

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROJETO DE LEI Nº 257, DE 2011

*Torna obrigatória a inserção de cláusula protetora de direitos humanos em contratos de financiamentos concedidos por instituições financeiras envolvendo recursos públicos e dá outras providências.*

### EMENDA SUBSTITUTIVA Nº , DE 2016

O Projeto de Lei nº 257, de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação:

*“O Congresso Nacional decreta:*

**Art. 1º** *Os contratos de financiamentos concedidos por instituições financeiras envolvendo recursos públicos devem conter cláusula protetora dos direitos humanos.*

**Parágrafo único.** *A cláusula a que se refere o caput deste artigo determinará que, na hipótese de comprovação de violência a direitos fundamentais da pessoa humana, praticada no âmbito do empreendimento financiado e atribuível por ação ou omissão ao mutuário, será declarada a rescisão do contrato, com a aplicação das penalidades ali estipuladas, inclusive o imediato vencimento da dívida e a imposição de multa.*

**Art. 2º** *Considerar-se-á constatada, para os fins desta lei, a ocorrência violadora de direitos fundamentais da pessoa humana após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória que reconhecer a prática de infrações dessa natureza.*

**Art. 3º** *A sentença penal condenatória transitada em julgado que reconhecer a infringência à cláusula protetora de direitos humanos, nos termos desta lei, deverá ser comunicada pela autoridade judicial competente, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas aos órgãos da Administração Pública da União,*

*Estados, Distrito Federal e Municípios e às instituições financeiras cadastradas junto ao Banco Central do Brasil.*

**Art. 4º** *No resguardo de interesses difusos e coletivos, como os previstos nesta lei, não há que se falar em responsabilidade civil, criminal e administrativa, quer de maneira direta ou indireta, das instituições financeiras que comprovem o cumprimento de suas obrigações legais referentes a esses interesses.*

**Art. 5º** *O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 90 (noventa) dias a contar de sua publicação.*

**Art. 6º.** *Esta lei entra em vigor no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar de sua publicação.”*

### **JUSTIFICATIVA**

Dispõe o caput do artigo 1º do substitutivo proposto pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, que os contratos de financiamentos concedidos por instituições financeiras devem incluir cláusula protetora dos direitos humanos.

Para que o artigo em questão cumpra o objetivo defendido por seu autor, ou seja, para que os empreendimentos financiados com verbas públicas tenham em seus contratos cláusula protetora dos direitos humanos, é recomendável a delimitação, de forma clara, de seu alcance.

Desta forma, a imposição de cláusula dessa natureza deve ser obrigatória para os contratos que envolvam recursos públicos e facultativa para as demais modalidades contratuais, privilegiando-se a liberdade de contratar.

Nesse sentido, cabe mencionar que originalmente a intenção dos autores das propostas já arquivadas estavam voltadas para a utilização do dinheiro público e, portanto, tratavam especificamente de órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, para aplicar o disposto no projeto aos contratos previstos na Lei nº 8.666/1993.

Com relação ao artigo 2º, estabelece o Projeto que a constatação da ocorrência de violação de direitos fundamentais da pessoa humana acontece “quando o Ministério Público oferecer denúncia e esta for recebida pelo juízo competente, e o processo resultar em condenação da empresa envolvida”.

Ainda, dispõe o parágrafo único do mencionado artigo que “absolvido o mutuário por sentença judicial transitada em julgado, o mutuante dará continuidade ao contrato repassando as parcelas mencionadas no § 3º do art. 1º”.

Percebe-se claramente assim que a suspensão dos financiamentos ocorrerá independente da condenação criminal, pois, nos termos do parágrafo único a continuidade do financiamento está condicionada a uma sentença absolutória transitada em julgado.

Mas não é só, pairam dúvidas sobre o momento em que o contrato de financiamento será suspenso. Pela redação do artigo 2º é possível interpretar que a suspensão ocorrerá mediante o recebimento da denúncia oferecida pelo Ministério Público.

Nessa hipótese, diversos princípios constitucionais serão desrespeitados, entre eles, a presunção de inocência (art. 5, LVII da CF); o devido processo legal e a ampla defesa (art. 5º, LIV e LV da CF).

A presunção da inocência é um princípio constitucional que visa proteger o cidadão dos excessos do Estado na execução de sua pretensão punitiva. Por esta razão, a prática de determinados atos no âmbito do processo penal, tal como a prisão cautelar e outras medidas restritivas de direitos, dependem de uma análise mínima que permitam ao juiz mensurar se estão presentes os requisitos legais e fáticos (*fumus boni iuris* e *periculum in mora* ou *periculum libertatis*) que autorizam a adoção de tais medidas.

Assim, apesar de os efeitos pretendidos pelo PL não estarem diretamente relacionados à preservação e ao sucesso do processo penal, mas à reparação ou à prevenção dos possíveis danos à sociedade civil, é inegável que a medida importa em restrição de direitos do réu e que, portanto, deve ser precedida de uma análise dos fatos e, principalmente, de uma decisão judicial nesse sentido.

Nessa linha de raciocínio, é possível afirmar que o Projeto em questão também desrespeita outro princípio fundamental, o da ampla defesa e contraditório. Isso porque, o recebimento da denúncia importará na suspensão imediata do financiamento sem que haja para tanto uma decisão judicial fundamentada e com base em provas legalmente produzidas pelas partes.

Considerando que o recebimento da denúncia acarretará na restrição de direitos do empreendedor, com efeitos semelhantes a uma decisão judicial liminar, é possível ainda afirmar que há, em certa medida, inovação legislativa no que se refere aos próprios efeitos do ato processual e que tal inovação representa flagrante supressão da instância jurisdicional, ao passo que a suspensão do financiamento independerá de ato formal do juiz competente (que não o juiz criminal), violando expressamente o princípio do juiz natural, previsto no artigo 5º, XXXV da Constituição Federal.

A ausência de uma definição clara do que possa vir a ser considerada uma violação contra os direitos fundamentais também faz com que somente o juiz, ao analisar o caso específico, possa decidir se a situação apresentada configura violação aos direitos humanos.

Permitir que o contrato seja suspenso diante de mera suspeita é temerário e pode gerar prejuízos irreparáveis ao mutuário, ampliando também o risco das operações de financiamento.

Dessa forma, o mais adequado é que o PL determine a inclusão de cláusula que imponha o vencimento antecipado do financiamento, caso se caracterize a “ocorrência violadora de direitos fundamentais da pessoa” e isso só poderá ocorrer com o trânsito em julgado do processo que as apure.

Outro aspecto a ser considerado é o tempo para obtenção de uma sentença definitiva, pois a suspensão do processo poderá perdurar por anos sem uma confirmação da violência aos direitos fundamentais, o que acabaria mantendo o contrato vigente sem repasses, gerando uma situação de indefinição na relação jurídica entre instituição financeira e a pessoa financiada.

Além das questões de ordem legal e constitucional também devem ser observados os impactos econômicos trazidos pelo dispositivo.

A suspensão do financiamento pelas instituições financeiras, por prazo indefinido e sem qualquer compensação financeira, tal como prevê o Projeto ao determinar que as penalidades previstas no contrato somente poderão ser aplicadas após sentença condenatória definitiva, gerará aumento do custo do crédito.

Ainda, nessa hipótese, a concessão do crédito deverá passar por refinado sistema de contabilização que determinará o provisionamento dos valores em determinadas situações, afetando diretamente a disponibilidade desse crédito no mercado.

Observe-se que o projeto não especifica a quem caberá os encargos financeiros relativos ao período de suspensão do contrato.

Ainda que confirmado, ao final, a ocorrência de violação aos direitos fundamentais, os riscos de não reaver os recursos emprestados e perdidos em decorrência da suspensão do contrato poderão ainda ser repassados aos tomadores de crédito, via encarecimento do crédito para as empresas financiadas e pessoas físicas.

Desta forma, projetos de grande porte terão custos mais elevados, o que reduzirá investimentos em obras de infraestrutura, tão necessários para manutenção dos mesmos direitos fundamentais que se pretende proteger pelo referido projeto de lei.

Assim, para que o projeto não contrarie a Constituição Federal e nem afete a disponibilidade e o custo do crédito, é necessário que a suspensão do financiamento, bem como as demais penalidades (multas, juros etc.) somente sejam aplicadas após o trânsito em julgado da decisão judicial que condenar o empreendedor.

Caso não se adote a sugestão de utilização da decisão condenatória transitada em julgado do processo que apurou a conduta violadora como elemento caracterizador da violação, sobre as parcelas suspensas deverão ser aplicadas, ao menos, a correção monetária e a incidência de juros de forma a impedir que a oferta de crédito seja impactada pelas medidas trazidas pelo Projeto.

Também entendemos ser necessária, para equilíbrio da atividade econômica, a inclusão de dispositivo que isente as instituições financeiras de qualquer responsabilidade de fiscalização. A medida justifica-se, uma vez que a competência para fiscalizar a ocorrência de atos atentatórios aos direitos fundamentais é do Poder Público e não das instituições financeiras.

Normas protetivas desses interesses são essenciais e devem ser sempre fruto da reflexão voltada ao aprimoramento do Estado. Sabe-se que elas devem construir um arcabouço perfeito, livre de abusos de interpretação que por vezes geram instabilidades jurídicas. Tem-se a certeza de que apenas com a inclusão desse dispositivo será possível conceder maior estabilidade ao sistema jurídico-financeiro, que certamente é fragilizado pelos desvios de aplicação de normas que versam sobre os interesses difusos e coletivos, como os interesses sociais aqui contemplados.

Ademais, o deslocamento de pessoal próprio das instituições financeiras para a fiscalização dos empreendimentos gerará, obrigatoriamente, aumento de custos em tais financiamentos.

Por fim, para assegurar o efetivo cumprimento do disposto no projeto, seria importante a inclusão de dispositivo prevendo que as decisões finais, em que forem reconhecidas a prática de condutas atentatórias aos direitos humanos, deverão ser comunicadas pela autoridade judicial às instituições financeiras e aos órgãos do Poder Público.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2016.

Deputado **LAÉRCIO OLIVEIRA**  
Solidariedade/SE