

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 6.723, de 2013.

(Apensados: PL n.º PL 8273/2014, PL 1208/2015 (2)
, PL 1743/2015, PL 6333/2016)

Altera a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, para estabelecer a possibilidade de se oferecer os recursos de previdência privada como garantia de operações de crédito e dá outras providências.

Autor: Dep. Onofre Santo Agostini - PSD/SC

Relator: Dep. Walter Alves - MDB-RN

VOTO EM SEPARADO

(da Sra. Alê Silva)

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 6.723, de 2013, de autoria do Deputado Onofre Santo Agostini, tem como objeto promover alterações na Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, com vistas alterar as regras sobre o uso de saldos de previdência complementar aberta como garantia a operações de crédito.

Em primeiro lugar, a proposição busca ampliar a gama de operações de crédito que poderão ter como garantia recursos de previdência privada. Objetivamente, o que se pretende é permitir que, além das operações de financiamento imobiliário, esses saldos também possam ser oferecidos para garantia das demais operações de crédito.

Em segundo lugar, o PL busca adaptar a regra ora vigente para os casos nos quais a titularidade das cotas é detida, direta ou indiretamente, por entidades de previdência complementar ou sociedades seguradoras, situação, aliás, que a Lei nº 11.196, de 2005, já objetivava resolver. Segundo se propõe, o que será dado em garantia é o direito de crédito “dos participantes e segurados referente ao valor líquido de sua respectiva provisão matemática de benefícios a conceder”.

A proposição ainda prevê que as possibilidades de oferecimento das novas garantias não ficam condicionadas à existência de vinculação entre a instituição financeira, onde os créditos garantidos foram tomados, e a operadora do plano ou do seguro.

Por despacho da Mesa da Câmara dos Deputados, o Projeto foi distribuído à Comissão de Finanças e Tributação - CFT (mérito e art. 54 do RICD) e

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alê Silva



à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC (art. 54 do RICD), para apreciação conclusiva destas e em regime de tramitação ordinária.

Nesta Comissão de Finanças e Tributação, a proposição, que tramita pelo rito ordinário e está sujeita à apreciação conclusiva das Comissões, não recebeu emendas no prazo regimental de cinco sessões inicialmente aberto, que fluiu no período de 25/11/2013 a 4/12/2013. Com o PL já em tramitação por esta Comissão, foram-lhe apensadas as seguintes proposições:

- a) Projeto de Lei nº 8.273, de 2014, apresentado pelo Deputado Heuler Cruvinel, que "altera a Lei n.º 11.196, de 21 de novembro de 2005, para estabelecer a possibilidade de se oferecer os recursos de previdência privada como garantia de operações de crédito e dá outras providências", com teor exatamente idêntico ao da proposição principal;
- b) Projeto de Lei nº 1.208, de 2015, de autoria do Deputado Carlos Bezerra, que "acrescenta o inciso XIII ao art. 833 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015", contrário ao conteúdo da proposição principal, tem como objetivo inserir inciso no novo Código de Processo Civil, tornando impenhoráveis "os valores depositados em plano de previdência privada complementar";
- c) Projeto de Lei nº 1.743, de 2015, de autoria da Deputada Brunny, que "altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil, para dispor sobre a impenhorabilidade de quantia depositada em fundo de previdência privada", bastante similar à proposição listada no item "b"; e 3
- d) Projeto de Lei nº 6.333, de 2016, de autoria da Deputado Carlos Bezerra, que acrescenta o inciso XIII ao art. 833 e modifica o inciso I do art. 835, ambos da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, para incluir vedação à utilização de saldo de previdência complementar, como proposto anteriormente pelo Parlamentar no item "b", e instituir, na ordem de preferência para penhora de bens as cotas de fundos de investimento.

II – VOTO EM SEPARADO

Nesta Comissão de Finanças e Tributação, este Projeto de Lei está submetido à análise de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira (RICD, art. 54) e de mérito.

Quanto à compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, "h", e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da



Assinado eletronicamente pelo(a) Deputado(a) Substituído(a) / Suplente(a) para a Câmara dos Deputados.
Para verificar a assinatura, acesse: <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD215486112700>



* CD 215486112700 *
exEdit

conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que nortearão a referida análise as normas pertinentes à receita e despesa públicas, especialmente a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, § 1º, da NI/CFT define que é compatível a proposição que não conflite com os termos do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e como adequada a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual.

Já o art. 9º da NI/CFT determina que não cabe juízo de adequação orçamentária e financeira nos casos em que a matéria não tem implicações orçamentárias e financeiras. Essa é a constatação que fazemos quanto a esta proposição.

Em relação ao mérito, faz-se necessário uma análise mais profunda do Substitutivo apresentado. Existem diversos planos de Previdência Complementar, divididos em dois formatos: a previdência aberta, em que os planos são comercializados por bancos e seguradoras, podendo ser adquirido por qualquer pessoa física ou jurídica; e a previdência fechada, em que os planos são criados por empresas e voltados exclusivamente a seus funcionários ou associados. Em geral, esses planos possuem duas fases: a de acumulação, que é o período em que o usuário utiliza parte de sua renda para fazer contribuições ao plano que contratou; e a de fruição dos benefícios, seja na forma de recebimento de uma renda mensal ou mesmo na de resgate total dos valores, a depender do tipo de plano contratado.

Em que pese o caráter previdenciário legalmente atribuído aos planos abertos, estes possuem semelhanças a outros instrumentos financeiros, como, por exemplo, os fundos de investimento. A maior diferença talvez seja o objetivo temporal, ou seja, o prazo ao longo do qual se pretende investir. Dessa forma, uma pessoa que investe em um plano privado de previdência está preocupada, teoricamente, com o seu sustento de longo prazo, visando uma velhice mais confortável e segura. No entanto, a possibilidade de resgate antecipado da previdência aberta acaba por reduzir esse aspecto, ainda que sujeito a taxas diversas e a maior tributação, no caso de opção pela tributação regressiva.

A fase de acumulação possui ainda mais similitudes a uma aplicação financeira, como uma poupança, por exemplo. Ainda que o propósito maior seja garantir uma renda futura, não se pode negar que a pessoa que contrata um plano de previdência complementar está se abstendo do usufruto de uma renda presente em prol de acumular e aplicar valores. Se, em um primeiro momento, o dinheiro alocado nesses planos tem natureza alimentar, com o passar do tempo, essa característica pode deixar de ser preponderante. Como dito anteriormente, a possibilidade de resgate antecipado, presente em



O Superior Tribunal de Justiça (STJ) já manifestou entendimento de que outras aplicações financeiras devem receber tratamento semelhante ao da poupança, no que tange à impenhorabilidade de valores, conforme visto Recurso Especial 1.230.060/PR:

*STJ - REsp: 1230060 PR 2011/0002112-6.
Relator: Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, Data de
Julgamento: 13/08/2014, S2 - SEGUNDA SEÇÃO, Data de
Publicação: DJe 29/08/2014.*

Ora, se o legislador se preocupou em estabelecer um limite para a impenhorabilidade da poupança e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça vem ampliando o entendimento para outros instrumentos financeiros,



que sentido faria estabelecer a impenhorabilidade total dos valores vertidos aos planos de previdência complementar? Isso corrobora o entendimento de que, uma vez aprovada a proposta, os referidos planos seriam possivelmente vistos como uma "aplicação especial", não se sujeitando à penhora e ainda havendo a possibilidade de se proceder ao resgate.

Outro aspecto relevante a ser levado em consideração é a possibilidade de que eventual decretação de impenhorabilidade dos planos de previdência complementar acabe por atrair devedores interessados tão somente em proteger valores do processo de penhora. Ora, ainda que os recursos não pudessem ser resgatados durante quinze anos, a salvaguarda dos valores investidos estaria garantida, propiciando uma forma de burla à sistemática de cobrança de devedores.

Sob a ótica da política econômica, a aprovação da proposta poderia trazer mais dificuldades para credores receberem dívidas de pessoas físicas, o que elevaria a inadimplência, o risco e, conseqüentemente, os custos das operações de crédito. Sob a ótica da Fazenda Nacional, credora natural de impostos e provável interessada na penhora de bens para o pagamento daquilo que lhe é devido, é importante evitar que devedores escondam patrimônio deliberada e ilimitadamente, principalmente, por meio de um instrumento que se assemelha à aplicação financeira e que conta com benefícios tributários.

Já no que se refere à fase de fruição dos benefícios de previdência complementar, se entende que o inciso IV do art. 833 do Código de Processo Civil já os inclui no rol da impenhorabilidade.

Art. 833. São impenhoráveis:

.....

IV - os vencimentos, os subsídios, os soldos, os salários, as remunerações, os proventos de aposentadoria, as pensões, os pecúlios e os montepios, bem como as quantias recebidas por liberalidade de terceiro e destinadas ao sustento do devedor e de sua família, os ganhos de trabalhador autônomo e os honorários de profissional liberal, ressalvado o § 2º.

Dessa forma, se entende que a remuneração obtida na fase de fruição dos benefícios já seria impenhorável, uma vez que o próprio Código de Processo Civil o estabelece para todos os proventos de aposentadoria.

Por outro lado, em defesa da impenhorabilidade dos planos de previdência complementar, defronta-se com a previdência fechada. Nesta, em geral, os planos são criados por empresas (chamadas patrocinadoras) e voltados exclusivamente aos seus funcionários, ou são constituídos por instituidores, criados por pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial. No caso



dos fundos constituídos por empresas, o caráter previdenciário se mostra mais acentuado, uma vez que não é previsto o resgate antecipado a menos que se encerre o vínculo entre empresa e empregado. Ademais, a patrocinadora contribui com parte dos valores, ou seja, a quota de cada participante é composta por contribuições próprias e da empresa.

Outro argumento favorável à impenhorabilidade seria a dificuldade de se proceder ao resgate dos planos, tanto da fechada quanto da aberta. Ora, no caso dos fundos de previdência, os valores estão investidos em outras aplicações financeiras, sendo temerário que haja o resgate ou até mesmo a transferência de titularidade das quotas. Em relação aos planos comercializados por seguradoras e instituições financeiras, a penhora poderia gerar prejuízos para a massa de participantes, principalmente, em planos de benefícios em que há solidariedade entre participantes na fase de acumulação (Planos de Benefícios Definido - BD) ou em decorrência da incidência maior de tributos e taxas.

O STJ possui entendimento que se posiciona, a priori, a favor da impenhorabilidade dos planos de previdência, mas que deve ser analisado com cautela, uma vez que não a estende a todo e qualquer plano:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. SALDO EM FUNDO DE PREVIDÊNCIA PRIVADA COMPLEMENTAR. IMPENHORABILIDADE. INDISPONIBILIDADE DE BENS DETERMINADA À LUZ DO ART. 36 DA LEI 6.024/74. MEDIDA DESPROPORCIONAL. 1. O regime de previdência privada complementar é, nos termos do art. 1º da LC 109/2001, "baseado na constituição de reservas que garantam o benefício, nos termos do caput do art. 202 da Constituição Federal", que, por sua vez, está inserido na seção que dispõe sobre a Previdência Social. 2. Embora não se negue que o PGBL permite o "resgate da totalidade das contribuições vertidas ao plano pelo participante" (art. 14, III, da LC 109/2001), essa faculdade concedida ao participante de fundo de previdência privada complementar não tem o condão de afastar, de forma inexorável, a natureza essencialmente previdenciária e, portanto, alimentar, do saldo existente. 3. Por isso, a impenhorabilidade dos valores depositados em fundo de previdência privada complementar deve ser aferida pelo



revelarem a necessidade de utilização do saldo para a subsistência do participante e de sua família, caracterizada estará a sua natureza alimentar, na forma do art. 649, IV, do CPC. 4. Ante as peculiaridades da espécie (curto período em que o embargante esteve à frente da instituição financeira e sua ínfima participação no respectivo capital social), não se mostra razoável impor ao embargante tão grave medida, de ter decretada a indisponibilidade de todos os seus bens, inclusive do saldo existente em fundo de previdência privada complementar - PGBL. 5. Embargos de divergência conhecidos e providos.

(STJ - EREsp: 1121719 SP 2011/0241419-2, Relator: Ministra NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 12/02/2014, S2 - SEGUNDA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 04/04/2014).

Em verdade, toda a sistemática de funcionamento da previdência complementar não deixa possível determinar com exatidão se os valores ali investidos possuem natureza alimentar - sendo, portanto, um instrumento eminentemente previdenciário - ou se possuem características típicas de aplicações financeiras. Se, por um lado, o Projeto de Lei busca trazer garantias aos trabalhadores de que sua aposentadoria privada não será comprometida para o pagamento de dívidas, por outro traz a possibilidade de salvaguardar recursos inapropriadamente em alguns instrumentos que muito se assemelham a aplicações financeiras. A mesma regra que protegeria o trabalhador bem intencionado acabaria por proteger também pessoas com interesses escusos. Dadas todas as especificidades e complexidades que se observa quando o assunto é previdência complementar, apenas uma análise caso a caso poderia dirimir qualquer dúvida acerca do real uso como aposentadoria ou de mero investimento financeiro.

Afinal, seria possível estabelecer objetivamente quais as situações ensejariam a perda da natureza previdenciária dos planos. Trata-se de questão bastante subjetiva, a depender, por exemplo, do tempo ou da regularidade das contribuições. Criar regras abstratas para estabelecer o que possui ou não natureza previdenciária pode gerar distorções e injustiças. Desse modo, não parece salutar à transparência e à eficiência - tão procuradas nas relações de mercado, que tal proposta prospere.

A exclusão dos planos de seguro de vida com cobertura por sobrevivência é necessária para coibir o tratamento desigual entre o Plano Gerador de Benefício Livre (PGBL) e o Vida Gerador de Benefício Livre (VGBL). Isso porque, apesar de serem semelhantes, o VGBL é formalmente um seguro de



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD215486112700>



CD215486112700
exEdit

vida. Ora, que sentido faz defender a penhora de planos de previdência para evitar que sejam usados para intenções outras que não a de se garantir a aposentadoria e deixar o caminho livre para o VGBL? Este produto de previdência/seguro é ainda mais similar a uma aplicação financeira, principalmente, na modalidade progressiva, podendo muitas vezes proceder ao resgate do valor aportado, pagando imposto somente sobre o ganho de capital. Também não existe o limite de 12% da renda bruta anual para usufruir do benefício tributário neste produto. Visa-se, portanto, eliminar toda e qualquer possibilidade de se esconder recursos em planos previdenciários, para que não sejam utilizados com esse objetivo.

Em relação à inclusão de cotas em fundo de investimento junto a títulos e valores mobiliários com cotação em mercado na ordem a ser observada na penhora, a mudança se justifica por dois aspectos principais. Primeiro, por simplificação: as cotas de fundos de investimento podem possuir diversos ativos, e se fossem analisadas as suas composições, poder-se-ia enquadrar em diferentes incisos do artigo 835. Avaliando os bens dispostos no artigo 835, entendemos que os fundos basicamente aplicam naqueles instrumentos financeiros elencados no inciso III, e como houve a decisão do STJ no sentido que cotas em fundos de investimentos não equivalem a dinheiro, entendemos plausível a sua inserção neste inciso. Em segundo lugar, para promover a redução de disputas judiciais, ao reduzir a margem de interpretação que pode ser gerada quando da aplicação da penhora, sugerimos que se deixe claro na lei em qual ordem as cotas de fundos investimentos se encontram.

Pelas razões acima apresentadas voto pela não implicação orçamentária e financeira e, no mérito, rejeição do Projeto de Lei n.º 6723, de 2013 e seus apensados.

Sala da Comissão, de de 2021.

ALÊ SILVA

Deputada Federal (PSL-MG)



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alê Silva
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD215486112700>

