COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI N.º 4.280, DE 2008

Dispõe sobre o exercício da atividade e a remuneração do permissionário lotérico, fixa condições para sua atuação como correspondente bancário, e dá outras providências.

Autor: Deputado BETO MANSUR

Relator: Deputado ANDRE VARGAS

I – RELATÓRIO

O presente projeto de lei, de autoria do ilustre Deputado Beto Mansur, estabelece critérios para a contratação e remuneração de permissionários lotéricos pela Caixa Econômica Federal e disciplina o exercício e a contrapartida financeira de atividades complementares.

Com esse desígnio, o PL, em resumo: i) retira a exigência de exclusividade em relação à CAIXA; ii) admite a comercialização, pelas lotéricas, de outros produtos e serviços não concorrentes; iii) define a remuneração devida às lotéricas pela comercialização de produtos; iv) estabelece a comissão mínima de 11% nos concursos de prognósticos; v) estipula prazo de 10 anos, prorrogável por igual período, para a vigência dos contratos; vi) determina o critério de apuração da remuneração devida às lotéricas pelos serviços de correspondente bancário; vii) fixa obrigações para a CAIXA quanto a segurança, seguros, treinamento e adaptação dos contratos.

A matéria tramitou inicialmente pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), foro em que foi aprovada na forma de um Substitutivo que, em síntese, i) condiciona o exercício de outras atividades à autorização prévia da CAIXA. ii) mantém à critério da CAIXA a definição do valor das comissões devidas; iii) determina a correção anual dos preços das apostas por índice a ser definido pelo Ministério da Fazenda; iv) estabelece, para evitar a concorrência predatória, premissas

territoriais para a mudança de endereço e concessão de novas permissões; v) reproduz os prazos de vigência das permissões concebidos no PL; vi) fixa à CAIXA obrigações bastante próximas às do PL quanto a segurança, treinamento e adaptação dos contratos; vii) retira do PL as menções aos critérios de remuneração pela prestação de serviços bancários.

Nesta Comissão de Finanças e Tributação, recebemos a honrosa incumbência de relatar o Projeto, que não recebeu emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar as proposições quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, art.53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que “*estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira*”.

De acordo com o Regimento Interno, somente aquelas proposições que “*importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública*” estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Neste sentido dispõe também o art. 9º de Norma Interna, aprovada pela CFT em 29.05.96, in verbis:

"Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não."

O projeto em apreço pretende estabelecer critérios para a contratação e remuneração de permissionários lotéricos pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) e também dispor sobre as condições para a sua atuação como correspondente bancário, o que não interfere no montante de despesas

ou de receitas públicas federais, tendo em vista que se trata de buscar normatizar as relações econômicas entre a CAIXA e seus permissionários.

Também não trazem impacto às finanças públicas federais as alterações introduzidas pelo Substitutivo, aprovado na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, quanto às condições de exercício da atividade e de remuneração do permissionário lotérico, entre as quais a manutenção do atual percentual de comissionamento na comercialização das loterias e a previsão legal da correção dos preços das apostas por índice oficial a ser definido pelo Ministério da Fazenda.

No que tange ao mérito, concordamos com a linha adotada pela CTASP em sua apreciação, que resultou na apresentação de um Substitutivo, cujo teor, a nosso ver, oferece uma resposta normativa bastante equilibrada.

Observe-se que o Projeto de Lei original versa sobre dois aspectos distintos da atuação dos permissionários lotéricos. Um pertinente à comercialização de serviços lotéricos – monopólio da CAIXA de acordo com o atual marco regulatório – e outro relacionado com o desempenho de atividades financeiras, prestadas na qualidade de correspondentes bancários da CAIXA, uma das diversas instituições autorizadas a operar no sistema financeiro nacional.

No que toca aos serviços lotéricos, cujo percentual de comissionamento devido aos permissionários o PL pretendia fixar, a abordagem conferida pelo Substitutivo parece adequada. Em lugar de modificar as bases atualmente vigentes nos contratos de permissão, o que, segundo a CTASP, poderia comprometer seriamente a viabilidade financeira das loterias federais, o Substitutivo assegura a correção anual das apostas por índice econômico oficial a ser definido pelo Ministério da Fazenda. Tal medida asseguraria a manutenção dos correntes percentuais de comissionamento – acima da média mundial, conforme sustenta a CAIXA – ao mesmo passo em que garantiria o incremento das receitas da CAIXA e dos permissionários na mesma medida dos aumentos dos custos gerais da economia.

Concordamos, também, com a proposta, contida no Substitutivo, de preservar os investimentos dos permissionários e a higidez do sistema lotérico por meio da imposição de limitações de ordem territorial para a mudança de endereço e para a concessão de novas permissões.

Quanto à iniciativa – adotada pelo PL e não acompanhada pelo Substitutivo – de disciplinar a prestação de serviços financeiros, vislumbramos dois entraves.

O primeiro é de natureza formal. Consoante a lei de regência do sistema financeiro, Lei n.º 4.595, de 1964, recepcionada, nesse particular, com status de lei complementar pelo art. 192 da Constituição Federal, compete ao Conselho Monetário Nacional (CMN) regular a constituição e o funcionamento das instituições financeiras (art. 4º, VIII) e disciplinar a remuneração das operações e serviços bancários ou financeiros (art. 4º, IX). No exercício dessa competência, o CMN editou a Resolução n.º 3.954, de 2011, e a Resolução n.º 3.518, de 2007.

A Resolução n.º 3.954 regulamenta a atuação dos correspondentes bancários e, entre outras disposições, determina que a cobrança de tarifa, comissão ou qualquer outra forma de remuneração deve obedecer os critérios da Resolução n.º 3.518, que disciplina as tarifas bancárias.

Nesse contexto, há a aparência de que os dispositivos do PL (um projeto de lei ordinária) que concebem um regramento próprio para a atuação dos permissionários da CAIXA como correspondentes bancários invadem a esfera de competência normativa do CMN, atualmente escorada em norma de caráter complementar.

A par dessa possível injuridicidade formal, cremos que subsista outro entrave, de natureza material, à regulamentação das atividades de correspondente bancário proposta pelo PL. É que, ao destinar-se exclusivamente aos permissionários lotéricos, a norma restará por criar uma disciplina particular, específica, aplicável unicamente aos correspondentes bancários da CAIXA e não extensível aos correspondentes das demais instituições financeiras.

Não nos esqueçamos de que aqui, na seara dos serviços financeiros, a CAIXA não opera em regime de monopólio como ocorre no campo lotérico. Ela compete com as outras instituições, públicas ou privadas, na disputa por clientes e pela comercialização de seus serviços bancários. Ao estipularmos, como pretende o PL, regras mais rigorosas exclusivas para a CAIXA – inclusive relacionadas à divisão de receitas entre instituição e correspondentes – estaríamos criando desvantagens competitivas para essa

instituição pública, obrigando-a a arcar com ônus burocráticos e custos administrativos superiores aos demais atores financeiros. Estaríamos, desse modo, potencialmente diminuindo a participação de mercado e reduzindo as receitas de uma instituição que, na qualidade de banco público, pertence a toda a sociedade brasileira.

Diante dessas ponderações, considerando que o Substitutivo retira as disposições relacionadas aos serviços financeiros que poderiam, em tese, ser consideradas injurídicas ou prejudicar a competitividade da CAIXA, somos favoráveis a seu teor. De igual modo, no que toca ao segmento lotérico, concordamos com o Substitutivo, que garante a atualização anual das receitas e previne a concorrência injusta entre lotéricas, conferindo segurança jurídica a esses importantes parceiros da Caixa Econômica Federal, um banco público que, como tal, pertence a todos os brasileiros, e que presta relevantes serviços à sociedades brasileira.

Não obstante nossa concordância com a essência da proposição aviada pela CTASP, entendemos que o texto ainda pode ser aperfeiçoado em alguns poucos pontos. Com esse desígnio, oferecemos as anexas emendas ao Substitutivo daquela comissão.

A Emenda 1 modifica a ementa do Substitutivo para retirar a expressão “*condições para sua atuação como correspondente bancário*”, uma vez que o Substitutivo, com propriedade (como já expusemos acima), não mais disciplina tal forma de atuação, matéria afeta à competência normativa do Conselho Monetário Nacional.

A Emenda 2 altera o inciso I do art. 2º para permitir, em sintonia com a evolução das práticas comerciais, a diversificação dos canais de venda dos produtos lotéricos, propiciando a utilização, em breve, da rede mundial de computadores como ambiente de comercialização de loterias. Referida diversificação, sem em nada interferir no modelo de negócios das lotéricas, almeja ampliar a base de apostadores por meio da integração do segmento de alta renda. Em consequência, pretende elevar a arrecadação das Loterias Federais e incrementar o volume de recursos repassados aos Programas Sociais do Governo Federal.

A Emenda 3 modifica o inciso III do art. 3º para flexibilizar a definição do comissionamento de novos produtos, evitando que o processo de criação de modalidades lotéricas fique limitado, no tocante ao rateio dos

recursos arrecadados, ao percentual vigente para as modalidades existentes até o momento. Tendo em vista que o intuito é apenas viabilizar o desenvolvimento de novos produtos e não diminuir as atuais fontes de receitas dos permissionários, tivemos a cautela de acrescentar ao dispositivo a obrigação de que a fixação das novas comissões preserve o equilíbrio econômico-financeiro do produto. Além disso, com o objetivo de assegurar o retorno dos investimentos feitos e a segurança jurídica dos contratos, a Emenda 3, alterando o inciso VI do art. 3º do Substitutivo, estende o prazo de vigência das permissões para 20 anos. Por fim, a Emenda 3 traz para o art. 3º a regra sobre a renovação das permissões já em curso, estabelecida no parágrafo único do art. 5º do Substitutivo. Como se trata de complementação do comando contido no inciso VI do art. 3º, entendemos que o dispositivo ficaria mais adequado como parágrafo único deste artigo.

A Emenda 4 altera o art. 5º na busca pelo restabelecimento da proporcionalidade entre as obrigações concernentes à CAIXA e aos permissionários. Embora indubitavelmente nobres os motivos que levaram a CTASP a transferir ao Banco Público todos os ônus relacionados ao transporte e a segurança privada de valores e documentos lotéricos, o modelo concebido aparentemente destoava da racionalidade sobre a qual repousa o próprio contrato de permissão. Esse contrato pressupõe a repartição equilibrada dos deveres e prevê o pagamento de taxa de comissionamento justamente para ressarcir os investimentos e custos do permissionário na manutenção do negócio e assegurar sua lucratividade. Ao deslocar integralmente a responsabilidade pelos custos de transporte e segurança privada para a CAIXA, a corrente redação do art. 5º do Substitutivo promove uma evidente assimetria contratual, sobrecarregando o Banco Público com encargos que haveriam de ser suportados pela comissão paga à rede lotérica. Ademais, o dispositivo em questão, a par de desproporcional, pode incorrer em injuridicidade ao incumbir o ente público concedente de custear despesas decorrentes da atividade empresarial e de assumir os riscos próprios dos negócios privados.

Por fim, a Emenda 5 pretende apenas corrigir aparente equívoco de redação na cláusula de vigência do Substitutivo, que deveria ser o art. 6º e não 5º, uma vez que a Proposição já contém um outro art. 5º.

Em vista dessas ponderações, **voto**, pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária e,

quanto ao mérito, pela aprovação do Projeto de Lei n.º 4.280, de 2008, na forma do Substitutivo aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), com as anexas emendas.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado ANDRE VARGAS

2012_22530

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.280, DE 2008

Dispõe sobre o exercício da atividade e a remuneração do permissionário lotérico, fixa condições para sua atuação como correspondente bancário, e dá outras providências.

EMENDA DO RELATOR N.º 1

Dê-se à ementa do Substitutivo aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público a seguinte redação:

“Dispõe sobre o exercício da atividade e a remuneração do permissionário lotérico e dá outras providências”

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado ANDRE VARGAS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.280, DE 2008

Dispõe sobre o exercício da atividade e a remuneração do permissionário lotérico e dá outras providências.

EMENDA DO RELATOR N.º 2

Dê-se ao inciso I do Art. 2º do Substitutivo aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público a seguinte redação:

“I – Permissão lotérica: a outorga, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos feita pelo poder outorgante à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco, para comercializar todas as Loterias Federais, os Produtos Autorizados, e atuar na prestação de serviços delegados pela outorgante, nos termos e condições definidos pela legislação e normas reguladoras vigentes;”

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado ANDRE VARGAS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.280, DE 2008

Dispõe sobre o exercício da atividade e a remuneração do permissionário lotérico e dá outras providências.

EMENDA DO RELATOR N.º 3

Dê-se ao Art. 3º do Substitutivo aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público a seguinte redação:

“Art.3º.....

.....
 III – pela comercialização das modalidades de loterias, os permissionários farão jus a comissão estipulada pelo outorgante, a qual incidirá sobre o preço de venda das apostas, respeitado o equilíbrio econômico-financeiro do produto;

.....
 VI – os contratos de permissão serão firmados pelo prazo de 20 (vinte) anos, com renovação automática por idêntico período, ressalvadas a rescisão ou declaração de caducidade fundada em comprovado descumprimento das cláusulas contratuais, ou a extinção, nas situações previstas em lei.

Parágrafo único. Em caso de permissão de serviços lotéricos, o prazo de renovação referido no inciso VI deste artigo contar-se-á a partir do término do prazo de permissão, independentemente do termo inicial desta.”

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado ANDRE VARGAS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.280, DE 2008

Dispõe sobre o exercício da atividade e a remuneração do permissionário lotérico e dá outras providências.

EMENDA DO RELATOR N.º 4

Dê-se ao Art. 5º do Substitutivo aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público a seguinte redação:

“Art. 5º A Caixa Econômica Federal, como outorgante da permissão de serviços lotéricos e na qualidade de contratante de serviços de correspondente bancário:

I – prestará assistência e consultoria, fornecerá orientações, ministrará treinamentos e todas as demais instruções necessárias ao início e manutenção das atividades do permissionário, bem como para implementação de inovações operacionais indispensáveis ao exercício da atividade e melhoria na gestão e desempenho empresarial, ficando por conta do permissionário as despesas com transporte, alimentação, hospedagem e outras que não estiverem ligadas ao objeto do treinamento ou curso necessário;

II – adotará as medidas necessárias à adaptação dos atuais contratos mantidos junto aos permissionários e correspondentes, dispensada nova licitação, e dos processos licitatórios ou de contratação em andamento, prevalecendo as normas desta lei sobre as regras editalícias e demais normas legais ou administrativas que regem os referidos instrumentos.”

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado ANDRE VARGAS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.280, DE 2008

Dispõe sobre o exercício da atividade e a remuneração do permissionário lotérico e dá outras providências.

EMENDA DO RELATOR N.º 5

Renumere-se para art. 6º a cláusula de vigência contida no art. 5º (*“Esta lei entra em vigor da data sua publicação”*) do Substitutivo aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado ANDRE VARGAS