

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 312, de 2016, do Senador José Aníbal, *que enquadra as entidades de previdência complementar no campo de aplicação da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que define os crimes contra o sistema financeiro nacional, permite a Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Previc verificar a ocorrência de crime e conceitua crime de gestão fraudulenta e temerária.*

Relator: Senador **GARIBALDI ALVES FILHO**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, em sede de decisão terminativa, nos termos do art. 101, II, *d*, do Regimento Interno, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 312, de 2016, do Senador José Aníbal, que visa alterar a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que define os crimes contra o sistema financeiro nacional, para inserir as entidades de previdência complementar no seu campo de aplicação.

O projeto (a) estende a aplicabilidade dos crimes e penalidades previstas na chamada Lei do Colarinho Branco aos gestores de entidades de previdência complementar, (b) permite que a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) verifique a ocorrência de crime e notifique o Ministério Público, (c) cria o crime de facilitação da prática de crimes de gestão fraudulenta ou temerária e (d) propõe definições para gestão fraudulenta e gestão temerária.

Em sua justificação, o autor argumenta que o objetivo da proposição é endurecer as regras contra as gestões fraudulenta e temerária praticadas por gestores de fundos de pensão. Informa que os principais fundos de pensão do Brasil acumularam perdas de R\$ 113,5 bilhões em razão de má gestão, investimentos arriscados, ingerência política e desvios de recursos. Assim, seria preciso punir com maior rigor os responsáveis por tais desvios, caso contrário os trabalhadores que contribuíram para tais fundos durante anos restariam como os únicos prejudicados.

Sustenta-se, ainda, que com a modificações propostas para a Lei nº 7.492, de 1986 (Lei do Colarinho Branco), não haveria mais qualquer questionamento quanto à aplicação dessa lei aos gestores criminosos de entidades do Regime de Previdência Complementar, tema hoje não pacificado inclusive dentro do judiciário. Demais disso, o projeto passa a permitir que a Previc informe ao Ministério Público Federal a ocorrência de crime previsto na Lei do Colarinho Branco, bem como passa a definir os crimes de gestão fraudulenta e temerária de modo claro e preciso.

Não foram oferecidas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

A matéria cinge-se à competência privativa da União para legislar sobre direito penal, podendo a iniciativa partir de qualquer membro do Congresso Nacional, nos termos dos arts. 22, I, e 48 da Constituição Federal (CF).

Não vislumbramos no PLS vícios de inconstitucionalidade formal, injuridicidade ou de natureza regimental.

No mérito, a proposição é conveniente e oportuna.

De fato, conforme amplamente noticiado, os principais fundos de pensão brasileiros foram alvo de perdas bilionárias nos últimos anos, sobretudo em razão de atos de gestão fraudulenta e temerária. Vários são os fatores apontados, como má gestão, investimentos arriscados e sem retorno,



reflexo do aparelhamento das entidades com indicações políticas, fraude e agravamento da crise econômica.

Os efeitos danosos alcançam não apenas os beneficiários diretos desses fundos – os trabalhadores das respectivas entidades – mas também todos os brasileiros, que, indiretamente, também pagarão a conta. A adoção de um plano para cobrir os rombos é uma exigência legal, que prevê aportes adicionais dos trabalhadores e das estatais patrocinadoras. Ou seja, toda a sociedade está envolvida.

Os tribunais superiores vêm sinalizando que os fundos de pensão integram, por equiparação, o sistema financeiro nacional. Consequentemente, os eventuais atos de gestão temerária de entidades previdenciárias podem configurar crimes contra a ordem financeira, nos termos da Lei nº 7.492, de 1986. Não obstante, há fortes divergências na doutrina, e a jurisprudência pode ser revista. Portanto, a previsão legal expressa traz segurança jurídica.

O PLS nº 312, de 2016, ainda fortalece um importante instrumento de controle dos atos de má gestão ocorridos nas entidades de previdência complementar. A Previc passa a ter a obrigação de notificar o Ministério Público Federal quando, no exercício de suas atribuições legais, verificar a ocorrência de crime previsto na Lei do Colarinho Branco. Nesse ponto, importa destacar que atualmente somente o Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários têm essa obrigação.

Outro importante ajuste proposto pelo projeto é trazer para o corpo da Lei nº 7.492, de 1986, definições que complementam os tipos penais referentes aos crimes de gestão fraudulenta e temerária que, hoje, dependem da doutrina e da jurisprudência. Assim, o projeto traz segurança jurídica inclusive em relação a esse ponto.

Outrossim, entendemos como oportuna a criação do novo tipo penal que pune a conduta daquele que *facilitar*, por meio do emprego de certas manobras e expedientes com aparência técnica, a prática de crimes de gestão fraudulenta ou temerária. A inovação nitidamente amplia a proteção que a Lei nº 7.492, de 1986, busca conferir ao investidor e à credibilidade do mercado.



Não obstante os inegáveis avanços propostos, parecem-nos necessários alguns ajustes técnicos. O art. 1º adiciona um dispositivo genérico à Lei nº 7.492, de 1986, estabelecendo a extensão do campo de aplicação da lei aos gestores de previdência complementar. Considerando que alguns tipos penais da Lei trazem a “instituição financeira” como elemento expresso, é possível antever discussões doutrinárias e jurisprudenciais se tais tipos estariam cobertos pelo dispositivo genérico que se quer introduzir. Para evitar esse problema, propomos, numa primeira emenda, complementação ao § 1º do art. 1º da Lei, que elenca as equiparações jurídicas às instituições financeiras, deixando claro que a captação ou administração de “recursos de terceiros” também inclui a previdência complementar.

O novo art. 4º-A pune uma série de atos que estejam em desacordo com a “boa técnica” ou a “regulamentação”. No que toca à expressão “boa técnica”, contudo, entendemos que se trata de conceito vago e indeterminado, que poderá dar espaço à subjetividade por parte do operador do direito. Por isso, propomos substituí-la por uma expressão mais consagrada no direito e já usada em leis e atos administrativos: “boas práticas”. É disso que trata a segunda emenda.

Em que pese a importante contribuição do projeto ao propor definições para gestão fraudulenta, consideramos que a redação sugerida pode ser aprimorada, conforme a terceira emenda.

Por último, propomos, nas emendas subsequentes, ajustes redacionais.





III – VOTO

Destarte, votamos pela **aprovação** do PLS nº 312, de 2016, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao art. 1º da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, na forma do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 312, de 2016, a seguinte redação:

“**Art. 1º**

§ 1º Equipara-se à instituição financeira:

I – a pessoa jurídica que capte ou administre seguros, câmbio, consórcio, capitalização ou qualquer tipo de poupança, ou recursos de terceiros, inclusive para fins de previdência complementar;

.....

§ 2º Os crimes e penalidades previstos nesta Lei aplicam-se aos gestores das entidades de previdência complementar fechada ou aberta.” (NR)



EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao art. 4º-A da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, incluído pelo art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 312, de 2016, a seguinte redação:

“Art. 4º-A. Facilitar a prática de crimes de gestão fraudulenta ou temerária, pela emissão de opinião, estudo, parecer, relatório ou demonstração contábil que estejam em desacordo com as boas práticas ou a regulamentação:

Pena – reclusão, de 2 (dois) anos a 6 (seis) anos, e multa.”

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao inciso I do art. 24-A da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, incluído pelo art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 312, de 2016, a seguinte redação:

“Art. 24-A. Para fins do disposto nos arts. 4º e 4º-A desta Lei, consideram-se:

I – gestão fraudulenta: uso de expediente, artifício ou ardil para descumprir normas ou para simular ou dissimular resultado ou situação, com o fim de induzir ou manter pessoa física ou jurídica em erro;

.....”

EMENDA Nº – CCJ

Suprima-se a vírgula que se segue à sigla CVM e redija-se com a inicial maiúscula a palavra Lei, constantes do *caput* do art. 28 da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, na forma do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 312, de 2016.

EMENDA Nº – CCJ

Redija-se com a inicial maiúscula a palavra Lei, constante do § 1º do art. 24-A, inserido pelo art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 312, de 2016.

EMENDA Nº – CCJ

Redija-se com a inicial maiúscula a palavra Lei, constante do art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 312, de 2016.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

