

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA – CCJC

### VOTO EM SEPARADO (DEPUTADO LUIZ COUTO)

**COM 28/2012 – Do Sr. Guilherme Campos -**  
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.

**RELATOR:** Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA.

#### I - RELATÓRIO

Com origem no Ofício nº 1.220/2012, do Deputado Guilherme Campos (PSD-SP), a presente consulta tem como objetivo a manifestação da CCJC 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.

A solicitação baseia-se no Acórdão nº 904/2012-Plenário do TCU, em resposta à consulta formulada pela Presidência da Câmara dos Deputados àquele Tribunal de Contas, que reconheceu a validade da aplicação, ao Banco do Nordeste do Brasil S.A, dos subitens 9.1.1 e 9.2.2 do Acórdão nº 91/2007-Plenário, relativo ao BNDES, com os seguintes termos:

“(…)

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**

\*F048A0B314\*

F048A0B314

**segmento social de forma objetiva, em situação de igualdade, sem transigências excepcionais; (grifo nosso)**

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;  
(...)”

O ofício do Dep. Deputado Guilherme Campos informa que o Banco do Nordeste do Brasil S.A. tem feito “constantes negativas” de “empréstimos a parlamentares”, impedindo o acesso a suas linhas de crédito. Registre-se que o TCU, no Relatório do Acórdão nº 904/2012-Plenário, cita também que as negativas estejam sendo feitas a “membros do Congresso Nacional e a empresas de que sejam sócios”.

Nos termos do art. 32, IV, alíneas “c” e “p”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é da competência da CCJC 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”.

É o relatório.

## **II – VOTO**

O art. 54 da CF dispõe sobre as incompatibilidades, no desempenho, pelos Parlamentares, de determinadas atividades ou a realização de certos negócios, enquanto forem titulares do mandato eletivo, sob pena até mesmo de perda do mandato (CF, art. 55, I).

No tocante ao assunto em tela, o art. 54, I, a, da Constituição Federal, prevê expressamente que:

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

**\*F048A0B314\***

**F048A0B314**

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**; (grifo nosso)

(...)”

É cristalino, portanto, o entendimento de que a Constituição Federal admite a celebração e a manutenção de contratos com Parlamentares ou empresas de que sejam sócios, desde que estejam sujeitos a cláusulas uniformes.

Tal tema, que já havia sido fruto de Acórdão anterior do TCU em relação ao BNDES, foi motivo, novamente, de Consulta do Deputado Federal Marco Maia, então presidente da Câmara dos Deputados, ao Tribunal de Contas da União, solicitando “resposta sobre a constitucionalidade e legalidade da vedação de acesso às linhas de crédito do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) a membros do Congresso Nacional ou a empresas de que sejam sócios, a pretexto de dar cumprimento ao disposto no art. 54, inciso I, da Constituição Federal, em descompasso com o que teria sido assentado no Acórdão nº 91/2007-TCU-Plenário.”

Tal consulta resultou no novo 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” (grifo nosso)

A consulta feita pelo Presidente Marco Maia, no entanto, é feita em tese, não se referindo à análise de qualquer fato ou contrato concreto. Assim, o mesmo Acórdão do TCU nº 904/2012-Plenário, no Relatório do Ministro Relator, argumenta:

“(…)”

11. A decisão do Tribunal [refere-se ao acórdão anterior n. 91/2007-TCU-Plenário], expressamente não ignorada pelo BNB, ateve-se aos termos do mandamento constitucional em tela, em nada inovando, mesmo porque não o poderia fazer, em vista de tratar-se da Carta Maior. O Banco do Nordeste do Brasil, no parecer jurídico interno que lhe suporta a recusa objeto da presente consulta, após considerações doutrinárias e

\*F048A0B314\*

F048A0B314

jurisprudenciais, **entende que a maior parte dos contratos de financiamento e empréstimos operacionalizados por ele não parecem ser contratos de cláusulas uniformes, porquanto, segundo alega, possuem cláusulas adaptadas caso a caso, em face da capacidade de endividamento do mutuário, da fonte de recursos empregada, do segmento de mercado, das garantias oferecidas, da legislação de regência do arquétipo contratual aplicado e outros, sendo sabido, inclusive, ainda segundo o banco, que as minutas contratuais de financiamento, independentemente de se tratar de operações estruturadas, são passíveis de inserções de cláusulas especiais mediante provocação decorrente da negociação, praxe acolhida naquela instituição bancária, motivos pelos quais a posição da entidade estatal não contrariaria a orientação firmada pelo Plenário do TCU no acórdão em questão.** (grifo nosso)

12. Assim, sintetizando o conflito em pugna, a nós nos parece que o órgão legislativo, replicando o inconformismo de alguns de seus membros, busca, em verdade, junto ao Tribunal, efeitos de uma "reclamação", pois, a seu ver, o banco estatal estaria descumprindo orientação da Corte. Entretanto, o papel de dirimente de conflitos interpartes, mesmo que de entes estatais, não parece se amoldar às competências desta Casa, razão pela qual quer nos parecer que o que poderia o Tribunal fazer para esclarecer a pendenga já o fez no momento em que prolatou o multimencionado Acórdão nº 91/2007-TCU-Plenário, tendo em vista que as circunstâncias aqui são as mesmas de lá. Em razão disso, cremos que, em resposta à consulta, poderão apenas ser reiterados os termos do mencionado acórdão.

#### IV - CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.

13. Em face de todo o exposto, e **considerando que apenas o exame casuístico, individualizado, de cada contrato pode apontar a observância ou não da uniformidade de suas cláusulas**, relativamente ao universo de potenciais interessados na efetivação das operações por ele passíveis de serem concretizadas, em decorrência do que se poderia concluir pela pertinência ou não de figurar um parlamentar ou empresa a ele ligada em um dos polos da relação, **propomos que o Tribunal responda à consulta no sentido de que os termos da decisão consubstanciada no Acórdão nº 91/2007-TCU-Plenário se aplicam, em sua totalidade, ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB, cabendo àquele banco a análise, caso a caso, do requisito da uniformidade das cláusulas contratuais regentes das operações**

\*F048A0B314\*

F048A0B314

pretendidas, conforme conceituado no referido acórdão."  
(grifos nossos)

Desta forma, O TCU:

- a) Reitera os termos do Acórdão nº 91/2007-TCU-Plenário através do Acórdão nº 904/2012-Plenário, considerando-o aplicável também ao BNB, para dizer que é constitucional o empréstimo/financiamento a parlamentares, apenas nos casos de operações submetidas a “cláusulas uniformes”;
- b) Considera que o BNB tem a atribuição de classificar como de “cláusulas uniformes” ou não, cada um dos seus contratos de financiamento;
- c) Considera que o parecer jurídico interno do BNB não contraria a orientação firmada pelo Plenário do TCU, que lhe suporta a recusa objeto da presente consulta.

Ressalte-se que, se o BNB não exercer sua atribuição de classificar como de “cláusulas uniformes” ou não cada um dos seus contratos de financiamento, podem os responsáveis do banco responder civil e penalmente por seus atos.

Diferentemente do que afirma o parecer do Relator da CCJC em sua conclusão, **não há elementos ou informações, seja no Ofício, na Consulta ou no Acórdão, para se dizer que o BNB esteja fazendo “restrição genérica”** aos empréstimos/financiamentos a parlamentares. No ofício do Dep. Guilherme Campos (ex-Líder do PSD), este apenas argumenta que tem havido “constantes negativas” do referido banco, não falando em “restrição genérica”. Já a Consulta 28/12, não faz qualquer menção a este fato. O Relatório do Acórdão do TCU, do Ministro José Múcio Monteiro, por sua vez, cita informação do parecer adotado pelo BNB, segundo o qual **“a maior parte dos contratos de financiamento e empréstimos operacionalizados por ele [BNB] não parecem ser contratos de cláusulas uniformes”**. Ou seja, o próprio TCU trabalha com a informação de que é a “maior parte dos contratos”, mas não todos, como parece entender o Nobre Relator, Deputado Bonifácio de Andrada, ao usar a expressão **“restrição genérica”**.

Note-se que o próprio relator entende que “a caracterização final de cada contrato como obediente ou não a cláusulas uniformes só será verificável no caso concreto”.

Assim, opinamos pela constitucionalidade do empréstimo/financiamento a parlamentares, nos casos de operações submetidas a “cláusulas uniformes”; bem

\*F048A0B314\*

F048A0B314

como pela constitucionalidade e legalidade das atribuições da instituição financeira pública, ao posicionar-se, em cada caso, sobre a concessão de empréstimo/financiamento ou, havendo causas impeditivas, sobre a não concessão, uma vez que cabe a ela avaliar a possibilidade de enquadramento à exceção prevista no art. 54, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal.

Pelo exposto, votamos de forma contrária ao parecer do relator, com a devida vênia, por entendermos que não se trata de restrição genérica, mas sim de análise individualizada caso a caso, sendo, portanto, constitucional o procedimento do BNB.

Sala da Comissão, em 14 de maio de 2013.

**LUIZ COUTO**

Deputado Federal – PT/PB

**\*F048A0B314\***

**F048A0B314**