

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROJETO DE LEI Nº 3.498, DE 2008

Dispõe sobre medidas de fortalecimento do Sistema Nacional de Seguros Privados, Previdência Complementar Aberta e Capitalização, e dá outras providências.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado VINICIUS CARVALHO

I - RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Defesa do Consumidor o Projeto de Lei nº 3.498, de 2008, que dispõe sobre medidas de fortalecimento do Sistema Nacional de Seguros Privados, Previdência Complementar Aberta e Capitalização.

Além desta Comissão, a proposição contempla em seu despacho a Comissão de Finanças e Tributação (Mérito e art. 54 do RICD) e a Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (ar. 54 do RICD).

No prazo regimental, foi apresentada a Emenda nº 1/2008-CDC pelo então Deputado Paulo Roberto Souza.

O assunto trazido pelo Projeto de Lei nº 3.498, de 2008 não é novo. Tivemos oportunidade de debatê-lo durante a reunião ocorrida em 9 de dezembro de 2015, por ocasião da análise do Requerimento nº 92, de 2015, de minha autoria, aprovado por unanimidade, que explanou (nossos grifos):

Por ocasião da análise, na condição de relator, do Projeto de Lei nº 3.498/08, que visa dispor “sobre medidas de fortalecimento do Sistema Nacional de Seguros Privados, Previdência Complementar Aberta e Capitalização, e dá outras providências”, tivemos a oportunidade de estudar o assunto em questão tendo como norte a proteção dos interesses dos consumidores brasileiros.

O referido projeto de lei autoriza a constituição de entidade privada destinada a prestar garantias suplementares para o

cumprimento de obrigações contratuais das entidades participantes assumidas perante os titulares de crédito, denominada Fundo de Proteção do Consumidor de Seguros Privados, Previdência Complementar Aberta e Capitalização – FPC.

Por sua vez, o FPC deverá constituir um fundo de investimento exclusivo para cada ramo de atividade (seguro de danos; seguros de pessoas e previdência complementar aberta; capitalização), os quais ainda poderão ser desmembrados pelo órgão regulador de seguros.

Mais adiante, o Projeto de Lei nº 3.498/08 determina que o custeio das garantias suplementares deverá ser feito, entre outros, com recursos provenientes de aportes ordinários obrigatórios das entidades participantes, que poderão, inclusive, ser chamadas a adiantar até doze aportes mensais e também a realizar aportes extraordinários. Os valores dos aportes realizados pelas entidades participantes poderão ter sua definição estabelecida por critérios quantitativos e qualitativos, inclusive com base no risco das empresas.

Verificamos, no entanto, que embora saudáveis, as medidas trazidas pelo projeto não são suficientes para garantir a integralidade dos recursos aplicados pelos consumidores nas operações nele descritas. Há que se observar, por exemplo, que planos de previdência complementar são reservas acumuladas no longo prazo, não raramente por décadas, com vistas ao oferecimento de uma renda complementar quando da aposentaria de seus participantes.

Por isso, nosso entendimento é de que se tratam de recursos que merecem toda a proteção contra eventuais insolvências das companhias que oferecem esse tipo de produto e o Projeto de Lei nº 3.498/08 não é suficientemente eficiente nesse quesito ao assegurar que apenas parte desses recursos sejam restituídos àqueles que contribuíram por longos períodos.

Diante disso, nosso posicionamento consistiria na apresentação de um texto substitutivo que busque esse objetivo: conferir a máxima proteção aos consumidores brasileiros.

Nosso entendimento é de que a melhor forma de obter tal proteção se daria mediante a instituição da afetação dos ativos garantidores das reservas técnicas, provisões e fundos a um destino único e específico, o de buscar dar cumprimento às obrigações assumidas perante os segurados, participantes, beneficiários, assistidos e detentores de títulos de capitalização. Nesse sentido, nos parece que a afetação do

patrimônio das sociedades seguradoras trará muito mais garantias ao consumidor do que a criação do Fundo de Proteção ao Consumidor como proposto na proposição original. Este é o cerne da proposição que recomendamos.

Verificamos, no entanto, uma preliminar de caráter formal. Assiste razão a esta Comissão de Defesa do Consumidor quando aprovou, durante a reunião realizada no último dia 04 de novembro, apontamento quanto a necessidade de reenquadramento do Projeto de Lei ordinário como projeto de lei complementar.

Bem assinalou esta Comissão:

“O referido projeto de lei dispõe sobre medidas de fortalecimento do sistema nacional de seguros privados, previdência complementar aberta e capitalização e dá outras providências.

Ocorre que a Carta Magna, expressamente determina que matérias referentes ao Sistema Financeiro Nacional e ao regime de previdência complementar sejam reguladas por lei complementar, conforme disposto nos artigos 192 e 202, *in verbis*:

“Art. 192 o sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

(...) Art. 202 O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.”

Tanto é assim, que o Decreto-Lei nº 73/66, que “dispõe sobre o sistema nacional de seguros privados e regula operações de seguro e resseguros” foi recepcionado em nosso ordenamento jurídico com status de lei complementar. Da mesma forma, o regime de previdência complementar é regulado em nosso ordenamento jurídico pela Lei Complementar nº 109/2001.

Vê-se, assim, que o Projeto de Lei ordinária nº 3.498/08, sofre vício de forma, pois qualquer assunto que afete o equilíbrio financeiro e atuarial das empresas do setor de seguros somente pode ser objeto de lei complementar, conforme prévia e taxativamente previsto na Constituição Federal e “quando

desrespeitado o âmbito de incidência material, há uma invasão de competência legislativa”.

Nosso entendimento é de que propor matéria de lei complementar via projeto de lei ordinária cria-se um vício formal que frustraria o esforço legislativo diante da fragilidade da norma decorrente da aprovação do projeto que poderia facilmente ser questionada prejudicando os consumidores uma vez que os projetos de lei complementar dependem de maioria absoluta (art. 183 do RICD) e de dois turnos de votação (art. 148 do RICD) enquanto que os projetos de lei ordinários necessitam apenas de maioria simples e turno único.

O professor Gabriel Ivo, em seu trabalho a relação entre a lei complementar e a lei ordinária, explica que “a lei ordinária que invadir campo temático da lei complementar é inconstitucional. Inconstitucional formalmente, pois não poderia veicular aquela matéria. O vício formal não só decorre de vício no processo legislativo, mas também da matéria prevista na Constituição para cada instrumento introdutor de normas”.

Pelas razões expostas, requeremos a Vossa Excelência que determine que o Projeto de Lei nº 3.498/08 seja reenquadrado como projeto de lei complementar para a correta análise por esta Comissão. ”

Sobre o requerimento, por meio do Of. P nº 244/2015, a Presidência desta Casa proferiu o seguinte despacho:

“Comunicamos a Vossa Excelência não ser possível atender a solicitação contida no Of. P. nº 244/2015/CDC, tendo em vista que, sendo o Projeto de Lei nº 3.498/2008 de autoria do Poder Executivo, não cabe a esta Presidência alterar os termos da sua iniciativa, mesmo que para sanar eventual vício de forma nele existente”.

Com tal decisão, nosso entendimento é de que a modificação exigida no projeto deve ser promovida por esta Comissão uma vez não se tratar de prerrogativa da Presidência desta Casa, conforme destacado.

Feitas estas considerações, requeremos a apresentação, por esta Comissão de Defesa do Consumidor, do Projeto de Lei Complementar nos termos que se segue.

Por natural consequência à eventual aprovação do presente requerimento, há que se declarar a prejudicialidade, nos termos do art. 164, inciso II, do Regimento Interno, do Projeto de Lei nº 3.498, de 2008.

Por ocasião da decisão desta Comissão, foi apresentado o Projeto de Lei Complementar nº 220, de 2016 e, por consequência, a declaração de prejudicialidade do PL 3.498, de 2008.

Quanto ao pedido de declaração de prejudicialidade aprovado pela Comissão, objeto do Ofício nº 3/2016-CDC a Presidência desta Casa assim se pronunciou:

Com fundamento no art. 17, II, “d”, e VI, “p”, combinados com os arts. 163 e 164, todos do RICD, determino a devolução da matéria referida em epígrafe à Comissão de Defesa do Consumidor, porque a aprovação de requerimento que propõe a apresentação de projeto de lei complementar, por comissão e em substituição a projeto de lei submetido à apreciação do colegiado, não constitui causa de prejudicialidade da matéria original. Registro, ainda, que compete apenas à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a análise quanto ao aspecto constitucional dos projetos de lei sujeitos à apreciação da Câmara (artigo 32, IV, “a”, do RICD), não podendo uma comissão manifestar-se sobre o que não for de sua atribuição específica (artigo 55 do RICD). Por fim, anoto que a aprovação de requerimento nesse sentido não desincumbe a comissão de se manifestar sobre o projeto de lei por meio de parecer, na forma preconizada pelos arts. 56, caput e § 1º, **57, IV**, e 126 a 130 do RICD. **(nosso grifo)**

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Vem novamente ao debate desta Comissão de Defesa do Consumidor o presente projeto de lei, que dispõe sobre medidas de fortalecimento do Sistema Nacional de Seguros Privados, Previdência Complementar Aberta e Capitalização.

Conforme explicitado no relatório, esta Comissão de Defesa do Consumidor aprovou o Requerimento nº 92, de 2015, de minha autoria que propôs a regulação do tema via o adequado instituto da Lei Complementar, em vez de lei ordinária como proposto originalmente.

Não fosse a mudança, a proteção aos consumidores que esta Comissão pretende estabelecer estaria altamente fragilizada juridicamente, vez o estabelecido no art. 202 da CF, bem assim o art. 192, além do fato de que o

atual diploma legal que rege tais questões, qual seja o Decreto-Lei nº 73/66, que “dispõe sobre o sistema nacional de seguros privados e regula operações de seguro e resseguros” foi recepcionado em nosso ordenamento jurídico com status de lei complementar.

Por ocasião desta aprovação, foi proposto por esta Comissão de Defesa do Consumidor o Projeto de Lei Complementar nº 220, de 2016, que dispõe sobre a proteção, por meio do instituto do patrimônio de afetação, dos direitos dos segurados, participantes, beneficiários, assistidos e detentores de títulos de capitalização, decorrentes de planos operados por sociedades seguradoras, entidades abertas de previdência complementar e por sociedades de capitalização e dá outras providências.

A proposição em questão encontra-se sob a análise da Comissão de Finanças e Tributação.

O projeto proposto por este Colegiado amplia sobremaneira a proteção dos consumidores por meio do patrimônio de afetação, conforme explanado em sua justificação.

Considerando os aspectos já mencionados e aqueles presentes no Projeto de Lei Complementar nº 220, de 2016, em fase mais adiantada de tramitação, resta prejudicada a discussão do projeto em função de decisão anteriormente proferida por este Colegiado.

Diante do exposto, somos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 3.498, de 2008 e, por consequência, da Emenda nº 1/2008-CDC, registrando que tal providência nenhum prejuízo trará ao objetivo proposto na proposição, vez que o mesmo encontra-se contemplado no PLP nº 220, de 2016, oferecido por este Colegiado em decorrência de análise anterior e que se encontra em fase mais adiantada de tramitação.

Sala da Comissão, em de junho de 2016.

Deputado Vinicius Carvalho
Relator