

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 60, DE 1991

(Apensos PLP's n.º 107, de 1996; n.º 112, de 1996; n.º 55, de 2003; n.º 139, de 2004 e n.º 163, de 2004)

Regulamenta as atividades dos estabelecimentos de seguro, de capitalização e de previdência privada aberta, do órgão oficial fiscalizador e do órgão oficial ressegurador e dá outras providências.

Autora: Deputada RITA CAMATA

Relator: Deputado MENDES RIBEIRO
FILHO

I - RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Complementar, de autoria da Deputada Rita Camata, que busca regulamentar as atividades dos estabelecimentos de seguro, de capitalização e de previdência privada aberta, do órgão oficial fiscalizador e do órgão oficial ressegurador.

Apresenta-se dividido em cinco títulos, com vinte e um capítulos, onde se encontram definidas as atividades dos estabelecimentos de seguro, de capitalização e previdência privada aberta, assim como as atividades do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) como órgão ressegurador, e da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) como órgão fiscalizador.

A proposição, em síntese, prevê :

- a) a criação do Conselho de Seguro Privado, Capitalização e Previdência Privada (CONSEG), como entidade integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, definição de suas competências e composição;
- b) definição da SUSEP como órgão fiscalizador referido no inciso II do art. 192 da Constituição Federal (*dispositivo revogado pela Emenda Constitucional n.º 40, de 2003*), e a fixação de suas competências;
- c) definição do IRB como órgão oficial ressegurador referido no inciso II do art. 192 da Constituição Federal (*dispositivo revogado pela Emenda Constitucional n.º 40, de 2003*); definição de suas atribuições e o regramento das operações de resseguro;
- d) instituição, no âmbito da SUSEP, do Fundo de Garantia de Créditos (FGC), com o objetivo de proteger a economia popular, mediante garantia de créditos, limitados a valores que também especificados, decorrentes de operações de seguro e capitalização;
- e) instituição do Conselho Federal dos Corretores de Seguro, de Capitalização e de Previdência Privada Aberta, cuja finalidade seria disciplinar, fiscalizar e defender os interesses desta categoria profissional em todo o território nacional;
- f) criação do Fundo de Assistência e Previdência dos Corretores de Seguro, de Capitalização e de Previdência Privada Aberta (FUNCOR), a ser administrado pela Fundação de Previdência Privada dos Corretores de Seguro, de Capitalização e de Previdência Privada Aberta, entidade com personalidade jurídica de direito privado.

Ao Projeto de Lei Complementar em exame encontram apensados as seguintes proposições:

- a) Projeto de Lei Complementar n.º 107, de 1996, de autoria do Deputado José Fortunati, que dispõe sobre a organização, atribuições e funcionamento da SUSEP, considerando o disposto no art. 192 da Constituição Federal, *(que viria a ser alterado pela Emenda Constitucional n.º 40, de 2003)*.
- b) Projeto de Lei Complementar n.º 112, de 1996, do Deputado Ildemar Kussler, que dispõe sobre as condições de autorização para funcionamento das sociedades de capitalização controladas direta ou indiretamente, por pessoa jurídica de Direito Público, empresa pública ou de economia mista;
- c) Projeto de Lei Complementar n.º 55, de 2003, do Deputado José Chaves, que dispõe sobre a regulação e fiscalização das operações de seguro, cosseguro, resseguro e retrocessão.
- d) Projetos de Lei Complementar n.º 139 e 163, de 2004, ambos de autoria do Deputado Eduardo Valverde, que dispõem sobre a SUSEP e sobre as instituições de seguro, resseguro e capitalização, respectivamente.

As proposições foram apreciadas na Comissão na Comissão de Finanças e Tributação, que opinou unanimemente pela rejeição, no mérito, do projeto principal (PLP n.º 60/91) e de todos os apensados: PLP n.º 107/96, n.º 112/96, n.º 55/03, n.º 139/04 e n.º 163/04, nos termos do parecer do relator, Deputado Eduardo Cunha.

Segundo o relator, a matéria em exame está em descompasso com a legislação atual, sobretudo em decorrência das alterações constitucionais e legais posteriores à apresentação dos projetos, como as EC n.º 13, de 1997; EC n.º 40, de 2003 e a Lei Complementar n.º 126, de 2007.

As Proposições tramitam em regime de prioridade e estão sujeitas à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 24, II, a, do Regimento Interno,

Cabe, agora, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 32, IV, a, do Regimento Interno, apreciar as proposições quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e de técnica legislativa.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O exame das proposições sob o aspecto da constitucionalidade formal, revela que a matéria se insere no âmbito da competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, inciso VII:

“Art. 22 Compete privativamente à União legislar sobre:

VII- política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores”.

Prosseguindo no exame da constitucionalidade formal, verificamos que as proposições atendem ao comando constitucional de regulamentar a matéria por meio de Lei Complementar, nos termos do art. 192 da Carta da República.

Observa-se, contudo, que as proposições desrespeitam requisito essencial do exame da constitucionalidade formal - a reserva de iniciativa legislativa. O art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal estabelece que cabe privativamente ao Presidente da República a iniciativa legislativa de matérias que tratem sobre *a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública*.

Sobre a questão da reserva de iniciativa legislativa convém destacar a pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na interpretação do dispositivo constitucional acima transcrito:

“STF – Ação Direta de Inconstitucionalidade – Instauração de Processo Legislativo – Criação do Conselho de Transporte da Região Metropolitana de São Paulo – Cláusula de Reserva – Usurpação de Iniciativa do Governador de Estado.

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado (...) A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual, matéria que se insere, por efeito de sua natureza mesma, na esfera de exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo local, em face da cláusula de reserva de inscrita no art. 61, § 1º, II, e, da CF, que consagra princípio fundamental inteiramente aplicável aos Estados-membros em tema de processo legislativo”. (STF – Pleno ADI n.º 1.391-2-SP – Rel. Min. Celso de Mello).

Contêm eiva de inconstitucionalidade formal, portanto, as proposições de iniciativa parlamentar que pretendam criar órgãos vinculados à Administração Pública, estabelecer sua competência e composição. É o caso do PLP n.º 60/91, que cria o Conselho de Seguro Privado, Capitalização e Previdência Privada Aberta (CONSEG) como órgão vinculado ao Ministério da Fazenda. O Projeto também cria o Conselho Federal dos Corretores de Seguro, de Capitalização e de Previdência Aberta que, assim como os demais conselhos profissionais, possui natureza de autarquia federal, sendo passível de instituição somente por meio de lei federal de iniciativa do Presidente da República.

Afora isso, o PLP n.º 60/91 estabelece competências e atribuições à Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e ao Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), em um contexto jurídico anterior às duas Emendas Constitucionais que promoveram significativas mudanças no setor – EC 13, de 1997, e EC 40, de 2003.

Os Projetos de Lei Complementar n.º 112/96, n.º 107/96, n.º 55/2003 e n.º 139/2004 seguem o mesmo caminho ao fixar competências e atribuições a entidades vinculadas à Administração Pública. Configuram-se, assim, formalmente inconstitucionais.

O PLP n.º 163/2004 estabelece diversas diretrizes e atribuições do Conselho Financeiro Nacional (CFN), órgão ainda inexistente e

cuja lei de criação sequer foi apreciada (PLP n.º 138/2004). Trata-se, portanto, de uma proposição inconstitucional e injurídica.

Impende registrar, ainda, que afora as emendas constitucionais posteriores a apresentação das proposições, também se procederam alterações infraconstitucionais na política de seguros e outros institutos conexos. O exemplo mais recente de regulamentação dessa matéria é a Lei Complementar n.º 126, de 15 de janeiro de 2007, de iniciativa do Poder Executivo, que dispõe sobre a política de resseguro, retrocessão, co-seguro, contratações de seguro no exterior, além de outras providências. Estas alterações constitucionais e legais deixaram as proposições em descompasso com o ordenamento jurídico vigente.

No tocante à técnica legislativa, cumpre observar que os PLPs n.º 60/91, n.º 107/96 e n.º 112/96 foram apresentados em data anterior à Lei Complementar n.º 95/98, que estabelece normas de elaboração de leis; e desse modo, exibem diversas falhas de técnica legislativa. O PLP n.º 55/03 também apresenta falhas de técnica legislativa, tais como cláusula genérica de revogação e ausência da expressão “(NR)” ao final dos artigos modificados.

Diante das razões expostas, manifestamo-nos pela inconstitucionalidade, injuridicidade e inadequada técnica legislativa dos Projetos de Lei Complementar n.º 60/91, n.º 107/96, n.º 112/96, n.º 55/03; e pela inconstitucionalidade e injuridicidade dos PLPs n.º 139/2004 e n.º 163/2004.

Sala da Comissão, em 20 de agosto de 2007.

Deputado MENDES RIBEIRO FILHO
Relator