

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 110, DE 2019

Dispõe sobre a posse e o exercício em cargos nos órgãos de administração e nos órgãos previstos no estatuto ou no contrato social de instituições financeiras públicas e privadas.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado PEDRO PAULO

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei complementar, de autoria do Poder Executivo, que “dispõe sobre a posse e o exercício em cargos nos órgãos de administração e nos órgãos previstos no estatuto ou no contrato social de instituições financeiras públicas e privadas.”

A proposição promove alterações à Lei nº 4.595, de 1964, com o intuito de conferir competência ao Banco Central para analisar nomeações de administradores de instituições financeiras públicas brasileiras. Pelos termos atuais do artigo 10, inciso X e XI, e artigo 33 da Lei Bancária, apenas instituições financeiras privadas devem submeter à apreciação do Banco Central o nome de eleitos ou nomeados para órgãos de administração.

O PLP nº 110, de 2019, foi distribuído às comissões de Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania, estando sujeita à apreciação do Plenário. Na Câmara dos Deputados, a proposição segue o regime de tramitação prioritária.

Nesta CFT, coube-me a honrosa tarefa de relator da matéria. Informo que, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição.

II - VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. Entre tais normas citam-se, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e, como adequada, “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

Da análise do projeto, observa-se que este contempla matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Com efeito, a proposição apenas introduz a necessidade de autorização do Banco Central do Brasil para a posse em cargos de administração ou em órgãos previstos no estatuto ou no contrato social de instituições financeiras públicas federais, conferindo à Autarquia, ainda, competência para estabelecer normas e condições para o exercício de quaisquer cargos em órgãos de administração ou em órgãos previstos no estatuto ou no contrato social de instituições financeiras, tanto públicas, quanto privadas, conforme diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Nesse sentido, vale rememorar o art. 32, X, “h”, do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as proposições que importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

Em adição, o art. 1º, § 2º, da NI/CFT, prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e

financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da NI/CFT determina que se deve concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

No que toca ao mérito do projeto, entendemos a justa preocupação do Banco Central em transpor para o texto legal a prerrogativa de ter poder de veto e de voz em nomeações de administradores das instituições públicas sob sua supervisão e em harmonizar a legislação brasileira com os Princípios Fundamentais para a Supervisão Bancária Efetiva, divulgados pelo Comitê de Supervisão Bancária de Basileia (CSBB), entidade da qual o Brasil é membro.

Conforme a Mensagem que acompanha a proposição, o Princípio Fundamental nº 5 estipula que a autoridade responsável pelo processo de autorização de instituições financeiras deve poder estabelecer critérios e indeferir pedidos que não atendam a esses critérios – inclusive quanto à competência técnica e à integridade ética de seus dirigentes.

De fato, o item 5, subitem 7,¹ dos *Core Principles for Effective Banking Supervision* recomenda que a autoridade bancária avalie as propostas de bancos relativas a membros do seu Conselho e Diretoria no que diz respeito à conhecimento técnico, integridade e potenciais conflitos de interesse. O Comitê de Basileia define como critérios mínimos do “*fit and proper test*” que o executivo indicado para o cargo de alta gestão em um banco 1) possua prévia experiência profissional em operações financeiras de escopo compatíveis com as da instituição que servirá, e 2) não tenha praticado atividades criminosas e

¹ No original: “The licensing authority, at authorization, evaluates the bank’s proposed Board members and senior management as to expertise and integrity (fit and proper test), and any potential for conflicts of interest. The fit and proper criteria include: (i) skills and experience in relevant financial operations commensurate with the intended activities of the bank; and (ii) no record of criminal activities or adverse regulatory judgments that make a person unfit to uphold important positions in a bank.²⁹ The licensing authority determines whether the bank’s Board has collective sound knowledge of the material activities the bank intends to pursue, and the associated risks”. Basel Committee on Banking Supervision. Core Principles for Effective Banking Supervision. Issued for comment by 20 March 2012. Disponível em <https://www.bis.org/publ/bcbs213.pdf>.

tampouco tenha em seu currículo condenações administrativas que o tornem inapto para assumir o cargo.

Ainda que as recomendações emitidas por Basileia não explicitem de forma inequívoca ou detalhem de forma exaustiva o poder e grau de ingerência que a autoridade bancária deve ter nas nomeações da alta gestão de bancos, o projeto de lei em comento encontra-se sim alinhado às recomendações de melhores práticas internacionais.

Trata-se de uma recomendação já constante da versão original de 2006 divulgada Comitê de Supervisão Bancária, a qual sofreu revisão em 2011 com o objetivo de endereçar vácuos regulatórios que viabilizaram a crise financeira de 2008. Em face da crise, parlamentares e reguladores abandonaram o caminho da desregulação e dramaticamente aumentaram os requerimentos regulatórios e o escopo da supervisão prudencial, com especial foco em governança².

Nesse contexto, a versão revisada do *Core Principles* traz uma especial preocupação com os incentivos de atuação e critérios para exercício do mandato de administradores de bancos, visto que o comportamento curto-prazista e a assunção irresponsável de riscos estariam entre os principais ingredientes que então levaram ao debacle do sistema financeiro ocidental.

Ainda que o tema governança corporativa seja tema em voga e tenha se popularizado nos foros acadêmicos e profissionais, a aplicabilidade de seus conceitos às instituições bancárias é tópico menos explorado e, se me permitem, menos compreendido³. No entanto, juntamente com estrutura organizacional e requerimentos de capital adequados, um esquema bem definido de governança corporativa integra o tripé de fatores de estabilidade de um sistema financeiro⁴.

² Lisa Andersson, Aktis; and Stilpon Nestor. Governance of the 25 Largest European Banks a Decade After the Crisis. Harvard Law School Forum on Corporate Governance and Financial Regulation. 2018.

³ Nesse sentido, ver Ferrarini, Guido, Understanding the Role of Corporate Governance in Financial Institutions: A Research Agenda (March 2017). European Corporate Governance Institute (ECGI) - Law Working Paper No. 347/2017. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2925721> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2925721> e Vos, Tom. Corporate Governance In Banks: A Literature Review. KU Leuven. 2015.

⁴ Draghi, Mario. The Governor's Concluding Remarks for 2007, 31 May 2008. Citado por Brogi e Lagasio, 2018.

Ciente de que à especificidade do esquema regulatório soma-se a complexidade das atividades das instituições financeiras, acredito salutar trazer para o setor os mais estritos requerimentos de governança. Isso porque bancos são um tipo peculiar de corporação. Pelo fato de estarem autorizados a uma alavancagem especial, é sempre presente (e deve ser mitigado) o risco de corridas bancárias. Como sua atuação é condicionada a depósito de garantias específicas e persiste a crença na ideia de “*too big to fail*”, eleva-se o risco moral por parte de dirigentes. Adicionalmente, ao fazerem análise de crédito, bancos tem papel indutor decisivo na governança corporativa nas empresas tomadoras⁵.

No caso de bancos públicos, às questões acima citadas soma-se ainda preocupações oriundas da patronagem, da corrupção e das distorções de eficiência, que representam adicionais custos de “agência”, ou seja, problemas na governança das relações de delegação e de controle estabelecidas entre os bancos públicos e as autoridades políticas⁶. Tais custos de agência específicos de instituições financeiras públicas justificam a necessidade de um reforço regulatório e nunca de um déficit regulatório para tais bancos.

Em um país no qual o financiamento externo de empresas é altamente dependente do setor bancário, tanto mais relevante que o funcionamento das instituições seja acompanhado⁷ *pari passu* pela autoridade competente, sejam essas instituições públicas ou privadas.

O PLP nº 110, de 2019, ao estabelecer que administradores tanto de instituições privadas quanto públicas estejam submetidos ao mesmo processo de avaliação e de filtragem administrativa, traz uma medida salutar para a governança dos bancos públicos brasileiros. Nesse sentido a proposição

⁵ Brogi, Marina and Lagasio, Valentina, The Big Bank Theory. Into the Bank Corporate Governance Literature (February 19, 2018). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3126458> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3126458>

⁶ James Hanson, citado por Mario Gomes Schapiro em Legalidade ou discricionariedade na governança de bancos públicos: uma análise aplicada ao caso do BNDES (REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | Rio de Janeiro 51(1):105-128, jan. - fev. 2017)

⁷ Nem sempre é possível, portanto, relegar exclusivamente às instituições reguladas a internalização e a adoção, de forma autônoma, de regras de relevância prudencial ou sistêmica. Não adentrarei aqui no ardente debate sobre o delicado equilíbrio entre regulação financeira e *hard law* de um lado e governança corporativa e *soft law* de outro, porque acredito que a medida proposta no projeto de lei não representa um excesso regulatório ou legislativo. Para uma análise da discussão, ver textos citados na nota de rodapé 3.

cumpra o papel de uniformizar “o tratamento dado às instituições financeiras públicas e privadas quanto ao processo de autorização para a posse de seus dirigentes, alinhando-se ao princípio de isonomia previsto no art. 173 da Constituição da República”, nos termos da Mensagem que acompanha a proposição.

O Congresso brasileiro, ao editar a Lei nº 13.303, de 2016, e elencar os diversos requisitos especiais para nomeação de administradores de empresas estatais, o fez invocando a prerrogativa de o Estado brasileiro ser acionista nessas empresas. Naquele momento, conscientemente optamos por um regime dual de governança corporativa para empresas estatais⁸, o que não fere de forma alguma o princípio da isonomia, antes concretiza o ideário de igualdade material, ou seja, trata de forma desigual aqueles em situação desigual, na medida e proporção de suas desigualdades.

A ideia a impulsionar a Lei de Responsabilidade das Estatais era justamente a de criar maiores controles e de submeter empresas estatais aos mais elevados padrões de governança, evitando dessa forma o aparelhamento partidário da Administração Pública indireta. Nesse sentido, a lei declina os requisitos mínimos e critérios objetivos que candidatos ao conselho ou diretoria de uma empresa pública devem seguir. Esses são critérios que o Estado brasileiro criou na qualidade de legislador-acionista, os quais não substituem, antes complementam quaisquer critérios que o Estado, na qualidade de legislador-regulador, venha a criar.

Pelo importante papel no mercado de crédito e relevância sistêmica que possuem, é imprescindível que os bancos públicos, para além dos requisitos presentes na Lei 13.303, de 2016, também se submetam a todas as exigências regulatórias determinadas pelo regulador setorial.

⁸ Sobre os riscos de submeter empresas estatais e privadas a um mesmo regime de governança, ver *The Unintended Consequences of State Ownership: The Brazilian Experience*, de autoria de Mariana Pargendler (disponível em <https://ssrn.com/abstract=1939945>). Sobre os desafios de governança próprios de empresas estatais e desenvolvimentos recentes sobre o tema no Brasil, ver *Governance Challenges of Listed State-Owned Enterprises Around the World: National Experiences and a Framework for Reform* (April 1, 2017), de autoria de Curtis J. Milhaupt e Mariana Pargendler, *Cornell International Law Journal*, Vol. 50, No. (disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2942193>) e *Governança corporativa em empresas estatais listadas* (2018), de autoria de Liana Issa Lima, disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/24579>.

Juntamente com Itaú e Bradesco, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil concentram 78,5% do mercado de crédito e 76,35% dos depósitos de correntistas, de acordo com dados divulgados pelo Banco Central em 2018. É inimaginável, portanto, que os critérios para nomeação de administradores do Banco do Brasil e Caixa seja, de qualquer forma, menos rigoroso que os dos demais bancos privados brasileiros.

Em face do exposto, VOTO:

- **pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria** em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública da União, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 110 de 2019;

- no mérito, pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei Complementar nº 110, de 2019.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado PEDRO PAULO
Relator