

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 104, DE 2021

Altera Lei Complementar nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, a fim vedar instituições financeiras de cobrança de tarifa em decorrência de liquidação antecipada nos contratos de concessão de crédito firmados com santas casas e hospitais filantrópicos, sem fins lucrativos, que participam de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS).

Autor: Deputado ANTONIO BRITO

Relator: Deputado OTTO ALENCAR FILHO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 104, de 2021, de autoria do Deputado Antônio Brito, tem como objetivo declarado “vedar instituições financeiras de cobrança de tarifa em decorrência de liquidação antecipada nos contratos de concessão de crédito firmados com santas casas e hospitais filantrópicos, sem fins lucrativos, que participam de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS)”.

No texto de justificação, sustenta-se que a cobrança dessa tarifa é objeto da Resolução nº 3.516, de 6 de dezembro de 2007, “do Banco Central do Brasil”, a qual, contudo, estabeleceria apenas a vedação de sua cobrança a pessoas físicas e a micro e pequenas empresas. Aduz-se ainda que tal ato regulamentar “não incluiu as Santas Casas e as entidades hospitalares filantrópicas na lista de entidades contempladas pela norma” e que tais entidades “vêm enfrentando dificuldades financeiras em razão da



defasagem nos valores pagos pelos entes públicos e por atrasos nos pagamentos”.

Nesse contexto, o autor da proposição afirma que as Santas Casas e as entidades hospitalares filantrópicas têm tentado trocar operações de crédito contratadas entre instituições financeiras, mas as Tarifas de Liquidação Antecipada (TLPA) têm inviabilizado a migração dos créditos de uma instituição financeira para outra”.

Em busca de uma solução para esse problema, o autor do PLP propõe o acréscimo de um §8º ao art. 4º, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que trata das atribuições do Conselho Monetário Nacional (CMN). De modo específico, pretende-se determinar que, no exercício de suas atribuições previstas nos incisos VI e IX, do art. 4º, da Lei,¹ o CMN passe a observar a vedação às instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil a cobrança de tarifa em decorrência de liquidação antecipada nos contratos de concessão de crédito e de arrendamento mercantil financeiro celebrados com pessoas físicas, micro e pequenas empresas de pequeno e “santas Casas e hospitais filantrópicos, sem fins lucrativos, que participam de forma complementar do Sistema Único de Saúde”.

A proposição foi apresentada na forma de PLP ao argumento de que “a Lei nº 4.595/1964, que estrutura e regula o Sistema financeiro nacional, foi recepcionada como lei complementar à luz da Constituição Federal de 1988, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal”.

Por despacho da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, a proposição foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD).

Não foi aberto prazo de emendas nesta Comissão, por tratar-se de matéria sujeita à apreciação do Plenário (art. 120 do RICD).

É o relatório.

1 Art. 4º Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República: [...] VI - disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas, inclusive aceites, avais e prestações de quaisquer garantias por parte das instituições financeiras; [...] IX - limitar, sempre que necessário, as taxas de juros, descontos comissões e qualquer outra forma de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros, inclusive os prestados pelo Banco Central da República do Brasil [...]”.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Otto Alencar Filho

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211240998600>



II – VOTO DO RELATOR

Em linhas gerais, o PLP ora examinado foi concebido para enfrentar um importante problema, que é custo de operações de crédito. Sob essa ótica, não temos dúvida que se trata de matéria que realmente necessita de uma atenção especial do Congresso Nacional, pela grande repercussão que tem sobre os tomadores de crédito no Brasil.

Todavia, antes de passar ao mérito em si, entendemos ser pertinente tecer algumas considerações sobre a forma adotada para a presente proposição, que foi a de um Projeto de Lei Complementar (PLP). Conquanto a rigor não caiba a essa Comissão o exame da constitucionalidade e juridicidade, somos da opinião de que, pela especialidade temática que delimita o âmbito de competência deste colegiado, a CDEICS pode e deve contribuir para uma melhor compreensão do que efetivamente está em jogo na presente proposição.

Segundo se observa do texto de justificação, o argumento para a escolha da forma de PLP para veicular as inovações legislativas que se pretende implementar foi de que a Lei nº 4.595, de 1964, que se pretende alterar, teria sido “recepcionada como lei complementar à luz da Constituição Federal de 1988, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal”.

De fato, o art. 192 da Constituição da República estabelece que o “sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares”. Disso não decorre, contudo, que toda e qualquer matéria relacionada ao Sistema Financeiro Nacional (SFN) esteja necessariamente sujeita à reserva de Lei Complementar.

Pelo contrário, somos da opinião de que somente as proposições que versem sobre aspectos estruturais ou macrorregulatórios do SFN estão sujeitos à reserva de Lei Complementar. Desse modo, quando o objeto da proposição se restringir a aspectos operacionais e microrregulatórios,



como contratos, operações e outras questões específicas, a matéria deve tramitar sob a forma de Projeto de Lei (PL).

Tanto é assim que, em tempos recentes, diversas proposições que versavam sobre assunto relativos ao SFN tramitaram na Câmara dos Deputados sob a forma de PL ou de Medida Provisória² e algumas delas já foram até sancionadas. Entre outras, é possível citar:

- **PL nº 8.843, de 2017**, convertido na Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017, que “dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários” e, inclusive, acrescentou e alterou vários dispositivos na Lei nº 4.595, de 1964;³
- **PL nº 5.387, de 2019**, que “dispõe sobre o mercado de câmbio brasileiro, o capital brasileiro no exterior, o capital estrangeiro no país e a prestação de informações ao Banco Central do Brasil”, aprovado na Câmara dos Deputados e pendente de apreciação no Senado Federal;⁴
- **Medida Provisória nº 982, de 2020**, convertida na Lei nº 14.075, de 22 de outubro de 2020, que “dispõe sobre a conta do tipo poupança social digital; e altera as Leis nºs 13.982, de 2 de abril de 2020, e 14.058, de 17 de setembro de 2020”;⁵ e
- **PL nº 3.877, de 2020**, convertido na Lei nº 14.185, de 14 de julho de 2021, que “dispõe sobre o acolhimento

2 Vale lembrar que, de acordo com o art. 62, §1º, inciso III, da Constituição da República, é vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria reservada à lei complementar.

3 Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2156331>>. Acesso em: 20 out. 2021.

4 Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2224067>>. Acesso em: 20 out. 2021.

5 Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2255135>>. Acesso em: 20 out. 2021.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Otto Alencar Filho

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211240998600>



pelo Banco Central do Brasil de depósitos voluntários à vista ou a prazo das instituições financeiras; e altera a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013”.⁶

De uma atenta leitura do PLP nº 104, de 2021, somos da opinião de que a matéria nele versada, qual seja, a das tarifas bancárias, não reveste natureza estrutural ou macrorregulatória do SFN, mas sim, natureza eminentemente contratual e operacional, o que afasta a reserva de Lei Complementar. Nesse quadro, parece-nos que o certo seria a presente proposição a tramitar sob a forma de PL – questão que, segundo entendemos, deve ser mais propriamente avaliada pela CCJ.

Quanto ao mérito, entendemos ser importante inicialmente esclarecer o contexto técnico e jurídico em que se insere a matéria sobre a qual se pretende dispor no PLP em exame, de modo a que se compreenda em que consiste a Tarifa de Liquidação Antecipada (TLA) e como ela vem sendo disciplinada na legislação em vigor no Brasil.

Segundo a definição oficial do Banco Central do Brasil, a liquidação antecipada consiste na “quitação parcial ou total de uma dívida antes do vencimento [que] pode ser feita com o uso de recursos próprios ou por transferência de recursos a partir de outro banco”.⁷

No mercado financeiro, a cobrança de tarifa por essa liquidação é justificada a partir da necessidade de preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e de evitar o chamado “descasamento” entre ativo e passivo. O que se sustenta é que, como as instituições financeiras na verdade fazem a captação de recursos, de um lado, para poder conceder crédito a potenciais tomadores, de outro, a celebração de um contrato de crédito faz com que tais instituições procurem o mercado e assumam compromissos de pagamento de juros àqueles de quem captou os recursos necessários para o crédito ao final concedido.

6 Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2265123>>. Acesso em 16 out. 2021.

7 Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/perguntasfrequenterespostas/faq_liquidacaoantecipada>. Acesso em: 14 out. 2021.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Otto Alencar Filho

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211240998600>



Sendo assim, o que se costuma afirmar no mercado financeiro é que, quando um cliente quita antecipadamente determinada operação de crédito, o banco deixará de receber a totalidade dos juros que lhe seriam devidos por aquele cliente, naquela operação. Porém, o banco continuará obrigado a arcar com os encargos pactuados para a captação feita no mercado. Diante disso, o que se alega é que o banco, nesse exemplo típico, é privado das receitas, mas continua obrigado a pagar os custos incorridos para a realização daquela operação de crédito.

Historicamente, as tarifas bancárias vêm sendo disciplinadas no Brasil em normas infralegais, de caráter regulamentar, editadas primordialmente pelo CMN, no exercício das atribuições que lhe são conferidas nos já citados incisos VI e IX, do art. 4º, da Lei nº 4.595, de 1964. Durante algum tempo, sua legalidade foi questionada no Poder Judiciário porque, até 2007, a regulamentação baixada pelo CMN era genérica ao permitir a cobrança de tarifas e não dispunha especificamente sobre a TLA.

Com a edição da Resolução nº 3.516, de 6 de dezembro de 2007, do CMN, a cobrança dessa tarifa passou a ser expressamente vedada “nos contratos de concessão de crédito e de arrendamento mercantil financeiro, firmados [...] com pessoas físicas e com microempresas e empresas de pequeno porte de que trata a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006”.

Ao se debruçar sobre o assunto, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), após algumas oscilações de posicionamento, acabou pacificando o entendimento no sentido da “viabilidade da cobrança da tarifa de liquidação antecipada de contrato, desde que expressamente prevista nos contratos entabulados até a data da entrada em vigor da Resolução nº 3.501/2007, ou seja, para as operações de crédito e arrendamento mercantil contratadas antes de 10/12/2007 podem ser cobradas tarifas pela liquidação antecipada no momento em que for efetivada a liquidação, desde que a cobrança dessa tarifa esteja claramente identificada no extrato de conferência”.⁸

8 Vide: STJ, Segunda Seção, REsp nº 1.392.449, Relator Min. Marco Buzzi, Julgado em 24/05/2017, DJe 02/06/2017. A íntegra do acórdão do STJ está disponível em:

<https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1605763&num_registro=201302121989&data=20170602&peticao_numero=-1&formato=PDF>. Acesso em 8 out. 2021.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Otto Alencar Filho

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211240998600>



Atualmente, portanto, a cobrança da TLA é de fato vedada apenas em operações de crédito e de arrendamento mercantil contratadas por pessoas físicas, microempresas e empresas de pequeno porte, sendo permitida para as demais pessoas jurídicas.

Entendido esse contexto, somos da opinião de que a teleologia do PLP nº 104, de 2021, aponta na direção correta: é preciso, de fato, instituir um regime jurídico mais consistente e uniforme para a cobrança de tarifas e demais componentes do custo de crédito no Brasil.

Todavia, entendemos ser necessária uma reflexão mais ampla sobre a questão posta na presente proposição, a fim de que possamos encontrar um caminho que, de fato, promova uma abordagem adequada e consistente do tema. E, em nossa visão, isso passa, antes, por uma delimitação mais precisa do problema que se busca enfrentar.

À primeira vista, poderia parecer que o PLP nº 104, de 2021, busca solução apenas para uma tarifa específica. Isso porque, no texto de justificção, a razão fundamental para a apresentação da proposição é que “muitas entidades têm tentado trocar operações de crédito contratadas entre instituições financeiras, mas as Tarifas de Liquidação Antecipada (TLPA) têm inviabilizado a migração dos créditos de uma instituição financeira para outra”.

Em uma análise mais sistemática, contudo, parece-nos que, ao fim e ao cabo, o núcleo essencial da questão que se pretende resolver não é a tarifa em si, mas sim o custo incorrido para a consecução da portabilidade do crédito por parte das santas casas e hospitais filantrópicos, sem fins lucrativos, que participam de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS).

Ocorre que, ao propor como solução para esse problema a vedação de cobrança de tarifa de liquidação antecipada para essas pessoas jurídicas específicas, o PLP nº 104, de 2021, nos parece incorrer em certo desvio de perspectiva, por duas razões.

Em primeiro lugar, porque, ao centrar o foco para a TLA e não para o problema principal (a portabilidade), o PLP se desviando um pouco de seu foco original. Isto porque, pelo texto apresentado, a proposição veda toda e

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Otto Alencar Filho

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211240998600>



qualquer cobrança de TLA para essas entidades, o que abrangeria não apenas as liquidações antecipadas efetivadas mediante portabilidade de operações de crédito, mas todas as demais – tornando a discussão muito mais complexa.

Em segundo lugar, porque a aprovação do PLP, nos termos em que apresentado, nos parece que traria uma solução meramente pontual, que alcançaria apenas destinatários específicos. Veja-se que, a despeito de os custos de portabilidade ainda representarem um obstáculo para muitas pessoas jurídicas do País não enquadradas como microempresas e empresas de pequeno porte, o PLP acaba conferindo a isenção de tarifas apenas a um grupo específico delas – o que poderia vir a ser interpretado como uma espécie de privilégio.

Vale lembrar, a propósito, que, na disciplina atual da matéria, ainda que tenha circunscrito a isenção de tarifas para apenas um conjunto determinado de pessoas (as naturais e as jurídicas enquadradas como microempresas e empresas de pequeno porte), o CMN, ao que tudo indica, o faz orientado por um critério bastante razoável: a hipossuficiência, econômica ou técnica, desses agentes frente às instituições financeiras.

No texto original do PLP nº 104, de 2021, o critério eleito para a isenção de tarifa é outro: segundo nos parece, o tratamento diferenciado se daria em decorrência das dificuldades financeiras dos agentes e de sua relevante contribuição para a sociedade. A questão é que, se esse fosse realmente o critério a ser observado, diversas outras pessoas jurídicas – a exemplo das entidades beneficente da área de educação e das organizações da sociedade civil – também deveriam ser aquinhoadas com essa isenção.

Por todos os ângulos sob os quais se analisa a questão, parece-nos que a solução proposta pelo PLP em questão carece de um pequeno ajuste de foco, a fim de que se dê o devido atendimento ao âmago do problema narrado na própria exposição de motivos.

Nesse sentido, é de bom alvitre lembrar que tradição do direito brasileiro em matéria de regulação do sistema financeiro tem sido a de uma abordagem baseada na técnica de deslegalização dos principais temas. Isso significa que, em lugar de disciplinar os temas do sistema financeiro em leis, o



Congresso Nacional, há muito, tem primado por se limitar a estabelecer regras e diretrizes gerais para o funcionamento do SFN, deixando a disciplina mais técnica, detalhada e circunstancial a cargo do CMN e do BCB – conformando o que se convencionou chamar de “capacidade normativa de conjuntura”.

Nesse quadro, como o regramento infralegal aplicável ao SFN já coloca ao alcance do CMN e do BCB uma robusta margem para disciplinar as operações de crédito em todas as suas modalidades,⁹ não se faz necessária, a aprovação de um PL somente para beneficiar um grupo específico de agentes econômicos. Bastaria, se muito, a apresentação de uma Indicação ao Poder Executivo, nos termos do art. 113, inciso I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados,¹⁰ para que o CMN alterasse sua normatização, de modo a incluir o mesmo benefício de isenção de TLA para “Santas Casas e hospitais filantrópicos, sem fins lucrativos, que participam de forma complementar do Sistema Único de Saúde”.

Somos então da opinião de que a resposta mais adequada a ser dada pela Câmara dos Deputados não seria a construção de uma solução pontual, mas sim a de uma solução estrutural para a portabilidade de crédito das pessoas jurídicas de modo geral. Por essa razão, entendemos por bem apresentar um Substitutivo.

No texto que ora apresentados, entendemos por bem estabelecer que o CMN, no exercício de suas atribuições legais, atue de forma a assegurar o direito das pessoas físicas e jurídicas, de modo geral, à portabilidade não onerosa de suas operações de crédito – o que, em nossa visão, bem implementa o ajuste de foco antes mencionado, que consideramos necessário.

Por tudo quanto exposto, votamos pela aprovação do PLP nº 104, de 2021, na forma do Substitutivo que ora apresentamos.

9 Vale lembrar que o art. 4º, inciso VI, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, já confere ao CMN competência para “disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas, inclusive aceites, avais e prestações de quaisquer garantias por parte das instituições financeiras”.

10 “Art. 113. Indicação é a proposição através da qual o deputado: I - sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva;”

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Otto Alencar Filho

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211240998600>



Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado OTTO ALENCAR FILHO
Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Otto Alencar Filho
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211240998600>



**COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA,
COMÉRCIO E SERVIÇOS**

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 104,
DE 2021**

Acrescenta §8º ao art. 4º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, para dispor sobre o dever do Conselho Monetário Nacional de, no exercício de suas atribuições legais, atuar de forma a assegurar o direito das pessoas físicas e jurídicas à portabilidade não onerosa de suas operações de crédito.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 4º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, passa a vigorar acrescido do seguinte §8º:

“Art. 4º

.....

§ 8º O Conselho Monetário Nacional, no exercício das atribuições previstas nos incisos VI e IX, do *caput* deste artigo, atuará de forma a assegurar o direito das pessoas físicas e jurídicas à portabilidade não onerosa de suas operações de crédito.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado OTTO ALENCAR FILHO
Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Otto Alencar Filho
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211240998600>



* C D 2 1 1 2 4 0 9 9 8 6 0 0 *



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Otto Alencar Filho
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211240998600>

