

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 53-A/1999, QUE ALTERA O INCISO V DO ART. 163 E O ART. 192 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E O CAPUT DO ART. 52 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 53, DE 1999

Altera o inciso V do art. 163 e o art. 192 da Constituição Federal, e o *caput* do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Rubem Medina

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda Constitucional em apreciação é oriunda do Senado Federal, onde foi apresentada pelo Senador José Serra e Outros, e tem por finalidade alterar significativamente as disposições constitucionais referentes à organização e disciplina do sistema financeiro nacional.

O texto original apresentado pelos Autores ao Senado Federal revogava sumariamente o inciso V do art. 163 e o art. 192 da Constituição Federal, e o art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Durante sua tramitação naquela Casa, a proposição recebeu Substitutivo, de autoria do Relator, Senador Jefferson Peres, que, aprovado, constitui o texto enviado ao exame da Câmara dos Deputados.

A PEC nº 53/99 propõe as seguintes alterações à Constituição Federal:

- a) no inciso V do art. 163, a redação "fiscalização das instituições financeiras" é substituída pela redação "fiscalização financeira da administração pública direta e indireta".
- b) no art. 192, são revogados todos os incisos e parágrafos e dada ao *caput* a seguinte redação: *"Art. 192. 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, que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram";*
- c) no *caput* do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a atual redação *"até que sejam fixadas as condições a que se refere o art. 192, III, são vedados"* é substituída por *"até que sejam fixadas as condições do art. 192, são vedados"*.

Na Justificação, o Senador José Serra, primeiro signatário da PEC, menciona ter sido o Relator da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças na Assembléia Nacional Constituinte e que o objetivo inicial do art. 163 era o de prescrever um código de finanças públicas. Assim, a redação do inciso V era "fiscalização financeira" e se referia evidentemente à fiscalização financeira da administração pública. Entretanto, por alguma razão, durante os trabalhos da Comissão de Sistematização, o texto do inciso V foi modificado para "fiscalização das instituições financeiras", redação esta que distorceu o sentido do inciso, porquanto "tratava de norma dirigida à fiscalização da Administração Pública e não à fiscalização das instituições financeiras".

Com relação ao art. 192, relata o Senador José Serra que o anteprojeto dispunha basicamente que lei ordinária "regularia as denominadas "cartas patentes", afirmando que seriam inegociáveis e intransferíveis; estabeleceria as condições para a participação do capital estrangeiro nas

instituições financeiras, ambos assuntos relevantes na época; e trataria da organização do Banco Central e das instituições financeiras privadas". Face ao ambiente político da época, contudo, não foi possível deixar de tratar de outros temas relativos ao sistema financeiro. A discussão posterior não só manteve o texto do anteprojeto como veio a acrescentar outras normas, aumentando a abrangência do anteprojeto. Portanto, de acordo com a Justificação, "a Carta de 1988 resultou num modelo que em determinados casos impede o regular exercício da atividade governamental e o desenvolvimento do País".

Na Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição foi examinada inicialmente pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, que se manifestou pela sua admissibilidade, tendo em vista o cumprimento dos requisitos previstos no art. 60 da Constituição Federal.

Admitida a proposição, foi então constituída esta Comissão Especial para a análise do mérito, na forma regimental.

Aberto o prazo regimental de 10 sessões da Câmara para a apresentação de emendas, foram apresentadas cinco emendas, a seguir descritas:

Emenda nº 1/01

De autoria do Dep. Salomão Gurgel, pretende introduzir parágrafo único para estabelecer que os órgãos responsáveis pela fiscalização das instituições integrantes do sistema financeiro nacional estejam sujeitos ao controle público, nos termos em que a lei determinar. Na justificação, o Autor defende a importância do controle público das ações dos órgãos, que seria feito por meio das gravações de toda e qualquer reunião de diretoria e pela disponibilização de documentos relacionados às suas decisões.

Emenda nº 2/01

De autoria do Dep. Orlando Desconsi, tem por finalidade estabelecer que a alienação de instituições financeiras públicas dependa de lei específica e de consulta prévia à população, por meio de plebiscito, o qual, no caso de instituição financeira estadual, abrangerá apenas a população residente na unidade federativa controladora. Segundo o Autor, a emenda objetiva assegurar a participação da sociedade nas decisões relativas à alienação de

instituições financeiras públicas, tendo em vista suas implicações na economia local e, em alguns casos, nacional.

Emenda nº 3/01

De autoria do Dep. Ricardo Berzoini, objetiva criar, no âmbito do Congresso Nacional, comissão mista destinada a apreciar matérias relativas ao sistema financeiro nacional, com as competências de examinar e emitir parecer sobre as prestações de contas dos dirigentes de órgãos integrantes do sistema financeiro nacional, argüir e aprovar as pessoas indicadas para cargo de direção nos órgãos integrantes do sistema financeiro nacional e avaliar o cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial; e advertir e apresentar moção de desaprovação e propor ao Senado Federal e ao Poder Executivo a exoneração de dirigentes de instituições públicas federais integrantes do sistema financeiro nacional. A justificação da emenda expõe como sua intenção a busca de formas de realizar uma maior integração entre o Poder Legislativo, o Banco Central e o Sistema Financeiro Nacional como um todo.

Emenda nº 4/01

De autoria do Dep. Ricardo Berzoini, propõe que a alienação do controle acionário de instituições financeiras públicas dependa de prévia autorização, mediante lei específica, vedada a regulamentação da matéria por meio de medida provisória. O autor justifica sua emenda com a necessidade de uma anuência mais ampla da sociedade, por meio de seus representantes eleitos, para a alienação de instituições financeiras públicas, tendo em vista suas implicações para a economia.

Emenda nº 5/01

De autoria do Dep. Ricardo Berzoini, propõe nova redação ao parágrafo único do art. 52 do ADCT, na qual substitui, entre as não vedadas pelo *caput* do artigo, as autorizações de interesse do governo brasileiro pelas autorizações que forem aprovadas em lei específica pelo Congresso Nacional, por maioria absoluta. Segundo o Autor, a emenda tem por objetivo aprimorar o texto constitucional, evitando que sua interpretação incorreta leve à autonomia exagerada do Poder Executivo na regulação do sistema financeiro nacional, sem a necessária anuência do Poder Legislativo.

Seguindo a metodologia de praxe para a apreciação das matérias da espécie, esta Comissão Especial promoveu audiências públicas, para ouvir representantes do Governo e da sociedade em relação às mudanças propostas na PEC. A requerimento do Relator e de membros da Comissão, foram ouvidos:

- o Sr. ARMÍNIO FRAGA, Presidente do Banco Central do Brasil;
- a Sra. FERNANDA CARÍSIO, Presidenta da Confederação Nacional dos Bancários - CNB;
- o Sr. MARCONI LOPES DE ALBUQUERQUE, Presidente da Confederação Brasileira das Cooperativas de Crédito - CONFEBRÁS;
- o Sr. TÚLIO ZANIN, Presidente do Banco do Estado do Rio Grande do Sul - BANRISUL;
- o Sr. HÉLIO OLIVEIRA PORTOCARRERO DE CASTRO, Superintendente da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP;
- o Sr. DEMÓSTENES MADUREIRA DE PINHO, Presidente da IRB-Brasil Resseguros S.A. - IRB-Brasil Re;
- o Sr. JOSÉ LUIZ OSORIO DE ALMEIDA FILHO, Presidente da Comissão de Valores Mobiliários - CVM
- a Sra. NORMA JONSSSEN PARENTE, Diretora da Comissão de Valores Mobiliários - CVM;
- o Sr. ANTÔNIO BORNIA, Presidente da Confederação Nacional das Instituições Financeiras - CNF;
- o Sr. GABRIEL JORGE FERREIRA, Presidente da Federação Brasileira de Bancos - FEBRABAN;

- o Sr. JOÃO ELÍSIO FERRAZ CAMPOS, Presidente da Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização - FENASEG.

Os depoentes, de um modo geral, manifestaram-se, alguns com grande entusiasmo, pela aprovação da PEC, enfatizando a importância e a conveniência de se viabilizar, com a maior brevidade, a regulamentação do sistema financeiro nacional. Foram vozes discordantes apenas a Sra. Fernanda Carísio, que denunciou a possibilidade de a tramitação da PEC ser meramente uma manobra para retirar da Constituição o limite de juros e propiciar ao Governo uma regulamentação fatiada, para atender a seu interesse político imediato, e o Sr. Túlio Zanin, em termos, porquanto manifestou-se somente em favor de uma regulamentação global do sistema financeiro, contrariamente à proposta da PEC, que possibilita que ela se faça em diversas leis complementares.

II - VOTO DO RELATOR

Como a alteração proposta ao inciso V do art. 163 tem por finalidade corrigir um equívoco da sistematização do texto constitucional, conforme já exposto, e a alteração do art. 52 do ADCT tem o caráter de mera adequação, a Proposta de Emenda à Constituição nº 53/99 deve ser entendida essencialmente como uma forma de superar as dificuldades de regulamentação do art. 192 da Constituição Federal e viabilizar a aprovação de uma nova lei estruturadora do sistema financeiro nacional.

A tarefa não tem sido fácil. Além das resistências políticas relacionadas à vigência do limite da taxa de juros reais previsto no § 3º, a abrangência dos temas enumerados no artigo, a complexidade e interação dos mercados financeiros e a manifestação do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a regulamentação se faça por uma única lei complementar têm inviabilizado o consenso imprescindível para a construção da nova ordem financeira do País.

Prova eloqüente da dificuldade de regulamentação é a sucessão de comissões especiais instituídas a cada legislatura para este fim desde 1991, portanto há mais de dez anos, sem a aprovação de nenhum projeto

ou apresentação de substitutivo, não obstante terem ocupado os cargos de presidente e relator figuras importantes e operosas da Câmara dos Deputados, que de tão notórias dispensam a declinação de seus nomes.

A simplificação do texto do art. 192, mediante a revogação dos incisos e parágrafos, e a disposição explícita de que a regulamentação poderá ser feita em leis complementares vêm operar no sentido da facilitação da tarefa de regulamentar, porquanto a partir de então a regulamentação poderá ser realizada de forma fracionada, no conteúdo e no tempo, podendo abordar separadamente a disciplina dos diversos mercados que compõem o sistema financeiro.

A primeira questão que emerge dessa discussão é se vale a pena, para a sociedade brasileira e para a expansão do mercado financeiro nacional, desconstitucionalizar os temas constantes dos incisos e parágrafos do art. 192 em troca de uma regulamentação mais fácil do artigo, porquanto há quem perceba na prioridade concedida à aprovação da PEC interesses políticos relacionados à continuidade da atual política monetária e sua projeção para um outro governo a ser eleito em 2002. Convém, entretanto, examinar dois aspectos importantes para se decidir a questão: as consequências para o País da não regulamentação do art. 192 e, por outro lado, os benefícios de sua imediata regulamentação, agora viabilizada com as alterações propostas pela PEC.

Em primeiro lugar, há que se atacar a idéia de que o adiamento da regulamentação do art. 192 é neutro, isto é, que tem sido feito sem custos para a economia do País. Na verdade, a permanência de uma legislação desatualizada disciplinando mercados que se modificaram radicalmente na última década, pela criação de novos produtos e pela utilização intensiva dos recursos tecnológicos das comunicações e da informática, a ponto de atingirem alcance global, não pode ser defendida como política de boa administração financeira.

O fato é que a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, apesar de seus inegáveis méritos, já é uma lei ultrapassada, que não provê adequadamente a defesa dos interesses dos cidadãos brasileiros nem municia a autoridade monetária com instrumentos capazes de salvaguardar o sistema financeiro nacional dos riscos inerentes à sua inserção num mercado financeiro globalizado. A emergência de escândalos e quebras de instituições na segunda metade da década passada, a sustentação de posições de riscos nos mercados

de capitais, câmbio e derivativos, e a atuação do Banco Central somente no último instante da crise demonstram que é necessário reforçar as medidas de caráter prudencial e a fiscalização das instituições financeiras.

De igual modo, a disciplina do mercado segurador nacional, emanada do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, já não se coaduna com as técnicas e práticas do seguro no mundo desenvolvido e representa obstáculo à expansão do mercado nacional. A persistência do monopólio do resseguro, malgrado a emenda constitucional que o aboliu, deixa o País numa situação insólita, e constitui prova incontestada do anacronismo da legislação vigente.

A falta da regulamentação do art. 192 tem levado a iniciativas legislativas esparsas e assistemáticas, com a finalidade de superar problemas emergentes e inadiáveis:

- O Fundo Garantidor de Crédito, mecanismo de proteção da economia popular previsto no inciso VI, foi instituído por intermédio de resolução do Conselho Monetário Nacional;
- O Instituto de Resseguros do Brasil – IRB teve suas ações transformadas por intermédio de Medida Provisória, já convertida na Lei nº 9.482, de 13 de agosto de 1997, embora a regulamentação de seu funcionamento estivesse prevista no inciso II;
- Por Medida Provisória, foram também as sociedades seguradoras, de capitalização e as entidades de previdência privada submetidas às disposições da Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, e do Decreto-Lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987, que tratam respectivamente dos regimes de intervenção e liquidação extrajudicial e do regime de administração especial temporária, no caso para serem exercidos pela SUSEP;
- A Lei nº 9.932, de 20 de dezembro de 1999, que transfere atribuições do IRB - Brasil Resseguros S.A.

para a SUSEP e que, na prática, estatui regras para a abertura do mercado ressegurador nacional encontra-se com sua eficácia suspensa por decisão liminar do Supremo Tribunal Federal, que acolheu Ação Direta de Inconstitucionalidade, considerando que a matéria é reservada pelo art. 192 da Constituição para o tratamento exclusivo por lei complementar.

Além disso, muitos parlamentares apresentaram propostas dirigidas a pontos específicos da regulamentação, de forma que, além dos projetos de lei complementar hoje sob exame da Comissão Especial do Sistema Financeiro, muitas outras proposições encontram-se em tramitação, nas duas Casas do Congresso Nacional, envolvendo temas como sigilo bancário, requisitos para a indicação de diretores do Banco Central, criação de agência de fiscalização de instituições financeiras, entre outros. Sem entrar no mérito de cada uma delas, pensamos que, se bem sucedidas na sua tramitação, estas proposições produzirão uma regulamentação fragmentada e assistemática do sistema financeiro nacional, o que seria indesejável tanto para os operadores do Direito quanto para as instituições financeiras, os cidadãos e os investidores internacionais, uma vez que dificultaria uma visão adequada e inequívoca de seus direitos e obrigações.

Ademais, cabe assinalar que, na ausência da regulamentação própria, o Poder Executivo, para dispor sobre matérias de administração econômica e financeira de interesse do Governo, tem utilizado abusivamente do instrumento da medida provisória e da delegação de competência normativa atribuída ao Conselho Monetário Nacional pela legislação anterior à Constituição de 1988, anulando a eficácia do art. 25 do ADCT e, por conseguinte, reduzindo a participação efetiva do Congresso Nacional na solução das crises do Sistema Financeiro Nacional e na condução do seu processo de modernização. Exemplo eloqüente desse isolamento é o avanço do capital estrangeiro no sistema financeiro nacional, do qual já detém 40% (quarenta por cento) dos ativos, sem que o Parlamento tenha em algum momento se pronunciado sobre a questão.

Fato pouco conhecido mas não menos importante é o julgamento do Mandado de Injunção nº 430/DF, pelo Supremo Tribunal Federal, em 26.05.95, no qual o Congresso Nacional foi reconhecido em mora com a

regulamentação do art. 192, § 3º, tendo sido notificado por aquela Corte para tomar as providências no sentido de suprir a omissão.

Por todas essas razões, de natureza jurídica e política, é incontestável a necessidade e a premência de se estatuir uma nova estrutura para o sistema financeiro nacional, mesmo que para tal seja imprescindível modificar o texto do art. 192 da Constituição.

Não há dúvidas que uma regulamentação mais moderna, com a prescrição de regras prudenciais adequadas e a constituição de uma autoridade monetária forte e bem aparelhada, influenciará favoravelmente a preservação de "um ambiente estável, previsível, favorável a menos riscos e à taxa de juros mais baixa", sem o qual, conforme mencionou aqui nesta Comissão o Presidente do Banco Central do Brasil, "não é possível desenvolver-se uma economia". Outro efeito benéfico para nossa economia advirá certamente da reclassificação de risco do Brasil e, conseqüentemente, da redução das taxas de juros cobradas do País pelo mercado financeiro internacional.

Outro aspecto da discussão que nos cabe enfrentar é o receio, manifestado por parlamentares de oposição, de que uma vez aprovada a PEC, desconstitucionalizados os temas constantes do art. 192 e aprovada a regulamentação em leis complementares, haveria desinteresse do Governo pela estruturação geral do sistema financeiro, que passaria a atacar apenas os temas emergentes da administração financeira ou do seu exclusivo interesse político. A preocupação mereceu nossos cuidados. Assim, tendo em vista que a regulamentação envolve matéria de iniciativa privativa do Presidente da República, procuramos obter das autoridades econômicas do Governo e das lideranças dos partidos da base governista o compromisso com a regulamentação global e com a imediata apresentação dos projetos regulatórios, tão logo seja promulgada a PEC em apreciação. O Sr. Armínio Fraga, Presidente do Banco Central do Brasil, em audiência nesta Comissão, mencionou que, aprovada a PEC, o Poder Executivo teria três projetos prioritários a apresentar à discussão do Congresso Nacional: um para o banco central, um outro abordando questões do mercado de capitais e um terceiro cuidando das liquidações extrajudiciais. Refuto, portanto, as desconfianças levantadas quanto à possibilidade de uma regulamentação fatiada e casuísta.

Com relação às emendas, cabem as seguintes apreciações:

Emenda nº 1/01: não há por que estabelecer para os órgãos responsáveis pela fiscalização das instituições do sistema financeiro nacional forma de controle externo diferente da já prevista na Constituição para a Administração Pública em geral. Votamos, portanto, pela rejeição desta emenda.

Emenda nº 2/01: De igual modo, não vemos justificativa para elevar a simples alienação de uma instituição financeira ao nível de matérias como organização política e territorial, com a exigência de consulta plebiscitária. A alienação de empresas estatais já é autorizada em lei e a realização de plebiscito não é ato gratuito, podendo o custo de sua realização, inclusive, superar o valor a ser obtido na alienação. Por conseguinte, votamos pela rejeição desta emenda

Emenda nº 3/01: pretende incluir na Constituição a criação de comissão mista destinada a apreciar matérias relativas ao sistema financeiro. Ora, a criação de comissões já é matéria de competência do Congresso Nacional e de suas Casas, segundo o art. 58 da Constituição, não havendo razão para sua disposição no texto constitucional. Votamos, então, pela rejeição desta emenda.

Emenda nº 4/01: também preconiza que a alienação do controle acionário de instituição financeira pública seja previamente autorizada por lei específica, vedada a regulamentação por medida provisória. A alienação de empresas estatais depende de autorização legislativa e, ao ser objeto de emenda constitucional, as matérias constantes do art. 192 passam a se enquadrar entre as previstas no art. 246, que veda a utilização de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por emenda promulgada a partir de 1995. É desnecessária a emenda, razão pela qual votamos por sua rejeição.

Emenda nº 5/01: introduz a exigência de autorização do Congresso Nacional, por maioria absoluta, para a instalação, no País, de novas agências de instituições financeiras domiciliadas no exterior ou para o aumento do percentual de participação do capital estrangeiro se não resultarem de acordos internacionais ou de reciprocidade. Entretanto, o art. 47 da Constituição determina que salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros. Assim, não cabe contrariar em disposição

constitucional transitória o disposto no texto constitucional permanente, motivo pelo qual votamos pela rejeição desta emenda.

Com relação ainda ao inciso V do art. 163, é importante destacar que sua redação sempre foi motivo de estranheza, porquanto transparecia contraditória com o inciso IV do art. 192, que trata das atribuições do banco central, evidenciando uma concorrência de regulamentações sobre a mesma matéria. A mudança proposta na PEC recoloca o art. 163 dentro de seu escopo inicial de referir-se especificamente ao contexto das finanças públicas. Não há também por que temer que a nova redação dada ao inciso seja motivo para o tratamento da fiscalização de instituições financeiras em medida provisória ou em lei ordinária apartada da regulamentação do banco central, porquanto não há como dispor coerentemente sobre competências de banco central sem tratar da supervisão das instituições financeiras e das atividades relacionadas com o risco sistêmico. O próprio Presidente do Banco Central do Brasil, em audiência nesta Comissão, discutiu o assunto nos seguintes termos: "na minha visão, os temas de natureza sistêmica ou prudencial pertencem à esfera do Banco Central, enquanto os temas ligados ao consumidor de produtos financeiros, à proteção do acionista pertencem à esfera de outra agência".

Finalmente, quanto à mudança de redação proposta para o art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sendo de mera adequação às mudanças previstas para o art. 192, cremos que dispensa outros comentários além dos já expedidos no Relatório.

Diante do exposto, votamos pela admissibilidade das Emendas nº 1/01, 2/01, 3/01, 4/01 e 5/01 apresentadas nesta Comissão Especial, e, no mérito, pela rejeição de todas as emendas e pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 53, de 1999.

Sala da Comissão, em de de 2001.

Deputado Rubem Medina
Relator