

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

CONSULTA Nº 28, DE 2012

Solicitação de Consulta à CCJC sobre a constitucionalidade e legalidade das restrições de empréstimos/financiamentos do Banco do Nordeste do Brasil S.A (BNB) em conceder empréstimos/financiamentos a membros do Congresso Nacional a pretexto de ofensa ao art. 54 da Constituição Federal.

Autora: PRESIDÊNCIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Relator: Deputado BONIFÁCIO DE ANDRARA

I - RELATÓRIO

Por meio do Ofício nº 1.220/2012, o nobre Deputado Guilherme Campos, então líder do Partido Social Democrático (PSD), solicitou à Presidência da Câmara dos Deputados fosse formulada consulta à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania sobre a constitucionalidade e legalidade das restrições do Banco do Nordeste S/A (BNB) em conceder empréstimos/financiamentos a membros do Congresso Nacional, a pretexto de ofensa ao art. 54 da Constituição Federal.

O processo foi numerado como Consulta do Presidente da Câmara dos Deputados à Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania, tendo sido designado Relator da matéria no dia 18 de dezembro de 2012.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 32, IV, alíneas “c” e “p”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é da competência desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados manifestar-se sobre “*assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão, ou em razão de recurso previsto neste Regimento*”, bem como sobre “*direitos e deveres do mandato; perda de mandato de Deputado, nas hipóteses dos incisos I, II e VI do art. 55 da Constituição Federal; pedidos de licença para incorporação de Deputados às Forças Armadas*”.

O art. 54 da Carta Política versa sobre as **incompatibilidades**, dispositivos constitucionais que **proíbem** aos parlamentares o desempenho de determinadas atividades ou a realização de certos negócios, **enquanto** forem titulares do mandato eletivo (FERREIRA, Pinto. Comentários à Constituição Brasileira, v. 3. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 1), sob pena até mesmo de perda do mandato (CF, art. 55, I).

O instituto das incompatibilidades está historicamente identificado com o Parlamento. Já o denominado **Act of Settlement**, de 1701, ao definir critérios de sucessão, após um período de guerras religiosas na Inglaterra, estatuía que “*não poderá ser membro da Câmara dos Comuns qualquer pessoa que tiver um cargo ou provento dependente do rei ou que receber qualquer pensão da Coroa*” (III, 6º).

A afirmação do Parlamento como titular de um Poder do Estado e a concepção da independência dos Poderes geraram a definição de institutos próprios à atividade parlamentar: as **imunidades**, proteções ao mandato popular, e as **incompatibilidades**, restrições (posteriores à eleição) que correspondem a **reduções no patrimônio jurídico dos parlamentares (em relação ao exercício de direitos a todos, em tese, assegurados)**.

Na lição de Maximiliano (MAXIMILIANO, Carlos. Comentários à Constituição Brasileira – 1946. 4ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1948, p. 69), a incompatibilidade “*obriga o indivíduo a renunciar a outras funções públicas*”.

As incompatibilidades não impedem a eleição, mas

impõem a **opção** entre o mandato e certas ocupações privadas, com vistas à moralização e independência do Legislativo.

Da mera proibição de receber “qualquer pensão” do *Act of Settlement*, se evoluiu até a proibição de contratos. Para Maximiliano (MAXIMILIANO, Carlos. Comentários à Constituição Brasileira. 3ª ed. ampliada. Porto Alegre: Globo, 1929, p. 373), o instituto “arranca dos poderosos uma arma de corrupção, outorga ao Parlamento mais um penhor de independência”.

De acordo com Cretella Jr. (Cretella Junior, José. Comentários à Constituição Brasileira de 1988, v. V. Forense Universitária. p. 2.641), o fundamento da proibição é de **natureza ética**, para impedir que o congressista fique à mercê de Chefes do Executivo ou de Diretores de outras entidades, perdendo, assim, a **independência necessária ao pleno exercício do mandato** que lhe foi delegado pelo povo. Para Ferreira Filho, “visam impedir o parlamentar de se comprometer, exercendo certas funções ou praticando determinados atos, de modo a sacrificar sua própria liberdade de ação” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988, v. I. 3ª ed. 2000. P. 338).

De maneira geral, a doutrina reconhece, hoje, duas finalidades fundamentais no instituto: a proteção da **independência** do parlamentar (e, nele, do Parlamento) e a preservação da **moralidade**.

As incompatibilidades têm previsão desde o Império Brasileiro (C 1824, arts. 29 a 34; C 1891, arts. 23 a 25; C 1934, art. 33; C 1937, art. 44; C 1946, art. 48; C 1967, art. 36; EC 1969, art. 34), tendo sido a Constituição de 1988 bastante expressa e casuística.

O art. 54, I, da Constituição Federal, prevê expressamente que:

“Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I - desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis *ad nutum*, nas entidades constantes da alínea anterior;”

O § 8º do art. 231 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) repete a previsão constitucional.

Com fundamento em tal dispositivo, o Banco do Nordeste do Brasil S.A. (e outras instituições oficiais) tem (têm) negado acesso a suas linhas de crédito a membros do Congresso Nacional e a empresas de que sejam sócios, em descompasso com o que teria sido assentado no Acórdão n. 91/2007-TCU-Plenário.

Tal fato foi motivo, mesmo, de Consulta do Deputado Federal Marco Maia, ex-presidente da Câmara dos Deputados ao Tribunal de Contas da União, que resultou no Acórdão nº 904/2012-Plenário, assim ementado:

“CONSULTA. VEDAÇÃO AO ACESSO A LINHAS DE CRÉDITO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL A MEMBROS DO CONGRESSO NACIONAL OU A EMPRESAS DE QUE SEJAM SÓCIOS. CONHECIMENTO. MANIFESTAÇÃO DO TCU, EM RELAÇÃO A OUTRA CONSULTA SOBRE O MESMO TEMA. REITERAÇÃO DA RESPOSTA. LICITUDE DE CONTRATOS DE EMPRÉSTIMO OU FINANCIAMENTO DE BANCOS PÚBLICOS COM PARLAMENTARES, DESDE QUE CONSTITUÍDOS POR CLÁUSULAS UNIFORMES. COMUNICAÇÃO AO CONSULENTE.”.

Pois bem. A Lei Maior admite a celebração e a manutenção de contratos com Parlamentares ou empresas de que sejam sócios, desde que estejam sujeitos a cláusulas uniformes, definidas por Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins como aquelas cláusulas usualmente postas para qualquer particular (BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil, v. 4, tomo I. São Paulo, Saraiva, p. 203).

Não há como se afirmar, peremptoriamente, que, apenas por se tratar de um financiamento/empréstimo concedido por entidade pública, o contrato dele decorrente não possa obedecer a cláusulas uniformes, tal qual

ocorre com a maioria dos contratos bancários no mercado privado, sendo, destarte, viável, nessas hipóteses, a sua destinação a qualquer cidadão que se encontre em situação fático-jurídica semelhante. Caso contrário, estar-se-ia admitindo distinção anti-isonômica entre brasileiros em situações substancialmente iguais, discriminação repudiada pelo princípio da igualdade insculpido no art. 5º da Carta Republicana de 1988.

Nesse sentido, a lição do mestre Pontes de Miranda, comentando vedação idêntica à ora debatida, constante da Constituição de 1967 (MIRANDA Pontes de. Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969, tomo III. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, p. 35), *in verbis*:

“O deputado ou senador pode contratar com a União, com o Estado-membro, com o Território, ou com o Distrito federal, se o contrato é, por exemplo, de empréstimo, em que todas as cláusulas são iguais, em forma única (uniforme), para todos os que quiserem contratar (emprestar, ou tomar empréstimo)”.

Então a conclusão do Constituinte foi a de vedar o tratamento favorecido, a influência política nas decisões do Poder Executivo, o que não acontece quando o contrato observa cláusulas uniformes. E a existência dessas cláusulas nos parece perfeitamente compatível com contratos de empréstimos e financiamentos, mesmo que a juros mais baixos do que os de mercado, desde que amplamente acessíveis a um determinado segmento da sociedade definido de forma objetiva, com regras aplicáveis a todos os potenciais beneficiários, de forma indistinta.

Penso, pois, que os Deputados e Senadores têm o direito de pleitearem linhas de crédito concedidas por instituições estatais de fomento, desde que essas concessões sejam estendidas de forma objetiva à população ou grupo social específico, com acesso indiscriminado e com a observância de cláusulas comuns, indistintas a todos os que a elas aderem.

Nesse sentido, a conclusão da parte dispositiva dos dois acórdãos citados do Tribunal de Contas da União, transscrito aqui trecho do mais recente (904/2012):

“9.1.1. é lícita a concessão de empréstimos/financiamentos pelo BNDES, ainda que em condições mais favoráveis do que as de mercado, a membros

do Congresso Nacional, desde que os respectivos contratos obedeçam a cláusulas uniformes, assim entendidas aquelas que se estabeleçam indistintamente a todos os cidadãos ou a determinado segmento social de forma objetiva, em situação de igualdade, sem transigências excepcionais;

9.1.2. é irregular o vencimento antecipado da dívida proveniente de empréstimos/financiamentos concedidos a parlamentares, quando derivados de contrato com cláusulas uniformes e o motivo ensejador da rescisão contratual for apenas o fato de ostentarem a condição de membros do Congresso Nacional.”

Se o Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB) afirma que, em princípio, a maior parte dos contratos de financiamento e empréstimos por ele operacionalizados possui cláusulas adaptadas a cada caso, tendo em vista, entre outros fatores, a capacidade de endividamento do mutuário, a fonte de recursos empregada, o segmento de mercado e as garantias oferecidas, além de ser possível a inclusão de cláusulas especiais resultantes de negociação; **a caracterização final de cada contrato como obediente ou não a cláusulas uniformes só será verificável no caso concreto..**

Dessa maneira, entendemos ser **inconstitucional a restrição genérica de qualquer concessão de empréstimo/financiamento a Parlamentar**, muito embora caiba à instituição concedente avaliar, para cada caso, a possibilidade de enquadramento à exceção prevista no art. 54, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal.

É como voto.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2013.

Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA
Relator