



Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Coordenação-Geral de Pessoal e Normas

**PARECER**  
PGFN/CPN Nº 775 /2017

**Parecer público**, nos termos da Lei nº 12.527, de 2011.  
Matéria em discussão no Congresso Nacional.

Respeitados os limites das competências regimentais desta CPN/PGFN, não vislumbramos vícios formais de constitucionalidade no Projeto de Lei do Senado nº 312, de 2016, que “enquadra as entidades de previdência complementar no âmbito 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 a verificar a ocorrência de crime e conceitua crime de gestão fraudulenta e temerária”. A ausência de pertinência de assuntos tratados na proposição com o tema disciplinado na Lei a ser alterada constitui vício de técnica legislativa. Consulta formulada pela Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda.

CF, arts. 22, I, e 61, *caput*; LC 95/98; Lei 7492/86.

**I**

Proveniente da Coordenação-Geral de Assuntos Previdenciários desta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (CAP/PGFN), vem à Coordenação-Geral de Pessoal e Normas (CPN/PGFN), por meio do expediente registrado neste órgão sob o nº 163160/2017, o Projeto de Lei do Senado nº 312, de 2016, de autoria do Senador José Aníbal, que “enquadra as entidades de previdência complementar no campo da 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 a verificar a ocorrência de crime e conceitua crime de gestão fraudulenta e temerária”.

2. Instruem o expediente, notadamente: (i) Memorando nº 65/2017/GAB/SPREV/ASS, de 19 de maio de 2017, por meio do qual a Secretaria de Previdência desta Pasta (SPREV-MF) encaminha o PLS nº 312, de 2016 (fls. 1/4), para análise e parecer jurídico; (ii) cópia do Memorando nº 139/ASPAR/GM/MPS, de 12 de agosto de 2016, por meio do qual a Assessoria de Assuntos Parlamentares do extinto Ministério da Previdência Social (MPS) solicita manifestação do órgão técnico competente acerca da referida proposição (fl. 5); (iii) cópia da Nota Técnica nº 27/2016/COARG/DEPOD/SPPC/MPS, de 27 de setembro de 2016, do Departamento de Políticas e Diretrizes de Previdência Complementar da Secretaria de Políticas de Previdência Complementar do extinto MPS, com posicionamento contrário à medida (fls. 7/16); (iv) despacho de 28 de setembro de 2016, com pedido de manifestação desta PGFN (fl. 17); (v) cópia do Ofício nº



00122/2017/PGFN/CAP, de 11 de abril de 2017, que promove a restituição deste expediente, dentre outros, à Assessoria Parlamentar da SPREV-MF, para providências (fl. 18); e (vi) Nota PGFN/CAP nº 350/2017, por meio da qual a referida Coordenação-Geral declara não vislumbrar, na proposição, matéria eminentemente previdenciária, razão pela qual propõe a oitiva desta CPN/PGFN (fl. 20).

## II

3. Preliminarmente, cabe ressaltar que o presente exame se limita ao enfoque **estritamente jurídico** da proposição em tela. Desse modo, **ficam excluídos** desta análise os juízos de **conveniência e oportunidade** da medida, que ficam a cargo do Poder Legislativo, bem como os **aspectos técnicos** examinados na manifestação de fls. 7/16, porquanto estranhos às competências deste órgão consultivo.

4. Além disso, entendemos que a competência desta CPN/PGFN, no presente caso, limita-se aos **aspectos formais de constitucionalidade e técnica legislativa** da proposição, uma vez que **eventual matéria jurídico-previdenciária, acaso existente, caberia exclusivamente ao órgão consultivo especializado**.

5. Trata-se de projeto de lei de autoria de Senador José Aníbal, que visa alterar a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986<sup>1</sup> (comumente denominada *Lei do Colarinho Branco*, ou ainda *Lei dos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional*), de modo a incluir em seu âmbito de aplicação os “gestores das entidades de previdência fechada ou aberta”. Com isso, pretende-se que esses agentes públicos possam ser enquadrados como autores ou partícipes dos crimes previstos na referida Lei, ficando, assim, sujeitos às penas nela cominadas. Para tanto, a proposição também visa incluir a Previc entre as entidades mencionadas no art. 28 da Lei nº 7.492, de 1986, que ficam obrigadas a notificar o Ministério Público Federal sobre a ocorrência de crime previsto no citado diploma legal.

6. Além disso, o PLS pretende criar o tipo penal de **facilitação da prática** de crimes de gestão fraudulenta ou temerária<sup>2</sup> (já previstos no art. 4<sup>o</sup><sup>3</sup> da Lei nº 7.492, de 1986), e propõe o acréscimo de dispositivo que descreve as condutas típicas que definem esses dois crimes<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> “Define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências”.

<sup>2</sup> Por meio do art. 4<sup>o</sup>-A, a ser acrescido à Lei nº 7.492, de 1986.

<sup>3</sup> “Art. 4<sup>o</sup> Gerir fraudulentamente instituição financeira:

Pena - Reclusão, de 3 (três) a 12 (doze) anos, e multa.

Parágrafo único. Se a gestão é temerária:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa”.

<sup>4</sup> Por meio do art. 24-A, a ser acrescido à Lei nº 7.492, de 1986.



7. Quanto à constitucionalidade formal, nenhum óbice a opor. Nesse aspecto, vale lembrar que compete privativamente à União legislar sobre direito penal (art. 22, I, da Constituição), sendo essa matéria de iniciativa legislativa comum ou concorrente (art. 61, *caput*). Aparentemente, não se trata de hipótese reservada à lei complementar, uma vez que as medidas propostas no PLS aparentemente não se enquadram na disciplina do art. 202<sup>5</sup> da Lei Fundamental.

8. Por outro lado, quanto à técnica legislativa, julgamos oportuno mencionar o alerta feito na Nota Técnica nº 27/2016/COARG/DEPOD/SPPC/MPS, quanto à aparente falta de correspondência entre as disposições da Lei nº 7.492, de 1986, e o regime jurídico das entidades fechadas de previdência complementar, do que resultaria uma possível inadequação dos tipos penais “financeiros” às atividades desempenhadas pelas referidas entidades e seus gestores:

15. Em que pese a relação contratual estabelecida sob o Regime de Previdência Complementar seja administrada por pessoas jurídicas de direito privado, não se pode olvidar a existência de significativas peculiaridades ente as entidades fechadas e as entidades abertas de previdência privada, dentre as quais cumpre destacar, na análise em apreço, a finalidade lucrativa inerente as estas e ausente naquelas.

12. Nesse sentido, salienta-se que os planos de benefícios ofertados pelas entidades abertas de previdência complementar assemelham-se às poupanças individuais, podendo ser contratados, livremente, independente (*sic*) da existência de vínculo prévio entre patrocinadora e participante, sendo, portanto, acessíveis a quem a elas se interessar; ao passo que os planos de benefícios ofertados pelas entidades fechadas constituem patrimônio do plano e seus rendimentos são revertidos, em regra, integralmente na concessão e manutenção do pagamento de benefícios contratados, prevalecendo o associativismo e o mutualismo, o que afasta o intuito lucrativo, além de que a relação contratual, nesse último caso, decorre de um vínculo prévio entre participante e patrocinador ou associado e instituidor, conforme o caso, o que pressupõe maior segurança.

[...]

20. Assim sendo, em que pese a boa intenção do legislador em tentar coibir ilicitudes relacionadas à gestão dos recursos investidos nos planos de benefícios oferecidos por

<sup>5</sup> “Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

§ 1º A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos

§ 2º As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei.

§ 3º É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado

§ 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada.

§ 5º A lei complementar de que trata o parágrafo anterior aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada.

§ 6º A lei complementar a que se refere o § 4º deste artigo estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.



entidades de previdência privada, vê-se prejudicada a presente proposta, nos moldes apresentados, no que diz respeito às EFPC, ao tentar imputar, de forma genérica, os crimes previstos na Lei nº 7.492/86 aos gestores dessas entidades, considerando a incompatibilidade da natureza dessas entidades com as atividades desempenhadas pelas instituições financeiras.

9. Vê-se que a **matéria** discutida no trecho supratranscrito, assim como em toda a extensão da Nota Técnica de fls. 7/16, é eminentemente **previdenciária**, o que a situa fora das competências regimentais desta Coordenação-Geral de Pessoal e Normas. Não obstante, **do ponto de vista estritamente formal e tendo em vista a manifestação do órgão técnico**, parece-nos que eventual inclusão dos gestores das entidades fechadas de previdência complementar numa Lei que trata de crimes contra o Sistema Financeiro Nacional violaria a regra do inciso II do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998<sup>6</sup>, que assim dispõe:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

**II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;**

III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

10. Desse modo, a partir do trecho transcrito no item nº 8, *supra*, podemos inferir que as peculiaridades do regime jurídico das entidades fechadas de previdência complementar implicariam a inadequação de eventual inclusão de seus gestores no âmbito de aplicação da Lei nº 7.492, de 1986, por ausência de pertinência temática.

11. Por fim, tendo em vista a natureza da matéria de que trata a Lei que ora se busca alterar e a aparente conexão desse assunto com os temas afetos à competência da Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros (CAF/PGFN), parece-nos oportuno, por cautela, encaminhar cópia do expediente à referida Coordenação-Geral para ciência e manifestação, caso entenda necessário.

### III

12. Diante do exposto, observados os limites das competências desta Coordenação-Geral de Pessoal e Normas e ressalvado o disposto nos itens nºs 3, 4 e 9 deste Parecer, conclui-se que:

<sup>6</sup> "Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona"



a) o projeto de lei objeto deste exame parece não apresentar vícios de constitucionalidade **formal**;

b) não obstante, quanto à **técnica legislativa**, e considerando a opinião do órgão técnico (fls. 7/16), entende-se que eventual inclusão dos gestores das entidades fechadas de previdência complementar no âmbito de aplicação da Lei nº 7.492, de 1986, parece violar a regra do inciso II do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 1998, conforme explicitado nos itens nºs 8 a 10, *supra*.

13. Esclareça-se que não foram analisados os aspectos de conveniência e oportunidade da medida, porquanto estranhos ao objeto da presente consulta jurídica.

À consideração superior, com proposta de encaminhamento ao Senhor Procurador-Geral da Fazenda Nacional, por intermédio da Assessoria de Assuntos Parlamentares desta Procuradoria-Geral, sem prejuízo da remessa de cópia do expediente à CAF/PGFN, para os fins do disposto no item nº 11, *supra*.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 08 de junho de 2017.

**DANIEL NEIVA FREIRE**  
Procurador da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 08 de junho de 2017.

**VANESSA SILVA DE ALMEIDA**  
Coordenadora-Geral Jurídica

Aprovo. Consoante proposto, encaminhe-se o expediente ao Senhor Procurador-Geral da Fazenda Nacional, por intermédio da Assessoria de Assuntos Parlamentares desta Procuradoria-Geral. Em acréscimo, remeta-se cópia do expediente à CAF/PGFN, por intermédio de sua Procuradora-Geral Adjunta supervisora, conforme sugestão do item nº 11 deste Parecer.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 9 de junho de 2017.

**RICARDO SORIANO DE ALENCAR**  
Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Administrativa

