



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Liderança do Partido Republicano da
Ordem Social - PROS

PROJETO DE LEI Nº , DE 2020

(Do Senhor Gastão Vieira)

Altera a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, para dispor sobre medidas de proteção à concorrência, à inclusão financeira, à inovação e à diversidade dos modelos de negócios das instituições de pagamento e dos arranjos de pagamento.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, para dispor sobre medidas de proteção à concorrência, à inclusão financeira, à inovação e à diversidade dos modelos de negócios das instituições de pagamento e dos arranjos de pagamento.

Art. 2º A Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 6º

.....

I - arranjo de pagamento - conjunto de regras e procedimentos que disciplina a prestação de determinado serviço de pagamento ao público, nas modalidades de compra e/ou de transferência, aceito por mais de um recebedor, mediante acesso direto pelos usuários finais, pagadores e recebedores, por meio de plataforma própria ou integrando plataforma de terceiros;

.....

VII - iniciador de transação de pagamento: instituição intermediadora que presta serviço de iniciação de transação de pagamento, de acordo com as regras de um ou mais arranjos de pagamento:





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Liderança do Partido Republicano da

Ordem Social - PROS

- a) sem gerenciar conta de pagamento; e*
- b) sem deter em momento algum os fundos transferidos na prestação do serviço.”*

.....

§ 4º Não são alcançados por esta Lei os arranjos de pagamento em que o volume, o saldo de recursos depositados em contas de pagamento e/ou a quantidade de transações realizadas, a serem definidos pelo Banco Central do Brasil, conforme parâmetros estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, não forem capazes de oferecer risco ao normal funcionamento das transações de pagamentos de varejo.

§ 5º O Banco Central do Brasil, respeitadas as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, poderá requisitar informações a instituidores de arranjo de pagamento e a instituições de pagamento para poder verificar o volume, o saldo de recursos depositados em contas de pagamento e/ou a quantidade de transações realizadas, exclusivamente com o objetivo de avaliar sua capacidade de oferecer o risco de que trata o § 4º deste artigo.

§ 6º Os iniciadores de transação de pagamento dispensam autorização do Banco Central do Brasil.”
(NR)

“Art. 8º O Banco Central do Brasil, o Conselho Monetário Nacional, o Ministério das Comunicações e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Liderança do Partido Republicano da Ordem Social - PROS

estimularão, no âmbito de suas competências, a inclusão financeira por meio da participação do setor de telecomunicações, ou da utilização de serviços de tecnologia de informação e comunicação, na oferta de serviços de pagamento e poderão, com base em avaliações periódicas, adotar medidas de incentivo ao desenvolvimento de arranjos de pagamento que utilizem terminais de acesso aos serviços de telecomunicações de propriedade do usuário.

§ 1º O sistema de pagamentos consiste no conjunto formado pelos arranjos de pagamento que disciplinam a prestação dos serviços de pagamento de que trata o inciso III do art. 6º, pelas Instituições de Pagamento e pelas Instituições Financeiras que aos arranjos de pagamento aderirem, e abrange a utilização de dispositivo móvel em rede de telefonia móvel.

§ 2º Fica o Banco Central do Brasil autorizado a suspender a utilização de dispositivo móvel prevista neste artigo, mediante decisão fundamentada em estudo técnico detalhado, no qual constem razões de preservação da segurança do Sistema de Pagamentos Brasileiro ou do Sistema Financeiro Nacional e, em conjunto com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, a comprovação da violação de regras concorrenciais.” (NR)

“Art. 9º Compete ao Banco Central do Brasil, conforme diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Liderança do Partido Republicano da

Ordem Social - PROS

.....

X – adotar medidas para promover competição, inclusão financeira e transparência na prestação de serviços de pagamento, podendo para tanto instituir arranjos de pagamento próprios com o intuito de fomentar a competição e concorrência no sistema de pagamentos;

.....

§ 7º A atividade de fomento à competição e concorrência exercida pelo Banco Central do Brasil, conforme previsto no inciso X acima, deverá estar totalmente segregada de toda e qualquer outra atividade do Banco Central do Brasil incluindo, mas não se limitando das, atividades de monitoramento, supervisão de conduta, organização do Sistema Financeiro, resolução, regulação e fiscalização. A segregação das atividades aqui prevista tem a finalidade de evitar o conflito de interesses entre a atividade de criação de estímulos à competitividade no Sistema de Pagamentos Brasileiro e demais atividades do Banco Central do Brasil e, também propiciar a imparcialidade na condução das atividades de fomento à competição e concorrência.

Art. 3º A Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

"Art. 9º-A - No exercício da competência prevista no art. 9º desta Lei, o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil deverão observar os seguintes princípios:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Liderança do Partido Republicano da

Ordem Social - PROS

I – liberdade como garantia no exercício de atividades econômicas;

II – intervenção subsidiária e excepcional sobre o exercício de atividade econômicas, visando sempre a maximização dos benefícios para o usuário final do sistema;

III – promoção da competição, incluindo a coexistência de diferentes arranjos de pagamento, sistemas e infraestruturas de mercado;

IV - abertura do mercado para entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros;

V – adoção de padrões técnicos e objetivos na análise dos requerimentos;

VI – incentivo à inovação e adoção de novas tecnologias, processos e modelos de negócio; e

VII – impessoalidade na condução das suas atividades.” (NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Lei ampara-se na necessidade de adequação da legislação em vigor aos comandos normativos já contidos em regramentos vigentes do Banco Central do Brasil (“Banco Central” ou “BCB”), no intuito de conferir maior segurança jurídica aos operadores, participantes e usuários finais do setor de pagamentos.

A atuação do BCB como órgão regulador, nos parece estar em desacordo com a delegação que este Congresso Nacional atribuiu ao Banco Central do Brasil, no que se refere à sua atuação preventiva em determinados casos e, no intuito de fazer prevalecer o princípio inscrito no parágrafo único do artigo 7º, da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, que determina que a regulamentação “assegurar a capacidade de inovação e a diversidade dos modelos de negócios das



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Liderança do Partido Republicano da Ordem Social - PROS

instituições de pagamento e dos arranjos de pagamento”, serve este projeto de lei para assegurar uma régua de isonomia para os iniciadores de transações de pagamento tendo em vista o custo regulatório versus o risco potencial destes participantes.

Cumprir lembrar que o Banco Central do Brasil, o Conselho Monetário Nacional, o Ministério das Comunicações e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) devem estimular a inclusão financeira, o uso do sistema financeiro, “por meio da participação do setor de telecomunicações na oferta de serviços de pagamento e poderão, com base em avaliações periódicas, adotar medidas de incentivo ao desenvolvimento de arranjos de pagamento que utilizem terminais de acesso aos serviços de telecomunicações de propriedade do usuário”.

E, ainda, o art. 20 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, prescreve:

“Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.”

Em nosso entender, as medidas do BCB no sentido de constranger a utilização de certas aplicações para a oferta de canais alternativos ofendem a concorrência, a inclusão financeira, a inovação e a diversidade dos modelos de negócios.

Este quadro demanda imediata intervenção legislativa para restabelecer um ambiente favorável aos negócios, à inovação e à concorrência, princípios explicitamente destacados e valorizados quando da delegação de poderes conferida por este Congresso Nacional ao BCB.

Foram incluídos, também, dispositivos da Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) a fim de reforçar a necessidade de cumprimentos das garantias da livre iniciativa apregoadas na Constituição Federal, buscando a abertura de mercado para





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Liderança do Partido Republicano da

Ordem Social - PROS

participantes nacionais ou estrangeiras, o que tende a estimular a competição e criar alternativas para os usuários finais do setor.

No Brasil, o Banco Central foi criado pela Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, sendo o principal executor das orientações do Conselho Monetário Nacional ("CMN") e responsável por garantir o poder de compra da moeda nacional, tendo por objetivos (i) zelar pela adequada liquidez da economia; (ii) manter as reservas internacionais em nível adequado; (iii) estimular a formação de poupança; (iv) zelar pela estabilidade e (v) promover o permanente aperfeiçoamento do sistema financeiro.

No tocante às atividades essenciais ao país, o BCB está atualmente focado em preparar o sistema financeiro para um futuro tecnológico e inclusivo, tendo em vista o avanço da tecnologia no segmento financeiro, proporcionando desenvolvimento e criação de novos produtos e serviços.

Diante deste cenário, especialmente com relação ao incentivo à inovação concedido pelo BCB, é de extrema relevância certificar-se da existência de processo de criação e revisão de sua estrutura funcional, com distribuição de responsabilidades que contemplem a segregação de atividades que eventualmente possam configurar conflito de interesses.

Cumpre-nos esclarecer que o estabelecimento de regras em relação à segregação de funções e conflitos de interesse é presente em diversos segmentos nas esferas pública e privada, inclusive em diversos normativos emitidos pelo CMN e Banco Central. Assim, se tal regra é claramente imposta às instituições fiscalizadas pelo Banco Central, é incontestável que tal matéria também deveria ser abordada nas regras que tratam da estrutura do próprio Banco Central, tendo em vista a sua competência e responsabilidade.

Nesse contexto, muito se tem falado sobre a importância da segregação de funções em âmbitos diversos, ou seja, previsão da separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução e controle dentro das unidades, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo. De fato, todos os mercados buscam implementar a segregação de funções como forma de evitar, entre outros riscos, o potencial conflito de interesses.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Liderança do Partido Republicano da

Ordem Social - PROS

Inclusive, vale mencionar que as discussões internacionais corroboram com a importância da segregação de funções. No ano de 2005, ou seja, há 15 (quinze) anos, o Committee on Payment and Settlement Systems, atualmente denominado Committee on Payments and Market Infrastructures ("CPMI") – comitê responsável pela promoção da segurança e da eficiência dos pagamentos, compensação, liquidação e acordos relacionados, apoiando, assim, a estabilidade financeira e a economia em geral - emitiu um relatório acerca do tema "Supervisão do Banco Central em sistemas de pagamento e liquidação", em que é afirmado que nos casos em que os próprios bancos centrais operam sistemas de pagamento e liquidação, a consistência é promovida pela transparência sobre suas políticas para seus próprios sistemas e pelo uso dos mesmos requisitos e normas, aplicados pelo menos tão rigorosamente quanto em sistemas comparáveis do setor privado, sendo que a separação organizacional entre a supervisão e as funções operacionais do banco central ajuda a garantir a aplicação consistente dos requisitos e padrões de políticas.

A esse respeito, citamos o disposto no documento do FED intitulado "Policies: Standards Related to Priced-Service Activities of the Federal Reserve Banks", por meio do qual o FED expressamente ressalta o seu exercício constante para evitar conflitos entre sua função de regular e supervisionar o mercado versus sua atividade de efetivo operador do sistema como lender.

Assim, também o FED estabeleceu critérios em relação à segregação de atividades relacionadas, por exemplo, à impossibilidade de uma mesma área ser responsável por questões relacionadas à competição e política monetária ou supervisão bancária.

Não obstante ao exposto acima, em linha com a importância da segregação de funções, o relatório emitido pela atual CPMI também abordou questões relacionadas à não utilização das informações do setor privado, obtidas no âmbito dos processos de supervisão, em sistemas próprios dos bancos centrais.

Além disso, consta deste mesmo relatório que todos os bancos centrais ali representados possuem separação entre a função de supervisão e a função de operações, ou estariam prestes a implementar uma separação, sendo importante esclarecer que a





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Liderança do Partido Republicano da Ordem Social - PROS

separação também ajuda a proteger a confidencialidade das informações.

A conclusão do relatório no tocante a este tema é que:

"(...) um banco central precisa ser claro quando está atuando como regulador e quando como proprietário e/ou operador. Isso pode ser facilitado separando as funções em diferentes unidades organizacionais, gerenciadas por pessoas diferentes."

Nota-se, portanto, que medidas similares podem ser incorporadas ao BCB, com o objetivo de evitar conflitos de interesses e utilização inapropriada de informações.

No caso brasileiro, o BCB mantém, dentre os seus projetos primordiais, a Agenda BC#, uma pauta de trabalho centrada na evolução tecnológica para aprimorar questões estruturais do sistema financeiro. Vale lembrar que a Lei 12.865, de 9 de outubro de 2013, inclusive possui previsão expressa em relação à responsabilidade do BCB em assegurar a capacidade de inovação e a diversidade dos modelos de negócios das instituições de pagamento e dos arranjos de pagamento, matérias que vêm ganhando relevância ao longo dos últimos anos.

Esta necessidade fica ainda mais latente no atual cenário vivenciado, no qual uma pandemia de proporções globais assola a humanidade, impondo a necessidade de as empresas (e por que não a administração pública?) se tornarem mais eficientes, produtivas e utilizarem seus recursos financeiros, humanos e de tecnologia de forma progressivamente mais consciente e em prol da competitividade do mercado.

Adicionalmente, há de se ressaltar os desafios impostos pela inovação tecnológica, que por um lado possibilita a rápida criação e desenvolvimento de novos mercados, produtos e serviços, mas em contrapartida impõe desafios incontestes, tais como, mas não limitado à necessidade de segurança no gerenciamento de dados sensíveis, o que corrobora a necessidade de criação de mecanismos claros de controle e segregação acima mencionado.

Ante tal quadro, em nosso entender, as medidas do BCB deveriam fomentar a inclusão financeira, a inovação e a diversidade



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Liderança do Partido Republicano da Ordem Social - PROS

dos modelos de negócios das instituições de pagamento e dos arranjos de pagamento, sem deixar de conferir segurança jurídica aos operadores e usuários finais dos mercados financeiro e de pagamentos.

Diante do exposto, e considerando (i) a notória relevância do Banco Central; (ii) a evolução do sistema financeiro global e nacional, em especial tendo em vista o avanço da tecnologia no segmento financeiro, proporcionando novos produtos e desenvolvimento de produtos e serviços já existentes, inclusive com a interação e participação dos próprios bancos centrais; e (iii) discussões internacionais acerca da segregação de funções e atividades desempenhadas pelos bancos centrais, incluindo, mas não se limitando a (a) Federal Reserve's Key Policies for the Provision of Financial Services Policies: Standards Related to Priced-Service Activities of the Federal Reserve Banks e (b) Committee on Payment and Settlement Systems – Oversight report – Maio de 2005, o presente Projeto de Lei tem por intuito propor que sejam estabelecidas regras claras acerca de relevantes questões envolvendo o mercado de pagamentos brasileiro, incluindo a segregação de funções desempenhadas pelo Banco Central, em consonância com princípios constitucionais da administração pública, cujos pressupostos também se correlacionam com os direitos e garantias fundamentais, visando segurança jurídica aos operadores e usuários finais do setor de pagamentos.

Solicitamos, portanto, o apoio dos nobres Pares para a aprovação da presente proposição.

Sala das Sessões, 06 de maio de 2020.

Deputado **GASTÃO VIEIRA**
PROS/MA

