

PROJETO DE LEI N.º 5.193-A, DE 2016
(Do Sr. Aureo)

Acrescenta o § 2º ao art. 1º da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que define os crimes contra o sistema financeiro nacional, para que sejam aplicáveis às instituições previdenciárias; tendo parecer da Comissão de Seguridade Social e Família, pela aprovação deste e dos de nºs 10136/18 e 2862/19, apensados, com substitutivo (relatora: DEP. DRA. SORAYA MANATO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54, RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.193, de 2016, de autoria do Deputado Aureo, busca alterar o art. 1º da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que define os crimes contra o sistema financeiro, para determinar que os delitos previstos nesse diploma se aplicam aos gestores das instituições previdenciárias.

Segundo a justificação que acompanha o mencionado projeto, a intenção do seu autor é coibir a prática de atos fraudulentos em detrimentos dos chamados fundos de pensão, que nos últimos anos geraram um prejuízo da ordem de 58 bilhões de reais para os participantes e assistidos pelos planos de previdência complementar de Entidades Fechadas. Ainda de acordo com o Deputado Aureo, as penas previstas na Lei nº 7.492, de 1986, seriam mais rigorosas do que aquelas previstas nos tipos penais de fraude e de apropriação indébita, constantes do Código Penal.

Tramita conjuntamente com a matéria o Projeto de Lei nº 10.136, de 2018, de autoria do Deputado Onyx Lorenzoni, que pretende alterar a mesma lei dos crimes contra o sistema financeiro, para equiparar à condição de instituição financeira, para os fins daquela lei, as entidades fechadas ou abertas de previdência complementar e as “entidades que ofereçam serviços de representação, assessoria, consultoria e similares a trabalhadores, aposentados e pensionistas mediante cobrança de contribuições a qualquer título”.

Além disso, a proposição apensada tipifica determinados delitos; agrava penas cominadas para alguns já previstos na Lei nº 7.492, de 1986; estabelece o bloqueio de bens e valores nas situações que especifica; prevê a responsabilização pessoal e patrimonial de gestores ou agentes envolvidos em práticas criminosas; e inclui a Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Previc, entre as autoridades que, no exercício de suas atribuições legais, ao constatar prática de crime previsto naquela lei, deverá levar os fatos ao conhecimento do Ministério Público Federal, para a adoção das medidas cabíveis.

Mais recentemente, foi apensado também o Projeto de Lei nº 2.862, de 2019, da Deputada Carla Zambelli, que possui o objetivo de alterar o Código Penal, “para tipificar o crime de sonegação ou omissão de informações previdenciárias do regime próprio”. Com esse objetivo a proposição inclui o art. 313-C naquele diploma criminal criando o tipo de “Sonegar ou omitir dados ou informações contábeis, atuariais, financeiras, ou de investimentos relativas à entidade fechada de previdência complementar”.

A matéria, sujeita à deliberação do Plenário desta Casa, foi distribuição para emissão de parecer pelas Comissões de Seguridade Social e Família (CSSF) e de Finanças e Tributação (CFT), para se manifestarem quanto ao seu mérito, e para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para o exame de sua constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e também de mérito.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

O Projeto de Lei nº 5.193, de 2016, tramita desde maio de 2016, tendo sido relatado pelo Deputado Carlos Manato, no âmbito desta CSSF, naquele mesmo ano. O parecer do referido parlamentar, que era pela aprovação da citada proposição, contudo, não chegou a ser apreciado por este Colegiado.

Iniciada esta 56ª Legislatura, tive a honra e a felicidade de ser designada para relatar essa mesma matéria, que é de extrema importância para o Brasil.

Concordando com o parecer de lavra do Deputado Manato, procuro aqui preservar o conteúdo do voto por ele proferido, tendo, no entanto, de examinar, também, os Projetos de Lei nº 10.136, de 2018, e nº 2.862, de 2019, que passaram a tramitar conjuntamente com o principal.

Convém lembrar que, na forma do disposto no inciso XVII do art. 32 do Regimento Interno desta Casa, cabe a esta Comissão Permanente a análise de matéria do ponto de vista previdenciário, e não propriamente criminal, já que essa última perspectiva orientará a oportuna apreciação a cargo da CCJC, a quem compete examinar o mérito dos projetos pela ótica do Direito Penal.

Feitas essas observações iniciais, passamos à análise da matéria com foco na conveniência e oportunidade da proposição para a seara da previdência complementar.

Nossa avaliação é que os projetos de lei referidos se mostram meritórios, ao procurarem inibir condutas fraudulentas e delituosas na gestão de plano de previdência privada, por meio da responsabilização dos administradores de recursos envolvidos e do enquadramento dessas ações danosas nos tipos penais previstos na Lei que define os crimes contra o sistema financeiro nacional. Isso certamente ajudará coibir essas práticas, como também ajudará na recuperação dos recursos desviados.

As bilionárias fraudes cometidas contra os fundos de pensão, sobretudo contra aqueles que administram planos de previdência complementar dos trabalhadores das empresas estatais brasileiras, vieram ao conhecimento da sociedade brasileira no início da presente década, sendo emblemáticos os casos envolvendo o Postalís, a Petros, a Previ e o Funcef.

Vários casos vieram à tona, revelando uma rede de corrupção por trás daqueles fundos que deveriam garantir uma aposentadoria digna aos participantes dos planos por eles administrados. Diante de tantas fraudes, o prejuízo acabou por atingir os trabalhadores e aposentados que passaram uma vida inteira contribuindo para a previdência complementar e, conforme noticiado na imprensa, terão que cobrir um rombo da monta de R\$ 58 bilhões.

Ressalte-se que a modificação proposta pelos projetos de, visa combater a possibilidade de gestores dessas entidades cometerem fraudes para se beneficiarem do dinheiro dos trabalhadores e aposentados, pois estarão submetidos a penas mais rigorosas.

Aqui importa destacar que crimes contra o sistema financeiro nacional tipificam atos de gestão fraudulenta que se encaixam muito bem nas condutas que levaram a prejuízos bilionários nos fundos de pensão. Não é por menos, que o Poder Judiciário possui entendimento já pacificado de que os gestores de entidades fechadas de previdência complementar podem ser autores de crimes previstos naquele diploma, a exemplo do RHC 85094/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes¹, de maneira que os projetos de lei em exame apenas tornam expresso no texto legal aquilo que já era uma realidade na aplicação da lei penal.

Importante sublinhar que o Projeto de Lei nº 5.193, de 2016, de forma acertada não pretendeu aplicar a Lei 7.492, de 16 de junho de 1986 às entidades fechadas de previdência complementar, por meio de uma equiparação das mesmas às instituições financeiras.

Cumprir destacar que as entidades fechadas de previdência complementar não se enquadram no conceito de instituições financeiras e a eventual tentativa de equiparação, certamente, poderia propiciar, além de reflexos negativos para o seguimento, inclusive na esfera regulatória e tributária, também, questionamentos judiciais acerca da sua legalidade/constitucionalidade.

Vale lembrar que, no passado, já houve uma tentativa de equiparar as EFPC às instituições financeiras, materializada no art. 29, da Lei 8.177/91, cuja inconstitucionalidade formal e material foi devidamente suscitada pelo então Procurador Geral de República, por meio de uma Ação Direta de

¹ Crime contra o Sistema Financeiro: Fundo de Pensão e Competência

A Turma negou provimento a recurso ordinário em habeas corpus no qual se pretendia a nulidade do processo, sob a alegação de incompetência absoluta da Justiça Federal para julgar o recorrente por crime contra o sistema financeiro nacional praticado no exercício de atividades de entidade fechada de previdência privada. Sustentava-se, na espécie, que pelo fato de a vítima ser um fundo de pensão multipatrocinado, não haveria qualquer lesão a bens, serviços ou interesses da União, uma vez que esse seria pessoa jurídica de direito privado de fins previdenciários, assistenciais e não lucrativos, pertencente ao sistema previdenciário e não ao financeiro. Entendeu-se que não haveria razão de índole legal ou constitucional para afastar a competência da Justiça Federal para o delito financeiro praticado no âmbito de instituição previdenciária. Ademais, o fundo de pensão seria uma instituição financeira por equiparação, nos moldes do disposto na Lei 7.492/86. Asseverou-se, também, que a EC 40/2003, que dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar, em nada repercutira na citada Lei, sendo que o envio das entidades fechadas de previdência para o capítulo constitucional reservado à seguridade social não teve por consequência a exclusão de tais instituições do sistema financeiro nacional. Precedentes citados: RE 198488/SP (DJU de 11.12.98); HC 83729/SC (DJU de 23.4.2004). RHC 85094/SP, rel. Min. Gilmar Mendes, 15.2.2005. (RHC-85094)

Inconstitucionalidade (ADI 504), onde foi deferida a medida cautelar suspendendo a eficácia e os efeitos daquela norma. Importante salientar que ao julgar aquela Ação Direta de Inconstitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal a considerou prejudicada, por perda de seu objeto, diante da edição da Lei Complementar nº 109/01 que, de acordo com aquela Suprema Corte, “revogou a norma atacada na parte referente a norma impugnada.”

Assim, o Projeto de Lei nº 5.193, de 2016 teve o cuidado de explicitar que a aplicação da Lei 7.492, de 16 de junho de 1986 às entidades fechadas de previdência complementar não deve se efetivar por meio de uma inserção no parágrafo único do artigo 1º daquele diploma legal que trata das pessoas jurídicas equiparadas, mas sim, através da criação de um novo parágrafo (§ 2º).

Registre-se que idêntico tratamento é observado no PLS 212/2016, recentemente aprovado pelo Senado Federal e que tramitará nesta Câmara dos Deputados.

Ademais, a parte do Projeto de Lei nº 10.136, de 2018, que estabelece o bloqueio de bens e valores dos agentes que são investigados e condenados pela prática de crimes contra fundos de pensão, bem como sua responsabilização pessoal e patrimonial pelos danos e prejuízos causados, são medidas que certamente contribuirão para a recuperações de ativos e valores dilapidados do patrimônio das entidades fechadas de previdência complementar.

Notamos, contudo, não fazer sentido, do ponto de vista previdenciário, a inclusão na lei de crimes contra o sistema financeiro de “entidades que ofereçam serviços de representação, assessoria, consultoria e similares a trabalhadores, aposentados e pensionistas mediante cobrança de contribuições a qualquer título”. Parece-nos que essas entidades prestam serviços, não sendo responsáveis pela administração de recursos de pessoas que contratam seus serviços, de tal maneira que somos pela rejeição do conteúdo do inciso IV a ser incluído no § 1º do art. 1º daquela lei, como o faz o art. 1º do Projeto de Lei nº 10.136, de 2018, bem como do art. 4º-B que o art. 2º busca incluir naquele diploma.

Ainda sobre a nova tipificação que o Projeto de Lei nº 10.136, de 2018, pretender conferir aos crimes de gestão fraudulenta e gestão temerária de instituição financeira, notamos que é matéria que escapa ao campo temático reservado a este colegiado, de forma que a CFT e a CCJC emitirão o devido juízo de mérito sobre esse ponto.

Em relação à inclusão da Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Previc no rol de órgão que, no exercício de suas atribuições legais, ao constatar prática de crime previsto naquela lei, deverá levar os fatos ao conhecimento do Ministério Público Federal, para a adoção das medidas cabíveis, percebemos a ausência da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, a quem compete supervisionar as entidades abertas de previdência complementar, nos termos do art. 74 da Lei Complementar nº 109, de 2001.

Por fim, observamos que o Projeto de Lei nº 2.862, de 2019, cuida, na verdade, de regime complementar de previdência, mais especificamente de entidades fechadas, muito embora empregue o termo “regime próprio” na sua ementa e no título que dá à parte do Código Penal em que seria inserido o art. 313-C.

A esta Comissão cabe esclarecer que regime próprios são aqueles sistemas públicos de previdência a que se filiam servidores públicos titulares de cargo de provimento efetivo (art. 40 da Constituição).

As entidades fechadas, por sua vez, são instituições organizadas “sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos”, que fazem a gestão de planos de previdência complementar, de natureza privada, para trabalhadores. Esses trabalhadores podem ser “empregados de uma empresa ou grupo de empresas e aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entes denominados patrocinadores”; ou, ainda, a “associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominadas instituidores”.

Apesar dessa pequena imprecisão, verificamos que se trata de iniciativa igualmente meritória, ao procurar proteger a transparência e a probidade nas execuções de ações relativas a dados e informações de regimes previdenciários.

Por essa razão, recomendamos a aprovação desse último projeto, juntamente com os demais projetos, na forma de um substitutivo que foca na questão da previdência complementar.

Assim, de maneira a conciliar o conteúdo dos PLs nº 5.193, de 2016, e nº 10.136, de 2018, e preservar a temática desse bloco, propomos no substitutivo anexo a harmonização dos referidos textos, eliminando redundâncias do ponto de vista previdenciário e a parte do segundo projeto que equipara à instituição financeira as “entidades que ofereçam serviços de representação, assessoria, consultoria e similares a trabalhadores, aposentados e pensionistas mediante cobrança de contribuições a qualquer título”, bem como as tipificações dos crimes de gestão fraudulenta e gestão temerária, como já explicado.

Ante o exposto, somos pela aprovação dos Projetos de Lei nº 5.193, de 2016, nº 10.136, de 2018, e nº 2.862, de 2019, na forma do Substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em 13 de agosto de 2019.

Deputada DRA. SORAYA MANATO

Relatora

**SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nº 5.193, DE 2016; Nº
10.136, DE 2018, E Nº 2.862, DE 2019**

Altera a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, para determinar a aplicação do disposto na referida Lei, exclusivamente para fins de responsabilização penal, as entidades fechadas e abertas de previdência complementar; para prever que os agentes dos crimes de gestão fraudulenta ou temerária de instituição financeira sujeitar-se-ão ao bloqueio preventivo de bens e valores, de forma a assegurar o ressarcimento das vítimas, respondendo

pelas práticas criminosas com seu patrimônio pessoal; e para incluir a Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Previc e a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP entre os órgãos que deverão informar ao Ministério Público Federal possível ocorrência de crimes contra o sistema financeiro nacional.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 7.492, de 16 de junho 1986, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º

§ 2º. Os crimes e penalidades previstos nesta Lei aplicam-se aos gestores das entidades abertas e fechadas de previdência complementar.”

(NR)

“Art. 4º-A. A incursão nas condutas previstas pelo art. 4º desta Lei sujeitará os gestores e agentes ao bloqueio preventivo de bens e valores, de forma a assegurar o ressarcimento das vítimas.

Parágrafo único: Os gestores ou agentes envolvidos nas práticas criminosas responderão com o patrimônio pessoal na recomposição do dano causado às vítimas. ”

“Art. 28. Quando, no exercício de suas atribuições legais, o Banco Central do Brasil, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Previc, a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP ou a Comissão de Valores Mobiliários – CVM verificarem indício da ocorrência de crime previsto nesta Lei, disso deverá informar ao Ministério Público Federal, enviando-lhe os documentos necessários à comprovação do fato, para a adoção das medidas cabíveis.

.....” (NR).

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 13 de agosto de 2019.

Deputada DRA. SORAYA MANATO

Relatora

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Seguridade Social e Família, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.193/2016, e dos PLs 10.136/2018 e 2.862/2019, apensados, com substitutivo, nos termos do Parecer da Relatora, Deputada Dra. Soraya Manato.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Antonio Brito - Presidente, Alexandre Serfiotis, Marx Beltrão e Misael Varella - Vice-Presidentes, Adriana Ventura, Alexandre Padilha, André Janones, Assis Carvalho, Benedita da Silva, Carmen Zanotto, Célio Silveira, Darcísio Perondi, Dr. Frederico, Dr. Jaziel, Dr. Luiz Antonio Teixeira Jr., Dr. Luiz Ovando, Dr. Zacharias Calil, Dra. Soraya Manato, Eduardo Barbosa, Eduardo Braide, Eduardo Costa, Enéias Reis, Flordelis, Geovania de Sá, Jorge Solla, Juscelino Filho, Liziane Bayer, Luciano Ducci, Marco Bertaiolli, Marina Santos, Miguel Lombardi, Milton Vieira, Ossesio Silva, Pastor Sargento Isidório, Pedro Westphalen, Pinheirinho, Roberto de Lucena, Rodrigo Coelho, Rosangela Gomes, Silvia Cristina, Alcides Rodrigues, Diego Garcia, Heitor Schuch, João Roma, Júnior Ferrari, Luiz Lima, Marcio Alvino, Norma Ayub, Pr. Marco Feliciano, Professor Alcides, Rejane Dias e Sergio Vidigal.

Sala da Comissão, em 9 de outubro de 2019.

Deputado ANTONIO BRITO
Presidente

SUBSTITUTIVO ADOTADO AO PROJETO DE LEI nº 5.193, de 2016

(Apensados PLs Nºs 10.136, DE 2018, E Nº 2.862, DE 2019)

Altera a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, para determinar a aplicação do disposto na referida Lei, exclusivamente para fins de responsabilização penal, as entidades fechadas e abertas de previdência complementar; para prever que os agentes dos crimes de gestão fraudulenta ou temerária de instituição financeira sujeitar-se-ão ao bloqueio preventivo de bens e valores, de forma a assegurar o ressarcimento das vítimas, respondendo pelas práticas criminosas com seu patrimônio pessoal; e para incluir a Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Previc e a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP entre os órgãos que deverão informar ao Ministério Público Federal possível ocorrência de crimes contra o sistema financeiro nacional.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 7.492, de 16 de junho 1986, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º

§ 2º. Os crimes e penalidades previstos nesta Lei aplicam-se aos gestores das entidades abertas e fechadas de previdência complementar.”

(NR)

“Art. 4º-A. A incursão nas condutas previstas pelo art. 4º desta Lei sujeitará os gestores e agentes ao bloqueio preventivo de bens e valores, de forma a assegurar o ressarcimento das vítimas.

Parágrafo único: Os gestores ou agentes envolvidos nas práticas criminosas responderão com o patrimônio pessoal na recomposição do dano causado às vítimas. ”

“Art. 28. Quando, no exercício de suas atribuições legais, o Banco Central do Brasil, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Previc, a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP ou a Comissão de Valores Mobiliários – CVM verificarem indício da ocorrência de crime previsto nesta Lei, disso deverá informar ao Ministério Público Federal, enviando-lhe os documentos necessários à comprovação do fato, para a adoção das medidas cabíveis.

.....” (NR).

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 9 de outubro de 2019.

Deputado Antônio Brito
Presidente