

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 4.216, DE 2001

Altera o art. 20 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências, para incluir entre os seguros obrigatórios o seguro de garantia das obrigações das administradoras de consórcios.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Max Rosenmann

I - RELATÓRIO

O projeto de lei sob apreciação, apresentado no Senado Federal pelo Senador Arlindo Porto, objetiva alterar o art. 20 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, para inserir, entre os seguros obrigatórios enumerados por aquele dispositivo, o seguro de garantia do cumprimento das obrigações de administradora de consórcios.

Na justificção do projeto, o ilustre autor sustenta que, “ao contratar com o consorciado, a administradora de consórcios normalmente exige dele algum tipo de garantia para o caso de inadimplemento de suas obrigações, como, por exemplo, a contratação do “Seguro de Quebra de Garantia para Consórcios” e que, “contudo, comumente não oferece, em contrapartida, qualquer tipo de garantia quanto ao cumprimento de suas obrigações para o consorciado”. Assim, “quando a administradora de consórcios encontra-se em dificuldade financeira ou tem sua liquidação extrajudicial decretada pelo Banco Central do

Brasil, os consorciados sofrem enormes prejuízos, tendo em vista que seus créditos contra a administradora não têm qualquer privilégio, ao contrário do que ocorre, por exemplo, com os créditos trabalhistas e fiscais, que são os primeiros a serem honrados, quase sempre comprometendo significativamente ou até mesmo exaurindo os recursos da sociedade liquidanda, deixando muito pouco para a indenização dos consorciados”.

Despachado inicialmente à Comissão de Finanças e Tributação, a proposição deverá ser apreciada quanto à sua adequação orçamentária e financeira e quanto ao mérito. Aberto o prazo regimental de 5 (cinco) sessões para a apresentação de emendas, a partir de 25-04-2001, nenhuma emenda ao projeto foi apresentada nesta Comissão.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, art. 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1966, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”.

De acordo com o Regimento Interno, somente aquelas proposições que “importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública” estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Neste sentido dispõe também o art. 9º de Norma Interna, aprovada pela CFT em 29.05.96, *in verbis*:

“Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que

à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.”

Analisando o Projeto de Lei nº 4.216, de 2001, verificamos que se trata de norma referente a contratos privados, não trazendo, portanto, nenhuma implicação financeira ou orçamentária às finanças públicas federais.

Quanto ao mérito, cumpre observar inicialmente que o texto do projeto de lei é por demais sucinto, na medida em que apenas nomeia o seguro que institui, deixando de oferecer à apreciação da matéria elementos importantes do contrato de seguro, como o contratante, o valor máximo de cobertura e os beneficiários. Assim, a apreciação será feita sem o concurso dessas informações.

Para formar juízo adequado sobre a proposta contida no projeto de lei, convém analisar previamente a atividade de administração de consórcios: o negócio de administração de consórcio consiste em, mediante a cobrança de uma taxa de administração, a empresa efetuar: a constituição de grupos de pessoas interessadas na aquisição de determinado bem; a arrecadação de contribuições mensais; a coordenação de assembléia mensal para a escolha dos contemplados com o bem; a entrega e liquidação das cartas de crédito aos contemplados, para a aquisição do bem objeto do consórcio; e o exercício do controle financeiro e patrimonial do grupo. Conforme se verifica, a administradora de consórcio é depositária dos recursos dos consorciados durante um ciclo muito curto que se inicia no vencimento das contribuições dos consorciados e se encerra, logo após a realização da assembléia mensal, com a liquidação das cartas de crédito entregues aos consorciados contemplados. Não há, portanto, risco financeiro envolvido na atividade, uma vez que os recursos reverterem ao próprio grupo e as eventuais variações de preço do bem são assumidas por ele.

Assim, só haverá perda patrimonial do grupo se a administradora de consórcio, de maneira ilegal, desfaltar o montante de recursos financeiros do grupo, apropriando-se de parcela superior à sua remuneração contratual, para financiar suas atividades. Ora, se só há perda patrimonial para o grupo se a administradora agir de forma ilegal, que base de direito existe para se impor, mediante a lei, a contratação de um seguro que vai garantir a reposição da perda de patrimônio do consórcio e que, em última análise, será pago pelo

consorciado? Duas indagações exsurtem da proposta: a primeira refere-se à nulidade do contrato de seguro, prevista no art. nº 1.436 do Código Civil, quando o risco, de que se ocupa, se filiar a atos ilícitos do segurado, do beneficiado pelo seguro ou dos representantes ou prepostos, como, então, admiti-lo? A segunda reside no paradoxo da contratação de um seguro pelo qual o consorciado, tendo entregue seus recursos a um depositário, paga, para se precaver do prejuízo que este lhe causará por desviar os recursos. Que relação de responsabilidade rege essa situação? Assim, não vemos como apoiar a proposta, contida no projeto de lei, de criação de um seguro de garantia das responsabilidades das administradoras de consórcio.

Por outro lado, poder-se-ia cogitar da criação de um fundo de garantia dos créditos contra administradoras de consórcios, nos moldes do Fundo Garantidor de Crédito – FGC, que garante aos depositantes e poupadores recuperar parte de seus depósitos ou aplicações em instituição financeira, no caso de sua falência ou liquidação. Entretanto, não há um paralelismo entre a atividade financeira e a de administração de consórcios que sustente a adoção do modelo para o mercado de consórcios, porquanto:

- as administradoras de consórcios não se constituem, como as instituições financeiras, em devedoras dos consorciados, nem aplicam sob risco os recursos recebidos, são meras depositárias dos recursos;
- inexistente risco sistêmico na atividade de administração de consórcios: a quebra de uma administradora não repercute sobre o patrimônio das demais;
- as perdas patrimoniais de um grupo de consórcio circunscreve-se aos seus participantes, não se transmitem nem a outras empresas do setor nem aos demais setores da economia, como no caso de instituições financeiras;
- o patrimônio de cada um dos grupos de consórcio é segregado do patrimônio da administradora.

Portanto, a adoção de um sistema garantidor de créditos contra as administradoras de consórcio teria pelo menos dois efeitos nefastos: aumentar os custos para o consorciado e ensejar a prática de administração temerária, de vez que a cobertura do fundo garantidor relaxaria as cautelas do negócio e as rotinas de sua fiscalização.

Entendemos que a segurança dos consorciados deve provir da boa regulação e vigilância do Poder Público sobre o sistema, de forma a prevenir desvios de conduta que possam levar as empresas à situação limite de liquidação ou falência. O Banco Central do Brasil, a partir da edição da Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, que lhe transferiu a regulação e fiscalização dos consórcios, vem realizando um trabalho de aperfeiçoamento do sistema, de forma que não há necessidade de remédios extraordinários para a garantia dos recursos dos consorciados.

Diante do exposto, somos pela não implicação da matéria, em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 4.216, de 2001, e, no mérito, votamos pela sua rejeição.

Sala da Comissão, em de de 2002.

Deputado Max Rosenmann
Relator