*	12	9,16%
Sem informação	10	7,63%

Fonte: Resultados da pesquisa.

* Indicação pelo sindicato ou associação correspondente (5), indicado em assembleia e empossado pelo superintendente (6), nomeado pelo prefeito a partir de lista com indicações dos segurados (1).

Conforme o quadro abaixo, o mandato dos membros dos conselhos varia em 2 (53,44%), 3 (13,74%) e 4 (25,19%) anos. Entre os 131 RPPS que dispunham de conselho de administração, 10 (7,63%) não forneciam informação sobre o tempo de mandato, nas legislações analisadas.

O IBGC (2009) recomenda que o período de mandato não ultrapasse 2 anos e que haja a recondução de membros para obter um conselho experiente e produtivo. A maioria dos RPPS estabelecem o mandato de 2 anos, mas nem todos admitem a recondução de membros.

Quadro 10 - Período de mandato dos membros do conselho de administração dos RPPS municipais em MG

Tempo de mandato (em anos)	Quantidade	Percentual
Dois	70	53,44%
Três	18	13,74%
Quatro	33	25,19%
Não definem tempo de mandato	10	7,63%

Fonte: Resultados da pesquisa.

O IBGC (2009) também orienta que deve se evitar a realização de reuniões com o intervalo superior a um mês (Quadro 11), para inibir a intervenção aos trabalhos da diretoria executiva.

Períodos espaçados entre as reuniões podem denotar pouca transparência aos principais sobre as ações do agente. Decisões podem ser tomadas sem o consentimento dos principais, perante situações que exijam a observância de prazos pré-estabelecidos, por exemplo.

Quadro 11 - Periodicidade das reuniões do conselho de administração dos RPPS municipais em MG

Periodicidade das reuniões	Quantidade	Percentual
Quinzenal	1	0,76%
Mensal	89	67,94%
Bimestral	20	15,27%
Trimestral	3	2,29%
Outro (anual e quadrimestral)	5	3,82%
Sem informação	13	9,92%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Quanto à categoria de remuneração e qualificação averiguou-se as disposições legais a respeito da exigência de formação a nível superior dos membros, concessão de valores financeiros de qualquer natureza pelo exercício de conselheiro e a combinação de ambos.

Constatou-se que apenas 13 conselhos remuneram seus membros. A remuneração compõe um dos mecanismos de governança corporativa, assumindo papel de incentivo aos representantes dos principais (servidores e ente público) a defenderem seus interesses perante a ação dos gestores, especialmente os minoritários que além disso também devem cuidar para não sofrerem expropriações do ente majoritário.

A respeito da qualificação, alguns RPPS recomendam que os conselheiros sejam indivíduos com formação a nível superior em áreas afins a sua atuação, mas apenas 9 RPPS a exigem. A qualificação dos conselheiros tende a minimizar a assimetria informacional e propiciar condições para a participação efetiva e o controle das ações do agente, contribuindo para o bom funcionamento do conselho, para a prestação de contas e a responsabilização dos agentes, aspectos pertinentes aos princípios basilares de governança corporativa.

No Quadro 12, ao se analisar a combinação da exigência legal de qualificação para os conselheiros e remuneração pelo exercício da função colegiada, apenas 1 conselho qualifica e remunera ao mesmo tempo. Os demais, que exigem qualificação (8), não remuneram e 12 conselhos concedem retribuição financeira apesar de não exigirem qualificação, demonstrando falta de correlação entre estas subcategorias e fragilidade na gestão do RPPS.

Quadro 12 - Disposições sobre qualificação e remuneração dos membros do conselho de administração dos RPPS municipais em MG

Ocorrências	Quantidade	Percentual
Exige qualificação e remunera	1	0,76%
Exige qualificação e não remunera	8	6,11%
Não exige qualificação e não remunera	110	83,97%
Não exige qualificação e remunera	12	9,16%

Fonte: Resultados da pesquisa.

No tocante à disposição legal sobre obrigatoriedade de elaboração de relatório de prestação de contas, apenas 2 RPPS dispõem esta obrigatoriedade nas legislações analisadas. Salienta-se que conselho é um órgão de governança e de deliberação superior dos regimes o que implica em prestar contas, ser transparente e dar publicidade a suas ações, possibilitando a responsabilização por seus atos e omissões. Ao se eximirem desta tarefa, além de agirem em desacordo com os princípios de governança corporativa, contribuem também para assimetria informacional entre os atores da estrutura de governança.

A ausência de prestação de contas das práticas do conselho pode ser mais agravante quando este é constituído apenas por representantes dos majoritários, reforçando a assimetria de informação e o oportunismo do ente federado.

Em síntese, o Quadro 2 apresenta os achados de cada categoria.

Quadro 13: Principais resultados das categorias

Categorias	Subcategorias	Resultados com maior ocorrência
Caracterização	Nomenclatura do órgão colegiado	Conselho de Administração ou conselho administrativo (52%)
	Função do conselho	Conselho com função deliberativa (78,63%)
	Número de conselhos na unidade gestora	A maioria das unidades gestoras possui dois conselhos compondo a estrutura de governança (70,99%)
Composição	Quantidade de membros do conselho	Os conselhos de administração são compostos por 5 membros em 29% dos casos
	Representatividade dos minoritários e majoritários nos conselhos	Os conselhos são representados por maioria de membros representantes dos majoritários em 42,75% dos RPPS. Apenas 20,61% possuem paridade aritmética
Provimento de cargos	Forma de provimento do presidente do conselho	O presidente é escolhido pelos pares em 63,36% dos RPPS
	Forma de provimento dos membros minoritários	Os representantes dos minoritários no órgão colegiado são eleitos pela entidade em 43,51% dos conselhos
	Definição de mandato	A maioria dos conselhos definem legalmente o tempo de mandato (92,37%)
	Forma de provimento dos membros minoritários	Normalmente o tempo de mandato é de 2 anos (53,44% das ocorrências)
Expediente das reuniões	Presidência com voto de qualidade	29,77% garantem o voto de qualidade ao presidente do conselho 68,70% não dispõem esta informação
	Participação do diretor nas reuniões do conselho com direito a voto	Não é concedido o direito a voto ao diretor geral em 8,4% dos conselhos. A maioria dos órgãos não dispunham esta informação (87,02%)
	Periodicidade das reuniões	Os conselhos normalmente definem periodicidade mensal para as reuniões (67,94%)
Remuneração e Qualificação	Remuneração para conselheiros	Geralmente os conselhos não dispõem qualquer tipo de remuneração pelo exercício da função de conselheiro (90,08%)
	Exigência de qualificação dos conselheiros	A qualificação normalmente não é exigida (93,13)
	Combina qualificação e remuneração	A maioria dos conselhos não exigem qualificação de seus membros e nem os remunera (83,97). Apenas 1 conselho exige qualificação e remunera
Prestação de contas	Obrigatoriedade de elaboração de relatório de prestação de contas	As legislações analisadas não dispõem sobre a obrigatoriedade de elaboração de relatório de prestação de contas em 98,47% dos conselhos estudados

Fonte: Dados da pesquisa.

A maioria dos RPPS possuem dois conselhos, um para administrar e outro para fiscalizar, evitando a autofiscalização, o que poderia propiciar a transparência e confiabilidade nas ações do conselho. Mas por outro lado, não os obrigam a emitir relatório de prestação de contas de seus atos e omissões.

A escolha do presidente pelos conselheiros eleitos perde autenticidade quando se contata que a maioria dos conselhos possuem maior número de representante do ente público. Tal fato reforça a predominância do majoritário nestas instâncias e possibilita o acesso privilegiado de informações, o oportunismo na tomada de decisão de assuntos de interesse dos minoritários nas deliberações do conselho e abre espaço para expropriações (abuso de poder dos majoritários).

O conselho de administração normalmente é o órgão que determina as diretrizes que a unidade gestora deverá seguir. Se a maioria dos membros que deliberam sobre o assunto são representante do ente público e o presidente (escolhido por ele) possuir voto de qualidade as políticas da unidade gestora poderão tendenciosamente contemplar os interesses dos majoritários, ainda mais que quem legisla sobre os assuntos pertinentes à Previdência é o ente federado.

Apesar de poucos, 8,4% dos conselhos garantem legalmente o direito a voto ao diretor geral da unidade gestora, reafirmando a possibilidade de ação oportunista do agente sobre as deliberações do conselho.

A falta de exigência de qualificação dos membros, na maioria dos conselhos de RPPS municipais em MG, denota a falta de importância dispendida à gestão previdenciária, propiciando a assimetria informacional entre principais e agentes.

A ausência de remuneração aos membros do conselho pode caracterizar a falta de incentivo à participação e ao engajamento dos principais nas reuniões, assim como o controle sobre as ações do agente, postas em discussão nas reuniões do conselho. Salienta-se que o comportamento dos membros em termos de participação será melhor explorado no artigo II desta dissertação, perante estudo de multicasos.

Por fim, com base nas categorias exploradas foi possível ranquear a proporção de RPPS (Figura 2; para mais detalhes ver Apêndice B) que atendem a características da estrutura legal propícia às boas práticas de governança, as quais compreendem: conselho com função deliberativa, presença de dois conselhos, representatividade paritária dos membros, minoritários eleitos pelos servidores, período de mandato de 2 anos, reuniões quinzenais ou mensais, provimento do presidente pelos pares, exigência de qualificação combinada à remuneração, relatório de prestação de contas das atividades do conselho e diretor sem direito a voto de qualidade.

Contata-se que nenhum RPPS atende conjuntamente às dez características de estrutura legal dispostas. O mais próximo disso, foi o regime próprio do município de Congonhas com sete características presentes, não contemplando apenas período das reuniões, provimento do presidente pelos pares e relatório de prestação de contas das atividades do conselho. A maioria dos RPPS (30,53%) dispõe apenas de três características, seguidas de quatro (25,95%), duas (23,66%), cinco e uma (8,4% cada), seis (2,29%) e sete (0,76%); conforme Figura 2.

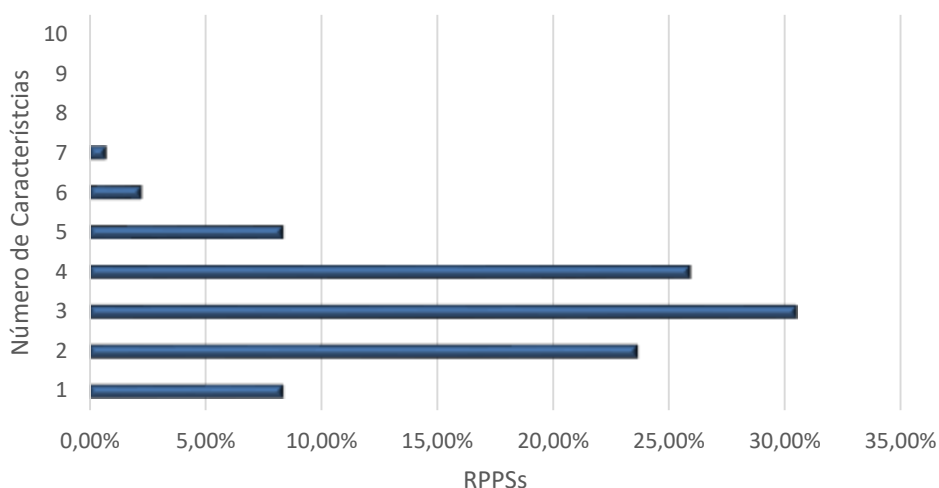


Figura 2: Atendimento às características de estrutura legal propícia às boas práticas de governança

Fonte: Resultados da pesquisa.

Tais informações ratificam a fragilidade da estrutura legal sobre às disposições básicas para o funcionamento e organização do conselho. A malgrado, a ausência desses atributos motiva a emersão de conflitos e dificulta a redução de seu impacto.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao retomar o problema de pesquisa apresentado no início do artigo que consiste em saber se há estrutura legal que possibilite os conselhos serem órgãos mitigadores de conflitos na estrutura de funcionamento do RPPS, se constata que são necessárias mudanças na estrutura legal que dispõe sobre a organização dos regimes próprios de Previdência Social nos municípios de Minas Gerais.

As percepções apreendidas na análise de dados apontam que a estrutura legal disposta para a maioria dos conselhos permite a ação oportunista do agente e principalmente do ente federado, ao passo que garante a sua participação direta e indiretamente nos conselhos de

administração em detrimento à participação dos segurados quando houver divergência de interesses.

A presença de apenas um conselho na estrutura do regime próprio, a falta de caráter deliberativo e de composição paritária e mandatos extensos permitem a ação oportunista do ente público, evidenciando a tipologia de conflitos que envolve o relacionamento de majoritários e minoritários.

A ausência de qualificação dos conselheiros e de prestação de contas, contatada na maioria dos RPPS, propiciam a assimetria informacional entre os atores da estrutura de governança, ao passo que possibilitam apenas a alguns atores deterem informações de natureza qualitativa ou quantitativa superiores aos demais, minimizando as chances de participação efetiva dos segurados e o controle das ações do agente e do ente público.

Entre os 136 RPPS municipais estudados dos 212 existentes em Minas Gerais, nenhum dos conselhos possui a combinação das categorias analisadas propensas à governança. De modo combinatório, ao averiguar os RPPS que o apresentam disposição legal caracterizando o conselho como órgão de deliberação, sem acúmulo de funções de administração e fiscalização (decorrente da falta de outro conselho próprio para este fim), com representatividade paritária, minoritários e presidente eleitos, mandato de dois anos, reuniões mensais e qualificação aos membros, antes mesmo de verificar as demais categorias de análise dispostas neste estudo, nenhum dos conselhos apresentaram a associação destas características.

Constatou-se também, a ausência da sociedade civil na composição dos conselhos de administração de todos os RPPS analisados. A sociedade, conforme exposto neste trabalho, também é um ator com interesses nas questões previdenciárias e contribuinte indireta do regime.

Sugere-se a revisão das legislações dos RPPS mineiros, considerando os elementos apresentados neste estudo, de modo a favorecer as boas práticas de governança e a consolidação do órgão como mecanismo passível de mitigar conflitos na estrutura de governança. Assim como a participação efetiva dos servidores nestas instâncias, para que cobrem da diretoria executiva e do ente federativo (legislador) mudanças nos preceitos legais que determinam o seu funcionamento.

Ressalta-se que as constatações deste estudo se referem a análise das legislações que dispõem sobre a organização dos RPPS, o que contempla a estrutura de funcionamento dos conselhos, não abrangendo a prática vivenciada nestas instâncias. O estudo da realidade vivenciada pelos conselhos será analisado no segundo artigo desta dissertação, através do estudo multicase dos municípios de Belo Horizonte e Viçosa; cujo os resultados serão comparados com o panorama dos conselhos em MG constatado neste artigo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Rodolfo Machado; CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da (2008). **O regime próprio de previdência social no município: Estudo de casos em minas gerais**. Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Rio de Janeiro, set. 2008. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B1025.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2016.

ANDRADE, Adriana.; ROSSETTI, José. Paschoal. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ASSIS, Rivânia Lúcia Moura de. O controle social na Previdência: um paradoxo entre o sistema público e o privado. **Sociedade em Debate**, v. 17, n. 1, p. 11-36, 2012.

BERLE, A. A.; MEANS, G. C. **The modern corporation and private property**. New York: Macmillian, 1932.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Letras Livres/UNB, 2006.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 07 mar. 2016.

_____. **Consolidação da Legislação sobre Regimes Próprios de Previdência. Ministério da Previdência Social**. Atualizada até setembro de 2014. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wpcontent/uploads/2014/09/CONSOLIDA%C3%87%C3%83O-LEGISLA%C3%87%C3%83O-RPPS-atualizada-at%C3%A9-22-setembro-0141.zip>>. Acesso em: set. 2014.

_____. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm>. Acesso em: 08 mar. 2016.

_____. **Instituto de Política Econômica Aplicada**. Políticas sociais: acompanhamento e análise, Brasília, n.9, 2004. Disponível em: <https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_09.pdf>. Acesso em 28 jan. 2017.

_____. **Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001**. Dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp108.htm>. Acesso em: 11 abr. 2016.

_____. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998**. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos

Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm>. Acesso em: 07 mar. 2016.

_____. **Ministério da Previdência Social**. Anuário Estatístico da Previdência Social 2015. Brasília, v.24, p. 1-917, 2016. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/AEPS-2015-FINAL.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2017.

_____. **Ministério da Previdência Social**. Manual Pró-Gestão RPPS: Certificação Institucional. Brasília, dez. 2015. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/MANUAL-DO-PR%C3%93-GEST%C3%83O-RPPS-VERS%C3%83O-PARA-CONSULTA-P%C3%9ABLICA-2015-12-07.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2016.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Editora Edições 70, 1977.

BUAINAIN, A.; SILVEIRA, JMFJ; MARQUES, M. O Programa Cédula da Terra e a reorganização fundiária no Brasil. **Campinas: Ie/Unicamp**, 1999.

CALAZANS, Fernando F. **A participação social na gestão dos regimes próprios de Previdência Social: o caso do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais-FUNPEMG**. Dissertação (mestrado), Escola de Governo, Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2010.

DELGADO, Guilherme Costa.; SCHWARZER, Helmut.; QUERINO, Ana Carolina.; Juana Andrade de. **A participação social na gestão pública: avaliação da experiência do Conselho Nacional de Previdência Social (1991/2000)**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, texto para discussão, n. 909, set., 2002.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: **VIII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública**, Panamá, p. 28-31, 2003.

FREITAS, Gisele de. **Análise da institucionalização da unidade gestora do regime próprio de previdência social sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas**. 2016. 121f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2016.

GOTAÇA, Daniel de Freitas; MONTEZANO, Roberto Marcos da Silva; LAMEIRA, Valdir de Jesus. Governança Corporativa e Custos de Agência nas Empresas com Influência Governamental. **Sistemas & Gestão**, v. 10, n. 3, p. 408-425, 2015

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 4.ed. São Paulo, SP: IBGC, 2009.73 p. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/userfiles/Codigo_julho_2010_a4.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2016.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, North-Holland, v.3, n.4, p.305-360, Oct.1976.

KLEIN, Benjamin. Contracting costs and residual claims: the separation of ownership and control. **Journal of Law & Economics**, v. 26, n.2, p.367-374, 1983.

LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. Investor protection and corporate governance. **Journal of financial economics**, v. 58, n. 1, p. 3-27, 2000.

MAGALHÃES, R, S, P. **Governança em Organizações Públicas – Desafios para entender os fatores críticos de sucesso**: O caso do Tribunal de Contas da União. 2011. Dissertação. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2297032.PDF>>. Acesso em: 19 mar. 2016.

MOREIRA, Valfran de Aguiar; GÓES, Cláudia. Gestão democrática dos conselhos municipais de previdência: instrumento de transparência dos regimes próprios de previdência social. **Revista TCE-RJ**, v. 10, n. 1, p. 36-55, Rio de Janeiro, jan. /jun., 2015.

NOGUEIRA, Naron Gutierrez. O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 81, n. 4, p. 75-91, 2012.

OLIVEIRA, Marcelle Colares; COSTA, Patrícia Pena da. **O comitê de auditoria nas companhias abertas brasileiras: um estudo multicaso**. Fortaleza, UNIFOR, 2004.

RABELO, Flávio Marcílio. **Regime próprios de previdência: modelo organizacional, legal e de gestão de investimentos**. Ministério da Previdência e Assistência Social, 2001.

SAITO, Richard; SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. Governança corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 2, p. 79-86, 2008.

SILVA, Delúbio Gomes Pereira da. **Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos no Brasil: Perspectivas**. São Paulo: LTR, 2003. p. 23-24

SILVA, Lara Lúcia. **Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: Fatores Históricos e Econômicos**. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa/MG, 2014.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. **Governança corporativa e estrutura de propriedade: determinantes e relação com o desempenho das empresas no Brasil**. 2004. Tese (Doutorado em Administração), Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. **Governança Corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

TEMÓTEO, Antônio; MARTINS, Victor. Mais de 55% dos institutos da Previdência do governo descumprem regras. *Correio Braziliense*, Brasília, 21 set. 2013. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/09/21/interna_cidadesdf,389341/mais-de-55-dos-institutos-da-previdencia-do-governo-descumprem-regras.shtml>. Acesso em: 14 abr. 2016.

ARTIGO II – ATUAÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DOS RPPS MUNICIPAIS PERANTE OS CONFLITOS DE AGÊNCIA

RESUMO

Na estrutura de governança dos Regimes Próprios de Previdência Social espera-se que o conselho de administração, órgão deliberativo e de controle, seja capaz de mitigar os conflitos entre aqueles que o delegaram autoridade e o agente. Seja pela relação de agência entre a diretoria e principais, seja entre os próprios principais. Neste sentido, o objetivo geral deste artigo consistiu em analisar a atuação dos conselhos de administração perante os conflitos que emergem nestas instâncias nos RPPS municipais de Viçosa e Belo Horizonte. Como metodologia foi utilizada o método de multicasos, as técnicas de análise documental e de análise de conteúdo. Constatou-se que a tipologia de conflitos aparente provém da relação majoritário-minoritário e que o conselho de administração do RPPS-BH se apresenta atuante quando comparado ao conselho do RPPS de Viçosa. Conclui-se que os conselhos precisam se fortalecer enquanto órgão deliberativo, compreendendo o seu papel na gestão previdenciária, assim como é preciso adaptar elementos de governança às práticas gerenciais dos RPPS.

Palavras-chave: Regime Próprio de Previdência Social, Conselho de Administração, Conflitos de agência, Governança Corporativa.

1. INTRODUÇÃO

O sistema previdenciário brasileiro representa um dos principais problemas estruturais das contas públicas do país (BOGONI e FERNANDES, 2011). A busca por seu equilíbrio motivou a reforma previdenciária do final dos anos 1990. Os autores explicam que o marco principal da reforma foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 20 em 16 de dezembro de 1998, que criou o sistema de previdência para os servidores públicos das três esferas, definido como Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Deste modo, além do Regime Geral de Previdência Social (destinado aos trabalhadores do setor privado e aos do setor público não vinculados ao RPPS) e dos regimes privados (com caráter facultativo e de natureza complementar), a Previdência Social passou a contar com o Regime Próprio, voltado aos servidores público civil e militar (FREITAS, 2016).

Calazans et al. (2013) expõe que em 2009 o RGPS e RPPS juntos somavam uma despesa previdenciária de R\$360,3 bilhões. Os autores ressaltam que as despesas do RPPS representavam 7,2% do PIB nominal, enquanto o RGPS representava 4,3%; assim como evidenciava resultados negativos superiores ao regime geral, mesmo atendendo um universo menor de pessoas.

Na busca por soluções para os desequilíbrios nos regimes Tiberto e Dweck (2011) dispõem sobre a vertente da gestão previdenciária, cujo foco está no campo administrativo na gestão dos regimes, com consequências voltadas para a melhoria no atendimento e na arrecadação. Isto implica no acompanhamento dos recursos e o acesso dos participantes às informações e decisões tomadas em relação aos seus interesses na gestão do fundo previdenciário, visto que a administração destes recursos será determinante para a garantia da concessão das aposentadorias aos segurados.

O servidor segurado do fundo previdenciário do regime próprio se constitui como um dos atores principais, cujos os interesses estão sob responsabilidade do gestor do regime próprio, caracterizado como agente. “Há de se dizer que posto de maneira compulsória, aquele confia a este uma tarefa de seu interesse econômico; no caso em questão, a administração dos recursos que garantirão a sua aposentadoria” (GALVÃO, 2012, p.6).

Essa relação entre gestores e segurados (contribuintes compulsórios) pode incorrer em diferentes tipos de conflito, como por exemplo, uma das partes desejar o aumento da alíquota de contribuição para fins de critérios atuariais, mesmo tendo ciência que a outra já a considera abusiva; uma escolhe o portfólio de investimento com o intuito de atingir maior rentabilidade, enquanto a outra parte da relação almeja apenas segurança (LIMA, 2006).

Estes conflitos, entre outros, podem ocorrer não só entre principal e agente, mas também entre os principais, dado que o conflito se desloca da relação de agência entre principal e agente para os conflitos entre os principais: majoritários (ente federativo) e minoritários (segurados). A presença de conflitos, incorre, conforme Andrade e Rossetti (2007), em reações por boas práticas de governança corporativa que se materializam mediante institutos legais e protecionistas dos interesses e direitos dos principais, especialmente dos minoritários.

A reação por boas práticas de governança, entre outras finalidades, tem por intuito combater oportunismos e fraudes por parte dos atores na estrutura de governança do regime próprio. Félix et al. (2008) ao estabelecerem relação entre déficit no sistema previdenciário e o evento de fraudes, constatam que o aperfeiçoamento do modelo de gestão das entidades do sistema previdenciário, através da internalização dos princípios de governança corporativa, pode mitigar os riscos dos quais os regimes previdenciários estão expostos. Para isso ocorrer, os autores argumentam que é necessária a mudança de procedimentos de controle, com a participação de órgãos executivos e deliberativos para estabelecer estratégias que busquem minimizar os riscos e conseqüentemente a diminuição de fraudes; de modo que a governança seja o foco do gestor.

Na estrutura de governança dos regimes próprios espera-se que o conselho de administração, órgão normalmente deliberativo e de controle, seja capaz de mitigar os conflitos entre aqueles que o delegaram autoridade (os principais) e o agente. Seja pela relação de agência entre a diretoria (órgão responsável pela gestão do RPPS) e principais (segurados e ente federativo), seja entre os próprios principais. Entretanto, Fontes Filho (2003) argumenta que é importante compreender que os gestores necessitam da legitimação de suas ações, seja por interesse próprio ou minimamente pela responsabilidade de apresentar um resultado aparentemente apropriado às expectativas dos principais atores. Deste modo, questiona-se: **a atuação do conselho de administração é capaz de mitigar os conflitos que emergem nestas instâncias?**

Para responder estes questionamentos, o objetivo geral deste artigo consiste em analisar a atuação dos conselhos de administração perante os conflitos que emergem nestas instâncias nos RPPS municipais de Viçosa e Belo Horizonte.

Ao especificar os municípios mineiros que irão fomentar a unidade de análise, se objetiva realizar o estudo de modo aprofundado sobre os conflitos de agência nos regimes próprios. A escolha destes municípios se justifica por oferecem a proteção previdenciária a seus servidores por meio do regime próprio e pelas unidades gestoras apresentarem formas organizacionais distintas e com diferentes contextos institucionais, constituindo campo propício

ao almejar a retratação do cenário dos regimes próprios mineiros. Em Viçosa trata-se de uma autarquia: Instituto de Previdência Municipal dos Servidores Públicos do Município de Viçosa – IPREVI. Na capital mineira, excepcionalmente, tem-se a entidade em formato de secretaria: Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Previdenciária de Belo Horizonte – SMAGP.

Para o estudo dessas unidades, em prol de atender o objetivo geral, pretende-se especificamente: i) analisar a documentação interna das unidades gestoras do regime próprio para identificar os conflitos que emergem nos conselhos das unidades gestoras Viçosa e Belo Horizonte; ii) analisar a atuação dos conselhos em relação aos conflitos, com base nos contratos entre conselho e unidade gestora.

Além desta sessão introdutória, o artigo segue com a fundamentação teórica voltada para a teoria da agência e a governança corporativa. Em seguida os procedimentos metodológicos, as análises e os resultados e discussões. Por fim a conclusão.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. Teoria da agência e os conflitos de interesses

O estudo seminal de Berle e Means (1932), apontaram que a separação entre propriedade e controle nas organizações pode criar conflitos entre os proprietários e gestores. Os conflitos decorrem dos desalinhamentos de interesses na relação de principal (acionista) e agente (gestor), peculiar às corporações de estrutura de capital pulverizada.

Segundo Berle e Means (1932), quando os acionistas delegam controle para os administradores, dada a participação acionária dispersa, mas não detêm os meios ou os incentivos individuais para monitorar suas ações, a gestão tem grande poder e considerável possibilidade de agir oportunamente a seu favor no exercício das atividades gerenciais, em detrimento aos interesses dos acionistas. Posto de outro modo, o agente nem sempre agirá no melhor interesse do principal, por ser motivado essencialmente por seus próprios interesses, incorrendo no problema de agência.

A teoria da agência, formalizada Jensen e Meckling (1976), segundo Rozo (2003, p.23) “trata de problemas resultantes dos conflitos de interesse que emergem numa relação de contrato, formal ou informal, quando as partes contratantes possuem informação assimétrica ou há presença de interesse”. Deste modo os conflitos de interesse podem ocorrer inexistência de um contato que contemple todas as contingências e por não existir um agente perfeito, devido a força do seu interesse próprio.

A existência de contratos completos é inviável, considerando a dificuldade das contingências e das condições serem previstas e descritas. Assim, perante a dificuldade de elaboração dos contratos os gestores e investidores devem “alocar os chamados direitos de controle residuais, isto é, os direitos de tomar decisões em circunstâncias não previstas nos contratos. (SILVEIRA, 2010, p.38).

Quanto à inexistência de agentes perfeitos, Jensen e Meckling (1976) trata como a situação no qual a força do interesse próprio sobrepõe os interesses de terceiros, devido à natureza humana, utilitarista e racional. Como exemplos de práticas oportunistas de gestores, Andrade e Rossetti (2007) apontam os benefícios exorbitantes autoconcedidos, participação no capital de empresas clientes ou fornecedoras daquelas em que realizam a gestão, crescimento da organização em prejuízo da expansão do retorno; gestão direcionada ao curto prazo, caracterizando-se como defensiva; manipulações de resultados; estabelecimento de diretrizes impactantes não consensadas; entre outros.

Para a contenção destes problemas Fama e Jensen (1983), apontam a atuação de sistemas hierárquicos de decisão, no qual níveis superiores agem para o monitoramento e a ratificação; estruturas de incentivo que impulsionam o monitoramento recíproco entre os agentes; e conselhos de administração, que além de monitorar e ratificar as decisões mais relevantes para a organização são encarregados de determinar níveis de remuneração e compensação dos gestores. Nesta perspectiva, a governança corporativa emergiria como meio para garantir a ação protetiva do gestor aos interesses dos acionistas.

Perante o uso destes mecanismos de controle à ação gerencial, o agente se submete ao chamado custos de agência para alinhar seus interesses aos do principal (SILVEIRA, 2010). Estes custos compreendem a soma dos gastos realizados pelo próprio agente para demonstrar que suas ações não são prejudiciais aos principais, despesas com monitoramento do agente pelo principal, perdas residuais e custos de formulação e estruturação de contratos entre principal e agente (JENSEN e MECKLING, 1976).

Salienta-se que as divergências de interesses entre os atores não provêm apenas dos conflitos de agência baseados na ação gerencial, como se evidencia em mercados de capitais maduros como os Estados Unidos e o Reino Unido, por exemplo. Em outras palavras, a tipologia dos conflitos não se restringe ao relacionamento entre gestores (agentes) e acionistas (principais) decorrente da dispersão do capital e da separação entre propriedade e gestão. O conflito de agência também aparece na relação entre majoritários e minoritários.

Este tipo de conflito é o que prevalece na maioria dos países, principalmente os da América Latina, como o Brasil. Decorre da concentração de propriedade a um grupo reduzido

de acionistas, incorrendo na sobreposição propriedade-gestão. Nesta categoria de conflito, não é o principal que busca proteção ao oportunismo do agente, e sim os minoritários que veem sua riqueza e direitos sofrerem a ação oportunista dos controladores.

O oportunismo dos majoritários pode ocorrer por exemplo, com o uso fechado de informações privilegiadas, nepotismos e auto nomeações para cargos relevantes, cooptações de colegiados corporativos marcado por benevolência às operações e estratégias. Em resposta as práticas conflituosas com os interesses dos controladores, os minoritários podem ter ações ativistas por mudanças no ordenamento legal, atuarem de modo organizado para representação em órgãos colegiados da administração, contestarem judicialmente ações de controladores, assim como propor mudanças nas práticas e processos de governança (ANDRADE e ROSSETTI, 2007).

2.2. Conflitos de agência no Regime Próprio de Previdência Social

A unidade gestora de Regime Próprio de Previdência Social normalmente apresenta como estrutura básica a figura do conselho fiscal, conselho de administração e diretoria executiva. Órgãos direcionados à fiscalização, deliberação e gestão, respectivamente.

Na estrutura do RPPS o relacionamento de agência tem como aquele que executa a ação a diretoria executiva (agente), a qual compete assegurar a representação e administração da unidade; e como parte acometida o ente federativo e os segurados (principais), cujos interesses estão sob responsabilidade do agente.

Ocorre que, os interesses do gestor do fundo previdenciário podem não ser os mesmos dos principais, incorrendo nos conflitos de agência. O órgão de gestão pode, por exemplo, devido às condições de incerteza, ter postura conservadora nos investimentos a chance de represália por retornos abaixo do esperado, mantendo postura conservadora em detrimento dos principais.

A tipologia de conflitos de agência abrange também as relações entre os próprios principais, que podem incorrer em interesses conflituosos. O ente federativo é incumbido de ações frente à administração pública, o que contempla a sanção de dispositivos legais referentes ao RPPS, apoio financeiro perante contingências, além do poder de nomeação livre do gestor (agente) do fundo previdenciário, presente na maioria dos RPPS, entre outras implicações, que o põe como ator majoritário entre os principais. Diante de interesses divergentes, o ente federativo tende a agir oportunamente e em prejuízo aos interesses dos segurados, tidos como minoritários na relação de agência.

O ente federativo pode, por exemplo, não querer reajustar a folha de pagamento dos servidores, visto que esta ação poderá impactar na concessão de aposentadorias que também se ajustam ao salário vigente dos segurados ativos, contrariando a expectativa dos servidores e consequentemente incorrendo em conflito entre os principais.

O ente público normalmente almeja a maior liquidez possível para o fundo previdenciário, para que regime possa honrar seus passivos a qualquer momento, enquanto os segurados desejam segurança, e em certas situações podem preferir as aplicações em renda fixa. O gestor, por sua vez, caso não tenha incentivos ao obter resultados acima do esperado ou receba algum tipo de punição por maus resultados de curto prazo, tenderá ao conservadorismo ao realizar. Por outro lado, no receio de ser destituído do cargo, o agente pode tomar decisões pautados nas prerrogativas do ente federativo. Observa-se assim, o desalinhamento de interesses entre os atores na estrutura do regime próprio, numa complexa caracterização de conflitos.

Percebe-se que em decorrência do oportunismo e influência do majoritário nas questões relativas a gestão do RPPS o agente perde poder, por ficar à mercê das atitudes do prefeito que pode destituí-lo de seu cargo caso o mesmo não considere a sobreposição de seus interesses na tomada de decisão, mesmo que em detrimento as expectativas dos segurados. De outro modo, o agente perde força quando há concentração de poder pelo majoritário.

A de se considerar que as contribuições patronais do ente federativo, destinadas ao regime próprio, são recursos pertencentes a sociedade. Além disso, o ente, diante de insuficiências financeiras, fica responsável por aportar recursos que poderiam ser destinados a outras políticas públicas, em benefício do bem-estar social. Tais fatos reforçam o poder do majoritário, e nesta situação o posiciona como um agente (gestor dos recursos públicos) e a sociedade como principal, por confiar seus interesses a tomada de decisão do governo. Assim como corrobora com a influência e poder do majoritário sobre o gestor nomeado e consequentemente sobre a tomada de decisão nos assuntos pertinentes à gestão do RPPS.

Estes problemas de agência contemplam um conjunto maior de relações que não se limitam às diferenças de objetivos entre principal-agente e entre os próprios principais. Podem estar relacionados, conforme aponta Louzano (2016), à diversidade dos atributos comportamentais dos principais como a racionalidade limitada, o desinteresse nas informações e a incerteza ligada a previdência, favorecendo a assimetria informacional o que possibilita a emersão de um ambiente propício ao oportunismo nos regimes próprios.

Segundo Lima (2006), no intuito de minimizar os conflitos, o mais difícil de eliminar é a assimetria informacional, visto que através das informações privilegiadas é mais fácil o

predomínio dos interesses pessoais em detrimento aos interesses coletivos. A autora complementa que quanto maior a assimetria, mais preponderantes serão os conflitos entre os atores.

Uma das possibilidades de minimizar os conflitos, envoltos pela expectativa de alinhar os interesses dos atores, minimização ou extinção da assimetria de informação é a adoção de mecanismos de controle às ações da gerência. Espera-se que os minoritários tenham o mínimo de poder para fiscalizar e cobrar por ações que lhe garantam a concessão futura dos benefícios (LIMA, 2006), o que inclui sua representação e voz nos conselhos de administração.

Nesta perspectiva, como uma forma de esforço contínuo em alinhar os objetivos de gestor e principais, minimizar a assimetria informacional e conseqüentemente os problemas de agências entre os atores, surge a governança corporativa (BIANCHI e NASCIMENTO, 2002). Esta temática será mais bem explorada no tópico seguinte.

2.3. Governança corporativa

Para Trindade e Bialoskorski Neto (2012), a origem da governança corporativa está relacionada à pulverização do controle das organizações e ao aumento do poder dos gestores em relação aos acionistas, no qual se estabelece como um sistema de mecanismos para o controle estratégico dos acionistas no destino da empresa, evitando comportamento oportunista dos agentes (GOTAÇA, MONTEZANO e LAMEIRA, 2015).

Andrade e Rossetti (2007) explicam que o despertar da governança corporativa possui três razões essenciais: o relacionamento acionistas-corporações marcada pela prevalência de opacidade ou o acesso privilegiado de informações, inconformidades às disposições estatutárias e a expropriação dos acionistas minoritários; atuação da direção executiva, pautada nos conflitos agente-principal; e a constituição de conselhos de administração com finalidades distorcidas: mandatos irremovíveis, conformidade com ações oportunistas dos gestores, *pro forma* prevalecendo sobre a efetividade, resultaram na baixa eficácia desses órgãos (ANDRADE E ROSSETTI, 2007)

As pressões por boas práticas nas corporações para corrigir os desvios de conduta dos gestores e demais deficiências gerenciais, resultaram em códigos que se difundiram com rapidez. No caso do Brasil, o interesse em aderir às boas práticas é marcado pela criação, em 1995, do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), em 1995. Segundo o IBGC (2009, p.19) a governança corporativa pode ser compreendida como “o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre

proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle”. Deste modo, a governança surgiu para cuidar dos conflitos de agência e de outros desalinhamentos das organizações, em resposta aos problemas destacados pela teoria da agência.

Destarte, uma governança de qualidade baseia-se na adoção de mecanismos capazes de controlar os custos de agência, através do monitoramento e o alinhamento de interesses (CORREIA, AMARAL e LOUVET, 2014). Nessa abordagem, um bom regime de governança corporativa deve ter um meio eficiente de utilização dos recursos, em que as organizações considerem não apenas os interesses dos acionistas, mas também de todos os atores envolvidos (OCDE, 2007).

Os mecanismos de governança podem ser internos externos e internos ao ambiente institucional (ANDRADE, 2008). Os mecanismos externos segundo Gotaça, Montezano e Lameira (2015) referem-se à proteção legal aos investidores, aquisição hostil, fiscalização de agentes de mercado, estrutura de capital e competição; e os internos são representados pelo conselho de administração, sistemas de remuneração, representação de investidores institucionais e concentração acionária.

Em relação aos mecanismos internos, a concentração da estrutura de propriedade e a estrutura do conselho de administração conjuntamente afetam o monitoramento das ações dos gestores; e o sistema de remunerações, por sua vez, apresenta-se como um importante elemento na busca pela diminuição da divergência de interesses provocadas pela separação entre propriedade e controle (ANDRADE, 2008).

Teóricos como Fama (1980), Fama e Jensen (1983), Lipton e Lorsh (1992) e Jensen (1993) o consideram como um instrumento chave do sistema de controle interno da organização, o qual dispõe as regras para os gestores. Conforme Slomski et al. (2008), cabe ao conselho retificar as decisões relevantes e monitorar a alta gestão ao passo que se constitui como o principal mecanismo interno para minimizar os custos de agência entre acionistas e gestores e entre acionistas majoritários e minoritários.

Entretanto, os autores observam que é subjetivo falar em independência desses órgãos, em relação aos controladores da companhia, visto que há interações entre os diversos atores de modo dinâmico, voluntário ou involuntário. Isso implica em dizer que a governança não se restringe a procedimentos e processos dos órgãos de administração (OECD, 2004); pois envolve uma ampla gama de relações entre acionistas, gestores, *stakeholders*, cidadãos e demais atores (SLOMSKI et al., 2008).

Neste sentido, deve-se reconhecer a heterogeneidade, a multiplicidade e diferentes racionalidades de atores, assim como os interesses envolvidos e suas distintas funções-objetivos

no modelo de governança (MAGALHÃES, 2011), pois o ator depende da ação (ou recursos) de outro, podendo incorrer, independente do setor ou contexto, em um problema de agência (FONTES FILHO, 2004).

Destarte, são comuns corporações assim como no setor público a utilização de instrumentos para definir poder e responsabilidades, o acompanhamento e o incentivo na execução de objetivos estabelecidos e de políticas, questões relacionadas a separação entre propriedade e gestão, etc. (MATIAS-PEREIRA, 2010). Enquanto, o setor privado utiliza-se da governança corporativa para ser mais competitivo, em âmbito público a utiliza para integrar um conjunto de processos que possibilitem a prestação de contas nestas organizações. (MARQUES, 2007; HORA, OLIVEIRA e FORTE., 2014).

No que tange o RPPS, seu contexto é de instituição pública. Isto requer definir e institucionalizar mecanismos e regras que, conforme Magalhães (2011, p.31), assegurem o equilíbrio de interesse e a delimitação de funções, objetivos e responsabilidades entre as partes, “o estabelecimento de critérios claros para a tomada de decisão e a avaliação de desempenho”. Além de conduta pautada nos princípios basilares de governança: transparência (*disclosure*), senso de justiça – equidade (*fairness*), prestação de contas (*accountability*), cumprimento da lei (*compliance*) e conduta ética (ALMEIDA e CRUZ, 2008; MATIAS-PEREIRA, 2010; ANDRADE e ROSSETTI, 2007).

Espera-se com a observância dos princípios, que haja tratamento igualitário entre os principais (segurados e ente público), assim como a transparência das ações do agente, garantida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº101/2000) e pela Portaria do MPS nº402 de 2008 ao estabelecer aos segurados o pleno acesso às informações relativas à gestão do RPPS. A transparência das informações, possibilita os segurados a buscar resultados positivos em relação ao desempenho dos gestores perante a administração dos recursos previdenciários, induzindo o cumprimento dos demais princípios de governança corporativa.

Perante a fundamentação teórica abordada neste estudo, é possível apreender que as organizações, sejam públicas ou privadas, estão expostas a conflitos de interesses, decorrentes da separação da propriedade e gestão, pulverizada ou concentrada na mão de um grupo reduzido. Por propriedade concentrada entende-se a detenção de capital e de poder dos atores envolvidos. Assim, perante os desalinhamentos de interesses e com o intuito de minimizar os problemas de agência entre os atores surge a governança corporativa, com mecanismos de controle e base ética pautada por princípios. Diante desta compreensão, segue-se com a apresentação dos procedimentos metodológicos, a qual os dados foram submetidos a fim de alcançar o objetivo proposto.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O universo de análise desta pesquisa compreende os conselhos de administração das unidades gestoras de regime próprio dos municípios mineiros Viçosa e Belo Horizonte. Como método utilizou-se o estudo de multicasos, aplicado às unidades de análise com estruturas diferenciadas: Instituto de Previdência Municipal dos Servidores Públicos do Município de Viçosa (IPREVI) e Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Previdenciária de Belo Horizonte (SMAGP).

Apesar destas unidades estarem subordinadas ao mesmo conjunto de macro instituições (RPPS, Leis, etc.), podem apresentar estruturas de governança distintas devido à liberdade no exercício de suas atividades - dentro dos limites previstos pelas instituições superiores, no exercício de suas atividades (LOUZANO, 2016).

O estudo caracteriza-se como exploratório devido à escassez de estudos com a temática sobre os conselhos de administração em regimes próprios de previdência; e com abordagem qualitativa dado o objetivo analisar a atuação dos conselhos perante os conflitos que emergem nestas instâncias nos RPPS dos municípios de Viçosa e Belo Horizonte.

Para atender os objetivos específicos, primeiramente utilizou-se a análise documental da legislação pertinente à organização de cada unidade de análise, assim como seus estatutos e regimentos internos para identificar os contratos entre conselhos e unidade gestora. Para a análise na SMAGP foi utilizada a Lei nº10.362 de 29 de dezembro de 2011, que reestrutura o regime próprio e o Regimento Interno do conselho de administração, aprovado pela Resolução nº 001 de 17 de dezembro de 2012; ambos coletados no endereço eletrônico. Para proceder a análise do conselho no IPREVI, utilizou-se a Lei nº1634 de 23 de novembro de 2004 que reorganiza o regime e o estatuto do IPREVI, ambos disponibilizados na página eletrônica da entidade, e o Regimento Interno do conselho aprovado pelo Decreto nº 4.279 de 26 de fevereiro de 2009, coletado presencialmente.

Com a finalidade de identificar os conflitos emergentes e analisar a atuação dos conselhos perante os conflitos foram utilizadas as atas de reuniões ordinárias realizadas mensalmente pelos conselhos de administração de cada unidade gestora no período de 2014 e 2015. Constam 12 (doze) reuniões ordinárias (116º a 126º e 128º reunião) no IPREVI, enquanto a SMAGP dispôs de 24, totalizando 36 atas para a análise.

As atas da SMAGP foram coletadas no site da prefeitura de Belo Horizonte⁸ no campo destinado à gestão previdenciária. As atas do IPREVI, parte foi encontrada no site do instituto⁹ e as demais, remetidas por e-mail perante solicitação. A análise compreendeu o total de 36 atas, 24 da SMAGP e 12 do IPREVI. Este passo da análise foi subsidiado pelas legislações mencionadas anteriormente, relativas aos contratos.

A análise das atas ocorreu mediante a técnica de análise de conteúdo, definida por Bardin (1977, p.38) como o “conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. A primeira fase da aplicação da técnica compreendeu a seleção, organização e leitura das atas de reuniões do conselho, afim de explorar o material.

Em seguida, as atas foram sistematizadas e analisadas a partir da estratégia definida como construção iterativa de uma explicação, proposta Laville e Dionne (1999) como parte da análise de conteúdo. De acordo com os autores, na construção iterativa a análise é construída pouco a pouco através da observação, reflexão e interpretação dos dados coletados durante todo o processo de estudo, para que assim seja elaborada uma explicação lógica do fenômeno ou da situação pesquisados. Esse tipo de estratégia não parte de um modelo analítico prévio e convém particularmente aos estudos de caráter exploratório, sem hipótese pré-estabelecidas, mas com questões norteadoras, como é o caso deste artigo.

Por meio das atas procurou-se analisar de modo comparativo os assuntos tratados nas reuniões, detectando as situações de divergências de interesses que emergiam nos conflitos, ao passo que se procedia com a identificação dos atores envolvidos e a quem representavam (servidores ou ente federativo).

A interpretação destes documentos foi realizada com base na fundamentação teórica abordada.

Por fim, a partir dos contratos (legislações dos RPPS) e das atas, foi possível analisar a atuação dos conselhos em relação aos conflitos, ou seja, conforme as competências estabelecidas por contrato ao conselho e as intervenções dos conselheiros nas reuniões, assim como a permanência ou mitigação dos assuntos que retratavam conflitos, observou-se a atuação da instância deliberativa perante os interesses de principais e à atuação do agente.

⁸ Disponível em:

<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=gestaoprevidenciaria&tax=40150&lang=pt_BR&pg=9442&taxp=0&>. Acesso em: 25 de set. 2016.

⁹ Disponível em: <<http://www.ipreviviosa.mg.gov.br/site/legislacao.html>>. Acesso em: 25 de set. 2016.

3.1. Caracterização das unidades de análise

Os municípios podem constituir fundos, com a finalidade de assegurar os recursos para o pagamento de aposentadoria e pensões aos seus servidores e dependentes, através de lei que disponha sobre a natureza e administração desses fundos, conforme disposto no art. 249 da CF/88. Geralmente os municípios possuem fundo vinculado à estrutura administrativa municipal ou à uma instituição autárquica criada para este fim. Assim, com o intuito de aprofundar o estudo sobre governança corporativa nas unidades gestoras de regime próprio de Previdência Social, optou-se por selecionar as unidades com estruturas de governança e natureza organizacional diferenciadas. Deste modo a análise foi realizada em um instituto (entidade autárquica) (IPREVI) e em uma secretaria (SMAGP).

O Instituto de Previdência Municipal dos Servidores Públicos do Município de Viçosa (IPREVI) é uma autarquia criada com a finalidade de operar e administrar os planos de benefícios e de custeio, conforme previsto pela Lei 1.511/2002, que a institui. As atividades do IPREVI tiveram início em 22 de fevereiro de 2003. Atualmente o Instituto possui o Conselho Municipal de Previdência, Conselho Fiscal, Comitê de Investimento, Diretoria Executiva subdividida em Diretoria Geral, Diretoria Previdenciária, Diretoria Administrativo-financeira, além das figuras do Chefe de secretaria, Chefe de contabilidade e Recursos humanos, técnicos, assistentes e auxiliares administrativos; totalizando 17 servidores distribuídos na estrutura organizacional

A Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Previdenciária de Belo Horizonte (SMAGP) representa uma exceção às unidades gestoras municipais. O regime próprio do município de Belo Horizonte possui acompanhamento, orientação, gerenciamento e operacionalização realizados por órgão denominado Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Previdenciária de Belo Horizonte (SMAGP). Ao contrário dos demais municípios que possuem fundo vinculado a estrutura administrativa já existente do ente público (fundo vinculado à secretaria de administração, por exemplo) ou autarquia, Belo Horizonte possui o fundo previdenciário vinculado a uma secretaria específica para tratar da previdência de seus servidores, se constituindo como unidade gestora única de RPPS no município.

A secretaria foi criada pela Lei nº 10.101, em 14 de janeiro de 2011. Entretanto, a proteção previdenciária aos servidores municipais já ocorria desde 1937 com concessões de aposentadorias e pensões por morte, através da Beneficência da Prefeitura (BEPREM), instituída pelo decreto 127 de 26 de maio do mesmo ano e extinta em 2010. Perante o processo de transição foi realizada a reestruturação do regime próprio com a Lei 10.362, de 29 de

dezembro de 2011, a qual dispôs a Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Previdenciária, subordinada à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação, como a Unidade Gestora Única do RPPS e como o órgão de administração e execução das atividades que competem ao regime; conforme art. 102. A estrutura da unidade é composta pelo Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Unidade Gestora (compatível à Diretoria Executiva), cinco gerências superiores e quatorze gerências subordinadas, com 46 servidores e 27 estagiários operando em função de sua estrutura.

A variação expressiva no número de funcionários, assim como os desdobramentos do órgão de gestão em gerências e equipes de trabalho, pode ser explicada pela quantidade de recursos financeiros e o número de servidores vinculados a cada Unidade Gestora. Salienta-se que a disponibilidade de recursos propicia a capacitação técnica que somada ao maior número de funcionários tende a inibir oportunismos, com maior burocratização das atividades e fiscalização interna.

Ao analisar as legislações, observa-se que na estrutura de governança, devido a liberdade do município em legislar sobre a sua organização, a figura do conselho aparece com nomenclaturas distintas: Conselho Municipal de Previdência (IPREVI) e Conselho de Administração (SMAGP), mas com funções que se assemelham e ambos com posição de órgão superior de deliberação colegiada.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1. Contrato entre conselho e unidade gestora: Apresentação dos conselhos sob aspectos da Governança Corporativa

O IPREVI passou por processo de reorganização com a publicação da Lei 1.634 de 23 de novembro de 2004. A partir da análise desta legislação e do Regimento Interno aprovado pelo Decreto nº 4.279 de 26 de fevereiro de 2009, é possível identificar o contrato estabelecido entre conselho e unidade gestora. O Regimento em vigor trás as menções da referida lei, porém de modo mais detalhado sobre sua organização e competências.

O conselho de administração do IPREVI, conforme a documentação citada, é denominado de Conselho Municipal de Previdência (CMP) e constitui-se como órgão superior de deliberação colegiada, responsável por estabelecer as políticas previdenciárias e os objetivos, cuja ação se realiza por meio da determinação de diretrizes e normas gerais de operação, organização e administração.

De modo similar, o conselho de administração do RPPS de Belo Horizonte (RPPS-BH; como é normalmente denominado) além de ser previsto pela lei de reestruturação (Lei 10.362/2011) possui regimento interno aprovado pela Resolução nº 001 de 17 de dezembro de 2012. O regimento, assim como a Lei, dispõe que o conselho de administração (CA) é o órgão de deliberação e orientação superior com o objetivo de estabelecer as normas, políticas e diretrizes gerais de sua administração.

O conselho do RPPS-BH é composto por 12 membros, com representação paritária entre o ente federado e os servidores e com escolha pelos pares, o que denota o tratamento justo e igualitário em conformidade com um dos princípios básicos de governança: a equidade. Entretanto, o presidente do conselho não é eleito pelos pares. É um dos seis membros representes do ente federado, ocupante do cargo de Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação e exerce voto de qualidade.

A escolha livre do presidente pelo chefe do Poder Executivo, sem submissão a mandato fragiliza o tratamento igualitário, que pode ser agravado nos casos de empate nas deliberações do conselho, devido ao voto de qualidade garantido ao presidente. Nesses casos, as chances de práticas oportunistas do majoritário são otimizadas.

Já a composição do CMP é de 9 (nove) membros. Apesar de não haver paridade entre os membros a maioria (5) é representante do elo mais vulnerável (servidores) da relação entre os principais. Além disso, são eleitos pelos pares, fato que poderia inibir a possível influência exercida pelo membro, se fosse escolhido pelo ente público ou através de indicação, como ocorre em outros conselhos. Tal fato é reforçado com a disposição legal do presidente também ser escolhido pelos pares. O presidente possui voto de qualidade e assim como os demais membros exerce mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzido.

Este período de mandato e a possibilidade de recondução também são previstos para os conselheiros da SMAGP e segue a orientação do IBGC (2009) que dispõe que o mandato não deve ser superior a 2 (dois) anos, sendo desejável a recondução para obter um conselho produtivo e experiente.

No CMP não é exigido qualificação dos membros e nem há remuneração pelo exercício da função de conselheiro. Já os membros (titulares e suplentes) do conselho da SMAGP recebem remuneração pelo comparecimento nas reuniões ordinárias e extraordinárias, conforme parâmetros estabelecidos pelo Art. 13 do Regimento Interno; fato que não é comum nos RPPS dos municípios mineiros.

Observa-se que a remuneração não é concedida pela qualificação dos membros e sim, com o papel de incentivo aos representantes dos principais (servidores e ente público) a

comparecerem as reuniões. Possibilita-se assim, a garantia da representatividade aritmética, o que não implica em dizer que terão representatividade política, ou seja, que defenderão efetivamente seus interesses perante a ação dos gestores. De outro modo, os indivíduos podem se tornar conselheiros não para atender os interesses dos principais, mas oportunamente a seus próprios objetivos.

Em síntese, a estrutura legal apresentada por ambos os conselhos dispõe determinações que passíveis de modificação, como a falta de exigência de prestação de contas das atividades dos conselhos, qualificação dos membros e provimento do presidente por escolha livre do prefeito, no caso da SMAGP. Estas alterações possibilitam a construção de uma estrutura de funcionamento capaz de subsidiar a atuação dos conselheiros ao tratar dos assuntos pertinentes à gestão previdenciária.

Dada as condições de apresentação dos conselhos sob os aspectos da governança corporativa, iniciou-se a análise das atas para a identificação de conflitos nas instâncias de deliberação.

4.2. Identificação de conflitos emergentes nos conselhos de administração dos RPPS de Belo Horizonte e Viçosa

4.2.1. Identificação de conflitos no conselho de administração da SMAGP

É estabelecido na Lei 10.362/11 a frequência mensal para as reuniões ordinárias do conselho, com a possibilidade de reuniões extraordinárias convocadas pelo presidente, por um terço de seus membros ou a pedido do conselho fiscal. As reuniões ordinárias do conselho de fato ocorreram mensalmente, no período de análise.

A referida Lei, determina também, que o quórum mínimo seja de 9 (nove) membros, com decisões tomadas por pelos menos 7 (sete) votos a favor. É garantido ao Secretário Municipal Adjunto de Gestão Previdenciária - representante da diretoria executiva¹⁰, indicado pelo poder executivo - a participação nas reuniões sem direito a voto. Ao presidente conforme o Regimento Interno, cabe a atribuição de dirigir e coordenar as atividades do conselho, assim como a elaboração exclusiva da ordem do dia. Essa exclusividade, visto que o presidente é escolhido pelo ente público, denota restrição às demandas dos conselheiros representantes dos servidores nas pautas de reunião.

¹⁰ A Lei 10.362/2011 utiliza a nomenclatura “Unidade Gestora” para se referir ao órgão de gestão. Para fins deste estudo, com o intuito de padronizar e facilitar a compreensão, utiliza-se o termo “diretoria executiva. De modo similar, o secretário assume o papel do diretor geral.

Entre os assuntos de pauta mais frequentes nas reuniões do conselho se destacam a apresentação do Relatório de Investimentos (presente em 75% das reuniões) e assuntos relacionados ao imobilizado do RPPS, contemplados em 10 (dez) reuniões, seis vezes entre as pautas principais e quatro vezes dentre a pauta de “outros informes”; conforme o Quadro 1.

Os assuntos de pauta tendem a ser os mesmos de um ano para o outro e as reuniões a seguir assuntos constantes na ordem do dia. As poucas intervenções denotam a baixa intenção do conselho em debater assuntos que transcendam as questões rotineiras. Além disso, os assuntos extra pauta apresentados pelos conselheiros foram pouco discutidos ou simplesmente silenciados pela diretoria ou pelo presidente do conselho, com respaldo no Regimento Interno (Art.16, § 1º), que determina como objeto de análise a matéria constante da ordem do dia, indicando fragilidade no contrato estabelecido pelo conselho com a unidade gestora.

Quadro 1: Categorias analisadas por assuntos de pauta das reuniões do conselho da SMAGP

Tema	Assuntos em Pauta*	Número de reuniões que a pauta aparece na ordem do dia	Número de reuniões que os assuntos são tratados como outros informes
Investimentos	Relatório de Investimento	18	
	Política de investimento	6	
Plano de custeio	Avaliação Atuarial	2	4
Orçamento e Gestão	Taxa de administração	2	
Gestão do Imobilizado	Imóveis	6	4
	Móveis da BEPREM	1	

Fonte: Resultados da pesquisa

* Outros assuntos foram mencionados como pauta no período de análise. Entretanto, não geraram discussões, comentários ou qualquer indício que pudessem atender a análise proposta para o estudo. Os assuntos, a saber: Criação do Comitê de Investimentos, Demonstrativo Previdenciário, Apresentação da LOA e PPGA, Cartilha Previdenciária, Datas e pautas para as reuniões do conselho e Parecer do Conselho Fiscal sobre a prestação de contas do RPPS.

Em sete reuniões a pauta foi composta por “outros informes”, cujos os assuntos compreenderam a situação do imobilizado do RPPS, datas e pautas das reuniões, avaliação atuarial, com o desdobramento sobre credenciamento de novas instituições financeiras para os investimentos do RPPS; além de demanda de pessoal e débitos da BEPREM (presentes em uma reunião, cada).

Conforme exposto no Quadro 1, a análise do conselho da SMAGP prossegue com base nos temas elencados:

a. Investimentos

O assunto com maior frequência na ordem do dia consiste na apresentação do relatório de investimento. Os investimentos do RPPS de Belo Horizonte são realizados pela diretoria executiva e apresentados ao conselho para apreciação. O principal conflito observado sobre este tema, ao longo do período analisado, consiste na disposição dos investimentos. De um lado, os gestores optam por investimentos conservadores de baixo risco e com maior concentração no curto prazo, com o intuito de apenas cumprir a meta atuarial estabelecida na Política de investimentos, enquanto os conselheiros, tanto os representantes do Poder executivo quanto dos servidores, almejam maior rentabilidade; conforme o trecho a seguir

CS1 disse ficar perplexo com aplicações deste montante apresentando rentabilidade de 7,51% sendo que tais valores não poderiam ser resgatados a qualquer momento e seria melhor aplicar na poupança que se pode resgatar a qualquer momento e rende um índice similar. D2 explicou que a metodologia para estes títulos é a seguinte: IPCA + inflação são valores pré-fixados. CE2 disse que o Conselheiro CE1 conversou com ele por telefone expressando a preocupação com as aplicações do RRPS e ele comunga da mesma opinião, que os investimentos estão muito conservadores. CE3 disse que o debate é importante, tem que ser feito, CE1 demonstrou a preocupação na última reunião, o CE2 e CS1 demonstraram preocupação nesta reunião e isto quer dizer que os conselheiros estão apreensivos. D1 disse que não está se furtando do debate, entende que ele é salutar, mas ressaltou que a UG [diretoria executiva] está executando as aplicações de acordo com a Política de Investimentos aprovada pelos Conselheiros, e dentro do previsto pela resolução 3922 do CMN. Tem que se levar em conta a melhor rentabilidade de acordo com o cálculo atuarial e os parâmetros de segurança, pois são milhões de vidas envolvidas (ATA DA 37ª REUNIÃO DO CA, 2015, p.3 e 4).

O posicionamento da diretoria vai de encontro com os apontamentos de Andrade e Rossetti (2007) que caracterizam o oportunismo, entre outros fatores, pela realização da gestão direcionada ao curto prazo, evidenciando-se como defensiva. Por outro lado, no período de análise (2014 e 2015) a economia brasileira se apresentava mercado volátil, e o agente perante a incerteza e à racionalidade limitada, tende a agir em preservação a sua reputação e emprego, em detrimento ao aumento da riqueza do principal.

A posição contrária do conselho perante as decisões de investimento tomadas pela diretoria executiva são expostas por outros conselheiros nas demais reuniões

D2 apresentou o relatório onde ficou demonstrado que a meta atuarial foi alcançada. CP disse que considera importante não só bater a meta atuarial mas tentar superá-la visando potencializar os investimentos do RPPS. (ATA DA 34ª REUNIÃO DO CA, 2015, p.1).

Em reunião no ano anterior, o presidente do conselho ratifica a preferência dos conselheiros por resultados para o fundo de investimento com maior rentabilidade por mais que a diretoria persista em atender apenas o que está parametrizado na política de investimentos aprovada pelo conselho

A meta atuarial mensal de 0,38% ao mês deverá utilizar o CDI como índice de referência e passar a prosseguir-la mensalmente, mesmo a Política de Investimentos do RPPS-BH tendo um perfil mais conservador (ATA DA 28ª REUNIÃO DO CA, 2014, p.1).

Ao analisar a totalidade das atas que apresentam debates sobre os investimentos do RPPS, constata-se que a diretoria tende a ser conservadora. Este tipo de posicionamento dos gestores pode ocorrer devido à falta de incentivos perante resultados acima do esperado ou pela possibilidade de punição por maus resultados, como a perda do cargo. Além disso, perante aos contratos incompletos e o fato dos gestores terem maior conhecimento sobre os investimentos – devido a operacionalização e a capacitação técnica exigida para os ocupantes de cargos na diretoria – suas decisões podem ter livre-arbítrio sobre a alocação de recursos do RPPS em circunstâncias não previstas por contrato ou leis. Tal fato vai de encontro com as definições de Jensen e Meckling (1976) que dispõem sobre a inexistência de agentes perfeitos, em que o comportamento esperado pelo principal pode diferir do efetivamente realizado pelo agente, decorrente da natureza humana, racional e utilitarista.

Correlacionado a este assunto, o debate sobre a política anual de investimentos aparece com dispersão de interesses entre diretoria e conselheiros devido ao conservadorismo do primeiro. Os investimentos realizados pela unidade gestora seguem as disposições da Resolução do Conselho Monetário, nº 3.922 de 25 de novembro 2010, que dispõe sobre a aplicação de recursos do RPPS, assim como a política de investimentos da unidade gestora, aprovada pelo conselho de administração. A diretoria e seus órgãos consultores tenderam a propor política de investimento conservadora, tanto em 2014 quanto em 2015 (com execução para o ano subsequente), enquanto os conselheiros almejavam uma política com meta atuarial mais desafiadora

[D2] falou que a UG [diretoria executiva] indica para 2015 a manutenção da meta atuarial de IPCA + 4,5% a.a., praticada em 2014. CS2 disse que realizou uma pesquisa e constatou que alguns RPPS têm adotado uma meta de IPCA + 6% a.a. D1 explicou

que o patamar de juros em 4,5% é o mais aderente ao cálculo atuarial e que isto não impede que as aplicações almejem juros maiores, como demonstrados na rentabilidade versus a meta atuarial em 2014. (ATA DA 32ª REUNIÃO DO CA, 2014, p.1).

O princípio da transparência também se fez presente nas discussões sobre investimentos. A demanda por transparência das ações da diretoria ao conselho pode estar atrelada ao oportunismo ou à própria racionalidade limitada, que propiciam o conhecimento de informações subjacentes importantes para parte dos atores, mas não por todos os envolvidos no processo, incorrendo em custos

CE1 propôs ao Conselho que fosse alterada a forma de apresentação do quadro de rentabilidade, separando a rentabilidade da receita advinda das contribuições previdenciárias. CP concordou e ressaltou que este pedido havia sido feito anteriormente. D2 explicou que a Unidade Gestora ainda não teve condições de apresentar assim, mas que faria esta solicitação à consultoria de investimentos num prazo de 90 dias. CP disse que este prazo era muito extenso e propôs que na próxima reunião fosse demonstrado da forma sugerida (ATA DA 35ª REUNIÃO DO CA, 2015, p.1).

CE1 pediu para ler parte da ata anterior: *“CE2 perguntou se a rentabilidade negativa em alguns tipos de fundo ocorreu por motivo de ajuste de cotas. D2 disse que sim e isso ocorre quando do pagamento de cupons dos fundos, semestralmente, sendo que esse comportamento também foi registrado em 2014, mas a rentabilidade negativa apresentada na tabela será acertada, pois o correto é registrar a rentabilidade positiva, com o expurgo do pagamento dos cupons.”* Após a leitura ele disse que nesta apresentação persistiu o registro da rentabilidade negativa, por isto necessitava ver os extratos bancários para uma análise mais apurada (ATA DA 36ª REUNIÃO DO CA, 2015, p.1 e 2).

b. Plano de Custeio

O plano de custeio tratou da apresentação da avaliação atuarial, que ocorreu anualmente (maio/2014 e maio/2015). Em 2014 não houve discussões relatadas em ata, possivelmente em decorrência da renovação de mandato dos membros do conselho, permanecendo apenas quatro entre os doze integrantes, empossados em abril. Já em 2015, a apresentação da avaliação atuarial ganhou maior destaque nas discussões do conselho.

A avaliação atuarial compreende o estudo técnico que determina a situação financeira, econômica e atuarial de um plano de previdência, com a finalidade de determinar o plano de custeio. No caso do RPPS de Belo Horizonte, após a segregação de massa, tem-se dois planos: BHPREV e o FUFIN. O primeiro refere-se a ao fundo saudável, com tempo indeterminado. O FUFIN possui caráter temporário, sem novas entradas de servidores e com histórico de déficit crescente. As discussões do conselho se direcionaram para o cálculo atuarial do FUFIN, que se mostrou preocupante ao olhar dos conselheiros devido o crescente histórico de déficit.

Foram relatadas divergências nos valores aportados pelo ente público ao FUFIN em comparação ao cálculo atuarial

D1 disse que a SMAGP pode fazer um relatório gerencial, a partir de 2012, com os resultados atuariais apresentados e o que realmente foi aportado pela Secretaria Municipal de Finanças. Ele explicou que o valor do cálculo nunca foi o valor real dos aportes. Estamos estudando as premissas que são base para o cálculo atuarial e o cálculo de 2015 já apresenta variação dessas adequações, que tiveram o objetivo de aproximar o valor do cálculo com o que é realmente aportado. D2 ressaltou que por este motivo os cálculos são feitos anualmente, para fazer as adequações necessárias. D1 acrescentou que outro fator importante que impacta o Cálculo Atuarial é a qualidade do banco de dados, por isto a importância do Censo Previdenciário para atualização da base de dados do RPPS. (ATA DA 37ª REUNIÃO DO CA, 2015, p.2).

Se não houver consistência no cálculo atuarial os aportes não serão realizados na quantia adequada; se a menor, infringem os interesses dos segurados que dependem destes recursos para se aposentarem, se a maior o ente público dispender-se-á de recursos que poderiam ser utilizados em outras áreas como educação, saúde, etc.

Destarte, a aplicação e divulgação do cálculo atuarial devem ser clara e transparente, embora possam estar atreladas à racionalidade limitada do agente

D1 pediu desculpas por não ter encaminhado o Cálculo Atuarial anteriormente com um tempo maior para análise dos Conselheiros. [...]CS2 solicitou que as informações do Cálculo Atuarial fossem disponibilizadas. D1 disse que após o envio das informações ao Ministério da Previdência, em junho/2015, ele disponibilizará para todos os Conselheiros e na página da secretaria. [...] D1 disse que o Cálculo Atuarial era um assunto tão complexo que ao ser apresentado para o Banco Mundial, este também teve muita dificuldade em entender e julgou que o déficit total do FUFIN seria o valor que o Município teria que ter em caixa para garantir o pagamento dessa “dívida”. CE3 solicitou maiores esclarecimentos sobre o Cálculo Atuarial, disse que algumas questões necessitariam de maiores explicações. CS1 também reforçou a necessidade de esclarecimentos da grande variação do saldo do FUFIN, de 2015 para 2016 (ATA DA 36ª REUNIÃO DO CA, 2015, p.2).

c. Orçamento e gestão

As discussões entorno da taxa de administração também denotam falta de clareza em sua utilização, conforme apontamentos dos conselheiros, prevalecendo a posição apresentada pela diretoria, o que pode incorrer em deliberações fundamentadas em informações insuficientes

CP ressaltou a necessidade de demonstração trimestral dos gastos com a taxa de administração. (ATA DA 24ª REUNIÃO DO CA, 2014, p.1).

CS3 falou que os serviços de terceiros e a locação de mão-de-obra são valores muito altos e que, para o próximo ano, os Conselheiros deveriam se aprofundar mais sobre estes valores. Foi colocada em votação a transferência do saldo remanescente da Taxa de Administração para utilização das despesas do ano de 2014 deduzindo-se o valor do jeton do Conselheiro CS2, para constituição de reservas do BHPREV, o que foi aprovado por unanimidade (ATA DA 24ª REUNIÃO DO CA, 2014, p.1).

CE2 questionou os aumentos consideráveis nos Serviços de Pessoa Física e Serviços de Pessoa Jurídica, da ordem de 109% e 1.163,51% respectivamente. D2 explicou que, quando da criação da Taxa de Administração em fins de 2011, a Lei Orçamentária Anual de 2012 já havia sido votada pela Câmara Municipal, e grande parte das despesas da Unidade Gestora foram pagas pelo Tesouro Municipal. Já para o

Orçamento de 2013, foram incorporadas mais despesas na Taxa de Administração e em 2014, ocorreu um processo de reprogramação orçamentária para desonerar ainda mais os recursos do Tesouro Municipal e melhorar a aplicação dos recursos da Taxa de Administração, conforme permitido em instrumento legal (ATA DA 27ª REUNIÃO DO CA, 2014, p.1).

d. Gestão do imobilizado

Em relação ao patrimônio do RPPS-BH, o imobilizado do regime constitui-se como o segundo ponto de pauta que mais compôs as reuniões do conselho em 2014 e 2015. Sobre essa matéria cabe o conselho “autorizar a aquisição, a alienação e o gravame de bens móveis ou imóveis integrantes do patrimônio do RPPS-BH” (Regimento Interno, Art. 3, XIV).

Vários problemas foram apontados nas reuniões, como a identificação dos imóveis que apareciam com o índice do IPTU vinculados a extinta BEPREM, terrenos cedidos para servidores para a construção de habitação - política adversa a Previdência ou a Seguridade Social; problemas com a manutenção dos imóveis do RPPS como embargo ambiental, furtos, vandalismos ao patrimônio, etc.

As perdas decorrentes destes atos causam dispêndios à unidade gestora e afetam os recursos previdenciários garantidores dos benefícios aos servidores; assim como afetam o ente federativo. O embargo ambiental realizado em um dos imóveis, por exemplo, foi acompanhado de multa e quem respondeu foi o município visto, que SMAGP é uma secretaria e está vinculada à administração direta, sem personalidade jurídica. Além disso, perante o embargo, o imóvel em questão não pôde ser alugado, caracterizando a perda de arrecadação e permanência de dispêndio com o auto custo de manutenção mensal do imóvel.

Além dos atos mencionados, o conselho discutiu assuntos como a cessão de uso gratuita de alguns imóveis para o Município de Belo Horizonte. Conselheiros representantes dos servidores questionaram a situação destes imóveis. A cessão ocorreu durante anos e só em 2014 a diretoria apresentou proposta para locação

Quanto aos imóveis utilizados pelo Município, D1 apresentou uma proposta de locação para os diversos órgãos do Município interessados em sua utilização, através de assinatura de Termo de Uso de Cessão Remunerada pelo valor de locação da CEF. Esclareceu ainda que a utilização dos imóveis a partir da Lei 10.362 até a data de assinatura do Termo seria cobrada por indenização, uma vez que os imóveis foram utilizados no período (ATA DA 23ª REUNIÃO DO CA, 2014, p.1).

Apesar da proposta abranger indenização pelo uso, os valores orçamentários destinados a manutenção dos imóveis possuíam a contrapartida na previsão de recursos que não abrangiam as receitas patrimoniais que deveriam advir destes imóveis, de outro modo, os recursos que poderiam estar investidos em médio ou longo prazo para a garantia de concessão de benefícios

era mantido para dispêndio de curto prazo, a favor da manutenção dos imóveis. A situação se agrava no caso do imóvel sob embargo

CS3 perguntou se não há uma perspectiva sobre o imóvel de Lagoa Santa evitando o alto custo de manutenção. CP informou que enquanto não houver uma definição do imóvel, tem que abrir o orçamento pensando no pior cenário possível, ou seja, o alto custo da manutenção. Caso não se utilize o recurso, remaneja-se a dotação. (ATA DA 27ª REUNIÃO DO CA, 2014, p.2).

Assuntos relacionados ao imobilizado, assim como os referentes a investimentos, ao plano de custeio e ao orçamento e gestão; também tiveram demanda por transparência – apontada por Edwards (2002) como elemento pertinente à governança.

Além da análise dos temas, outro ponto a se destacar é a participação da diretoria executiva nas reuniões, com participação ativa nas sugestões de pautas, sempre acatadas. Tal fato pode ser respaldado pela baixa ocorrência de assuntos extra pauta durante as reuniões. Além disso, o discurso é dominado pelas apresentações e falas dos membros da diretoria. Dado que o diretor (secretário municipal) é escolhido pelo Poder Executivo, as ações e desejos deste ator principal pode prevalecer sobre as ações do ator minoritário (o servidor).

Entre a baixa ocorrência de assuntos, não expressos como pauta, a situação dos servidores licenciados sem remuneração, se destaca. A iniciativa de apresentar o assunto nas reuniões do conselho no período analisado, partiu dos conselheiros representantes dos segurados. Apesar de ter sido mencionado em 25% das reuniões, o assunto não se tornou oficialmente pauta.

Salienta-se que o Regimento Interno restringe as discussões para assuntos expressos como pauta. Entretanto, houveram apontamentos de conselheiros sobre a matéria, como no trecho a seguir

CS3 registrou também preocupação quanto à situação dos servidores licenciados sem vencimentos que ainda estão sem uma solução sobre o pagamento da contribuição previdenciária patronal. CP explicou que isto está sendo estudado em comissão específica e que o Conselho não deveria ser o fórum para esta discussão (ATA DA 28ª REUNIÃO DO CA, 2014, p.1).

A situação dos licenciados constitui fonte de conflito entre os próprios principais. Observa-se interações apenas dos membros representantes dos servidores, durante as exposições sobre o assunto, e do presidente, responsável pela pauta e indicado pelo executivo, que não incluiu o tema na ordem do dia. Além disso (sem o intuito de avaliar a legalidade, mas sim o conflito de interesses), a desoneração da contribuição patronal impacta a captação de recursos do RPPS em detrimento aos interesses dos segurados.

CS2 reiterou sua preocupação quanto à situação dos servidores licenciados sem vencimentos e solicitou a apresentação dos números atuais dos licenciados. (ATA DA 30ª REUNIÃO DO CA, 2014, p.2).

A situação também indica a possibilidade de conflitos de interesses entre principal e agente, visto que a diretoria encaminhou um projeto de lei que abrange, além da extinção da cobrança, a retroação, conforme observa-se na fala a seguir

Foi informado também [pela D1] que foi elaborado parecer jurídico pela PGM pela extinção da cobrança da cota patronal dos servidores em gozo de licença sem vencimentos. A Unidade Gestora incluiu a matéria em uma minuta de Projeto de Lei que altera a 10.362/11 e seria levado à discussão com o Governo Municipal. CS3 questionou se esta extinção seria retroativa à data da edição da Lei, o que foi informado pelo D2 que foi incluída no Projeto de Lei de forma retroativa (ATA DA 32ª REUNIÃO DO CA, 2014, p.2).

Estes e os demais conflitos e questões de governança apontados anteriormente dividem espaço com outras manifestações durante as reuniões, como a carência de divulgação dos trabalhos do conselho em veículos como jornais, e panfletos; e a capacitação de conselheiros. A publicitação e transparência das ações do conselho possibilitaria maior acesso dos segurados sobre as ações de seus representantes perante os assuntos previdenciários. Em relação a capacitação, a diretoria demonstra incentivo por meio da divulgação de congressos e cursos destinados à conselheiros. Já a qualificação dos conselheiros tende a diminuir a assimetria de informação e os munem para participar e cobrar do agente, contribuindo para a prestação de contas e responsabilização dos agentes de governança corporativa.

4.2.2. Identificação de conflitos emergentes no conselho do IPREVI

É estabelecido pelo Regime Interno do Conselho Municipal de Previdência (CMP) a frequência mensal para as reuniões ordinárias do conselho, com a possibilidade de reuniões extraordinárias convocadas pelo presidente ou por dois de seus membros. O IBGC (2009) também aponta que deve se evitar a frequência superior a um mês para a realização das reuniões, para inibir a intervenção negativa aos trabalhos da diretoria executiva. Entretanto, as reuniões, durante o período de análise, não ocorreram mensalmente. Dos 24 meses estabelecidos para a análise (2014 e 2015), constam apenas doze reuniões ordinárias e uma extraordinária (116º a 128º reunião).

Outro ponto de destaque no Regimento Interno é que ele acrescenta, além das disposições já estabelecidas ao conselho pela Lei 1.634/2004, é que a “iniciativa de proposição do CMP será do Diretor-Geral, da Diretoria Executiva ou dos membros do CMP, sendo neste caso, instruídas previamente pela Diretoria Executiva” (Decreto nº 4.279/2009, Art. 1º, §1º). É garantido também, por ambas as normas, a participação do diretor geral nas reuniões sem direito

a voto. Neste sentido, delimita-se a autonomia do conselho para discutir os assuntos que se julgue pertinente, principalmente aos interesses dos minoritários, visto que na relação entre principais o ente público possui maior influência sobre a pauta através da diretoria, composta por membros indicados pelo Poder Executivo (dois entre os três membros estatutários).

Ao analisar as atas e perante a incursão exploratória à reunião do conselho, também se percebe o predomínio da diretoria na condução dos trabalhos da instância. Estas constatações se ratificam perante a análise dos assuntos de pauta. Os “assuntos gerais” (Quadro 2) que poderiam compreender demandas dos conselheiros apresentaram apenas informações dispostas sempre pela diretoria, principalmente pelo diretor geral, inibindo a participação ativa dos servidores frente aos temas postos para apreciação e deliberação. Denota-se a prevalência dos interesses do agente sobre o principal, e especialmente do ente federativo sobre os servidores devido a intervenção de um órgão (diretoria) que possui relação de poder com o Executivo nas atividades da instância deliberativa.

Os assuntos gerais constam em 10 (dez) reuniões do conselho e compreendem informativos da diretoria sobre notificações sofridas pelo IPREVI por meio do Tribunal de Contas do Estado, renovação de contrato de assessoria, eleição de conselheiros e membros do comitê de investimento, resolução sobre diárias a servidores, furto ao IPREVI, licitação de software, aprovação de lei para alíquota suplementar, seminários. Apenas dois assuntos mencionados por conselheiros: pedido para remanejamento de reuniões e comunicado de afastamento das funções de conselheiro.

Quanto as notificações do Tribunal, uma delas chamou a atenção por se referia ao atraso na data de repasses de recursos de uma das autarquias. Denota-se que o gestor tendeu a não cobrar os repasses na data correta, o que pode diminuir o período de investimento destes recursos, incorrendo em conflito de interesse com os segurados. Assim como sugere conflito entre os principais, decorrente do oportunismo do majoritário quanto à retenção dos recursos, em detrimento aos segurados.

Além dos “assuntos gerais”, destacam-se como pautas o demonstrativo financeiro, presente em 58,4% das reuniões; a Política de Investimento (25%); o déficit financeiro (25%); e o relatório de investimento (16,7%). As pautas foram reunidas em grandes áreas de assunto, conforme apresentado no Quadro 2.

Nota-se que não consta como pauta e nem é discutido no âmbito do conselho a apreciação e aprovação do orçamento do IPREVI, conforme determina Art. 1º, VII do Regimento Interno.

Quadro 2: Categorias analisadas por assuntos de pauta das reuniões do conselho do IPREVI

Tema	Pauta*	Nº de reuniões que a pauta aparece na ordem do dia
Investimentos	Déficit Financeiro	3
	Demonstrativo Previdenciário	7
	Informes do relatório da Comissão de Aportes	1
	Política de Investimento	3
Outros	Assuntos gerais	10

Fonte: Resultados da pesquisa

* Outros assuntos foram mencionados como pauta no período de análise. Entretanto, não geraram discussões, comentários ou qualquer indício que pudessem atender a análise proposta para o estudo. Os assuntos, a saber: Elaboração de lista tríplice para o cargo de diretor previdenciário do IPREVI, Escolha do Presidente do CMP, Encerramento de mandato do CMP, Informações sobre sistema de software, Cálculo Atuarial, Recadastramento de aposentados e pensionistas e Renovação de contratos de prestação de serviços.

Assim como em Belo Horizonte o RPPS de Viçosa realizou a segregação de massa e possui um fundo financeiro deficitário e um fundo previdenciário superavitário. As discussões sobre déficit financeiro ocorreram geralmente nas mesmas reuniões que houveram a apresentação do demonstrativo financeiro.

Foram apresentadas propostas para a contenção do saldo deficitário para o fundo financeiro, entretanto as discussões sobre o assunto foram predominantemente compostas por falas da diretoria e com exposição sucinta sobre o assunto, prevalecendo indícios de assimetria informacional entre conselheiros e diretoria, o que dificulta a participação efetiva e a cobrança do principal perante o agente.

Das três reuniões que o déficit aparecia como pauta, duas delas a diretoria apenas passou breve informação sobre o assunto, não houve discussões ou debates conforme se observa nas atas da 124ª e 126ª reunião:

D2 informou também sobre o déficit do fundo financeiro em que a câmara está incluída com a aposentadoria de um servidor. D1 informou que já foi comunicado oficialmente ao Prefeito sobre o déficit (ATA DA 122ª REUNIÃO DO CMP, 2015, p. 1).

Sobre o déficit financeiro, o diretor informou que em 2016 deverá ser em torno de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) e que solicitou a técnica da GEPUB, para fazer o cálculo apontando o déficit em separado por entidade (ATA DA 126ª REUNIÃO DO CMP, 2015, p.2).

Apenas em uma das três reuniões sobre déficit, houve destaque, a pedido do presidente, com maior explanação e inteiração aos conselheiros sobre a temática, com o intuito de

compreender e discutir alternativas. Entretanto, já havia uma comissão específica para tratar dos aportes nomeada pelo chefe do poder executivo, cujo conselheiro participante também era representante no ente público no conselho. O uso fechado de informações é apontado por Andrade e Rossetti (2007) como exemplo de prática oportunista atribuída aos majoritários. Neste sentido, a falta de deliberação do conselho sobre o déficit e a composição do comitê, permitem a ação oportunista do majoritária.

Segue um dos trechos da 124ª reunião, sobre o déficit financeiro

A CE1 e também membro da comissão de aportes nomeada pelo Prefeito informou que Comissão de Aportes deixou claro e registrado em Ata que devido à emergência, esta foi a solução encontrada, mas foram apontadas outras alternativas as quais devem ser avaliadas como forma de arrecadar recursos para o fundo financeiro do IPREVI e assim desonerar o órgão público (ATA DA 124ª REUNIÃO DO CMP, 2015, p.1).

Conforme aponta Silveira (2010) perante contratos incompletos e o fato dos gestores normalmente terem mais conhecimento do negócio que o principal, aquele pode ter autonomia na tomada de decisão sobre a destinação de recursos sob circunstâncias não previstas em contrato. Assim, mesmo o Regimento Interno dispendo a competência do CMP em apreciar, acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão previdenciária (Art.1º, V), não prevê cláusula específica que estabeleça a deliberação do conselho perante medidas sobre aportes.

Por outro lado, segundo Louzano (2016), a limitação do agente em processar informações com a incapacidade de prever, avaliar e escolher entre as diferentes opções que se lhe apresentam de forma ótima, rápida e sem custos podem decorrer da racionalidade limitada, que por consequência propicia a assimetria informacional. Assim, perante a assimetria informacional e a racionalidade limitada dos gestores a diretoria estabelece medidas sem prévio consenso do conselho, o que possibilita ser caracterizado como medida oportunista e de conflito de interesse:

Esta comissão já havia se reunido e chegou à conclusão que a solução imediata encontrada seria cada ente patrocinador, que apresentar déficit financeiro repassar mensalmente o valor correspondente à diferença entre as receitas arrecadadas e as despesas com os benefícios e a médio e longo prazo fazer um levantamento junto aos entes patrocinadores do Instituto sobre outras possíveis formas de aportes para o fundo financeiro (ATA DA 124ª REUNIÃO DO CMP, 2015, p.1).

O mesmo entendimento sobre a racionalidade limitada ocorre em relação a pauta “política de investimentos”. A apresentação e aprovação da política, nos dois anos de análise, manteve postura conservadora do agente.

Em relação aos investimentos, de modo geral, os gestores têm postura conservadora sem pretensão de crescimento patrimonial, mesmo antes do cenário de crise para o mercado, sem pretensões aparentes sobre rendimentos acima da meta atuarial. Além disso, o IPREVI está em

processo de aperfeiçoamento da base de dados que compõem as variáveis para a formação do cálculo atuarial e conseqüentemente para um plano de custeio adequado para garantir os benefícios e aposentadorias aos servidores.

Em síntese, constata-se que a divisão de poder entre interesses do ente público e dos servidores no processo deliberativo sofre maior influência do ator majoritário sendo favorável à possibilidade de ação oportunista do agente e principalmente do ente federativo.

4.2.3. Considerações sobre a análise de identificação de conflitos nos conselhos de administração da SMAGP e do IPREVI

A presença de conflitos de agência no regime próprio de Previdência Social de Belo Horizonte é mais aparente quando comparada ao RPPS de Viçosa. Há maior interação e discussão dos assuntos pautados para as reuniões do conselho, evidenciando a participação mais efetiva dos membros e maior tentativa de controle da gerência. Denota-se menor assimetria informacional e maior capacitação dos membros do conselho que interagem e questionam mais antes de deliberar sobre a matéria. Sugere-se maior incentivo a capacitação dos conselheiros do IPREVI e incentivos financeiros aos conselheiros, como ocorre na SMAGP, também poderiam ser testados.

A ação da diretoria executiva é eminente nos conselhos, principalmente no IPREVI. As reuniões do CMP são conduzidas nitidamente pelo agente, com destacada presença de assimetria informacional, além da existência de contratos incompletos e racionalidade limitada. A prevalência da diretoria também abre possibilidades ao oportunismo na relação agente-principal e principalmente entre os principais, devido à presença majoritária do ente federativo na composição da diretoria e no comitê de investimentos, onde se concentram os atores com mais presença de discurso nas reuniões.

Em relação a natureza dos assuntos abordados nas reuniões, em ambos os conselhos se assemelham, com poucas interpelações de assuntos extra pautas, se atendo a questões rotineiras para a deliberação e com controle indireto do majoritário sobre a pauta.

De modo geral, os gestores do IPREVI, assim como os da SMAGP, possuem posição conservadora frente aos investimentos sem pretensões aparentes sobre rendimentos acima da meta atuarial. Salienta-se que ambos os RPPS possuem dificuldades com a base de dados para a formação do cálculo atuarial e conseqüentemente para um plano de custeio adequado para garantir os benefícios e aposentadorias aos servidores.

A transparência – elemento pertinente às boas práticas de governança – teve raros apontamentos. A transparência propicia aos segurados a confiança nas ações na tomada de decisão do RPPS através da informação completa, segura e clara; além de contribuir para a responsabilização dos agentes.

A manifestação do conflito subjacente, não se apresenta de modo objetivo nas reuniões mas transparece nas ações da diretoria frente a influência que o ente público exerce e a atuação incipiente do conselho - único meio institucionalizado de participação e defesa de interesse dos segurados frente aos assuntos previdenciários.

4.3. Atuação do conselho perante os conflitos

4.3.1. Atuação do conselho de administração da SMAGP

Por meio dos contratos e das atas analisou-se a atuação dos conselhos em relação aos conflitos, ou seja, conforme as competências estabelecidas por contrato ao conselho e as intervenções dos conselheiros nas reuniões, assim como a permanência ou mitigação dos assuntos que retratavam conflitos, observou-se a atuação da instância deliberativa perante os interesses de principais e à atuação do agente.

O primeiro passo consistiu em verificar a representatividade dos membros nas reuniões. Contatou-se que entre as 24 reuniões do conselho, 12 apresentavam representatividade paritária com totalidade de membros 9 com presença inferior de membros representantes dos minoritários e apenas em três reunião, estes se fizeram maioria. Não basta a garantia legal à paridade aritmética sem a devida representatividade tanto em termos numéricos quanto políticos.

Entretanto, de modo geral, há poucas ausências, que poderiam ser explicadas pela remuneração concedida como incentivo ao comparecimento nas reuniões, por engajamento dos membros à participação, etc. A afirmação precisa sobre o que influencia o comportamento dos membros à participação nos conselhos, só será possível através de estudo mais aprofundado e direcionado para este fim.

Nota-se, que o período de análise compreendeu a renovação de mandato dos membros - em abril de 2014. Observa-se que novos membros tendem a questionar e discutir mais, buscando melhoria em assuntos que antes não eram apontados como por exemplo a exposição das informações dos demonstrativos previdenciários, questionamentos sobre a destinação da taxa de administração, entre outros.

Em relação a presença de suplentes, perante a ausência do titular, foi notada na 32ª reunião a desinformação sobre as temáticas que se estendiam por mais de uma reunião, incorrendo na abstenção de voto do suplente nas deliberações destes assuntos, cuja as discussões já haviam iniciado previamente em reuniões anteriores sem a sua participação, conforme se observa

Feitas as alterações, foi colocada em votação a aprovação da Política de Investimentos para 2015, o que foi aprovada pelos conselheiros [...] e abstenção de CE, que como suplente, não se sentia confortável em aprovar a Política por não ter acompanhado toda a discussão. (ATA DA 32ª REUNIÃO DO CA, 2014, p.2).

A participação dos representantes dos servidores e do ente público é semelhante, ambos apresentam questionamentos e sugestões.

A maioria dos assuntos são discutidos e apreciados antes da deliberação, perpassam normalmente por reuniões anteriores e por fim são aprovados, geralmente por unanimidade.

Em algumas votações evidencia-se o consenso, em outras, a instância deliberativa denota a tentativa de administrar os conflitos. No caso da Política de investimento, planos e orçamento, por exemplo, o agente não pode executá-la sem a aprovação do conselho, que se mostra contrário à proposta apresentada, ao passo que se deve respeitar o prazo hábil para a aprovação, devido ao período de execução. Perante esta situação, segundo Fontes Filho (2003), o gestor precisa retificar suas decisões seja por interesse próprio ou para apresentar resultados de suas ações minimamente apropriados a expectativas dos principais atores.

Conforme se observa no trecho a seguir, após constantes discussões sobre a postura conservadora do agente perante a atuação nos investimentos, percebe-se a administração do conflito

CP questionou se a meta atuarial de IPCA + 4,5% a.a. seria uma meta factível ou arrojada, diante do cenário econômico atual. Os Conselheiros defenderam um Comitê de Investimentos mais forte. CE2 sugeriu que nas próximas reuniões fosse apresentado o IPCA + 4,5%, em atendimento à Lei e utilizar uma outra meta como parâmetro, para que a Unidade Gestora persiga. Os Conselheiros solicitaram que fosse incluída na Política de Investimentos, como diretriz gerencial, a meta de alcançar 105% do CDI e toda vez que for realizado investimento no segmento de renda variável será necessário passar para deliberação de ¾ dos membros do Conselho de Administração. Feitas as devidas alterações, a Política de Investimentos foi aprovada por unanimidade. (ATA DA 44ª REUNIÃO DO CA, 2015, p.1).

Por fim, outro ponto a se destacar, refere-se à atuação firme do conselho a possível ação oportunista de agentes e majoritários. Após a insistência de membros representantes dos servidores sobre a ausência de cobrança patronal referente aos servidores licenciados, a diretoria tomou providências para realizar a cobrança ao ente público. Não foi intuito desta análise verificar a legalidade ou não da contribuição, mas apontar que quando o conselho

participa ativamente, se impulsiona a guarda dos interesses dos proprietários, principalmente os minoritários

CP mostrou a minuta do ofício a ser encaminhado ao Gabinete do Prefeito indagando sobre a existência da viabilidade jurídica e política de se extinguir a cobrança da cota patronal dos servidores licenciados sem recebimento de remuneração. D1 informou que o ofício seria protocolado no Gabinete do Prefeito brevemente. (ATA DA 32ª REUNIÃO DO CA, 2014, p.2).

4.3.2. Atuação do conselho de administração do IPREVI

No conselho de administração do IPREVI de janeiro de 2014 a abril de 2015 as reuniões foram presenciadas pelos membros eleitos para o mandato 2013-2015, conforme Portaria Municipal nº 375 de 22 de abril de 2013. Neste período, apesar da prevalência legal de membros representantes dos servidores, apenas uma das sete reuniões deste mandato obteve maioria frente aos representantes do executivo. Agravante à falta de representatividade, um dos representantes dos servidores faltou a sete reuniões, sem justificativa expressa em ata e sem ser substituído por vacância, conforme estabelecido pelo Regimento Interno. O servidor, fica à mercê da ação do majoritário (ente público) quando não exerce o direito constitucional da participação no conselho, principalmente no caso deste período, em que o presidente era representante do ente público e exercia voto de qualidade.

Os membros eleitos para o mandato 2015-2017 foram mais assíduos à participação. Representaram maioria e totalidade em quatro das cinco reuniões do período (maio a dezembro de 2015), com presidente representante dos segurados. Salienta-se que além da representatividade numérica são necessários a participação efetiva e o controle aos atos da gerência por parte dos conselheiros.

No que tange a função do conselho, apesar de estabelecida legalmente como deliberativa possui mais características de um conselho consultivo. A deliberação garante o poder de decisão sobre as questões referentes a gestão do RPPS, enquanto o consultivo tem caráter opinativo, com acato ou não dos gestores. Os únicos assuntos deliberados foram a aprovação da data de cada reunião anterior e a Política de Investimento em cada ano (atas da 121º e 128º reunião), aprovado por unanimidade, sem discussões aparentes; elaboração de lista tríplice para o cargo de diretor previdenciário, com indicação unânime (ata da 116º reunião); e a votação para escolha do presidente (ata da 123º reunião).

Entre os assuntos gerais, os conselheiros se posicionaram sobre alterações na Resolução sobre pagamento de diárias a servidores (ata da 117º reunião) e acordaram que os membros do comitê de investimento que não tiverem certificação, poderão realizar duas vezes a prova para

se certificar. Os demais assuntos foram apenas informados aos conselheiros pela diretoria executiva

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo se propôs a responder se a atuação do conselho de administração é capaz de mitigar os conflitos que emergem nestas instâncias. Após elaboração dos resultados e das discussões, foi possível apontar as considerações a seguir.

Os conflitos de agência baseados na relação principal-agente denotam motivações ligadas à racionalidade limitada e ação oportunista do agente, incerteza do agente perante mercado ou ao poder exercido pelo majoritário sobre o agente. Estas motivações foram evidenciadas perante atuação do gestor frente aos investimentos, a falta de cobrança ao ente público diante o atraso de aportes, a concessão informal de uso de imóveis do RPPS pelo ente federativo, entre outras situações.

Entretanto, constata-se que as principais possibilidades de conflitos se referem ao relacionamento minoritário-majoritário. O ente federativo exerce influência sobre o gestor ao passo que é responsável por sua nomeação, o pondo à mercê de seus interesses perante a possibilidade de destituição do cargo. E no caso do CA também é responsável pela escolha do presidente do conselho. Além disso, é quem sanciona as leis a nível municipal referentes ao RPPS. Deste modo, devido a prevalência do majoritário sobre a organização do RPPS, os interesses dos minoritários quando conflitantes tenderam a ser desconsiderados, principalmente nas situações que o conselho foi consensual, sem observar o tratamento justo e igualitário dos interesses de seus representados

Os conflitos identificados permitem concluir que o conselho de administração da SMAGP se apresenta atuante quando comparado ao conselho do IPREVI. Visualiza-se maior interação e discussão dos assuntos abordados nas reuniões, com participação mais assídua e empenhada no controle dos atos da gerência, menor assimetria informacional e melhor capacitação dos membros do conselho, incorrendo em maior interação e questionamentos sobre os assuntos a serem deliberados.

Apesar de resultados próximos, a longo prazo o CA tem aparentemente mais chances de mudança que o CMP. Ocorrendo a mudança na estrutura de funcionamento do CA, pautada por leis (contratos) que garantam o melhor desenvolvimento de boas práticas de governança e conseqüentemente da atuação dos conselheiros, como a exigência de qualificação aos membros, estabelecimento de menor interferência do agente na conduta das reuniões e escolha do

presidente pelos pares; haverá chances de uma atuação cada vez mais eficaz e coercitiva aos oportunismos do agente e do majoritário.

Quanto ao conselho do IPREVI, apesar de apresentar condições contratuais mais propícias a atuação dos minoritários, nota-se que o conselho parece não compreender sua importância, normalmente se mostrando consensual diante das proposições do agente, sendo elas oportunistas ou não.

Constata-se que apesar de maioria aritmética dos representantes dos servidores no CMP, a divisão de poder entre interesses do ente público e do servidor se demonstra desequilibrada no processo deliberativo com prevalência de interesses do ator majoritário.

Nota-se que as reuniões do CMP são conduzidas nitidamente pelo agente com destacada presença de assimetria informacional, apesar de estabelecido contratualmente que o presidente é quem deveria assumir este papel. A prevalência da diretoria além de permitir a possibilidade de ação oportunista do agente corrobora com os conflitos entre os principais, devido à ação do majoritário na composição da diretoria e no comitê de investimentos, onde se concentram os atores com mais presença de discurso nas reuniões.

Como sugestões o IPREVI poderia utilizar mecanismos de governança que motivem a participação dos conselheiros, como o pagamento de jetons por exemplo, assim como ocorre na SMAGP. Porém, combinada a investimentos em capacitação dos conselheiros, não necessariamente técnica, mas educativa no sentido de instiga-los a compreender a importância de discutir e deliberar sobre as políticas previdenciárias e consequentemente de seu papel. Assim, como realizar as reuniões na periodicidade determinada legalmente (mensal). Os intervalos superiores tendem a distanciar os conselheiros do andamento da gestão do RPPS.

Para ambos os conselhos, com base no estudo apresentado, sugere-se mudanças no ordenamento legal que possibilite maior independência e equidade entre os membros na atuação, para serem mais coercitivos com o gestor quando esse não cumprir seu papel de defender os interesses dos principais.

Conclui-se que o conselho precisa se fortalecer enquanto órgão deliberativo, compreendendo o seu papel na gestão previdenciária, assim como é preciso adaptar elementos de governança as práticas gerenciais dos RPPS e promover o incentivo à participação e a capacitação dos conselheiros.

Por fim, a emergência de conflitos é importante por que aponta os interesses envolvidos nas relações de atores e possibilita a tentativa de equilíbrio e/ou a defesa dos interesses daqueles que detêm a propriedade, seja ela em forma de bens ou direitos. Se o conselho se cala, acaba por ser conivente às ações em detrimento aos interesses dos representados. Mitigação de

conflitos, não consiste em não os evidenciar ou simplesmente silenciá-los, mas compreende paliar as divergências.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Rodolfo Machado; CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da (2008). **O regime próprio de previdência social no município: Estudo de casos em minas gerais**. Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Rio de Janeiro, set. 2008. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B1025.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2016.

ANDRADE, Adriana.; ROSSETTI, José. Paschoal. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ANDRADE, Lélis Pedro de. **Governança corporativa: estrutura dos conselhos de administração e sua relação com o valor de mercado e com o desempenho das empresas brasileiras de capital aberto**. 98f. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Lavras, 2008.

BARDIN. L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Editora Edições 70, 1977.

Belo Horizonte. **Lei nº 10.362, de 29 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre a Reestrutura o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Belo Horizonte -RPPS - e dá outras providências, Minas Gerais. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=gestaoprevidenciaria&tax=25427&lang=pt_BR&pg=9442&taxp=0&>. Acesso em: 10 de julho de 2016.

Belo Horizonte. **Resolução nº 001 de 17 de dezembro de 2012**. Aprova o Regimento Interno do Conselho de Administração do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Belo Horizonte, Minas Gerais. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=gestaoprevidenciaria&tax=40506&lang=pt_BR&pg=9442&taxp=0&>. Acesso em: 10 de jul. de 2016.

BERLE, A. A.; MEANS, G. C. **The modern corporation and private property**. New York: Macmillian, 1932.

BIANCHI, Márcia; NASCIMENTO, Auster Moreira. A controladoria como um mecanismo interno de governança corporativa e de redução dos conflitos de interesse entre principal e agente. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC**. 2005.

BOGONI, Nádia Mar; FERNANDES, Francisco Carlos. Gestão de risco nas atividades de investimento dos regimes próprios de previdência social (RPPS) dos municípios do estado do Rio Grande do Sul. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 17, n. 1, p. 117-148, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 10 de out. 2016.

BRASIL. **Ministério da Previdência Social/ Secretaria de Políticas de Previdência Social**. Portaria 402, de 10 de dezembro de 2008. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wpcontent/uploads/2014/12/PORTARIA-MPS-N%C2%BA-402-de-2008-Atualiz.29dez2014.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

CALAZANS, F. F.; DE SOUZA, M. V.; HIRANO, K. D.; CALDEIRA, R. M.; DA SILVA, M. D. L. P.; ROCHA, P. E. T.; CAETANO, M. A. R. A importância da unidade gestora nos regimes próprios de previdência social: análise da situação dos estados e do Distrito Federal. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 275-304, 2013.

CORREIA, Laise Ferraz; AMARAL, Hudson Fernandes; LOUVET, Pascal. Determinantes da eficiência de conselhos de administração de empresas negociadas na Bm&FBovespa. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 8, n. 21, p. 46-57, 2014.

EDWARDS, Meredith. Public sector governance – future issues for Australia. **Journal of Public Administration**, v.61, n.2, 2002.

FAMA, Eugene F. Agency problems and the theory of the firm. **Journal of Political Economy**, v. 88, n. 2, p. 288- 307, 1980.

FAMA, Eugene F.; JENSEN, Michael C. Separation of ownership and control. **Journal of Law and Economics**, v. 26, n. 2, p.301-325, 1983.

FÉLIX, Claudia Lima; RIBEIRO, Heliton José; TOSTES, Fernando P. Uma contribuição à análise de fatores que influenciam o equilíbrio do sistema previdenciário. **Pensar contábil**, v. 10, n. 39, 2008.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: **VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá**. 2003. p. 28-31.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. **Estudo da validade de generalização das práticas de governança corporativa ao ambiente dos fundos de pensão: uma análise segundo as teorias da agência e institucional**. 196f. Tese (Doutorado em administração) – EBAPE, Fundação Getúlio Vargas, 2004.

FREITAS, Gisele de. **Análise da institucionalização da unidade gestora do regime próprio de previdência social sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas**. 121f. Dissertação (Mestrado em administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa-MG, 2016.

GALVÃO, Diego Mentor Andrade. **Gestão do regime próprio de Previdência Social: uma investigação no município de Taperoá-PB**. 18f. Monografia. Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais e Aplicadas, Campina Grande/PB, 2012.

GOTAÇA, Daniel de Freitas; MONTEZANO, Roberto Marcos da Silva; LAMEIRA, Valdir de Jesus. Governança Corporativa e Custos de Agência nas Empresas com Influência Governamental. **Sistemas & Gestão**, v. 10, n. 3, p. 408-425, 2015.

HORA, Rejane Angélica de Andrade; OLIVEIRA, Oderlene Vieira de; FORTE, Sérgio Henrique Arruda Cavalcante. Governança Corporativa no Setor Público e Privado no Contexto Brasileiro: a Produção e a Evolução Acadêmica em Dez Anos de Contribuições. **XI Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**, 2014. Disponível em: <<http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos14/47120562.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

IBGC, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 4.ed. São Paulo, SP: IBGC, 2009.73 p. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/userfiles/Codigo_julho_2010_a4.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2016.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, North-Holland, v.3, n.4, p.305-360, Oct.1976.

JENSEN, Michael C. The modern industrial revolution, exit, and the failure of internal control systems. **Journal of Finance**, v. 48, n. 3, p. 831-880, 1993.

LIMA, Magna Maria dos Santos. **Gestão do regime próprio da previdência social: uma investigação sobre o acesso e a compreensão dos servidores frente às informações gerenciais dos municípios do Estado de Pernambuco**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade da Paraíba e Universidade do Rio Grande do Norte. Recife, 2006.

LIPTON, Martin., LORSCH, Jay W. A modest proposal for improved corporate governance. **Business Lawyer**, v. 48, n. 1, p. 59-77, 1992.

LOUZANO, João Paulo De Oliveira. **Práticas de accountability nas unidades gestoras do regime próprio de previdência dos servidores públicos em municípios de minas gerais**. 136f. Dissertação (Mestrado em Administração) – PPGADM, Universidade Federal de Viçosa. Viçosa/MG, 2016.

MAGALHÃES, Renata Silva Pugas. **Governança em organizações pública - Desafios para entender os fatores críticos de sucesso: o caso do Tribunal de Contas da União**.74f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola brasileira de administração pública e de empresas, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2011.

MARQUES, M, C, C. Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa ao Sector Público. 2007. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 2, p. 11-26, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v11n2/a02v11n2.pdf>>. Acesso em 19 mar. 2016.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. 2010. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v.2, n.1, pp. 109-134, jan. /mar. 2010. Disponível em:

<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5974/1/ARTIGO_GovernancaCorporativaAplicada.pdf>. Acesso em: 20 Mar. 2016.

OECD. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD principles of corporate governance**. 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>>. Acesso 17 mar. 2016.

ROZO, Jose Danúbio. **Relação entre mecanismos de governança corporativa e medidas de performance econômica das empresas brasileiras integrantes do índice Brasil da bolsa de valores de São Paulo**. 2003. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. **Governança Corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SLOMSKI, Valmor; DE MELLO, Gilmar Ribeiro; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. **Governança Corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

TIBERTO, Bruno Pires. P.; DWECK, Ruth Helena. Previdência Social brasileira: análise financeira da década de 2000 e discussão sobre propostas de reformas. Texto para Discussão n. 31. Rio de Janeiro, RJ: Cede – Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento, março 2011

TRINDADE, L. Z.; BIALOSKORSKI NETO, S. Uma análise da separação entre a propriedade e a gestão nas cooperativas de créditos brasileiras. **Revista de Contabilidade e Organizações**, São Paulo, v. 6, n. 16, p. 95-118, set. /dez. 2012.

Viçosa. **Decreto 4.279, de 26 de fevereiro de 2009**. Dispõe sobre o Regimento Interno do Conselho Municipal de previdência, Viçosa, Minas Gerais, 2009.

_____. **Lei Complementar municipal 1.511, de 19 de novembro de 2002**. Dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores do Município de Viçosa, Minas Gerais, cria a entidade de previdência e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.iprevivicosa.mg.gov.br/site/legislacao.html>>. Acesso em: fev.2015.

_____. **Lei 1.634, de 23 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Município de Viçosa, Minas Gerais, dá nova redação à Lei Complementar nº 1.511/2002 de 19 de novembro de 2002, acerca da organização, dos benefícios previdenciários, das regras de transição e do respectivo regime de custeio. Disponível em: <<http://www.iprevivicosa.mg.gov.br/site/legislacao.html>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

CONCLUSÃO GERAL

A dissertação teve como finalidade analisar a atuação dos conselhos de administração como mecanismos de mediação nas relações de conflitos entre os atores na estrutura de governança do RPPS. Para tanto foram desenvolvidos dois artigos. O primeiro com o objetivo de descrever a estrutura de funcionamento dos conselhos de administração dos RPPS municipais em Minas Gerais e analisá-los como possíveis órgãos mitigadores de conflitos de agência, e o segundo, de analisar a atuação dos conselhos perante os conflitos que emergem nestas instâncias nos RPPS municipais de Viçosa e Belo Horizonte.

A partir dos resultados, constata-se que os municípios mineiros que instituíram regime próprio de previdência a seus servidores propiciaram, através das determinações legais que os organizam, a predominância do majoritário nos conselhos de administração, o que permite o seu acesso privilegiado às informações pertinentes à gestão, o oportunismo na tomada de decisão perante as deliberações do conselho e abre espaço para expropriações (abuso de poder dos majoritários).

Entre os 136 RPPS municipais estudados dos 212 existentes em Minas Gerais, nenhum dos conselhos possui a combinação das categorias analisadas propensa a melhores práticas de governança, como a representação paritária, função deliberativa, minoritários escolhidos pelos pares, entre outras.

A estrutura legal poderia representar alternativas às práticas conflituosas entre interesses de majoritários e minoritários. Entretanto, a estrutura constatada abre possibilidade à ação oportunista dos majoritários, ao passo que muitos conselhos ainda garantem a maioria de membros representante do ente federativo, presidente nato ou escolhido livremente pelo ente federativo, falta de qualificação dos membros e participação do agente escolhido pelo majoritário com direito a voto; aspectos contrários às boas práticas de governança.

Pode se concluir que os conselhos não apresentam estrutura legal que os propiciem ser um órgão mitigador de conflitos. As possibilidades de emersão de conflitos estão presentes no relacionamento entre principal e agente e especialmente entre os principais, em consonância com o perfil da estrutura legal de funcionamento dos conselhos mineiros, analisados no primeiro artigo.

Conclui-se que o conselho de administração da SMAGP se apresenta mais atuante quando comparado ao conselho do IPREVI. É notória a maior interação e discussão das pautas das reuniões, com participação mais empenhada no controle dos atos da gerência. O conselho do IPREVI, apesar de estabelecer condições contratuais mais propícias à atuação dos

minoritários do que o CA, geralmente se mostra consensual diante das proposições do agente, estejam elas possibilitando o oportunismo ou não.

Deste modo, por mais que os conselhos estejam produzindo resultados próximos, no recorte feito, ao longo prazo a possibilidade de mudança é maior no conselho que atua. Caso a legislação se modifique proporcionando uma estrutura de governança mais adequada que a atual, proporcionará mecanismos para a atuação mais coercitiva com o gestor quando entenderem que o agente não está cumprindo com os interesses do principal.

Sugere-se ao IPREVI investir na capacitação dos conselheiros no sentido de instiga-los a compreender a importância de seu papel perante as deliberações e discussões sobre a política pública previdenciária. Assim como a aproximação dos conselheiros à gestão por meio de reuniões mensais, em acordo com seu Regimento e estatuto.

Portanto, partindo do questionamento inicial da dissertação que buscou responder se os conselhos de administração tem sido um mecanismo capaz de mitigar conflitos na estrutura de governança dos RPPS conclui-se que, de modo geral, a estrutura estabelecida aos conselhos mineiros ainda tem que passar por mudanças para propiciar boas práticas de governança e consequentemente a mitigação de conflitos. Perante uma estrutura legal favorável à governança, a atuação do conselho, no caso da SMAGP, tente a alinhar os interesses, visto que a instância é atuante. Já no IPREVI, a questão não é apenas legal, os conselheiros precisam conhecer a importância do papel que exercem para poderem ser mecanismos efetivos de governança, capazes de exercer o monitoramento e o controle da gestão, sem deixa-la à discricionariedade do agente.

Diante dos resultados e conclusões apresentados nesta dissertação e perante a importância do tema abordado, sugere-se ampliar esta pesquisa para outros RPPS, contemplando o panorama dos demais estados brasileiros, e a utilização de estudos de casos de outras unidades para fins de comparação dos achados e amplitude de abordagem do tema, que até então é escasso.

Além disso, sugere-se pesquisas mais amplas sobre as relações entre atores na estrutura de governança dos RPPS com ênfase no ente federativo, demonstrando de modo mais aprofundado o seu papel e as multifacetadas que este ator pode caracterizar nas relações de agência. Assim como se sugere estudos sobre a participação da sociedade civil nos conselhos, que até o momento é ausente; e sobre como ocorre o aprendizado organizacional com as manifestações de novos membros no conselho.

REFERÊNCIAS GERAIS

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. O Brasil Município por município. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 29 fev. 2016.

_____. **Ministério da Previdência Social**. Anuário Estatístico da Previdência Social 2008. Brasília, v. 17, p. 1-869, 2009a. Disponível em: <<http://www.mtps.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 29 fev. 2016.

_____. **Ministério da Previdência Social**. Boletim Estatístico da Previdência Social. Brasília, v. 14, n. 11, nov. 2009b. Disponível em: <<http://www.mtps.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 29 fev. 2016.

_____. **Ministério da Previdência Social**. Manual Pró-Gestão RPPS: Certificação Institucional. Brasília, dez. 2015. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/MANUAL-DO-PR%C3%93-GEST%C3%83O-RPPS-VERS%C3%83O-PARA-CONSULTA-P%C3%9ABLICA-2015-12-07.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2016.

CALAZANS, Fernando F. **A participação social na gestão dos regimes próprios de Previdência Social: o caso do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais-FUNPEMG**. Dissertação (mestrado), Escola de Governo, Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2010.

COUTINHO, Mateus. Justiça bloqueia contas de empresários por fraudes em fundos de previdência. **Estadão**, São Paulo, 27 mar. 2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/justica-bloqueia-contas-de-empresarios-por-fraudes-em-fundos-de-previdencia/>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

FÉLIX, Claudia Lima; RIBEIRO, Heliton José; TOSTES, Fernando P. **Uma contribuição à análise de fatores que influenciam o equilíbrio do sistema previdenciário**. Pensar Contábil, v. 10, n. 39, 2008.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: **VIII Congresso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública**, Panamá, p. 28-31, 2003.

IBGC, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 4.ed. São Paulo, SP: IBGC, 2009.73 p. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/userfiles/Codigo_julho_2010_a4.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2016.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Resumo de direito previdenciário**. RJ: Impetus, 2009

MAGRO, Maíra; CAMPOS, Eduardo. Fundos de pensão de servidores na mira do Ministério da Previdência. **Valor Econômico**, Brasília, 14 out. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/financas/3303108/fundos-de-pensao-de-servidores-na-mira-do-ministerio-da-previdencia>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

PRATT, Jown W., ZECKHAUSER, Richard J. Principals and agents: na overview. In:
PRATT, Jown W., ZECKHAUSER, Richard J. **Principals and agents: the structure of
business**. Boston: Harvard Business School Press, 1995, p.1-36.

APÊNDICE A: Lista das legislações utilizadas para a análise dos conselhos de administração dos RPPS de Minas Gerais

Leis utilizadas para a análise dos conselhos de administração dos RPPS de Minas Gerais	
Municípios Com Regime Próprio de Previdência Social	Legislações
Alagoa	Lei Complementar nº 741, de 06 de junho de 2006.
Além Paraíba	Decreto nº 3.800, de 10 de dezembro de 2008.
Araporã	Lei nº 556, de 05 de maio de 2005.
Araponga	Lei nº834, de 11 de maio de 2011.
Arceburgo	Lei Complementar nº 22, de 07 de junho de 2005.
Bambuí	Lei nº 1.948, de 05 de junho de 2006.
Bandeira	Lei nº332, de 06 de maio de 2008.
Belmiro Braga	Lei Municipal nº 357, de 27 de julho de 2009.
Belo Horizonte	Lei nº 10.362, de 29 de dezembro de 2011.
Betim	Lei nº 4.275, de 28 de dezembro de 2005.
Boa Esperança	Decreto nº 1.410, de 22 de julho de 2005.
Bom Despacho	Lei Complementar nº 34, de 20 de maio de 2014.
Bom Jesus da Penha	Lei Complementar nº 35, de 25 de abril de 2013.
Bom Sucesso	Lei Complementar nº 3.010, de 11 de outubro de 2006.
Cabeceira Grande	Lei nº 498, de 21 de junho de 2016.
Caiana	Lei nº 107, de 11 de dezembro de 2008.
Cambuí	Lei nº 2.109, de 28 de dezembro de 2009.
Campanário	Lei Complementar 173, de 26 de novembro de 2002.
Campanha	Lei nº 2.181, de 21 de junho de 2002.
Campos Altos	Lei nº 129, 21 de dezembro de 2004, alterada pela Lei Municipal nº 171 de 17 de outubro de 2005.
Candeias	Lei Complementar nº 89, de 15 de dezembro de 2014.
Caparaó	Lei nº 1.169, de 17 de agosto de 2009.
Capinópolis	Lei nº 948, de 31 de dezembro de 1991.
Carandaí	Lei nº 2.157, de 30 de dezembro de 2014.
Carangola	Lei nº 3.800, de 27 de fevereiro de 2008.
Carbonita	Lei Complementar nº 15, de 22 de dezembro de 2006.
Carlos Chagas	Lei Complementar nº 1.897, de 27 de dezembro de 2013.
Carmo do Paranaíba	Lei Municipal nº 1.835, de 12 de maio de 2006.
Chapada Gaúcha	Lei nº 272, de 04 de abril de 2002.
Coimbra	Lei Municipal nº760, de 21 de outubro de 2002.
Comendador Gomes	Lei Complementar nº 03, de 23 de dezembro de 2005.
Conceição do Pará	Lei Complementar nº 002, de 30 de dezembro de 2004.
Conceição das Alagoas	Lei Municipal nº1.659, de 06 de junho de 2005.
Congonhas	Lei nº 2.679, de 8 de janeiro de 2007.
Contagem	Lei Complementar nº 005, de 12 de julho de 2005.
Coronel Fabriciano	Lei 3.068, de 26 de dezembro de 2002.
Diamantina	Lei Complementar nº 0038, de 26 de maio de 2000.
Divino	Lei nº 1.528, de 18 de julho de 2002.
Divinópolis	Lei Complementar 009, de 3 de dezembro de 1992.
Dores do Indaiá	Lei nº 2.178, de 09 de dezembro de 2005.
Espera Feliz	Lei Municipal nº 750, de 21 de dezembro de 2006.
Extrema	Lei nº 3.404, de 22 de outubro de 2015.
Felixlândia	Lei nº 1.667, de 29 de outubro 2007.

Leis utilizadas para a análise dos conselhos de administração dos RPPS de Minas Gerais	
Municípios Com Regime Próprio de Previdência Social	Legislações
Fortaleza de Minas	Lei nº 802, de 11 de janeiro de 2006.
Governador Valadares	Lei nº 5.887, de 28 de julho de 2008.
Guanhães	Lei nº 1.999, de 24 de setembro de 2002.
Guimarânia	Lei nº 1.050, de 28 de outubro de 2009.
Guiricema	Lei Complementar nº 499, de 08 de janeiro de 2008.
Heliadora	Lei Complementar nº 05, de 09 de julho de 2001.
Ibirité	Lei nº 1.507, de 24 de julho de 1998.
Inhaúma	Lei nº 1.392, de 05 de maio 2011.
Ipiacaçu	Lei nº 0973, de 06 de dezembro de 2005.
Itabira	Lei n. 4.456, de 30 de agosto de 2011.
Itacarambi	Lei 1.352, de 28 de junho de 2005.
Itamonte	Lei n.º 1.664, de 25 de agosto de 2005.
Itapagipe	Lei Complementar nº 06, de 06 de novembro de 2002.
Itapeva	Lei nº 1.035, de 07 de janeiro de 2008, alterada pela Lei Municipal n.º 1213, de 30 de março de 2012.
Itaúna	Decreto nº 6.292, de 16 de maio de 2016.
Ituiutaba	Lei nº 2.845, de 13 de fevereiro de 1992.
Janaúba	Lei nº 1.629, de 07 de junho de 2005.
Januária	Lei nº 1.965, de 10 de julho de 2003.
João Pinheiro	Lei nº 1.238, de 09 de dezembro de 2005.
Lagoa Formosa	Lei Municipal nº 717, de 30 de dezembro de 2002.
Lambari	Lei Complementar nº 008, de 06 de maio de 2.006.
Lavras	Lei nº3.082, de 16 de dezembro de 2004.
Malacacheta	Lei Complementar nº 11, de 04 de junho de 2007.
Mariana	Lei Complementar nº 064, de 31 de dezembro de 2008.
Minduri	Lei nº 892, de 16 de abril de 2008, alterada pela Lei nº 950, de 28 de agosto de 2012
Miraf	Lei nº 1.450, de 10 de novembro de 2009.
Monte Alegre de Minas	Lei Complementar nº 166, de 10 de abril de 2012.
Monte Belo	Lei Complementar nº 022, de 07 de março de 2002.
Montes Claros	Lei Complementar nº 008, de 11 de abril de 2006.
Morada Nova de Minas	Lei nº 1.223, de 08 de dezembro de 2005.
Muriae	Lei nº 3.432, de 27 de março de 2007.
Muzambinho	Lei complementar nº 18, de 23 de junho de 2010.
Nanuque	Lei nº 1.713, 18 de junho de 2007.
Nova Ponte	Lei nº 1.545, de 20 de maio de 2.005.
Olaria	Lei Complementar nº 463, de 27 de dezembro de 2005.
Olímpio Noronha	Lei Complementar nº003, de 17 de agosto de 2007.
Oliveira	Lei Complementar nº 038, de 25 de maio de 2000.
Paineiras	Lei Municipal nº 714, de 01 de dezembro de 2009.
Pará de Minas	Lei Complementar nº 4.763, de 30 de novembro de 2007.
Paraguaçu	Lei nº1911, de 07 de abril de 2005.
Paraopeba	Lei nº 2.370, de 10 de março de 2006.
Passa Quatro	Lei Complementar nº 72, de 20 de novembro de 2015.
Passa Tempo	Lei nº 1.351, de 28 de março de 2002.

Leis utilizadas para a análise dos conselhos de administração dos RPPS de Minas Gerais	
Municípios Com Regime Próprio de Previdência Social	Legislações
Patos de Minas	Lei nº 4.817, de 13 de janeiro de 2000.
Patrocínio	Lei Complementar nº 34, de 10 de novembro de 2005.
Pedrinópolis	Lei nº 926, de 29 de junho de 2016.
Pequi	Lei Complementar nº 001, de 06 de outubro de 2005.
Perdigão	Lei nº 1.383, de 03 de julho de 2006.
Perdizes	Lei n.º 1.525, 19 de outubro de 2005.
Perdões	Lei Municipal nº 2.503, de 06 de junho de 2007.
Pintópolis	Lei nº 291, de 21 de outubro de 2010.
Piranga	Lei Complementar nº 006, 30 de novembro de 2007
Pirapora	Lei Municipal nº 1.770, de 12 de maio de 2005.
Pitangui	Lei nº 2.202, de 10 de setembro de 2013.
Pompéu	Lei Complementar nº 003, de 20 de novembro de 2014.
Pouso Alegre	Lei Municipal nº 4.643, 26 de dezembro de 2007.
Pratinha	Lei nº 686, de 25 de março de 2002.
Presidente Olegário	Lei n.º 1.999, de 25 de fevereiro de 2005.
Quartel Geral	Lei nº 958, de 30 de dezembro de 2004.
Rio Acima	Lei nº 1.163, de 26 de dezembro de 2002.
Rio Paranaíba	Lei nº 1.114, de 27 de outubro de 2005.
Rosário da Limeira	Lei Complementar nº 008, de 30 de setembro de 2009.
Sabará	Lei número 1.462, de 28 dezembro de 2006.
Sabinópolis	Lei nº 1.933, de 30 de novembro de 2011.
Santa Luzia	Lei 2.644 de 29 de março de 2006 e Lei Complementar nº 2.940/2008, de 30 de dezembro de 2008.
Santa Vitória	Lei Municipal nº 2.021, de 29 de junho de 2007.
São Francisco	Lei nº 2.249, de 24 de agosto de 2005.
São Francisco Do Glória	Lei Municipal nº 948, de 18 de novembro de 2008.
São João Del Rei	Lei nº 4.048, de 23 de junho de 2006.
São João do Manhuaçu	Lei nº 285, de 14 de junho de 2002.
São Sebastião do Paraíso	Lei Municipal nº 3.005, de 11 de abril de 2003.
Sarzedo	Lei nº 94, de 03 de novembro de 1999.
Senhora do Porto	Lei Complementar nº 684, de 20 de março de 2015.
Serra do Salitre	Lei n.º 559, de 27 de dezembro de 2005.
Sobralia	Lei Municipal nº 1.175, de 03 de julho de 2.008.
Teófilo Otoni	Lei nº 4.974, de 04 de outubro de 2001.
Tocantins	Lei Complementar nº 008, de 22 de março de 2002.
Três Corações	Lei nº 3.641, de 24 de janeiro de 2011.
Três Marias	Lei Municipal nº 2.078, de 20 de dezembro de 2008.
Três Pontas	Lei n.º 1.646, de 25 de novembro de 2008.
Ubá	Lei Complementar nº 065, de 06 de novembro de 2002.
Uberaba	Lei n.º 11.234, de 21 de setembro de 2011.
Uberlândia	Lei Complementar nº 065, de 06 de novembro de 2002.
Unai	Lei n.º 2.297, de 25 de maio de 2005.
Varginha	Lei nº 4.965, de 24 de novembro de 2008.
Varjão de Minas	Lei Municipal nº 471, de 11 de março de 2015 e Lei nº 237, de 18 de outubro de 2006.

Leis utilizadas para a análise dos conselhos de administração dos RPPS de Minas Gerais	
Municípios Com Regime Próprio de Previdência Social	Legislações
Várzea da Palma	Lei Municipal 1.710, de 22 de junho de 2004 e Lei 1.924, de 08 de abril de 2008.
Veredinha	Lei nº 189/ 2005, de 19 de dezembro de 2005.
Vespasiano	Lei nº 1.920, de 05 de julho de 2001.
Viçosa	Lei nº 1.634, de 23 de dezembro de 2004.
Virginópolis	Lei nº 1504, de 12 de julho de 2011.
Visconde De Rio Branco	Lei n.º 561, de 22 de junho de 2001.

Fonte: Elaborado pelo autor.

APÊNDICE B: Atendimento às características da estrutura legal propícia às boas práticas de governança corporativa

Características da estrutura legal propícia às boas práticas de governança

As características da estrutura legal propícia às boas práticas de governança compreendem: conselho com função deliberativa, presença de dois conselhos, representatividade paritária dos membros, minoritários eleitos pelos servidores, período de mandato de 2 anos, reuniões quinzenais ou mensais, provimento do presidente pelos pares, exigência de qualificação combinada à remuneração, relatório de prestação de contas das atividades do conselho e diretor sem direito a voto de qualidade.

Atendimento às características da estrutura legal propícia às boas práticas de governança corporativa			
Número de características atendidas	Quantidade de RPPS que contemplam as características		Municípios
	Percentual	Quantidade	
1	8,40%	11	Candeias, Carangola, Carlos Chagas, Malacacheta, Montes Claro, Pedrinópolis, Perdígão, Perdizes, Pompéu, Pratinha, Santa Vitória.
2	23,66%	31	Araponga, Bambuí, Belmiro Braga, Betim, Bom Despacho, Cabeceira Grande, Cambuí, Divino, Divinópolis, Espera Feliz, Ibirité, Itapagipe, Itaúna, Ituiutaba, Lambari, Lavras, Mariana, Monte Belo, Nanuque, Passa Tempo, Patos de Minas, Patrocínio, Perdões, Pintópolis, Pirapora, Pitangui, Pouso Alegre, Rosário da Limeira, São Sebastião do Paraíso, Ubá e Unaí.
3	30,53%	40	Além Paraíba, Araporã, Boa Esperança, Bom Jesus da Penha, Bom Sucesso, Caiana, Campanário, Campanha, Caparaó, Capinópolis, Carandaí, Chapada Gaúcha, Comendador Gomes Contagem, Coronel Fabriciano, Fortaleza de Minas, Governador Valadares, Guiricema, Inhaúma, Itamonte, Januária, Mirai, Monte Alegre de Minas, Nova Ponte, Olaria, Olímpio Noronha, Pará de Minas, Passa Quatro, Sabará, São Francisco, São Francisco do Glória, São João do Manhuaçu, Senhora do Porto, Teófilo Otoni, Tocantins, Três Marias, Três Pontas, Uberlândia, Varginha e Vespasiano.
4	25,95%	34	Alagoa, Arceburgo, Belo Horizonte, Campos Altos, Carbonita, Carmo do Paranaíba, Coimbra, Conceição do Pará, Conceição das Alagoas, Diamantina, Dolores do Indaiá, Guanhães, Heliodora, Ipiacu, Itacarambi, Itapeva, João Pinheiro, Lagoa Formosa, Morada Nova de Minas, Muriaé, Paineiras, Paraguaçu, Presidente Olegário, Rio Acima, Sabinópolis, São João Del Rei, Serra do Salitre, Sobralia, Três Corações, Uberaba, Várzea da Palma, Veredinha, Virginópolis e Visconde de Rio Branco.
5	8,40%	11	Felixlândia, Guimarães, Minduri, Muzambinho, Oliveira, Piranga, Quartel Geral, Rio Paranaíba, Santa Luzia, Sarzedo e Viçosa.
6	2,29%	3	Bandeira, Itabira, Janaúba.
7	0,76%	1	Congonhas.
8	-	-	-
9	-	-	-
10	-	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor.