



PROJETO DE LEI Nº 2.342, DE 2011

Veda às instituições financeiras a celebração de convênios, contratos ou acordos que impeçam o acesso de clientes a operações de crédito ofertadas por outras instituições e dá outras providências.

Autor: Deputado Antonio Carlos Mendes Thame

Relatora: Deputada ANDREIA ZITO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.342, de 2011, em seu art. 1º, veda às instituições financeiras públicas, privadas ou de economia mista, sociedades de arrendamento mercantil, entidades de previdência privada e cooperativas de crédito a celebração de convênios, contratos ou acordos, com órgãos e entidades da Administração Pública federal, contendo cláusulas que impeçam ou restrinjam o acesso de clientes a operações de crédito ofertadas por outras instituições.

Segundo o art. 2º da proposição, as entidades referidas no art. 1º terão o prazo de sessenta dias para liberação do crédito cujo pagamento, mediante consignação em folha, tenha sido autorizado, sob pena de aplicação de multa correspondente a cem salários mínimos.

Por fim, de acordo com o art. 3º, a União, as autarquias e as fundações públicas federais não poderão emitir documento de reserva de margem consignável com a indicação de “exclusividade” ou “prioridade” na contratação de instituição financeira. Pelo descumprimento dessa norma, os administradores ou servidores públicos federais estarão sujeitos às sanções previstas na Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990.



Após esta Comissão, o projeto será examinado pela Comissão de Finanças e Tributação, que avaliará seu mérito e adequação orçamentária e financeira, e posteriormente pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que deverá se pronunciar sobre os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica da legislativa.

Segundo o autor, o objetivo das medidas propostas é eliminar a exigência de exclusividade nos contratos celebrados entre a Administração Pública e instituições financeiras para desconto, em folha de pagamento, de valores de empréstimos realizados por servidores públicos. Suprimida tal exigência, poderão os servidores beneficiar-se de condições mais favoráveis de empréstimo em instituições de sua preferência.

No prazo regimental aberto por esta Comissão, foram oferecidas cinco emendas ao projeto, todas de autoria do Deputado Sílvio Costa, com as seguintes finalidades:

I – a Emenda nº 1 pretende que, quando necessária, a contratação de empresa pela Administração Pública federal para a realização de controle da margem de consignação dos servidores seja feita mediante processo licitatório, observando-se a legislação pertinente;

II – a Emenda nº 2 prevê que, caso não lhes sejam repassados os valores descontados em folha de pagamento, poderão as instituições financeiras efetuar o débito das quantias correspondentes em contas dos entes públicos nelas mantidas;

III – as Emendas nº 3 e nº 4 pretendem estender as disposições da proposição aos órgãos e entidades públicas dos Estados e dos Municípios;

IV – a Emenda nº 5 visa garantir a possibilidade de quitação antecipada de contratos junto a instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, mediante a transferência de recursos por outra instituição financeira escolhida pelo cliente.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA



O objetivo precípua do projeto sob apreço, segundo expresso em sua justificação, consiste em impedir a inserção de cláusula de exclusividade nos contratos de consignação de empréstimos nas folhas de pagamento da Administração Pública Federal.

Dependendo da natureza que se atribua à matéria, é possível que surjam questionamentos sobre a viabilidade de sua veiculação por meio de lei ordinária federal. Se entendida como norma de Direito Econômico, mais especificamente como Direito da Concorrência, não há impedimento para que a União legisle a respeito. Caso seja vista como norma de organização do sistema financeiro, deve ser tratada por lei complementar, em razão do disposto no art. 192 da Constituição Federal, ou diretamente por ato do Banco Central, uma vez que de acordo com o art. 18, § 2º, da Lei nº 4.595/1964, recepcionada pela Constituição como lei complementar, cabe àquela instituição, no exercício da fiscalização que lhe compete, regular as condições de concorrência entre instituições financeiras, coibindo-lhes os abusos.

O aprofundamento dessas questões está mais afeto à competência das Comissões que nos sucederão no exame da matéria. De nossa parte, entendemos que as modificações pretendidas pela proposição situam-se no campo do Direito Econômico e são bastante oportunas, diante do quadro exposto pelo autor, ilustre Deputado Antonio Carlos Mendes Thame.

A exclusividade nos contratos mencionados já foi condenada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, pelo próprio Banco Central, pelo Tribunal de Contas da União e, ainda, por Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça.

Em janeiro de 2011, o Banco Central editou a Circular nº 3522, vedando às instituições financeiras, na prestação de serviços e na contratação de operações, a celebração de convênios, contratos ou acordos que impeçam ou restrinjam o acesso de clientes a operações de créditos ofertadas por outras instituições, inclusive aquelas com consignação em folha de pagamento. No entanto, conforme divulgado pelos meios de comunicação, quase um ano depois da edição dessa Circular, vários Estados e Municípios ainda mantêm contratos do gênero.

Em agosto de 2011, o CADE adotou medida preventiva por meio da qual determinou ao Banco do Brasil a cessação imediata da assinatura de quaisquer novos contratos contendo cláusula de exclusividade de



consignação em pagamento, ou de cláusulas que exijam dos órgãos responsáveis pelo pagamento dos vencimentos de seus potenciais clientes dessa modalidade de crédito quaisquer benefícios concedidos a si que não possam ser também estendidos a todos os seus demais concorrentes, no que diz respeito especialmente a prazos, margens e custos, ou que de qualquer forma restrinjam o acesso de tais clientes às operações de crédito ofertadas por outras instituições (Processo nº 08700.0030-70/2010-14). Em setembro do mesmo ano, após julgar recurso apresentado pelo Banco do Brasil, o CADE manteve a decisão de supressão das cláusulas de exclusividade. Questionada também junto ao Poder Judiciário, a medida do CADE foi mantida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em janeiro de 2012.

Na mesma linha de entendimento, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.952/2011, decidiu “tornar sem efeito os atos que confirmam, direta ou indiretamente, exclusividade a instituição financeira para realização de operações de empréstimo consignado com seus servidores”.

No entanto, em sentido diverso, decidiu o Superior Tribunal de Justiça quando do julgamento do Agravo Regimental na Suspensão de Segurança nº 2.342. A referida Corte considerou “cabível a suspensão de liminar em mandado de segurança na hipótese em que decisão do TJSP suspendeu a eficácia de decreto que regulamentou contrato de exclusividade para empréstimo consignado assinado pelo Município de São Paulo e pelo Banco do Brasil (...) porque, ainda que possa haver eventual prejuízo a interesses privados, há risco de grave lesão à economia pública, representada pela possível perda do valor que seria repassado ao Município pelo Banco”.

O quadro exposto demonstra a oportunidade do projeto sob apreço. Está clara a necessidade de lei que discipline o assunto e ponha fim à polêmica sobre a possibilidade ou não da cláusula de exclusividade nos contratos em questão, de modo a orientar a atuação dos órgãos reguladores, de fiscalização e judiciais.

Concordamos com a opinião majoritária apresentada no sentido da vedação à exclusividade nos contratos entre entes públicos e instituições para o fim de consignação, em folha de pagamento, dos empréstimos contratados por servidores. A exclusividade vai de encontro ao princípio constitucional da livre concorrência, diminuindo o risco das instituições beneficiadas. É, ainda, desfavorável aos interesses dos servidores, uma vez



que, pela facilidade de acesso ao crédito permitida pela consignação em folha, estes deixam de buscar recursos ofertados com juros e condições de pagamento mais favoráveis por outras instituições financeiras. Fere, ainda, tal prática o princípio da impessoalidade da Administração Pública relativamente a seus contratados, em desacordo com o art. 37 da Constituição Federal.

Evidentemente, não defendemos o credenciamento indiscriminado de instituições financeiras. Cabe aos órgãos e entidades públicas estabelecer os critérios técnicos necessários para a habilitação de instituições idôneas, definir a margem de consignação aceitável para desconto em folha e realizar a avaliação dos custos e benefícios do ponto de vista administrativo e financeiro.

Quanto às emendas oferecidas, recomendamos:

I – a rejeição da Emenda nº 1, porque a exigência de licitação de que trata já é regra constante da Lei nº 8.666/1993, justificando-se sua dispensa e inexigibilidade apenas nas condições e hipóteses previstas na mesma lei;

II – a rejeição da Emenda nº 2, que propõe garantia demasiadamente ampla para a instituição financeira, em detrimento do interesse público;

III – a rejeição da Emenda nº 3, porque trata de procedimentos administrativos da competência de cada ente federado;

IV – a aprovação da Emenda nº 4, uma vez que, destinando-se a proteger a livre concorrência, a nova regra deve ser observada em todas as esferas governamentais;

V – a rejeição da Emenda nº 5, porque trata, de maneira ampla, da portabilidade do crédito, transcendendo os objetivos da proposição.

Sugerimos, ademais, a supressão do parágrafo único do art. 3º do projeto, uma vez que este determina providência já prevista em lei, qual seja a aplicação de sanções disciplinares relacionadas no estatuto dos servidores públicos federais (Lei nº 8.112/1990) na hipótese de descumprimento de seus deveres funcionais.

São estas as alterações sugeridas pela relatoria quanto aos aspectos de competência desta Comissão. Outros ajustes de mérito ou de



técnica legislativa, caso necessários, deverão ser discutidos pelas Comissões competentes.

Em face do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.342, de 2011, com a anexa emenda da relatora, bem como pela aprovação da Emenda nº 4 e pela rejeição das Emendas nº 1, 2, 3 e 5, apresentadas nesta Comissão.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputada ANDREIA ZITO
Relatora



PROJETO DE LEI Nº 2.342, DE 2011

Veda às instituições financeiras a celebração de convênios, contratos ou acordos que impeçam o acesso de clientes a operações de crédito ofertadas por outras instituições e de outras providências.

EMENDA DA RELATORA

Suprima-se o parágrafo único do art. 3º do Projeto de Lei nº 2.342, de 2011.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputada ANDREIA ZITO
Relatora