

PARECER Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 389, de 2003 – Complementar, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados e regula as operações do mercado de seguros, resseguros e capitalização, em conformidade com as disposições do art. 192 da Constituição Federal.

RELATOR: Senador ANTONIO CARLOS JÚNIOR

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 389, de 2003 – Complementar, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados e regula as operações do mercado de seguros, resseguros e capitalização, visa ao atendimento das disposições do art. 192 da Constituição Federal, na forma da redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003, relativamente à regulamentação das atividades financeiras de seguros privados, resseguros e capitalização.

O projeto de lei em tela regulamenta o Sistema Nacional de Seguros Privados, composto pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNPS), órgão normativo do Sistema, pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), órgão de supervisão e fiscalização, pelas instituições autorizadas a realizar as operações de seguros privados, resseguros e capitalização e pelos corretores habilitados.

O projeto está organizado em seis capítulos. O Capítulo I institui o Sistema Nacional de Seguros Privados e define os objetivos da política de

seguros privados, resseguros e capitalização. O mesmo Capítulo I ainda trata, na sua Seção I, do CNPS, fixando sua composição, seus objetivos, suas competências e seus órgãos auxiliares. A Seção II especifica a composição e define as atividades da SUSEP, principalmente quanto à sua tarefa de supervisão e fiscalização das operações de seguros privados, resseguros e capitalização. A Seção III trata do mercado de seguro, resseguro e capitalização, inclusive no que toca às modalidades de seguro e aos seguros obrigatórios, e disciplina a atuação das instituições autorizadas a operar nesse mercado.

O Capítulo II disciplina a garantia das operações de seguro, resseguro e capitalização, determinando a constituição de margens, provisões, fundos e reservas com o objetivo de assegurar o cumprimento das obrigações das instituições de seguro, resseguro e capitalização.

O Capítulo III determina a manutenção de sigilo das informações relacionadas às operações ativas, passivas e acessórias das instituições que atuam no mercado de seguro, resseguro e capitalização, excetuadas aquelas relativas à emissão de cheques sem fundos, à inadimplência e às fraudes. A SUSEP, no desempenho de sua atividade fiscalizadora, poderá requisitar as informações necessárias e repassá-las aos Poderes Legislativo e Judiciário, assegurado, também nesses casos, o caráter sigiloso dos dados. Ainda disciplina as ações a serem tomadas pela SUSEP em casos de detecção de ilícitos e autoriza celebração de convênios entre a SUSEP e a Receita Federal ou entre aquela e entidades congêneres de outros países para troca de informações. Finalmente, o PLS nº 389, de 2003 – Complementar, em seu capítulo III, tipifica o crime de violação de sigilo, cominando pena de até quatro anos de reclusão, e confere poderes de fiscalização à SUSEP e a seus prepostos.

O Capítulo IV trata da intervenção nas instituições que operam no mercado de seguros, resseguros e capitalização, bem como da liquidação judicial dessas instituições, a que se veda pedido de concordata. Esse capítulo prevê as hipóteses de início e cessação da intervenção, os poderes conferidos ao interventor ou conselho interventor, bem como, no caso de liquidação judicial, a preferência de cada categoria de crédito, para fins de pagamento, e a indisponibilidade dos bens de controladores e administradores das entidades sob intervenção ou liquidação judicial.

O Capítulo V estabelece diretrizes para a aplicação de penalidades às instituições do mercado de seguros, resseguros e capitalização,

bem como a seus administradores de direito ou de fato. A punição pode assumir a forma de advertência, multa, proibição ou inabilitação temporária e suspensão ou cassação de autorização ou registro para atuar no mercado de seguros, resseguros e capitalização.

O Capítulo VI trata das disposições transitórias e finais, como a determinação de transferir a sede da SUSEP para Brasília, o estabelecimento de prazos para adaptação às novas regras, a identificação de normas passíveis de serem aplicadas subsidiariamente à lei complementar e as cláusulas de revogação e de vigência da lei.

O projeto foi encaminhado às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE). O Senador José Jorge apresentou parecer contrário à matéria por vício de iniciativa na CCJ, mas não quanto ao mérito. Ao final da legislatura, o projeto foi encaminhado à Mesa, porém continuou a tramitar nos termos do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal, voltando à CCJ para análise.

II – ANÁLISE

À CCJ cabe, nos termos do art. 101, I, opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas. A análise do mérito do PLS nº 389, de 2003 – Complementar, caberá à Comissão de Assuntos Econômicos.

O inciso VII do art. 22 da Constituição Federal confere competência privativa à União para legislar sobre política de seguros. O art. 48 outorga ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União. O inciso XIII do mesmo artigo menciona, explicitamente, as instituições financeiras e suas operações, entre as quais se incluem as operações relativas a seguros, resseguros e capitalização.

O projeto de lei complementar sob apreciação também está vazado em boa técnica legislativa, conforme prescreve a Lei Complementar nº 95, de 1998, e suas posteriores alterações.

O PLS nº 389, de 2003 – Complementar, visa a substituir o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, que *dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e*

dá outras providências. Esse instrumento legal, cuja revogação expressa é prevista no projeto sob apreciação, já passou por uma série de alterações, determinadas por inúmeros decretos-lei, leis e medidas provisórias.

O PLS tem também o propósito de adequar o setor de seguros, resseguros e capitalização à redação conferida ao inciso II do art. 192 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 13, de 1996. Essa Emenda retirou do dispositivo mencionado a previsão de um órgão oficial ressegurador, extinguindo o monopólio oficial do resseguro e abrindo a possibilidade de privatização do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB).

No entanto, por determinação do mesmo inciso II do art. 192 da Constituição Federal, desde a promulgação da Carta Magna, em 1988, as normas relativas à autorização e ao funcionamento dos estabelecimentos de seguro, resseguro e capitalização foram alçadas à estatura de lei complementar. Por isso, a plena eficácia dessa alteração constitucional ficou sujeita à aprovação de lei complementar que a regulamentasse.

Apesar disso, persistiu o hábito de efetuar modificações no Decreto-Lei nº 73, de 1966, por meio de instrumentos de legislação ordinária, como a Lei nº 10.190, de 14 de fevereiro de 2001, entre outras, inclusive diversas medidas provisórias.

Essa prática acabou por lançar sobre a regulamentação do setor de seguros, resseguros e capitalização a suspeita de inconstitucionalidade, por não atender ao preceito constitucional que exige lei complementar. Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada no Supremo Tribunal Federal, em junho de 2000, resultou no impedimento à inclusão do IRB no cronograma do Programa Nacional de Desestatização. A eliminação do inciso II do art. 192 da Constituição Federal, por intermédio da Emenda Constitucional nº 40, de 30 de maio de 2003, não sanou esse vício. Portanto, o caminho escolhido pelo PLS nº 389, de 2003 – Complementar, que faz retornar a lei à forma prescrita pela Constituição Federal, é oportuno e apropriado.

Muitos podem considerar, entretanto, apesar de seu elevado mérito e exatamente em razão de seu escopo principal, que o PLS nº 389, de 2003 – Complementar, padece de vício de inconstitucionalidade formal, por avançar sobre matéria de iniciativa privativa do Presidente da República, na forma do disposto nas alíneas *a*, *c* e *e* do inciso II do § 1º do art. 61 da Carta Magna, que, na redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 18, de 1998, e 32, de 2001, determinam:

Art. 61.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

.....

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração

.....

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

.....

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

.....

A iniciativa reservada se justificaria pelo fato de se tratar de norma relativa à organização administrativa e ao disciplinamento de cargo público integrante da estrutura do Poder Executivo, derivando-se do próprio princípio da independência e equilíbrio dos Poderes. Dentro desse princípio, impõe-se permitir a cada um dos Poderes dispor sobre a sua própria organização, quando essa matéria puder ser concluída em seu âmbito, ou ser o juiz da iniciativa legislativa no tema, quando o assunto exigir a edição de lei, em sentido formal.

Comente-se, ainda, que há casos em que a matéria relativa à organização administrativa do Poder Executivo não pode sequer ser disciplinada por lei, em sentido formal. Isso porque a referida Emenda Constitucional nº 32, de 2001, incluiu a edição de um ato com esse conteúdo dentre as atribuições privativas do Chefe daquele Poder.

Trata-se da nova redação da alínea *a* do inciso VI do art. 84 da Lei Maior, que determina:

Art. 84. Compete, privativamente, ao Presidente da República:

.....

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

.....

A expressão “privativamente”, constante do dispositivo, tem o objetivo de assegurar a separação entre o Poder Executivo e os outros poderes federais, ou seja, explicita aquilo que cabe unicamente ao Presidente da República e que não pode sofrer interferência dos outros Poderes.

Todavia, consideramos que ao estabelecer leis gerais, ou seja, ao estabelecer políticas públicas, e com isso outorgar mandatos, o Congresso Nacional, em suas proposições, não infringe a regra constitucional de reserva temática de iniciativa, inscrita no art. 61, § 1º, II, e, combinada com o art. 84, VI, a, da Constituição.

Saliente-se, aqui, o fato de a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, ter, até mesmo, reforçado a competência presidencial na matéria, já que o tema da “organização e funcionamento da Administração Federal”, antes reservado à lei de iniciativa presidencial, hoje, desde que não aumente despesas, nem crie ou extinga cargos públicos, pode ser inteiramente regulado pelo chefe do Executivo, mediante decreto.

Trata-se, porém, de uma questão que vai muito além da simples “organização e funcionamento da administração federal”. O art. 84 da Constituição, acima citado, tem em seu espírito a idéia de impedir que outros poderes interfiram na administração cotidiana do Poder Executivo, imiscuindo-se nas decisões administrativas deste. Tanto é assim que a Constituição permite que se disponha sobre a matéria mediante decreto.

A conclusão necessária, desse modo, é que a iniciativa privativa do Poder Executivo para legislar sobre a estrutura da Administração Pública não abarca o desenho institucional.

Ademais, se não fosse possível ao Congresso Nacional dispor sobre o desenho institucional ao estabelecer políticas públicas, ficaria inviabilizado o cumprimento do art. 192 da Constitucional, pelo menos por meio de iniciativa parlamentar, que determina que lei complementar regulamente o sistema financeiro nacional.

III – VOTO

Em virtude do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 389, de 2003 – Complementar.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator