

**ASSUNTO:** Projeto de Lei do Senado nº 219/2002 que veda a investidura em cargos de direção em instituições reguladoras dos mercados financeiro, de capitais, de seguros e de previdência complementar de detentores de participação acionária superior a cinco por cento em instituições que operem nesses mercados.

**RELATORA:** Norma Jonssen Parente

**V O T O**

**RELATÓRIO**

1. Trata-se de Projeto de Lei do Senado Nº 219/2002 encaminhado à CVM pela assessoria especial do Ministério da Fazenda com o objetivo de obter subsídios técnicos para posicionamento junto às comissões temáticas do Congresso Nacional que estabelece:

*"Art. 1º - É vedada a investidura em cargo de direção de autarquia, agência reguladora, órgão da administração direta ou qualquer outra instância que tenha competência para regulamentar ou supervisionar instituições que operem nos mercados financeiro, de capitais, de seguros, de previdência complementar ou quaisquer outras definidas no art. 1º da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, por detentores de participação acionária superior a cinco por cento em qualquer instituição atuante nesses mercados*

*§ 1º A vedação aplica-se aos parentes até segundo grau dos detentores de participação acionária a que se refere o caput*

*§ 2º O Senado Federal pode, em atendimento a solicitação do Presidente da República, motivada por relevante interesse nacional, autorizar a investidura em hipótese vedada neste artigo.*

*Art. 2º - Previamente à posse, a pessoa indicada deverá declarar se está ou não impedida de assumir a investidura em razão do disposto no art. 1º.*

*Art. 3º - Aquele que aceitar a investidura em cargo público em desacordo com o disposto nesta lei será punido no termos do art. 6º da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986.*

*Art. 4º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação."*

2. O assunto foi submetido à Procuradoria Jurídica – PJU que fez as seguintes ponderações:

**- caput do artigo 1º**

- a) a referência à Lei nº 7.492/86 nada acrescenta ao dispositivo, já que a enumeração dos mercados financeiro, de capitais, de seguros e de previdência complementar exaure o âmbito de incidência possível da lei;
- b) não faz parte da boa técnica legislativa a referência a um outro normativo sem que disso resulte em acréscimo de conteúdo;
- c) a presença da remissão legislativa pode se excluída sem gerar qualquer perda para o projeto;
- d) a questão do percentual da participação acionária se encontra dentro do juízo discricionário do legislador;
- e) o texto não inclui duas situações: (i) a participação indireta do operador no mercado via sociedade ou pessoa interposta. Por exemplo, um quotista de uma sociedade limitada, sendo esta sócia de uma instituição do mercado, não estaria impedido de assumir os referidos cargos; e (ii) os titulares de debêntures, debêntures conversíveis em ações, bônus de subscrição e opções de compra, que possuem evidente interesse no conteúdo das informações privilegiadas de que dispõem as autarquias e agências que fiscalizam o mercado, também não estariam incluídos na restrição;

**- parágrafo 1º**

f) o desígnio parlamentar ("*parentes até segundo grau*") não atende ao interesse público subjacente à proposta, podendo ser adotado, no caso, o mesmo parâmetro do artigo 134 do Código de Processo Civil, em relação aos impedimentos dos magistrados:

*"Art. 134. É defeso ao juiz exercer as suas funções no processo contencioso ou voluntário:*

*I – (...);*

*II - em que interveio como mandatário da parte, oficiou como perito, funcionou como órgão do Ministério Público, ou prestou depoimento como testemunha;*

*III – (...);*

*IV - quando nele estiver postulando, como advogado da parte, o seu cônjuge ou qualquer parente seu, consangüíneo ou afim, em linha reta; ou na linha colateral até o segundo grau;*

*V - quando cônjuge, parente, consangüíneo ou afim, de alguma das partes, em linha reta ou, na colateral, até o terceiro grau;"*

**- parágrafo 2º**

g) em um mercado técnico e especializado como o financeiro, de capitais, de seguros e de previdência complementar não pode a Administração ser forçada a escolher um dirigente pior qualificado em razão de um critério preconcebido e estanque;

**- artigo 2º**

h) dispensa maiores comentários, vez que institui para os futuros dirigentes a obrigação de declarar se está ou não impedido de assumir o cargo;

**- artigo 3º**

i) o texto do artigo 6º da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, ao qual o projeto se refere, assim enuncia:

*"Art. 6º - Induzir ou manter em erro, sócio, investidor ou repartição pública competente, relativamente a operação ou situação financeira, sonhando-lhe informação ou prestando-a falsamente:*

*Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa."*

j) parece claro que quem oculta a sua situação acionária não pratica a conduta tipificada no artigo 6º da Lei dos Crimes Contra o Sistema Financeiro, acima transcrito;

l) seria lícito concluir que a conduta do dirigente que assim age está incurso nas penas do artigo 299 (falsidade ideológica), que assim dispõe:

*"Art. 299 - Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante:*

*Pena - reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa, se o documento é público (...)"*

m) havendo tipo penal bastante em si para punir os diretores das autarquias e agências de mercado, dispendiosa e confusa seria a remissão a outro normativo, não só por questão de técnica legislativa, mas também pela própria efetividade da aplicação da sanção, que possui correlação imediata com a qualidade do texto legal.

### **Inconstitucionalidade formal do projeto**

3. O parecer da PJU, ainda, identifica a inconstitucionalidade do projeto, que estaria viciado na sua forma, tendo em vista que a iniciativa das leis que dispõem sobre o provimento de cargos públicos é privativa do Presidente da República, em conformidade com o artigo 61, §1º, II, "c" da Constituição Federal:

*"Art. 61 – (...)*

*§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*

*I – (...);*

*II - disponham sobre:*

*a) (...);*

*b) (...);*

*c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;" (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 05.02.1998)*

4. Ademais, no que tange especificamente aos requisitos para a designação de membros da diretoria do Banco Central do Brasil, a disciplina legal estaria restrita à edição de lei complementar, conforme determina o inciso V do artigo 192 da Constituição Federal, o que demonstraria mais um vício de inconstitucionalidade do projeto:

*"Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre :*

*(...)*

*V - os requisitos para a designação de membros da diretoria do Banco Central e demais instituições financeiras, bem como seus impedimentos após o exercício do cargo;" (grifou-se)*

5. A adoção de parâmetros objetivos para regular a investidura em cargos de direção da Administração especializada em regulamentar o mercado pode não produzir os efeitos pretendidos, porque critérios estanques e rígidos, quando aplicados em um ambiente extremamente flexível como o mercado, apenas facilitam as manobras evasivas dos manipuladores.

6. A forma de escolha dos diretores da Comissão de Valores Mobiliários serve como um paradigma a ser seguido, visto que há a previsão da participação efetiva do Senado Federal na aprovação ou não dos dirigentes. Desse modo, compartilha-se a responsabilidade pela investidura do diretor entre o Chefe do Poder Executivo e os representantes dos Estados, aumentando-se, assim, o controle e a qualidade dos indicados.

### **Hipóteses viáveis para o projeto**

7. Tendo em vista o vício de inconstitucionalidade formal do projeto de lei, a PJU aventou duas hipóteses como forma de se aproveitar a idéia lançada, quais sejam: (i) a edição de uma Medida Provisória ou (ii) a regulamentação via Decreto Autônomo.

8. A edição de uma MP encontra as limitações expressas na Constituição Federal em seu artigo 62:

*"Art. 62 - Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.*

*§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:*

*I – relativa a:*

*a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;*

*b) direito penal, processual penal e processual civil;*

*c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;*

*d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;*

*II – que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;*

*III – reservada a lei complementar;*

*IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República."*

9. Através da Emenda Constitucional nº 32/2001, a edição de um normativo sem o cunho de definitividade foi rechaçada. Logo, a remissão que o projeto de lei faz ao artigo 6º da Lei nº 7.492/86 não poderá ser veiculada por MP.

10. Além disso, no que diz respeito aos requisitos para a designação de membros da diretoria do Banco Central, uma MP não seria espécie normativa cabível, pois o artigo 192 da Constituição Federal reserva essa matéria à legislação complementar.

11. Portanto, segundo a PJU, caso se queira incorporar tal projeto de Lei ao nosso ordenamento jurídico através de MP, se faz necessário que nesta não conste a referência à Lei nº 7.492/86 e, se ela quiser abranger inclusive os membros da diretoria do Banco Central, esta matéria deverá fazer parte de legislação complementar, como dispõe o referido artigo 192 da Constituição Federal.

12. Por sua vez, a possibilidade de regulamentação via Decreto Autônomo, ato normativo pelo qual o Chefe do Poder Executivo regulamenta hipóteses não previstas em lei restritas ao âmbito interno da Administração, embora tenha as mesmas limitações da MP, oferece ao processo mais celeridade, já que dispensa análise pelo Congresso de mais uma MP ou de mais um projeto de lei.

13. No entanto, a PJU chama atenção para um óbice ao emprego do Decreto Autônomo, qual seja, a previsão restritiva da competência do Senado Federal contida no artigo 52 da Constituição Federal:

*"Art. 52 – Compete privativamente ao Senado Federal:*

*I – (...);*

*II – (...);*

*III – aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de:*

*(...);*

*(...);*

*(...);*

*presidente e diretores do banco central;*

*(...);*

*titulares de outros cargos que a lei determinar;" (grifou-se)*

14. A expressão "lei", acima grifada, deve ser interpretada no sentido restritivo e, em obediência ao sistema de freios e contrapesos, pressupõe a iniciativa do Chefe do Poder Executivo ( art. 61, §1º) e também a anuência do Congresso.

15. Assim, conclui a PJU esclarecendo que, se permanecer o desejo de reforçar o controle do Legislativo sobre os dirigentes das autarquias e agências de mercado, deve ser encaminhado ao Congresso um projeto de lei.

#### **Conclusões da PJU**

16. Diante do exposto, a PJU conclui o seguinte:

a) o projeto de lei do Senador Carlos Bezerra padece do vício de inconstitucionalidade formal, uma vez que a iniciativa para tais assuntos é da competência privativa do Presidente da República;

b) acaso seja do interesse do Executivo adotar projeto semelhante, sugere-se:

(i) a exclusão da remissão à Lei nº 7.492/86 pelo artigo 1º;

(ii) a vedação à participação indireta no mercado pelos dirigentes e a ampliação dos impedimentos, abrangendo também os debenturistas e os titulares de bônus de subscrição e de opções de compra;

(iii) a utilização dos critérios de impedimento do Código de Processo Civil (art.134) aos dirigentes;

(iv) a caracterização da conduta ilícita como mais uma hipótese de falsidade ideológica (art.299 do CP), não remetendo ao tipo do artigo 6º da Lei nº 7.492/86;

(v) a adoção, como paradigma, dos critérios previstos na Lei nº 6.385/76 para a composição da Diretoria da CVM, ampliando-os para as demais agências; e

(vi) surgindo interesse em incluir os dirigentes do Banco Central do Brasil nas vedações, deve ser encaminhado um projeto de lei complementar, conforme determinação constitucional expressa (art.192), regulamentando, também, o sistema financeiro nacional.

17. Cumpre mencionar que o Subprocurador-Chefe (GJU-2), em exercício, através de despacho, que, no entanto, não obteve a concordância do Procurador-chefe em exercício, acrescentou como hipótese de eventual conflito de interesses, passível de inclusão na vedação prevista no projeto de lei, a participação em sociedades civis ou mercantis que prestem serviços às instituições atuantes nos mercados mencionados no art. 1º, sendo conveniente a inclusão da exigência de prévia desvinculação funcional ou societária daquelas sociedades, em período mínimo que pode variar de 6 (seis) meses a 1 (um) ano, por parte do postulante ao cargo público de direção e que, ao contrário do procurador, entende que critérios objetivos como os fixados no Projeto são salutares, dada a relevância dos cargos públicos em questão.

#### **FUNDAMENTOS**

18. A despeito da manifestação da PJU, entendo que o Projeto de Lei não deve prosperar uma vez que restringir a ocupação de cargos em decorrência de

participação acionária resultaria na exclusão de inúmeras pessoas devidamente capacitadas e que poderiam dar efetiva contribuição para as entidades em questão.

19. Para evitar eventuais conflitos no exercício desses cargos, vale lembrar que existe a Lei nº 9.784 de 29.01.99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, que possibilita ao diretor se declarar impedido nos termos do artigo 18 que dispõe:

*"Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:*

*I – tenha interesse direto ou indireto na matéria;*

*II – tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;*

*III – esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro."*

20. Além disso, entendo que o Projeto ao vedar a investidura em cargo de direção quem detém participação acionária superior a 5% cria desigualdade entre as pessoas, contrariando o artigo 5º, inciso I, da Constituição Federal que estabelece:

*"Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*I – homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;"*

## **CONCLUSÃO**

21. Ante o exposto, **VOTO** no sentido de que o Projeto de Lei do Senado nº 219/2002 não deve prosperar.

Rio de Janeiro, 14 de janeiro de 2003.

**NORMA JONSEN PARENTE**

**DIRETORA-RELATORA**