

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 oficiais.

Autor: Deputado Arnaldo Jordy
Relator: Deputado Fábio Sousa

I – RELATÓRIO

Nos termos da proposição em epígrafe, os contratos de financiamentos concedidos por instituições oficiais deverão incluir cláusula protetora dos direitos humanos, determinando que, na hipótese de constatação de violência a direitos fundamentais da pessoa humana, praticada no âmbito do empreendimento financiado e atribuível por ação ou omissão ao mutuário, o contrato ficará automaticamente suspenso até que se apurem as responsabilidades.

Considerar-se-á constatada a ocorrência violadora de direitos fundamentais da pessoa humana que der ensejo a oferecimento de denúncia pelo Ministério Público e recebida pelo juízo competente.

De acordo com a inclusa justificação, o dinheiro emprestado por instituições oficiais é, em última análise, dinheiro do povo, recurso público. Sendo assim, a utilização desses recursos deve subordinar-se aos princípios fundamentais que regem a própria República, e quem toma empréstimos de instituições oficiais deve ter especial zelo nesse sentido.

A Comissão de Direitos Humanos e Minorias opinou pela aprovação do projeto, na forma de um Substitutivo.

A Comissão de Finanças e Tributação opinou pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do PL nº 257/11 e do Substitutivo da Comissão de Direitos Humanos e Minorias; e, no mérito, pela aprovação do PL nº 257/11, na forma do Substitutivo da CDHM.

Cuida-se de proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões - Art. 24, II, do Regimento Interno.

No prazo regimental, esta comissão recebeu uma emenda substitutiva ao projeto, de autoria do Deputado Laércio Oliveira.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Com Leonardo Vizeu Figueiredo, professor de Direito Constitucional da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro - EMERJ, relembramos que, embora não seja norma materialmente constitucional, o legislador constituinte positivou o sistema financeiro nacional na Carta Política de 1988, em caráter formalmente constitucional, estabelecendo objetivos a serem observados por todas as entidades que o integram, a saber, a promoção do desenvolvimento equilibrado do País e a subserviência aos interesses da coletividade (art. 192, *caput*).

Observe-se que os objetivos fundamentais da República se encontram positivados nos incisos do art. 3º da Constituição, cujo texto engloba, em última análise, os objetivos delineados no art. 192. Assim, uma exegese sistemática e extensiva do art. 3º combinado com o art. 192 nos leva a que, na consecução de suas atividades, toda a atuação das entidades financeiras e congêneres deverá atender a um plano maior de políticas públicas estabelecidas pelo legislador, seja constituinte, seja ordinário, conciliando-se a obtenção de lucro, fim maior e precípua de toda entidade empresarial, com a persecução dos interesses da coletividade e o atingimento do desenvolvimento racional e sustentável da Nação.

Nessa linha, podemos conceber que as políticas públicas voltadas para o sistema financeiro nacional devem traduzir, por meio de uma

leitura sistêmica e extensiva do texto constitucional, a consecução dos próprios objetivos fundamentais da República, materializados nos incisos do art. 3º, devendo toda a atividade financeira ser orientada em um planejamento econômico voltado para: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos. Portanto, podemos dizer que as entidades financeiras e congêneres têm uma função social bem delineada pelo legislador constituinte.

O sistema financeiro nacional encontra-se disciplinado pela Lei nº 4.595/64, que “Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências”. Esta lei foi recepcionada pela Constituição de 1988 como lei complementar, o que vale dizer que ela somente poderá ser alterada por ato legislativo *stricto sensu* de quórum constitucionalmente qualificado.

Portanto, uma norma que pretenda tornar obrigatória a inserção de cláusula protetora de direitos humanos em contratos de financiamento concedidos por instituições financeiras, oficiais ou não, deverá ser consubstanciada numa lei complementar.

Daí decorre que o projeto de lei em tela, bem como o Substitutivo oferecido pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias e a Emenda apresentada nesta Comissão não podem prosperar, porquanto concebidos como projeto de lei, e não como projeto de lei complementar.

A par disso, dispõe a Carta Política de 88 que a lei de diretrizes orçamentárias estabelecerá a política de aplicação das agências oficiais de fomento; lei esta, como se sabe, de iniciativa privativa do Poder Executivo (art. 165, *caput* e § 2º).

Assim sendo, é mandatório reconhecer a inconstitucionalidade e a injuridicidade do PL 257, de 2011, do Substitutivo da Comissão de Direitos Humanos e Minorias e da Emenda apresentada nesta Comissão.

No mérito, melhor sorte não teriam as referidas proposições.

Com efeito, o projeto principal e as alternativas e ele oferecidas não especificam os tipos de contratos que contemplam, deixando margens a questionamentos sobre se cabíveis na espécie as operações de

financiamentos voltadas à construção de imóveis, seja na modalidade individual, seja na modalidade associativa.

Considerando-se a possibilidade de suspensão do contrato, presente na proposição principal e no Substitutivo da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, não é referido a quem caberão os encargos financeiros relativos ao período de suspensão, mesmo no caso de ausência da responsabilidade do mutuário pela ocorrência da violação dos direitos fundamentais. Na verdade, independentemente de quem venha a assumir o ônus financeiro da suspensão contratual, haverá prejuízos que terão de ser ressarcidos, provada ou não a culpa por essa ocorrência. Além do prejuízo para a instituição financiadora em decorrência da suspensão do contrato, tanto pelo risco do não-retorno dos recursos já emprestados quanto pela reserva de parcelas de recursos à espera de decisão, afigura-se difícil a operacionalização da lei projetada. Nesse particular, acresça-se que não há, nos dispositivos em comento, uma definição clara do que possa vir a ser considerada uma violação contra os direitos fundamentais no âmbito dos empreendimentos financiados, tema esse tratado apenas genericamente, o que torna de alto risco as operações de financiamento.

A Emenda apresentada nesta Comissão pelo nobre Deputado Laércio Oliveira não fala em suspensão, preferindo mencionar que, na hipótese de comprovação de violência a direitos fundamentais da pessoa humana, será declarada a rescisão do contrato. Delimita, ainda, os contratos àqueles que envolvam recursos públicos. A exemplo do Substitutivo da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, refere-se à condenação da empresa envolvida, e não somente à aceitação da denúncia pelo juízo, acrescentando o trânsito em julgado. E, ainda na esteira do Substitutivo daquela Comissão, estende a norma a instituições financeiras em geral, e não somente oficiais.

Mas a Emenda, a par de não contornar as dificuldades anteriormente mencionadas, acrescenta dispositivo que retira qualquer responsabilidade das instituições financeiras (art. 4º), ao argumento de que o dever de fiscalização da eventual ocorrência de violação a direitos fundamentais é exclusivo do Poder Público.

Por isso, ainda que superadas fossem sua inconstitucionalidade e injuridicidade, as três proposições não deveriam prosperar.

Em face do exposto, VOTO pela inconstitucionalidade e injuridicidade do PL 257, de 2011, bem como do Substitutivo oferecido pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias e da Emenda apresentada nesta Comissão. A técnica legislativa da proposição principal é adequada, o que não ocorre com o Substitutivo e com a Emenda, que contêm cláusula de regulamentação pelo Poder Executivo. No mérito, VOTO pela rejeição das três proposições referidas.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado Fábio Sousa
Relator