

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 732, DE 2000 **(Aposos os Projetos de Decreto Legislativo nºs 836, de 2001; 838, de 2001,** **841, de 2001; 846, de 2001; 847, de 2001; 848, de 2001 e 1.569, de 2001)**

Susta as Resoluções nºs 1 e 2, de 20 de dezembro de 2000, do Conselho de Gestão da Previdência Complementar, bem como os incisos IV e V do art. 31 do Decreto nº 81.240, de 20 de janeiro de 1978.

Autora: Deputada MARIA ABADIA

Relatora: Deputada RITA CAMATA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 732, de 2000, de autoria da Deputada Maria Abadia, susta Resoluções do Conselho de Gestão da Previdência Complementar e os incisos IV e V do art. 31 do Decreto nº 81.240, de 20 de janeiro de 1978, o qual regulamenta as disposições da Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977, relativas às entidades fechadas de previdência privada. Os citados dispositivos do Decreto nº 81.240/78 estipulam limite de idade de 55 anos para a aposentadoria por tempo de contribuição e de 53, 51 ou 49 anos para a aposentadoria especial a ser concedida por aquelas entidades de previdência privada.

As Resoluções do Conselho de Gestão da Previdência Complementar nºs 1 e 2, de 2000, por sua vez, determinam, respectivamente:

a) que as entidades fechadas de previdência privada patrocinadas por entidades públicas deverão observar, a partir de 16 de dezembro de 2000, quando da revisão de seus planos de benefícios e serviços para ajustá-los atuarialmente a seus ativos, a paridade entre a contribuição da patrocinadora e a do segurado;

b) que a Secretaria de Previdência Complementar adote as providências necessárias para alterar o inciso IV e revogar o inciso V do art. 31 do Decreto nº 81.240/78, com a finalidade de elevar o limite de idade para a aposentadoria a ser concedida pelos planos de benefícios das entidades fechadas de previdência privada.

Ao Projeto de Decreto Legislativo nº 732, de 2000, foram apensadas as seguintes Proposições:

- Projeto de Decreto Legislativo nº 836, de 2001, de autoria do Deputado Vivaldo Barbosa, que susta o Decreto nº 3.721, de 8 de janeiro de 2001, e as Resoluções nºs 1 e 2, de 2000, do Conselho de Gestão da Previdência Complementar;

- Projeto de Decreto Legislativo nº 838, de 2001, de autoria do Deputado Regis Cavalcante, que susta o Decreto nº 3.721, de 8 de janeiro de 2001;

- Projeto de Decreto Legislativo nº 841, de 2001, de autoria do Deputado Alceu Collares, que susta a aplicação do Decreto nº 3.721, de 8 de janeiro de 2001;

- Projeto de Decreto Legislativo nº 846, de 2001, de autoria dos Deputados Geraldo Magela e Walter Pinheiro, que susta os efeitos do Decreto nº 3.721, de 8 de janeiro de 2001, e dos incisos IV e V do art. 31 do Decreto nº 81.240, de 20 de janeiro de 1978. De ressaltar que essa Proposição foi inicialmente apresentada à Comissão Representativa do Congresso Nacional, tendo o Relator da matéria, Deputado Marcio Reinaldo Moreira, elaborado Parecer, não apreciado, pela sua aprovação;

- Projeto de Decreto Legislativo nº 847, de 2001, de autoria do Deputado Regis Cavalcante, que susta o Decreto nº 3.721, de 8 de janeiro de 2001;

- Projeto de Decreto Legislativo nº 848, de 2001, de autoria do Deputado Eduardo Campos, que susta os efeitos do Decreto nº 3.721, de 8 de janeiro de 2001.

- Projeto de Decreto Legislativo nº 1.569, de 2001, de autoria do Deputado Moreira Ferreira, que susta a aplicação do Decreto nº 3.721, de 8 de janeiro de 2001.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Até a edição da Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, as regras para o funcionamento das entidades de previdência privada estavam contidas na Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977. Tendo em vista a mudança na legislação, iniciaremos a nossa análise comparando as disposições contidas nos Decretos que ora se pretende sustar e as normas contidas na Lei 6.435/77, vigente à época de suas edições.

O Decreto nº 81.240, de 20 de janeiro de 1978, regulamentou a Lei nº 6.435/77 no tocante às disposições relativas às entidades fechadas. Esse Decreto foi alterado pelo de nº 3.721, de 08 de janeiro de 2001, o qual, tomando por base a Resolução nº 2 do Conselho de Gestão da Previdência Complementar, elevou o limite de idade para a concessão de aposentadoria por tempo de contribuição e especial pelas entidades fechadas de previdência privada.

Foram as seguintes as alterações processadas pelo Decreto nº 3.721/01 nos incisos IV e V do art. 31 do Decreto nº 81.240/78:

Redação anterior:

“Art. 31.....

.....

IV – na aposentadoria por tempo de serviço, prevalecerá a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos completos, ressalvada a situação dos participantes que ingressaram nos planos antes de 20 de janeiro de 1978 e o disposto no inciso V;

V – para a aposentadoria especial a idade mínima será de 53 (cinquenta e três), 51 (cinquenta e um) ou 49 (quarenta e nove) anos, conforme o tempo de serviço exigido pela Previdência Social, de 25 (vinte e cinco), 20 (vinte) ou 15 (quinze) anos.

.....”

Nova redação:

“Art. 31.....

.....

IV – na aposentadoria por tempo de contribuição, prevalecerá a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos, sendo acrescido, no mês de julho de cada ano, a contar de 2001:

a) 6 (seis) meses até 2010, nos planos de contribuição definida, ou

b) 6 (seis) meses até 2020, para os demais planos;

V – exclusivamente, para os planos de benefício de contribuição definida, quando da concessão de aposentadoria especial, a idade mínima será de 53 (cinquenta e três), 51 (cinquenta e um) ou 49 (quarenta e nove) anos, conforme o tempo de contribuição exigido pela previdência social, de 25 (vinte e cinco), 20 (vinte) ou 15 (quinze) anos.

.....”

O novo limite de idade para aposentadoria por tempo de contribuição nos planos de contribuição definida, ou seja, aqueles em que o valor do benefício depende do montante capitalizado na conta individual do participante, atingirá 60 anos em 2010, o que representa uma postergação no gozo de um direito que será proporcional ao tempo de contribuição do participante. Já nos planos de benefício definido, isto é, aqueles em que o valor do benefício a ser concedido tem relação direta com o salário do participante, o quadro é ainda mais grave, pois o limite de idade será de 65 anos em 2020, o mesmo limite previsto para a aposentadoria por idade. Assim ocorrendo, pode-se dizer que a partir de 2020 não haverá mais aposentadoria por tempo de contribuição nos planos de benefício definido.

Com relação à aposentadoria especial, a imposição de limites de idade diferenciados para os planos de benefícios das entidades fechadas trata de forma desigual trabalhadores que exercem atividades prejudiciais à saúde ou à integridade física.

Independentemente do mérito da matéria, e com fundamento no inciso V do art. 49 da Constituição Federal, os Projetos de Decreto Legislativo ora

sob análise objetivam sustar a aplicação do Decreto nº 3.721/01, por entenderem que exorbitou do seu poder regulamentar. Argumenta-se que a Lei nº 6.435/77 não estabeleceu limite de idade para a concessão de aposentadorias pelas entidades de previdência privada e, assim sendo, não poderia o regulamento estabelecê-lo.

De fato, a Lei nº 6.435/77 não previa limite de idade para a concessão de benefícios pelas entidades de previdência privada, no entanto, pode-se afirmar que a modificação pretendida pelo Decreto nº 3.721/01 respaldou-se no art. 3º da Lei nº 6.435/77:

“Art. 3º A ação do poder público será exercida com o objetivo de:

I – proteger os interesses dos participantes dos planos de benefícios;

II – determinar padrões mínimos adequados de segurança econômica-financeira para preservação da liquidez e da solvência dos planos de benefícios, isoladamente, e da entidade de previdência privada, em seu conjunto;

III – disciplinar a expansão dos planos de benefícios, propiciando condições para sua integração no processo econômico e social do País;

IV – coordenar as atividades reguladas por esta Lei com as políticas de desenvolvimento social e econômico-financeiro do Governo Federal.”

O Decreto nº 3.721/01, no nosso entendimento, busca solucionar problemas de solvabilidade de alguns planos de benefícios mantidos pelas entidades fechadas de previdência privada que vêm sendo detectados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social e que no passado recente foram apontados por esta Casa através da CPI dos Fundos de Pensão, cujo Relatório Final data de julho de 1996.

Em que pese haver autorização legal para a adoção pelo poder público de padrões mínimos de segurança para preservação da liquidez e solvência dos planos, resta saber se tais critérios podem ser impostos, por meio de Decreto, aos planos vigentes, os quais possuem uma natureza contratual privada entre participante e entidade de previdência privada.

O Decreto nº 81.240/78 quando utilizou da prerrogativa contida no art. 3º para fixar limite mínimo de 55 anos de idade para a concessão de aposentadoria pelos planos de benefícios das entidades fechadas ressalvou, em seu art. 31, inciso IV, “a situação dos participantes que ingressaram nos planos antes de 20 de janeiro de 1978”. Portanto, para os participantes que haviam ingressado em planos de benefícios complementares ao da previdência oficial antes da data de edição do Decreto nº 81.240/78 foram respeitadas as regras contratuais vigentes na data da filiação à entidade de previdência privada. Apenas para efeito da autorização de novos planos de benefícios é que se passou a exigir um limite de idade para a concessão de aposentadoria.

O Decreto nº 3.721/01 ao alterar a redação do inciso IV, art. 31, suprimiu a ressalva anteriormente existente. Concluímos, a partir dessa evidência e da boa técnica legislativa, que a intenção da norma é de que os novos limites de idade sejam aplicados também aos planos já constituídos e autorizados pelo poder público.

Nesse ínterim, há controvérsia sobre a constitucionalidade do ato normativo que se pretende sustar, matéria de competência do Supremo Tribunal Federal, conforme preceitua a Constituição Federal em seu art. 102, I, a. Interposta, junto ao STF, pelo Partido Socialista Brasileiro, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2387-0 contra o Decreto nº 3.721/01, o Tribunal, por maioria, não conheceu da ação, vencido o Relator, Ministro Marco Aurélio, que dela conhecia e deferia a liminar. Tal decisão decorre do fato de que apenas excepcionalmente o STF tem admitido ação direta de inconstitucionalidade cujo objeto seja decreto, nas hipóteses em que este, no todo ou em parte, manifestamente não regulamenta lei. No caso específico, os Ministros do STF entenderam que o Decreto nº 3.721/01 não é autônomo, mas decorre da Lei nº 6.435/77. É importante ressaltar que não tendo sido conhecida a ação, não foi apreciado o mérito da matéria no âmbito do STF.

Para aprofundar o estudo acerca do Decreto nº 3.721/01 consideramos de grande valia transcrever alguns trechos da argumentação do Ministro Nelson Jobim quando do julgamento, no STF, da citada ADIN nº 2387-0, de acordo com o documento que nos foi fornecido pelo seu Gabinete em 16 de março de 2001 e que registra parte dos debates sobre a questão:

“A Lei nº 6.435/77 veio regular um problema, que, à época, era grave: o mutualismo. (página 1)

.....

Essa Lei veio estabelecer regras mínimas que os planos de benefícios das entidades deveriam cumprir. (página 2)

.....

Não objetiva as regras dos planos existentes e vigentes.

É uma lei que regulamenta os novos planos.

Estabelecia, para a época, um período de transição e ajustamento, considerando as chamadas reservas matemáticas e técnicas para garantir a solvabilidade da entidade.

Por isso não dizia respeito a direito subjetivo, mas visava preservar os direitos dos associados criando obrigações para as entidades. (página 4)

.....

Este Decreto (*de nº 81.240/78*) fixava as regras que condicionavam a apreciação e a aprovação dos planos pelo órgão regulador.

Não se adentra o Decreto na relação jurídica eventualmente existente e decorrente dos planos antigos.

O que houve com os planos antigos que estavam livres, antes do Decreto?

Houve um processo de adaptação. (página 7)

.....

Pois bem, quando vem esse novo Decreto (*de nº 3.721/01*), o que faz?

Altera as regras para as entidades lançarem planos.

Não está alterando as relações jurídicas entre associado e entidade, decorrente dos planos vigentes.

Está dizendo o quê?

Que os planos deverão ter a formatação “X”.

Nada poderia dispor sobre os planos em que o cidadão já atingiu as condições de gozar os benefícios. (página 7)

Poderia, isso sim, autorizar o órgão fiscalizador a formular exigência para garantir a sobrevivência do plano.

Não poderia – e não faz – alterar a relação jurídica nascida entre as partes.

Os planos novos, na sua elaboração, deverão atender às regras novas.

Estamos perante uma regra que só pode definir a conduta das entidades de previdência privada em relação aos planos de benefícios que serão, no futuro, lançados.

Não está estabelecendo absolutamente nada no tocante à relação jurídica existente entre as partes e decorrente de regras dos planos vigentes e em operação. (página 8)

.....”

Nesse mesmo sentido tem se posicionado a Justiça Federal, deferindo liminares em Mandados de Segurança impetrados contra a Secretária de Previdência Complementar do Ministério da Previdência e Assistência Social, para impedir que as regras contidas no Decreto nº 3.721/01 sejam aplicadas aos planos de benefícios vigentes, conforme pode-se comprovar a partir dos seguintes exemplos:

Processo nº 2001.7370-7 – Justiça Federal –
Seção Judiciária do Distrito Federal – 21ª Vara

Classe: 2100 – Mandado de Segurança Coletivo

Impetrante: Sindicato dos Empregados em
Estabelecimentos Bancários do Pará e do Amapá

Impetrado: Secretária de Previdência
Complementar do Ministério da Previdência e Assistência
Social e outros

Processo nº 2000.34.00.012039-0 – Justiça Federal
– 9ª Vara

Classe: 02200 – Mandado de Segurança Coletivo

Impetrantes: (1) Associação dos Empregados do BASA; (2) Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários do Pará e Amapá e (3) Associação dos Aposentados e Pensionistas do BASA

Impetrado: Secretária de Previdência Complementar do Ministério da Previdência e Assistência Social

Litisconsortes: Banco da Amazônia S/A (BASA) e Caixa de Previdência e Assistência dos Funcionários do Banco da Amazônia (CAPAF)

Processo nº 2001.12488-0 – Justiça Federal –
Seção Judiciária do Distrito Federal – 5ª Vara

Classe: 2200 – Mandado de Segurança Coletivo

Impetrantes: Sindicato dos Trabalhadores em Resseguros

Impetrado: Secretária de Previdência Complementar do Ministério da Previdência e Assistência Social

Com relação à legislação vigente, ou seja, às normas contidas na Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, que “dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências”, verifica-se que também aí não há respaldo legal para a imposição de limites de idade para a aposentadoria pelos planos de previdência mantidos por entidades fechadas.

A Constituição Federal, em seu art. 49, inciso V, atribui ao Congresso Nacional competência exclusiva para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar. Julgamos que devemos fazer uso dessa prerrogativa para sustar a aplicação do Decreto nº 3.721/01, que efetivamente exorbita no seu poder regulamentar ao impor novas condições para a concessão de aposentadorias previamente contratadas entre participantes e

entidades fechadas de previdência privada. No entanto, não consideramos que a mesma afirmativa possa ser imputada ao Decreto nº 81.240/78, haja vista que o poder público conta com o respaldo do art. 3º da Lei nº 6.435/77 para estabelecer padrões mínimos de segurança para preservar a liquidez e solvência dos planos de benefícios e, principalmente, por que aquele ato ressalvou a aplicação da norma às situações já constituídas à época.

Finalmente, com relação às Resoluções nºs 1 e 2 do Conselho de Gestão da Previdência Complementar, julgamos que nenhuma das duas exorbitou no seu poder regulamentar, **pois limitaram-se a recomendar** a adoção de providências pelas entidades fechadas e pela Secretaria de Previdência Complementar sem, contudo, impor tais regras a essas entidades.

Tendo em vista, portanto, considerarmos que apenas o Decreto nº 3.721, de 08 de janeiro de 2001 exorbitou no poder de regulamentar, votamos pela rejeição dos Projetos de Decreto Legislativo nºs 732, de 2000; 836, de 2001; 838, de 2001; 846, de 2001; e 847, de 2001, pois os mesmos propõem sustar, adicionalmente, as Resoluções nºs 1 e 2 do Conselho de Gestão da Previdência Complementar e os incisos IV e V do art. 31 do Decreto nº 81.240, de 20 de janeiro de 1978, com os quais não concordamos pelas razões já mencionadas, e também pela rejeição dos Projetos de Decreto Legislativo nºs 848, de 2001, e 1.569, de 2001. Apesar desses últimos terem praticamente a mesma redação do PDC nº 841/2001, optamos por votar pela APROVAÇÃO desse último (PDC nº 841/2001) por ser o mais antigo dentre os três.

Sala da Comissão, em

Deputada RITA CAMATA
Relatora