



SENADO FEDERAL

**COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA,
FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO
CONSUMIDOR**

PAUTA DA 31ª REUNIÃO

(1ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura)

**10/09/2019
TERÇA-FEIRA
às 11 horas e 30 minutos**

**Presidente: Senador Rodrigo Cunha
Vice-Presidente: Senador Rodrigo Pacheco**



Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor

31ª REUNIÃO, ORDINÁRIA, DA 1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 56ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 10/09/2019.

31ª REUNIÃO, ORDINÁRIA

Terça-feira, às 11 horas e 30 minutos

SUMÁRIO

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	REQ 45/2019 - CTFC - Não Terminativo -		13
2	REQ 50/2019 - CTFC - Não Terminativo -		17
3	OFS 51/2018 - Não Terminativo -	SENADOR IZALCI LUCAS	21
4	PLC 110/2015 - Não Terminativo -	SENADOR IZALCI LUCAS	97
5	PLC 116/2017 - Não Terminativo -	SENADOR JORGINHO MELLO	105
6	PLS 159/2016 - Não Terminativo -	SENADOR JORGE KAJURU	123

7	PLS 354/2018 - Não Terminativo -	SENADOR OMAR AZIZ	132
8	PLS 332/2015 - Terminativo -	SENADORA MARA GABRILLI	287
9	PLS 374/2017 - Terminativo -	SENADOR RENAN CALHEIROS	308
10	PLS 55/2018 - Terminativo -	SENADOR ANGELO CORONEL	316
11	PL 669/2019 - Terminativo -	SENADOR EDUARDO GIRÃO	324
12	PL 905/2019 - Terminativo -	SENADOR ANGELO CORONEL	342
13	PL 990/2019 - Terminativo -	SENADOR DÁRIO BERGER	353
14	PL 1272/2019 - Terminativo -	SENADORA JUÍZA SELMA	364
15	PL 3256/2019 - Terminativo -	SENADORA MARA GABRILLI	376

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA

PRESIDENTE: Senador Rodrigo Cunha

VICE-PRESIDENTE: Senador Rodrigo Pacheco

(17 titulares e 17 suplentes)

TITULARES		SUPLENTE
Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil(MDB, REPUBLICANOS, PP)		
Fernando Bezerra Coelho(MDB)(6)	PE (61) 3303-2182	1 Renan Calheiros(MDB)(7) AL (61) 3303-2261
Dário Berger(MDB)(13)(6)	SC (61) 3303-5947 a 5951	2 Eduardo Braga(MDB)(6) AM (61) 3303-6230
Marcio Bittar(MDB)(6)	AC	3 VAGO(6)(12)
Ciro Nogueira(PP)(9)	PI (61) 3303-6185 / 6187	4 VAGO
Bloco Parlamentar PSDB/PSL(PSDB, PSL)		
Rodrigo Cunha(PSDB)(5)	AL	1 Izalci Lucas(PSDB)(5) DF
Roberto Rocha(PSDB)(5)(14)	MA (61) 3303-1437/1435/1501/1503/1506 a 1508	2 Mara Gabrilli(PSDB)(5)(14) SP
Juiza Selma(PSL)(21)	MT	3 Major Olimpio(PSL)(22) SP
Bloco Parlamentar Senado Independente(PATRIOTA, REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)		
Jorge Kajuru(PATRIOTA)(2)	GO	1 Fabiano Contarato(REDE)(2)(11) ES
Weverton(PDT)(2)	MA	2 Eliziane Gama(CIDADANIA)(2) MA
Cid Gomes(PDT)(2)	CE	3 Randolfe Rodrigues(REDE)(2) AP (61) 3303-6568
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PT, PROS)		
Humberto Costa(PT)(4)	PE (61) 3303-6285 / 6286	1 Paulo Rocha(PT)(4) PA (61) 3303-3800
Telmário Mota(PROS)(4)	RR (61) 3303-6315	2 Rogério Carvalho(PT)(4) SE
PSD		
Angelo Coronel(1)	BA	1 VAGO(1)(23)
Otto Alencar(1)	BA (61) 3303-1464 e 1467	2 Omar Aziz(1) AM (61) 3303.6581 e 6502
Bloco Parlamentar Vanguarda(DEM, PL, PSC)		
Rodrigo Pacheco(DEM)(3)	MG	1 Jorginho Mello(PL)(8) SC
Wellington Fagundes(PL)(3)(8)	MT (61) 3303-6213 a 6219	2 José Serra(PSDB)(16)(15)(17) SP (61) 3303-6651 e 6655
PODEMOS		
Eduardo Girão(19)	CE	1 Rose de Freitas(19)(20) ES (61) 3303-1156 e 1158

- (1) Em 13.02.2019, os Senadores Ângelo Coronel e Otto Alencar foram designados membros titulares; e os Senadores Carlos Viana e Omar Aziz, membros suplentes, pelo PSD, para compor a comissão (Of. nº 14/2019-GLPSD).
- (2) Em 13.02.2019, os Senadores Jorge Kajuru, Weverton e Cid Gomes foram designados membros titulares; e os Senadores Leila Barros, Eliziane Gama e Randolfe Rodrigues, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a comissão (Memo. nº 13/2019-GLBSI).
- (3) Em 13.02.2019, os Senadores Rodrigo Pacheco e Jorginho Mello foram designados membros titulares, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a comissão (Of. nº 4/2019).
- (4) Em 13.02.2019, os Senadores Humberto Costa e Telmário Mota foram designados membros titulares; e os Senadores Paulo Rocha e Rogério Carvalho, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 8/2019-BLPRD).
- (5) Em 13.02.2019, os Senadores Rodrigo Cunha e Mara Gabrilli foram designados membros titulares; e os Senadores Izalci Lucas e Roberto Rocha, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Of. nº 19/2019-GLPSDB).
- (6) Em 13.02.2019, os Senadores Fernando Bezerra Coelho, José Maranhão e Márcio Bittar foram designados membros titulares; e os Senadores Eduardo Braga e Eduardo Gomes, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 15-A/2019-GLMDB).
- (7) Em 13.02.2019, o Senador Renan Calheiros foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 15/2019-GLDPP).
- (8) Em 14.02.2019, o Senador Wellington Fagundes foi designado membro titular; e o Senador Jorginho Mello, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a comissão (Of. nº 11/2019).
- (9) Em 20.02.2019, o Senador Ciro Nogueira foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 21/2019-GLDPP).
- (10) Em 26.02.2019, a Comissão reunida elegeu o Senador Rodrigo Pacheco o Vice-Presidente deste colegiado (Memo. 3/2019-CTFC).
- (11) Em 12.03.2019, o Senador Fabiano Contarato foi designado membro suplente, em substituição a Senadora Leila Barros, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a comissão (Memo. nº 59/2019-GLBSI).
- (12) Em 20.03.2019, o Senador Dário Berger foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Eduardo Gomes, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 78/2019-GLMDB).
- (13) Em 02.04.2019, o Senador Dário Berger foi designado membro titular, em substituição ao Senador José Maranhão, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 138/2019-GLMDB).
- (14) Em 20.05.2019, o Senador Roberto Rocha foi designado membro titular para compor a Comissão, em substituição à Senadora Mara Gabrilli, que passou a ocupar vaga de suplente, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Of. nº 76/2019-GLPSDB).
- (15) Em 04.07.2019, o Bloco Parlamentar Vanguarda cedeu, provisoriamente, a segunda vaga de suplência ao Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 46/2019-BLVANG).
- (16) Em 09.07.2019, o Bloco Parlamentar Vanguarda cedeu, provisoriamente, a segunda vaga de suplência ao Bloco Parlamentar PSDB/PSL, ficando seu efeito a cessação do Of. nº 46/2019-BLVANG (Of. nº 48/2019-BLVANG).
- (17) Em 10.07.2019, o Senador José Serra foi designado membro suplente para compor a Comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, que cedeu a vaga de suplência ao Bloco Parlamentar PSDB/PSL (Of. nº 86/2019-GLPSDB).
- (18) Em 09.07.2019, o PODEMOS deixa de compor o Bloco Parlamentar PSDB/PODEMOS/PSL (Of. s/n de 02.07.2019)
- (19) Em 13.02.2019, o Senador Eduardo Girão foi designado membro titular, e o Senador Oriovisto Guimarães, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Memo. nº 13/2019-GABLIID).
- (20) Em 20.02.2019, a Senadora Rose de Freitas foi designada membro suplente, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, em substituição ao Senador Oriovisto Guimarães, para compor a comissão (Memo. nº 16/2019-GABLIID).
- (21) Em 14.02.2019, a Senadora Selma Arruda foi designada membro titular, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Of. nº 08/2019-GLIDPSL).

- (22) Em 14.02.2019, o Senador Major Olimpio foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Of.nº 07/2019-GLIDPSL).

- (23) Em 03.09.2019, o Senador Carlos Viana, membro suplente pelo PSD, deixou de compor a comissão(Of. nº 134/2019-GLPSD).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: TERÇAS-FEIRAS 11:30 HORAS
SECRETÁRIO(A): OSCAR PERNÉ DO CARMO JÚNIOR
TELEFONE-SECRETARIA: 61 33033519
FAX:

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES:
E-MAIL: cffc@senado.leg.br



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA

**1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA
56ª LEGISLATURA**

Em 10 de setembro de 2019
(terça-feira)
às 11h30

PAUTA
31ª Reunião, Ordinária

**COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA,
FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR -
CTFC**

	Deliberativa
Local	Anexo II, Ala Senador Nilo Coelho, Plenário nº 2

PAUTA

ITEM 1

REQUERIMENTO DA COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR Nº 45, DE 2019

Requer nos termos dos arts. 50, caput, e 58, § 2º, III, da Constituição Federal e dos arts. 90, III, 397, § 1º e 400-A, do Regimento Interno do Senado Federal, a convocação do Exmo. Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, e do Exmo. Sr. Ministro de Estado de Minas e Energia, Bento Albuquerque, para que compareçam a esta Comissão, em Reunião Conjunta com a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, a fim de prestar informações sobre as circunstâncias da assinatura de Ata Diplomática entre os governos do Brasil e Paraguai sobre a venda do excedente de energia da Usina Binacional de Itaipu.

Autoria: Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP)

Textos da pauta:

[Requerimento](#) (CTFC)

ITEM 2

REQUERIMENTO DA COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR Nº 50, DE 2019

Requer, nos termos do art. 58, § 2º, II, da Constituição Federal e do art. 93, II, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de audiência pública, com o objetivo de discutir com o poder público, representantes de institutos e sociedade organizada sobre as perspectivas e desafios dos negócios de impacto social. Propõe para a audiência a presença dos seguintes convidados: 1. MINISTÉRIO DA ECONOMIA; 2. IABS - INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE; 3. GIFE - ASSOCIAÇÃO DOS INVESTIDORES SOCIAIS DO BRASIL; 4. VOX CAPITAL - INVESTIMENTOS DE IMPACTO; 5. ARTEMÍSIA; 6. FGV; 7. YUNUS NEGÓCIOS SOCIAIS; 8. BNDES; 9. ICE - INSTITUTO DE CIDADANIA EMPRESARIAL; 10. SEBRAE NACIONAL.

Autoria: Senador Rodrigo Cunha (PSDB/AL)

Textos da pauta:

[Requerimento](#) (CTFC)

ITEM 3

OFÍCIO "S" Nº 51, DE 2018

- Não Terminativo -

Encaminha, em cumprimento ao art. 23, § 2º, da Lei nº 13.303/2016, e nos termos do artigo 37, § 3º, do Decreto nº 8.945/2016, as conclusões e a análise de atendimento das metas e resultados na execução do Plano de Negócios e da Estratégia de Longo Prazo da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab.

Autoria: Companhia Nacional de Abastecimento - Conab

Relatoria: Senador Izalci Lucas

Relatório: Pelo conhecimento do Ofício, para que a Comissão informe à Conab do conteúdo desse parecer, e seu posterior arquivamento

Observações:

- *Matéria apreciada pela CRA com parecer pelo conhecimento do Ofício, para que a Comissão informe à Conab do conteúdo desse parecer, e seu posterior arquivamento.*
- *A matéria constou na pauta da reunião do dia 27/08/2019.*

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)
[Parecer \(CRA\)](#)
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

ITEM 4**PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 110, DE 2015****- Não Terminativo -**

Altera o art. 12 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências.

Autoria: Câmara dos Deputados

Relatoria: Senador Izalci Lucas

Relatório: Pela aprovação com duas emendas

Observações:

- *Posteriormente, a matéria será apreciada pela CAE.*

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)
[Avulso inicial da matéria](#)

ITEM 5**PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 116, DE 2017****- Não Terminativo -**

Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para determinar que as empresas prestadoras do serviço de conexão com a internet em banda larga sejam obrigadas a fornecer gratuitamente ao assinante o serviço de provimento de acesso à internet.

Autoria: Câmara dos Deputados

Relatoria: Senador Jorginho Mello

Relatório: Pela rejeição

Observações:

- *Matéria apreciada pela CCT com parecer pela rejeição do projeto.*
- *A matéria constou na pauta das reuniões de 23/04/2019, 07/05/2019, 21/05/2019, 04/06/2019, 02/07/2019, 09/07/2019 e 27/08/2019.*
- *Posteriormente, a matéria segue ao Plenário.*

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)
[Parecer \(CCT\)](#)
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

ITEM 6**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 159, DE 2016****- Não Terminativo -**

Altera o art. 19 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para incluir, entre as competências da Agência Nacional de Telecomunicações, a publicação mensal de indicadores de qualidade e de reclamações dos serviços de interesse coletivo.

Autoria: Senador Telmário Mota (PDT/RR)

Relatoria: Senador Jorge Kajuru

Relatório: Pela aprovação

Observações:

- A matéria constou na pauta das reuniões de 02/07/2019, 09/07/2019 e 27/08/2019.
- Posteriormente, a matéria será apreciada pela CCT.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

ITEM 7

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 354, DE 2018

- Não Terminativo -

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para proibir publicidade de crédito mediante o uso das expressões “parcelamento sem juros”, “gratuito”, “sem acréscimo”, “com taxa zero” e outras de teor semelhante.

Autoria: CPI dos Cartões de Crédito - 2018

Relatoria: Senador Omar Aziz

Relatório: Pela aprovação

Observações:

- Posteriormente, a matéria segue ao Plenário.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

ITEM 8

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 332, DE 2015

- Terminativo -

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor, para vedar a discriminação baseada no gênero nas relações de consumo.

Autoria: Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM)

Relatoria: Senadora Mara Gabrilli

Relatório: Pela aprovação nos termos do substitutivo

Observações:

- Matéria apreciada pela CDH com parecer favorável ao projeto.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)
[Parecer \(CDH\)](#)
[Avulso inicial da matéria](#)

ITEM 9

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 374, DE 2017

- Terminativo -

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para incluir como cláusula abusiva aquela que obrigue o pagamento de fatura de compra de produtos exclusivamente no estabelecimento do fornecedor.

Autoria: Senadora Kátia Abreu (PMDB/TO)

Relatoria: Senador Renan Calheiros

Relatório: Pela aprovação

Observações:

- A matéria constou na pauta das reuniões de 20/08/2019 e 27/08/2019.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

ITEM 10

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 55, DE 2018

- Terminativo -

Dispõe sobre a obrigação de advertência dos riscos relacionados ao uso excessivo de telefones portáteis tipo smartphone.

Autoria: Senador Otto Alencar (PSD/BA)

Relatoria: Senador Angelo Coronel

Relatório: Pela aprovação com uma emenda

Observações:

- A matéria constou na pauta da reunião do dia 27/08/2019.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

ITEM 11

PROJETO DE LEI Nº 669, DE 2019

- Terminativo -

Altera a Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para vedar a cobrança de taxa de religação de serviços públicos.

Autoria: Senador Weverton (PDT/MA)

Relatoria: Senador Eduardo Girão

Relatório: Pela aprovação com três emendas e uma subemenda à emenda nº 1-CAE

Observações:

- Matéria apreciada pela CAE com parecer favorável ao projeto com a emenda nº 1-CAE.

- - A matéria constou na pauta da reunião do dia 27/08/2019.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)
[Parecer \(CAE\)](#)
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

ITEM 12

PROJETO DE LEI Nº 905, DE 2019

- Terminativo -

Adiciona ao art. 1º da Lei nº 12.291, de 20 de julho de 2010, que torna obrigatória a manutenção de exemplar do Código de Defesa do Consumidor nos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, parágrafo único para exigir que as empresas que ofereçam comércio online tenham, em sua página de vendas eletrônicas, endereço de fácil visualização para a versão oficial do Código de Defesa do Consumidor e para o aplicativo de solução de conflitos relacionados aos direitos do consumidor do Ministério

da Justiça.

Autoria: Senador Ciro Nogueira (PP/PI)

Relatoria: Senador Angelo Coronel

Relatório: Pela aprovação nos termos do substitutivo

Observações:

- A matéria constou na pauta da reunião do dia 27/08/2019.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

ITEM 13

PROJETO DE LEI Nº 990, DE 2019

- Terminativo -

Inclui parágrafo único no art. 31 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para dispor que a oferta e apresentação de produtos ou serviços devem incluir o seu preço sem o valor do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e dos demais tributos sobre eles incidentes.

Autoria: Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP)

Relatoria: Senador Dário Berger

Relatório: Pela aprovação

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

ITEM 14

PROJETO DE LEI Nº 1272, DE 2019

- Terminativo -

Estabelece critérios de transparência para a cobrança de dívidas dos consumidores.

Autoria: Senador Izalci Lucas (PSDB/DF)

Relatoria: Senadora Juíza Selma

Relatório: Pela aprovação nos termos do substitutivo

Observações:

- A matéria constou na pauta da reunião do dia 27/08/2019.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

ITEM 15

PROJETO DE LEI Nº 3256, DE 2019

- Terminativo -

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para dispor sobre reparações imediatas previstas no § 3º do art. 18.

Autoria: Senador Ciro Nogueira (PP/PI)

Relatoria: Senadora Mara Gabrilli

Relatório: Pela aprovação nos termos do substitutivo

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CTFC\)](#)
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

1

REQ
00045/2019



SENADO FEDERAL

REQUERIMENTO Nº DE - CTFC



Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos dos arts. 50, caput, e 58, § 2º, III, da Constituição Federal e dos arts. 90, III, 397, § 1º e 400-A, do Regimento Interno do Senado Federal, a convocação do Exmo. Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, e do Exmo. Sr. Ministro de Estado de Minas e Energia, Bento Albuquerque, para que compareçam a esta Comissão, em Reunião Conjunta com a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, a fim de prestar informações sobre as circunstâncias da assinatura de Ata Diplomática entre os governos do Brasil e Paraguai sobre a venda do excedente de energia da Usina Binacional de Itaipu

JUSTIFICAÇÃO

No final de julho de 2019 iniciou-se uma grave crise institucional no governo do Paraguai envolvendo um acordo, até então, secreto, assinado em 24 de maio do mesmo ano, entre os governos do país e do Brasil. Tal acordo alterava o preço de venda de energia ao Paraguai até 2022. Os novos valores para a compra de energia por este país seriam 50% superiores aos valores pagos atualmente ao Brasil. Essa alteração elevaria os custos paraguaios na operação em US\$200 milhões.

Em 24 de julho, o então presidente da Administração Nacional de Eletricidade (Ande) do Paraguai, Pedro Ferreira, renunciou ao cargo por discordar e

por se recusar a assinar o acordo. Os termos do documento eram secretos até aquele momento e sua divulgação instaurou uma grave crise no Governo Paraguai.

Além de Pedro Ferreira, após a divulgação dos termos do pacto, renunciaram, o ministro das Relações Exteriores, Alberto Castiglioni; o embaixador do Paraguai no Brasil, Hugo Sanguier; o diretor paraguaio da usina binacional de Itaipu, José Alderete; o chefe da companhia estatal de energia, Alcides Jiménez; e a secretária de Prevenção de Lavagem de Dinheiro, María Epifania González.

A situação levou a oposição paraguaia a ameaçar o Presidente Mario Abdo Benítez com um pedido de impeachment, protocolado em 31 de julho. No dia 1º de agosto, após a ameaça de impeachment, o Governo Paraguai cancelou, unilateralmente, o acordo secreto assinado, em 24 de maio de 2019, entre os dois países.

No entanto, ainda há muito a ser explicado sobre esse acordo. Denúncias publicadas na imprensa paraguaia mostraram mensagens de texto trocadas entre o José Miguel Rodríguez González, que se apresentou como assessor jurídico da vice-presidência do Paraguai, e Pedro Ferreira, o então presidente da Ande. As mensagens foram entregues por Pedro Ferreira ao Ministério Público Paraguai. Essas denúncias culminaram em outro pedido de impeachment no país, dessa vez, com o Vice-Presidente, Hugo Velásquez como alvo.

Nas mensagens, José Rodríguez diz estar tratando, em nome do Vice-Presidente paraguaio, Hugo Velásquez, do interesse de compra de energia por parte de representantes da empresa brasileira Léros, que, segundo as mensagens, representariam a “família presidencial do país vizinho”, ou seja, do presidente Jair Bolsonaro.

José Rodríguez buscava garantir exclusividade de comercialização do excedente de energia do Paraguai, para a empresa brasileira Léros. Pedro Ferreira esclareceu que não poderia haver exclusividade, pois a venda deveria ser feita



por meio de um processo licitatório. O texto que permitia ao Paraguai vender seu excedente de energia a qualquer empresa no mercado brasileiro foi retirado do texto final do acordo.

Nas mensagens, Rodrigues menciona, ainda, o nome de Alexandre Giordano. Giordano confirmou, em entrevista, ter participado de uma reunião no Paraguai para tratar da venda de excedentes de energia de Itaipu.

A Usina Binacional de Itaipu é a maior geradora de energia elétrica do mundo. É de vital importância para os dois países. Portanto, não se pode admitir que acordos que tratem de tema de tamanha relevância sejam firmados em segredo. É preciso conhecer, de fato, quais os termos da Ata Bilateral assinada secretamente em 24 de maio, e cancelado pelo Paraguai; e, mais importante, quais interesses estavam sendo defendidos na assinatura deste acordo.

Há graves denúncias de que as negociações foram realizadas para beneficiar uma empresa brasileira específica, com a participação de políticos do partido do Presidente da República e em nome do mais alto mandatário do país e de sua família. É preciso, portanto, esclarecer as reais circunstâncias e interesses por trás da rápida e secreta assinatura deste acordo.

Sala da Comissão, de de .

Senador Randolfe Rodrigues
(REDE - AP)



2

**REQ
00050/2019**



SENADO FEDERAL

REQUERIMENTO Nº DE - CTFC



Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos do art. 58, § 2º, II, da Constituição Federal e do art. 93, II, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de audiência pública, com o objetivo de discutir com o poder público, representantes de institutos e sociedade organizada sobre as perspectivas e desafios dos negócios de impacto social.

Proponho para a audiência a presença dos seguintes convidados:

1. MINISTÉRIO DA ECONOMIA (PRESIDE O COMITÊ DE INVESTIMENTOS E NEGÓCIOS DE IMPACTO CRIADO PELO DECRETO 9.244/2017);
2. IABS - INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE;
3. GIFE - ASSOCIAÇÃO DOS INVESTIDORES SOCIAIS DO BRASIL;
4. VOX CAPITAL - INVESTIMENTOS DE IMPACTO;
5. ARTEMÍSIA;
6. FGV;
7. YUNUS NEGÓCIOS SOCIAIS;
8. BNDES;
9. ICE - INSTITUTO DE CIDADANIA EMPRESARIAL;
10. SEBRAE NACIONAL.

JUSTIFICAÇÃO

Em um país como o Brasil, desigual e ainda precário em áreas sensíveis como saúde, educação, habitação e serviços financeiros, os negócios de impacto podem assumir um papel relevante no caminho para a transformação social.

Esses empreendimentos têm a missão explícita de gerar benefícios sociais e/ou ambientais ao mesmo tempo em que produzem resultado financeiro positivo e de forma sustentável.

Tem um propósito de gerar impacto socioambiental positivo explícito na sua missão. Conhecem, mensuram e avaliam o seu impacto na sociedade e no território em que está inserido. Possuem ainda uma governança que leva em consideração os interesses de investidores, clientes e a comunidade.

Este modelo de negócio está ganhando cada vez mais relevância, indicando que pode ser alternativa para empreendedores que almejam fazer mudanças significativas na sociedade, integrando a busca do lucro com a transformação da sociedade.

Por isso, é importante que se crie no Brasil uma política pública que incentive e estimule o surgimento de novos negócios que tenham como missão a transformação da sociedade, além da melhoria do ambiente empresarial.

Assim, a realização de audiência pública promoverá a discussão com o poder público, representantes de institutos e sociedade organizada sobre as perspectivas e desafios desse modelo de negócios.



Requeiro, nos termos do art. 58, § 2º, II, da Constituição Federal e do art. 93, II, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de audiência pública, com o objetivo de discutir com o poder público, representantes de institutos e sociedade organizada sobre as perspectivas e desafios dos negócios de impacto social.

Sala da Comissão, de de .

Senador Rodrigo Cunha
Presidente da Comissão de Transparência, Governança,
Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor



3



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS
PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Ofício “S” nº 51, de 2018 (Ofício nº 4/2018, na origem), do Conselho de Administração da Companhia Nacional de Abastecimento, que *encaminha, em cumprimento ao art. 23, § 2º, da Lei nº 13.303/2016, e nos termos do artigo 37, § 3º, do Decreto nº 8.945/2016, as conclusões e a análise de atendimento das metas e resultados na execução do Plano de Negócios e da Estratégia de Longo Prazo da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab.*



Relator: Senador **IZALCI LUCAS**

I – RELATÓRIO

Em análise nesta Comissão o Ofício “S” (OFS) nº 51, de 2018 (Ofício nº 4, de 29 de junho de 2018, na origem), do Conselho de Administração (CONSAD) da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) que, em cumprimento ao art. 23, § 2º, da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 (conhecida como Lei das Estatais), e nos termos do artigo 37, § 3º, do Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016, que regulamenta a referida Lei, *encaminha as Conclusões do Conselho de Administração sobre o Plano de Negócios 2017 e Estratégia de Longo Prazo 2017-2021.*

O documento contém 65 páginas e está estruturado em quatro capítulos, além de uma introdução e anexos, tratando dos seguintes temas: Visão geral da Conab; Estratégia de Longo Prazo da Conab; Análise e



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

conclusões da Estratégia de Longo Prazo 2017-2021 e Plano de Negócios 2017; e Considerações finais.

A matéria foi distribuída para análise da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, onde recebeu Parecer pelo arquivamento do Ofício "S" nº 51, de 2018 e encaminhamento de expediente à autoria da matéria para lhe comunicar o entendimento do Parecer, e para a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-A, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a esta Comissão compete opinar sobre acompanhamento e modernização das práticas gerenciais na administração pública federal direta e indireta; prestação eficaz, efetiva e eficiente de serviços públicos; e transparência e prestação de contas e de informações à população, com foco na responsabilidade da gestão fiscal e dos gastos públicos, bem como nas necessidades dos cidadãos.

A Lei nº 13.303, de 2016, que *dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*, conhecida como Lei das Estatais, estabelece, em seu art. 23, que a diretoria da empresa pública e da sociedade de economia mista deverá apresentar, até a última reunião ordinária do Conselho de Administração do ano anterior, a quem compete sua aprovação, I – plano de negócios para o exercício anual seguinte; e II – estratégia de longo prazo atualizada com análise de riscos e oportunidades para, no mínimo, os próximos cinco anos. O § 2º do art. 23 estatui que:

§ 2º Compete ao Conselho de Administração, sob pena de seus integrantes responderem por omissão, promover anualmente análise de atendimento das metas e resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo, devendo publicar suas conclusões e informá-las ao Congresso Nacional, às Assembleias Legislativas, à Câmara Legislativa do Distrito Federal ou às Câmaras Municipais e aos respectivos tribunais de contas, quando houver.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

Já o art. 95 da Lei nº 13.303, de 2016, definiu que a Estratégia de Longo Prazo prevista no art. 23 deveria ser aprovada em até 180 (cento e oitenta) dias da data de sua publicação, ou seja, até dezembro de 2016.

O Decreto nº 8.945, de 2016, que regulamenta a Lei nº 13.303, de 2016, no âmbito da União, ratifica em seu art. 37, § 3º, o mandamento legal mencionado, ao dispor que:

§ 3º Compete ao Conselho de Administração da empresa, se houver, ou de sua controladora, sob pena de seus integrantes responderem por omissão, promover anualmente análise quanto ao atendimento das metas e dos resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo, devendo publicar suas conclusões e informá-las ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União.

A Conab, criada pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), dependente do Tesouro Nacional, e cujas ações pertencem 100% à União. Iniciou suas atividades em 1º de janeiro de 1991 e é encarregada de gerir as políticas agropecuárias e de abastecimento, visando assegurar o atendimento das necessidades básicas da sociedade, preservando e estimulando os mecanismos de mercado.

A Conab insere-se no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 por meio do Programa 2077 – Agropecuária Sustentável, diretamente vinculado ao Mapa e, de forma indireta; e do Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional, com o Objetivo 0380 – Contribuir para a promoção do abastecimento e o acesso regular e permanente da população brasileira à alimentação adequada e saudável e duas iniciativas (05KY e 05KZ). Neste aspecto, cumpre destacar que, ainda em 2019, debateremos no Congresso Nacional a proposta do PPA 2020-2023.

Conforme o documento do Conselho de Administração da Conab, no ano de 2016 a Conab retomou o seu Planejamento Estratégico, por meio de metodologia participativa, e intenso exercício envolvendo todas as suas áreas. O resultado deste trabalho foi a formação da Estratégia de Longo Prazo 2017-2021 e do Plano de Negócios 2017, aprovados pela Diretoria Executiva e pelo Conselho de Administração. O Plano de Negócios



SF19035.02471-00



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

faz parte da Estratégia e cumpriu o objetivo de traduzi-la em indicadores e metas.

Observe-se que não encontramos no site na Internet da Conab um documento intitulado “Estratégia de Longo Prazo” nem um documento intitulado “Plano de Negócios”, conforme preconizados pela Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Encontramos, todavia, o Mapa Estratégico 2017-2021, em uma versão sintética no site, e de forma mais detalhada no Anexo das Conclusões do Consad. Estão também disponíveis no site *relatórios trimestrais e anuais, de 2017 e 2018*, com a síntese (tabelas e gráficos com indicadores) dos resultados oriundos do acompanhamento da Estratégia na matriz e nas Superintendências Regionais.

Em fevereiro de 2019, foi publicada uma atualização do Mapa Estratégico para o período 2019-2023. Caberá ao Conselho de Administração, ainda em 2019, na forma da Lei nº 13.303, de 2016, analisar o novo Mapa Estratégico, os relatórios trimestrais e anual de 2018, e encaminhar suas conclusões ao Congresso Nacional.

Quanto às Conclusões do Consad sobre a implementação da Estratégia de Longo Prazo, foram monitorados 22 objetivos estratégicos, desdobrados em indicadores e metas. Na análise dos indicadores comparados às metas alcançadas, apurou-se que, dos 27 indicadores passíveis de mensuração, 21 (78%) alcançaram as metas e 6 (22%) não as alcançaram.

Em 2017, a Conab passou por contingenciamento de despesas e executou um Plano de Demissão Voluntária (PDV), que desligou 1.116 empregados e, como toda mudança ambiental, teve reflexo nos processos de gestão de todas as áreas e no alcance de suas metas. Ainda assim, para o seu Conselho de Administração, os resultados indicam que a Conab tem conseguido aumentar sua participação como núcleo de inteligência agropecuária; ampliar e aperfeiçoar a participação na formulação, execução e avaliação de políticas públicas; e, aperfeiçoar e desenvolver tecnologias para otimizar ações voltadas ao abastecimento e regulação de mercado.

Quanto ao comportamento da demanda por serviços de armazenagem, a Conab, por meio de sua rede própria, armazenou 310.271





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

toneladas/mês, em média, no exercício de 2017, sendo 27,8% pertencentes ao estoque público e 72,2% a terceiros.

No apoio à comercialização, ao longo de 2017, praticamente não houve formação de estoques por meio de Aquisições do Governo Federal (AGF). A maioria dos produtos operou com preços acima dos preços mínimos, o que tira a possibilidade de atuação do Governo na formação de estoques.

Nas ocasiões em que houve queda de preços, como no caso do trigo e milho, a opção do governo foi por fazer intervenções no apoio ao escoamento, utilizando o Prêmio para Escoamento de Produto (PEP), e o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural (PEPRO).

O art. 8º da Lei nº 13.303, de 2016, dispõe que as empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, entre os seguintes requisitos de transparência, a ampla divulgação, ao público em geral, de *relatório integrado ou de sustentabilidade* (inciso IX). Não obstante tenham sido publicados os relatórios trimestrais e anuais já mencionados, estes não são descritivos ou analíticos dos resultados atingidos. Encontram-se publicados os Balanços Sociais de 2004 a 2017, mas este modelo de balanço já está ultrapassado e deve ser substituído pelo Relatório de Sustentabilidade que, além de ações sociais, relata o desempenho social, econômico e ambiental das empresas. Portanto, ainda em 2019 cumpre à Conab publicar o relatório de sustentabilidade de 2018.

O art. 8º da Lei nº 13.303, de 2016, também estabelece em seu inciso VIII a necessidade da divulgação anual de *carta de governança corporativa*, que consolide em um único documento escrito, em linguagem clara e direta, as informações (discriminadas no inciso III) relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração. Encontramos, no sítio eletrônico da Conab, *Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa de 2018*, publicada em junho de 2019.



SF/19035.02471-00



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

III – VOTO

Ante o exposto, dada ciência do teor do documento do Conselho de Administração da Conab aos membros desta Comissão, o voto é pela *orientação* de que a Conab e seu Conselho de Administração tomem ciência do conteúdo deste Parecer, e das recomendações nele contidas, e em seguida pelo *arquivamento* do Ofício “S” nº 51, de 2018, nos termos da alínea *d*, inciso V, e do inciso III do art. 133 do Regimento Interno do Senado Federal



Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 4, DE 2019

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Ofício "S" nº 51, de 2018, que Encaminha, em cumprimento ao art. 23, § 2º, da Lei nº 13.303/2016, e nos termos do artigo 37, § 3º, do Decreto nº 8.945/2016, as conclusões e a análise de atendimento das metas e resultados na execução do Plano de Negócios e da Estratégia de Longo Prazo da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab.

PRESIDENTE: Senadora Soraya Thronicke

RELATOR: Senador Izalci Lucas

24 de Abril de 2019





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Ofício “S” nº 51, de 2018 (OF. nº 4, de 2018), da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, que *encaminha, em cumprimento ao art. 23, § 2º, da Lei nº 13.303, de 2016, e nos termos do artigo 37, § 3º, do Decreto nº 8.945, de 2016, as conclusões e a análise de atendimento das metas e resultados na execução do Plano de Negócios e da Estratégia de Longo Prazo da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab.*



SF/19740.99952-32

Relator: Senador **IZALCI LUCAS**

I – RELATÓRIO

Vem para análise desta Comissão o Ofício “S” nº 51, de 2018 (OF. nº 4, de 29 de junho de 2018, na origem), da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, que encaminha, em cumprimento ao art. 23, § 2º, da Lei nº 13.303, de 2016 (conhecida como Lei das Estatais), e nos termos do artigo 37, § 3º, do Decreto nº 8.945, de 2016, que regulamenta a referida Lei, as conclusões e a análise de atendimento das metas e resultados na execução do Plano de Negócios e da Estratégia de Longo Prazo da Conab, realizadas pelo seu Conselho de Administração.

O referido documento, de 65 páginas, está estruturado em 4 capítulos, além de uma introdução e anexos, tratando dos seguintes temas:

- Visão geral da Conab;
- Estratégia de Longo Prazo da Conab;

- Análise e conclusões da Estratégia de Longo Prazo 2017-2021 e Plano de Negócios 2017; e
- Considerações finais.

A matéria foi distribuída para análise da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e para a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 104-B, incisos II, III, IV e VI, compete a esta Comissão de Agricultura e Reforma Agrária o acompanhamento da política agrícola, do abastecimento, da segurança alimentar e da comercialização de produtos.

A Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que *dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*, estabelece, em seu art. 23, que a diretoria da empresa pública e da sociedade de economia mista deverá apresentar, até a última reunião ordinária do Conselho de Administração do ano anterior, a quem compete sua aprovação, o I – plano de negócios para o exercício anual seguinte; e II – estratégia de longo prazo atualizada com análise de riscos e oportunidades para, no mínimo, os próximos 5 (cinco) anos.

O §2º do mesmo artigo estatui que:

§ 2º Compete ao Conselho de Administração, sob pena de seus integrantes responderem por omissão, promover anualmente análise de atendimento das metas e resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo, devendo publicar suas conclusões e informá-las ao Congresso Nacional, às Assembleias Legislativas, à Câmara Legislativa do Distrito Federal ou às Câmaras Municipais e aos respectivos tribunais de contas, quando houver.

Por sua vez, o art. 95 da Lei nº 13.303, de 2016, definiu que a estratégia de longo prazo prevista no art. 23 deveria ser aprovada em até 180 (cento e oitenta) dias da data de sua publicação, ou seja, até dezembro de 2016.



O Decreto nº 8.945, de 2016, que regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 2016, ratifica, em seu art. 37, § 3º, o mandamento legal, ao dispor que:

§ 3º Compete ao Conselho de Administração da empresa, se houver, ou de sua controladora, sob pena de seus integrantes responderem por omissão, promover anualmente análise quanto ao atendimento das metas e dos resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo, devendo publicar suas conclusões e informá-las ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União.

A Conab é uma empresa pública, dependente do Tesouro Nacional, cujas ações pertencem 100% à União, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Foi criada pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, iniciou suas atividades em 1º de janeiro de 1991, e é encarregada de gerir as políticas agropecuárias e de abastecimento, visando assegurar o atendimento das necessidades básicas da sociedade, preservando e estimulando os mecanismos de mercado. Tem como objetivos:

- planejar, normatizar e executar a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM);
- implementar a execução de outros instrumentos de sustentação de preços agropecuários;
- executar as políticas públicas federais referentes à armazenagem da produção agropecuária;
- coordenar ou executar as políticas oficiais de formação, armazenagem, remoção e escoamento dos estoques reguladores e estratégicos de produtos agropecuários;
- encarregar-se da execução das políticas do Governo Federal, nas áreas de abastecimento e regulação da oferta de produtos agropecuários, no mercado interno;
- desenvolver ações no âmbito do comércio exterior, consoantes diretrizes baixadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, observado o Decreto nº 4.732, de 10 de junho de



SF/19740.99952-32

2003, que dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior (Camex), da Presidência da República.

Conforme o documento do Conselho de Administração da Conab, no ano de 2016 essa Companhia retomou o seu Planejamento Estratégico, por meio de metodologia participativa, e intenso exercício envolvendo todas as suas áreas. O resultado deste trabalho foi a formação da Estratégia de Longo Prazo 2017-2021 e do Plano de Negócios 2017, aprovados pela Diretoria Executiva e pelo Conselho de Administração.

O Plano de Negócios 2017 faz parte da Estratégia de Longo Prazo da Conab, e cumpriu o objetivo de traduzi-la em indicadores e metas.

Conforme o Conselho, foram monitorados 22 objetivos estratégicos, desdobrados em indicadores e metas. Na análise dos indicadores comparados às metas alcançadas, apurou-se que, dos 27 indicadores passíveis de mensuração, 21 (78%) alcançaram as metas e 6 (22%) não as alcançaram. A Conab tem conseguido aumentar sua participação como núcleo de inteligência agropecuária, ampliar e aperfeiçoar a participação na formulação, execução e avaliação de políticas públicas e aperfeiçoar e desenvolver tecnologias para otimizar ações voltadas ao abastecimento e à regulação de mercado.

Em 2017, a Conab passou por contingenciamento de despesas e executou um Plano de Demissão Voluntária (PDV), que desligou 1.116 empregados e, como toda mudança ambiental, teve reflexo nos processos de gestão de todas as áreas e no alcance de suas metas. Ainda assim, para o seu Conselho de Administração os resultados indicam que a Conab tem conseguido aumentar sua participação como núcleo de inteligência agropecuária; ampliar e aperfeiçoar a participação na formulação, execução e avaliação de políticas públicas; e, aperfeiçoar e desenvolver tecnologias para otimizar ações voltadas ao abastecimento e regulação de mercado.

No que tange ao comportamento da demanda por serviços de armazenagem, a Conab, por meio de sua rede própria, armazenou 310.271 toneladas/mês, em média, no exercício de 2017, sendo 27,8% pertencentes ao estoque público e 72,2% a terceiros.

No apoio à comercialização, ao longo de 2017, praticamente não houve formação de estoques por meio de Aquisições do Governo Federal (AGF). A maioria dos produtos operou com preços acima dos preços



SF/19740.99952-32

mínimos, o que tira a possibilidade de atuação do Governo na formação de estoques.

Nas ocasiões em que houve queda de preços, como no caso do trigo e milho, a opção do governo foi por fazer intervenções no apoio ao escoamento, utilizando o Prêmio para Escoamento de Produto (PEP), e o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural (Pepro).

Atualmente, a Conab acompanha, trimestralmente e anualmente, os resultados da Estratégia de Longo Prazo alcançados pelas áreas (Matriz e Superintendências Regionais).

A Conab insere-se no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 por meio do Programa 2077 – Agropecuária Sustentável, diretamente vinculado ao Mapa e, de forma indireta, por meio do Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional, com o Objetivo 0380 – Contribuir para a promoção do abastecimento e o acesso regular e permanente da população brasileira à alimentação adequada e saudável e duas iniciativas (05KY e 05KZ).

Neste aspecto, cumpre destacar que, em 2019, debateremos no Congresso Nacional a proposta de Plano Plurianual 2020-2023, e a Estratégia de Longo Prazo 2017-2021 da Conab terá eventualmente de se adequar às diretrizes do novo PPA.

Já estão disponíveis no sítio eletrônico da Conab *relatórios anuais* com a síntese (tabelas e gráficos com indicadores) dos resultados oriundos do acompanhamento da Estratégia na matriz e nas Superintendências Regionais, referentes ao período de janeiro a dezembro de 2018. Também está disponível uma atualização do Mapa Estratégico para o período 2019-2023. A atualização da Estratégia, no entanto, aparentemente ainda não foi formulada. Caberá ao Conselho de Administração, ainda em 2019, na forma da Lei nº 13.303, de 2016, analisar tais documentos e encaminhar suas conclusões ao Congresso Nacional.

O art. 8º da Lei nº 13.303, de 2016, dispõe que as empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, entre os seguintes requisitos de transparência, a ampla divulgação, ao público em geral, de relatório integrado ou de sustentabilidade (inciso IX). Não obstante tenham sido publicados os relatórios anuais já mencionados, estes não são descritivos ou analíticos dos resultados atingidos e, portanto, ainda cumpre à Conab publicar anualmente tais relatórios de sustentabilidade.



O art. 8º da Lei nº 13.303, de 2016, também estabelece em seu inciso VIII a necessidade da divulgação anual de carta de governança corporativa, que consolide em um único documento escrito, em linguagem clara e direta, as informações (discriminadas no inciso III) relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração. Encontramos, no sítio eletrônico da Conab, *Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa 2017*, mas não encontramos documentos semelhantes referentes aos anos de 2018 e 2019.

Por fim, cumpre destacar que não encontramos publicados, no sítio eletrônico da Conab, os documentos dos Planos de Negócio de 2017, 2018 e 2019, o Plano Estratégico ou a Estratégia de Longo Prazo 2017-2021. Acreditamos que é importante que a Conab publique tais documentos, para que a sociedade em geral e o Congresso Nacional possam aferir o embasamento das análises feitas pelo Conselho de Administração.

III – VOTO

Ante o exposto, dada ciência do teor do documento do Conselho de Administração da Conab aos membros desta Comissão, o voto é pela *orientação* de que a Conab e seu Conselho de Administração tomem ciência do conteúdo deste Parecer, e das recomendações nele contidas, e em seguida pelo *arquivamento* do Ofício “S” nº 51, de 2018, nos termos da alínea *d*, inciso V, e do inciso III do art. 133 do Regimento Interno do Senado Federal

Sala da Comissão,

, Presidente

Senador **Izalci Lucas**, Relator





8

Senado Federal

Relatório de Registro de Presença
CRA, 24/04/2019 às 11h - 7ª, Extraordinária
 Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, PRB, PP)	
TITULARES	SUPLENTES
DÁRIO BERGER	1. MECIAS DE JESUS
JADER BARBALHO	2. ESPERIDIÃO AMIN PRESENTE
JOSÉ MARANHÃO	3. MAILZA GOMES PRESENTE
LUIS CARLOS HEINZE	4. MARCELO CASTRO PRESENTE

Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL (PSDB, PODE, PSL)	
TITULARES	SUPLENTES
SORAYA THRONICKE PRESENTE	1. MARA GABRILLI PRESENTE
LASIER MARTINS PRESENTE	2. ROSE DE FREITAS
JUÍZA SELMA PRESENTE	3. EDUARDO GIRÃO
IZALCI LUCAS PRESENTE	4. VAGO

Bloco Parlamentar Senado Independente (REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)	
TITULARES	SUPLENTES
ACIR GURGACZ PRESENTE	1. VENEZIANO VITAL DO RÊGO
KÁTIA ABREU PRESENTE	2. VAGO
ELIZIANE GAMA PRESENTE	3. VAGO

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)	
TITULARES	SUPLENTES
JEAN PAUL PRATES PRESENTE	1. TELMÁRIO MOTA PRESENTE
PAULO ROCHA	2. ZENAIDE MAIA

PSD	
TITULARES	SUPLENTES
LUCAS BARRETO PRESENTE	1. NELSON TRAD PRESENTE
SÉRGIO PETECÃO	2. OTTO ALENCAR

Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PR, PSC)	
TITULARES	SUPLENTES
CHICO RODRIGUES PRESENTE	1. ZEQUINHA MARINHO PRESENTE
JAYME CAMPOS PRESENTE	2. WELLINGTON FAGUNDES PRESENTE

Não Membros Presentes

FLÁVIO BOLSONARO
 ANGELO CORONEL
 FERNANDO BEZERRA COELHO
 MARCOS ROGÉRIO
 AROLDE DE OLIVEIRA
 MARCOS DO VAL
 PAULO PAIM

DECISÃO DA COMISSÃO**(OFS 51/2018)**

EM REUNIÃO REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA APROVA PARECER PELO ARQUIVAMENTO DO OFÍCIO “S” Nº 51, DE 2018, DE AUTORIA DA COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO – CONAB E PELO ENCAMINHAMENTO DE EXPEDIENTE À AUTORIA DA MATÉRIA PARA LHE COMUNICAR O ENTENDIMENTO DESTE PARECER.

24 de Abril de 2019

Senadora SORAYA THRONICKE

Presidente da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária



SENADO FEDERAL

OFÍCIO "S" Nº 51, DE 2018

Encaminha, em cumprimento ao art. 23, § 2º, da Lei nº 13.303/2016, e nos termos do artigo 37, § 3º, do Decreto nº 8.945/2016, as conclusões e a análise de atendimento das metas e resultados na execução do Plano de Negócios e da Estratégia de Longo Prazo da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab.

AUTORIA: Companhia Nacional de Abastecimento - Conab

DOCUMENTOS:

- [Texto do ofício](#)



[Página da matéria](#)

**Conab****Companhia Nacional de Abastecimento**SGAS Quadra 901, Conj. A, Lote 69, Ed. Conab – 3.º andar – 70390-010 – Brasília /DF
(61) 3312-6314 – conab.ascon@conab.gov.br

OFÍCIO Consad nº 004/2018

Brasília /DF, 29 de junho de 2018.

A Sua Excelência o Senhor
SENADOR EUNÍCIO OLIVEIRA
Presidente do Congresso Nacional
Praça dos Três Poderes
DF - CEP 70160-900
Brasília /DF

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

Cumprimento-o cordialmente e em cumprimento ao disposto no Artigo 23, parágrafo 2º da Lei Nº 13.303 de 30 junho de 2016 e nos termos dos Artigos 37, parágrafo 3º do Decreto Nº 8.945 de 27 de dezembro de 2016, encaminho a Vossa Excelência as conclusões e a análise de atendimento das metas e resultados na execução do Plano de Negócios e da Estratégia de Longo Prazo da Companhia Nacional de Abastecimento - Conab.

O presente documento apresenta as conclusões do Conselho de Administração da Conab, empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, referente ao ano de 2017,

Respeitosamente,



EUMAR ROBERTO NOVACKI
Conselho de Administração
Presidente

"Promover a garantia de renda ao produtor rural, a segurança alimentar e nutricional e a regularidade do abastecimento, gerando inteligência para a agropecuária e participando da formulação e execução das políticas públicas".

CONCLUSÕES DO

Conselho de Administração
sobre o Plano de Negócios 2017
e Estratégia de Longo Prazo

2017-2021

Conselho de Administração**Presidente do Conselho de Administração**

Eumar Roberto Novacki

Conselheiros de Administração

Alexandre Pontes Pontes

Antonio Sávio Lins Mendes

Francisco Marcelo Rodrigues Bezerra

Raphael Vianna de Menezes

Apoio técnico

Jorge Oliveira Correia Junior

Regina Maria Pereira Gomide dos Reys

CONCLUSÕES DO

Conselho de Administração
sobre o Plano de Negócios 2017
e Estratégia de Longo Prazo

2017-2021



Conab Companhia Nacional de Abastecimento


SUMÁRIO

MENSAGEM DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO	7
1. APRESENTAÇÃO	11
2. VISÃO GERAL DA CONAB	12
2.1. Identificação	12
2.2. Finalidade e competências institucionais	12
2.3. Ambiente de atuação	14
3. ESTRATÉGIA DE LONGO PRAZO DA CONAB	15
3.1 Estágio de desenvolvimento	15
3.2. Metodologia de formulação, de avaliação e de revisão dos objetivos estratégicos	15
3.3. Alinhamento ao PPA e à Lei Orçamentária Anual.....	15
3.4. Indicadores de desempenho relacionados à gestão estratégica	16
3.5. Revisões ocorridas na Estratégia de Longo Prazo, sua descrição e periodicidade.....	16
3.6. Envolvimento da alta direção	16
3.7. Alinhamento das unidades a Estratégia de Longo Prazo.....	16
3.8. Principais dificuldades e mudanças previstas	17
4. ANÁLISE E CONCLUSÕES DA ESTRATÉGIA DE LONGO PRAZO 2017-2021 E PLANO DE NEGÓCIOS 2017	18
4.1. Aumentar a participação como núcleo de inteligência agropecuária	18
4.2. Ampliar e aperfeiçoar a participação na formulação, execução e avaliação de políticas públicas	19
4.3. Aperfeiçoar e desenvolver tecnologias para otimizar a participação no planejamento e execução de ações voltadas ao abastecimento e regulação de mercado	22
4.5. Sistematizar, divulgar e facilitar o acesso às informações agropecuárias geradas pela Companhia.....	23
4.6. Prover inteligência agropecuária de forma a apoiar o desenvolvimento do setor rural.....	25
4.7. Fortalecer a execução dos programas voltados à agricultura familiar, ao extrativismo e às políticas sociais	26
4.8. Fortalecer a execução das políticas públicas de apoio à comercialização e à sustentação de renda no âmbito regional e nacional	29
4.9. Desenvolver propostas, estudos e análises para a formulação de políticas públicas	32
4.10. Desenvolver estudos e análises para subsidiar a regulação de mercado e a formulação das políticas de abastecimento	34
4.11. Otimizar a utilização da rede armazenadora para garantir a execução dos instrumentos de políticas agropecuária	35
4.12. Otimizar o uso dos modais de transportes adotados pela Conab	38
4.13. Fomentar a pesquisa e a inovação para desenvolvimento empresarial, com ênfase na sustentabilidade.....	40

4.14. Aperfeiçoar e integrar os instrumentos de Gestão Estratégica	42
4.15. Aperfeiçoar os serviços infraestruturais de apoio à Companhia.....	44
4.16. Aperfeiçoar os mecanismos de gestão de pessoas, relações de trabalho, retenção de conhecimento e clima organizacional.....	45
4.17. Fortalecer a imagem da Companhia no exercício do seu papel institucional.....	48
4.18. Aperfeiçoar os mecanismos de apoio jurídico e de correição da Companhia	48
4.19. Aperfeiçoar os instrumentos de gestão orçamentária, financeira e contábil	50
4.20. Prover novas soluções de TI e infraestrutura atualizada, com vistas a otimização dos processos organizacionais	53
4.21. Fortalecer os instrumentos de governança corporativa.....	54
4.22. Aperfeiçoar os instrumentos de fiscalização das operações	57
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	59

MENSAGEM DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Em 2017, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) implantou o seu Planejamento Estratégico (PE). O resultado deste trabalho foi a formação da Estratégia de Longo Prazo 2017-2021 e do Plano de Negócios 2017, aprovados pela Diretoria Executiva e pelo Conselho de Administração.

Neste sentido, o ano de 2017 foi marcado pelo desafio de executar a gestão estratégica. Em que pese a existência de alguns obstáculos como cortes orçamentários, perda de pessoal e mudanças de cenários, a execução está sendo exitosa com resultados satisfatórios.

Na Matriz da Companhia foram monitorados 22 objetivos estratégicos, desdobrados em indicadores e metas. Na análise dos indicadores comparados às metas alcançadas, apurou-se que, dos 27 indicadores passíveis de mensuração, 21 (78%) alcançaram as metas e 6 (22%) não alcançaram.

Os resultados indicam que a Companhia tem conseguido aumentar sua participação como núcleo de inteligência agropecuária, ampliar e aperfeiçoar a participação na formulação, execução e avaliação de políticas públicas e aperfeiçoar e desenvolver tecnologias para otimizar ações voltadas ao abastecimento e regulação de mercado.

Também foram registrados o aumento no número de acessos ao site da Conab, na apresentação de novas propostas de políticas públicas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), na quantidade de conjunturas realizadas, na taxa média mensal de armazenagem e no fator de rotatividade. Além do aprimoramento da capacitação e qualificação na execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Em relação aos processos de suporte, está sendo desenvolvida a busca de inovações na Conab. A gestão estratégica é monitorada, acompanhada e priorizada pela Alta Administração, melhorando assim os serviços relativos à infraestrutura, capacitação dos empregados e ao fortalecimento da imagem institucional.

Mais uma vez, o empenho e dedicação do corpo funcional está sendo marcante na trajetória da Companhia. Desta forma, a Conab tem transformado seus pontos fortes em oportunidades, maximizando e aprimorando o atendimento de suas demandas e o cumprimento do seu papel institucional.

Presidente do Conselho de Administração

Eumar Roberto Novacki

Conselheiros de Administração

Alexandre Pontes Pontes

Antonio Sávio Lins Mendes

Francisco Marcelo Rodrigues Bezerra

Raphael Vianna de Menezes

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

AGF	Aquisição do Governo Federal
ABPMP	Business Process Management Professional Association
ADA	Ação de Distribuição de Alimentos
ANTT	Agência Nacional de Transporte Terrestre
AUDIN	Auditoria Interna
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
BSC	Balanced Scorecard
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CBOK	Common Body of Knowledge - Guia para o Corpo de Conhecimentos sobre Gestão de Processos
CGPAR	Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União
CGU	Controladoria Geral da União
CIEP	Conselho Interministerial de Estoques Públicos de Alimentos
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CONRAD	Conselho de Administração
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONFIS	Conselho Fiscal
COSO	Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway
COV	Contrato de Opção de Venda
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DIAFI	Diretoria Administrativa, Financeira e de Fiscalização
DIGEP	Diretoria de Gestão de Pessoas
DIPAI	Diretoria de Política Agrícola e Informação
DIRAB	Diretoria de Operações e Abastecimento
EMATER/CE	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EVTEA	Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental
GEARM	Gerência de Armazenagem
GEAR	Gerência de Carreiras e Remuneração
GEPL	Gerência de Planejamento Estratégico
GGPAA	Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos
IDNF	Identificação de Duplicidade de Notas Fiscais
LOA	Lei Orçamentária Anual
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MOC	Manual de Operações da Conab

MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
NOC	Normas da Organização
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAINT	Plano Anual de Auditoria Interna
PDV	Programa de Demissão Voluntária
PEP	Prêmio para Escoamento do Produto
PEPRO	Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PLS	Plano de Gestão de Logística Sustentável
PMI	Project Management Institute
PNA	Plano Nacional de Armazenagem
PO	Plano Orçamentário
PPA	Plano Plurianual
PRESI	Presidência da Conab
PROCONVE	Programa de Controle de Poluição do Ar por Veículos Automotores
PROGE	Procuradoria Geral
PRONAR	Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar
PROVB	Programa de Venda em Balcão
RAE	Reuniões de Avaliação da Estratégia
RAP	Restos a Pagar
SECEXAMBIENTAL	Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente
SECOM/PR	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República
SIGI	Sistema de Gestão Integrada
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIFISC	Sistema de Fiscalização de Estoques
SIGEDE	Sistema de Gestão de Demandas
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SIORG	Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal
SIPROD	Sistema de Protocolo e Trâmite de Documento
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SUCON	Superintendência de Contabilidade
SUCOR	Superintendência de Controladoria de Riscos
SUDEP	Superintendência de Desenvolvimento Pessoal
SUFIS	Superintendência de Fiscalização de Estoques
SUGOF	Superintendência de Gestão da Oferta
SUINF	Superintendência de Informação do Agronegócio

SULOG	Superintendência de Logística e Operações
SUMAC	Superintendência de Marketing e Comunicação
SUOFI	Superintendência de Orçamento e Finanças
SUOPE	Superintendência de Operações Especiais
SUORG	Superintendência de Estratégia e Organização
SUPAB	Superintendência de Abastecimento Social
SUPAD	Superintendência de Administração
SUPAF	Superintendência de Suporte a Agricultura Familiar
SUREG	Superintendência Regional
SUTIN	Superintendência de Gestão da Tecnologia da Informação
TCU	Tribunal de Contas da União
TED	Termo de Execução Descentralizada
TI	Tecnologia da Informação
UA	Unidade Armazenadora
UPC	Unidade Prestadora de Contas
VEP	Valor para Escoamento do Produto
VOIP	Voice Over Internet Protocol

1. APRESENTAÇÃO

Este relatório apresenta as conclusões do Conselho de Administração (Consad) da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), referente ao ano de 2017, em cumprimento aos termos do artigo 37, parágrafo 3º do Decreto 8.945, de 27 de dezembro de 2016.

A organização deste relatório buscou atender aos requisitos de qualidade visual, tamanho e padrão sugeridos para a apresentação das informações nos itens solicitados, apresentando uma estrutura que compreende 5 capítulos: Apresentação; Visão geral da Conab, considerando os fatores de identificação, finalidade, competências e ambiente de atuação; Estratégia de Longo Prazo da Conab, abordando seus objetivos, resultados e estágio de implementação; Análise e conclusões da Estratégia de Longo Prazo e Plano de Negócios e Considerações Finais. Ao final, documentos complementares estão disponibilizados como anexos.

O ano de 2017 foi marcado pela implementação da Estratégia de Longo Prazo da Conab. Em consonância com a Lei 13.303/2016, a Conab buscou realizar suas atividades mantendo o foco em sua missão institucional. Os objetivos estabelecidos e monitorados abrangem suas entregas à sociedade (perspectiva sociedade), os processos internos, cujos objetivos foram agrupados em temas estratégicos que retratam as principais atividades fins da Conab “geração de conhecimento”, “políticas públicas” e “abastecimento e regulação” (perspectiva processos internos) e também as atividades meio (suporte) que dão apoio para que os processos internos se realizem.

Os detalhamentos dos resultados são apresentados no capítulo 4. No último trimestre de 2017, o planejamento foi desdobrado para as Superintendências Regionais, 21 indicadores foram monitorados e os resultados ainda são objeto de análise.

A Estratégia de Longo Prazo prevê para o próximo ano metas mais desafiadoras. Os resultados apresentados em 2017 subsidiam os gestores no processo de decisão sobre revisão de indicadores, metas e da necessidade de reestruturação dos processos organizacionais.

O Plano de Negócios 2017 faz parte da Estratégia de Longo Prazo da Conab. Elaborado conforme preconiza a Lei 13.303/2016, esse Plano cumpriu o objetivo de traduzir a estratégia em indicadores e metas. Porém, sempre que necessário, o documento deverá ser ajustado e revisto de acordo com as novas exigências do negócio.

Em 2017, a Companhia passou por contingenciamento de despesas e executou um Plano de Demissão Voluntária (PDV), que como toda mudança ambiental, teve reflexo nos processos de gestão de todas as áreas e no alcance de suas metas. Assim, os resultados indicam que a Companhia tem conseguido aumentar sua participação como núcleo de inteligência agropecuária; ampliar e aperfeiçoar a participação na formulação, execução e avaliação de políticas públicas; e, aperfeiçoar e desenvolver tecnologias para otimizar ações voltadas ao abastecimento e regulação de mercado.



2. VISÃO GERAL DA CONAB

2.1. IDENTIFICAÇÃO

PODER E ÓRGÃO DE VINCULAÇÃO

PODER: Executivo

ÓRGÃO DE VINCULAÇÃO: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

IDENTIFICAÇÃO

NATUREZA JURÍDICA: Empresa Pública

PRINCIPAL ATIVIDADE: Administração Pública em Geral

CONTATOS

TELEFONE: (61)3312-6000

ENDEREÇO POSTAL: SGAS, Quadra 901, Bloco A, Lote 69, CEP 70390-010 - Brasília/DF

ENDEREÇO ELETRÔNICO: conab@conab.gov.br

PÁGINA NA INTERNET: www.conab.gov.br

ADMINISTRADORES

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

PRESIDENTE DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO: Eumar Roberto Novacki

CONSELHEIRO DE ADMINISTRAÇÃO: Alexandre Pontes Pontes

CONSELHEIRO DE ADMINISTRAÇÃO: Antonio Sávio Lins Mendes

CONSELHEIRO DE ADMINISTRAÇÃO: Francisco Marcelo Rodrigues Bezerra

CONSELHEIRO DE ADMINISTRAÇÃO: Raphael Vianna de Menezes

DIRETORIA EXECUTIVA

DIRETOR-PRESIDENTE: Francisco Marcelo Rodrigues Bezerra

DIRETORA-EXECUTIVA DE POLÍTICA AGRÍCOLA E INFORMAÇÕES: Cleide Edvirges Santos Laia

DIRETOR-EXECUTIVO DE ADMINISTRAÇÃO, FINANCEIRO E FISCALIZAÇÃO: Danilo Borges dos Santos

DIRETOR-EXECUTIVO DE OPERAÇÕES E ABASTECIMENTO: Jorge Luiz Andrade da Silva

DIRETOR-EXECUTIVO DE GESTÃO DE PESSOAS: Marcus Luis Hartmann

2.2. FINALIDADE E COMPETÊNCIAS INSTITUCIONAIS

A Conab é uma empresa pública, dependente do Tesouro Nacional, cujas ações pertencem 100% a união, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Foi criada pela Lei 8.029, de 12 de abril de 1990, iniciou suas atividades em 1º de janeiro de 1991, e é a empresa oficial do Governo Federal encarregada de gerir as políticas agropecuárias e de abastecimento, visando assegurar o atendimento das necessidades básicas da sociedade, preservando e estimulando os mecanismos de mercado. Tem como objetivos: planejar, normatizar e executar a Política de Garantia de Preços Mí-

nimos do Governo Federal; implementar a execução de outros instrumentos de sustentação de preços agropecuários; executar as políticas públicas federais referentes à armazenagem da produção agropecuária; coordenar ou executar as políticas oficiais de formação, armazenagem, remoção e escoamento dos estoques reguladores e estratégicos de produtos agropecuários; encarregar-se da execução das políticas do Governo Federal, nas áreas de abastecimento e regulação da oferta de produtos agropecuários, no mercado interno; desenvolver ações no âmbito do comércio exterior, consoantes diretrizes baixadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e observado o Decreto 3.981, de 24 de outubro de 2001, que dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior (Camex), do Conselho de Governo, e dá outras providências.

Sua potencialidade no desenvolvimento de estudos técnicos, disponibilização de informações e conhecimento e execução de atividades direcionadas à produção, comercialização e consumo de produtos agropecuários faz da Conab uma instituição essencial para o desenvolvimento da agricultura e do abastecimento, assim como agente fundamental para a segurança alimentar, no Brasil e no exterior.

As atividades da Conab, planejadas e organizadas, podem contribuir com a geração de renda e emprego no campo e nas cidades; regular o abastecimento dos principais grãos em todo o território brasileiro, minimizando possíveis impactos sobre a inflação; colaborar para o acesso à alimentação de uma parcela significativa da população que se encontra em situação de insegurança alimentar e nutricional; promover o uso da agrobiodiversidade, além de valorizar e resgatar os hábitos alimentares regionais.

MISSÃO INSTITUCIONAL:

Promover a garantia de renda ao produtor rural, a segurança alimentar e nutricional e a regularidade do abastecimento, gerando inteligência para a agropecuária e participando da formulação e execução das políticas públicas.

VISÃO:

Ser referência como empresa de inteligência, formulação e execução de políticas públicas voltadas à agropecuária e ao abastecimento.

VALORES:

- Qualidade e regularidade na prestação de serviços públicos;
- Ética e transparência em suas ações;
- Confiabilidade das Informações;
- Responsabilidade social e ambiental;
- Comprometimento e valorização do corpo funcional;
- Valorização do produtor rural;
- Compromisso com a sociedade.



2.3. AMBIENTE DE ATUAÇÃO

No que concerne aos programas sob a responsabilidade da Conab, seja na operacionalização dos programas relacionados à Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), envolvendo a formação, armazenagem, comercialização e escoamento de estoques públicos, como também na execução dos instrumentos de garantia e sustentação de preços de produtos agrícolas, a Companhia enfrentou dificuldades estruturais e conjunturais no transcorrer do exercício de 2017. Mesmo assim, especificamente no que tange ao comportamento da demanda por serviços de armazenagem, a Conab, por meio de sua rede própria, armazenou 310.271 toneladas/mês, em média, no exercício de 2017, sendo 27,8% pertencentes ao estoque público e 72,2% a terceiros.

Quanto à atuação da Companhia no apoio à comercialização, no período de janeiro a dezembro de 2017 praticamente não houve formação de estoques por meio de Aquisições do Governo Federal (AGF). A maioria dos produtos operou com preços acima dos preços mínimos. Isso tira a possibilidade de atuação do governo na formação de estoques. Ademais, nas ocasiões em que houve queda de preços, como no caso do trigo e milho, a opção do governo foi por fazer intervenções no apoio ao escoamento, utilizando o Prêmio para Escoamento de Produto (PEP), e o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural (Pepro). A exceção foi o milho, para o qual chegou-se a fazer operações de Contratos de Opção, o que levou à formação de estoques no volume de 859.572 toneladas, conforme informado no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Além do conhecimento dos aspectos acima citados do ambiente de atuação da Companhia, para subsidiar a elaboração da Estratégia de Longo Prazo na Conab, realizou-se um estudo mais amplo e detalhado desse ambiente. A partir da metodologia Análise S.W.O.T. identificou-se no ambiente interno e externo pontos fracos e fortes, ameaças e oportunidades, respectivamente.

3. ESTRATÉGIA DE LONGO PRAZO DA CONAB

3.1 ESTÁGIO DE DESENVOLVIMENTO

A Estratégia de Longo Prazo foi elaborada, elaborado conforme prevê a Lei 13.303/2016, encontra-se na fase de execução e controle. Atualmente, a Conab acompanha, trimestralmente e anualmente, os resultados alcançados pelas áreas (Matriz e Superintendências Regionais).

3.2. METODOLOGIA DE FORMULAÇÃO, DE AVALIAÇÃO E DE REVISÃO DOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Baseado no *Balanced Scorecard (BSC)*, a elaboração e implementação da Estratégia de Longo Prazo, contemplou três fases: diagnóstico e formulação da estratégia, execução e controle da estratégia.

Desde o diagnóstico até sua implementação, a elaboração da estratégia foi baseada nas metodologias descritas a seguir:

- Metodologia para análise de cenário – Análise S.W.O.T.;
- Metodologia de gestão da estratégia com base no *BSC*;
- Metodologia de gestão de portfólio de programas, projetos e ações com base no *Project Management Institute (PMI)*.
- Metodologia de gestão dos processos organizacionais com base no Guia para o Corpo de Conhecimentos sobre Gestão de Processos (CBOK) da Business Process Management Professional Association (ABPMP).

Reuniões de Avaliação da Estratégia (RAE) são utilizadas para discutir e revisar a adequação de objetivos, indicadores e metas constantes do planejamento.

3.3. ALINHAMENTO AO PPA E À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A Conab insere-se no Plano Plurianual 2016-2019 por meio do Programa 2077 - Agropecuária Sustentável, diretamente vinculado ao Mapa e, de forma indireta, por meio do Programa 2069 - Segurança Alimentar e Nutricional, com o Objetivo 0380 - Contribuir para a promoção do abastecimento e o acesso regular e permanente da população brasileira à alimentação adequada e saudável e 2 duas iniciativas (05KY e 05KZ).

No âmbito do Programa 2077, a Conab participa com o Objetivo 1051 e responde por 2 metas (04BD E 04BF) e 11 iniciativas (05CC, 05CD, 05CW, 05CX, 05CY, 05CZ, 05DO, 05D1, 05D2, 06HP, 0617). O monitoramento dessas metas, iniciativas e objetivo é realizado pelo Mapa, no Sistema de Gestão Integrada (SGI), disponível em: sistemasweb.agricultura.gov.br



Para sua implementação, com foco nas áreas finalísticas, o Objetivo 1051 conta com quatro ações orçamentárias: 20Y7, 1015, 2130,2137, cujos Planos Orçamentários (POs) relacionados e o alinhamento aos objetivos da Estratégia de Longo Prazo, encontram-se anexo. O monitoramento dessas ações é realizado no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), disponível em: www.siop.planejamento.gov.br/siop.

3.4. INDICADORES DE DESEMPENHO RELACIONADOS À GESTÃO ESTRATÉGICA

Durante o ano de 2017 na Matriz, foram monitorados 27 indicadores passíveis de mensuração: 12 na perspectiva Processos Internos e 15 na perspectiva Suporte. Na perspectiva Sociedade, 3 indicadores são também acompanhados, porém seus resultados sujeitam-se à evolução dos indicadores constantes na perspectiva de Processos Internos.

3.5. REVISÕES OCORRIDAS NA ESTRATÉGIA DE LONGO PRAZO, SUA DESCRIÇÃO E PERIODICIDADE

Em outubro, foram realizadas Reuniões de Avaliação da Estratégia (RAE). Na ocasião foram solicitadas 13 alterações: 5 na adequação de indicador; 4 na adequação de meta; e 4 solicitações de inclusão de indicador. Dessas solicitações, 9 foram aprovadas pelo Conselho de Administração (Consad) e atualizadas no Plano de Negócios 2017. Conforme prevê a Lei 13.303/2016, a Estratégia de Longo Prazo foi também atualizada para, no mínimo, os próximos cinco anos com definições de metas até 2022.

3.6. ENVOLVIMENTO DA ALTA DIREÇÃO

A Estratégia é apoiada pela alta administração desde a sua concepção. A Diretoria-Executiva redirecionou todos os esforços na retomada coordenada da gestão estratégica na Companhia, participando das reuniões e oficinas estabelecidas no cronograma do projeto e estabelecendo os rumos para a execução da proposta. Os superintendentes também têm participado ativamente das discussões, com contribuições relevantes nas suas áreas de atuação. A construção da Estratégia foi realizada de maneira participativa com o envolvimento de todo o corpo funcional por meio de pesquisa de opinião e envolvimento dos superintendentes, Diretoria-Executiva e Conselho de Administração por meio de oficinas.

3.7. ALINHAMENTO DAS UNIDADES A ESTRATÉGIA DE LONGO PRAZO

A construção da Estratégia contou com participação não só das Superintendências da Matriz como também das Superintendências Regionais. Por meio de videoconferências que reuniram supe-

rintendentes e gerentes foram apresentados e discutidos indicadores e metas, desdobrados para cada regional. Com isso, em 2017 o último trimestre já foi passível de monitoramento nas Superintendências Regionais.

3.8. PRINCIPAIS DIFICULDADES E MUDANÇAS PREVISTAS

As principais dificuldades verificadas para a implementação da Estratégia de Longo Prazo no âmbito da Companhia no exercício de 2017:

- Desenvolver e implementar o planejamento com recursos próprios, sem contratação de consultoria, é sempre um desafio;
- Reduzida equipe técnica, especializadas em gestão estratégica;
- Adequação da metodologia: identificar e aplicar metodologias de elaboração e acompanhamento do planejamento;
- Disseminação da cultura do Planejamento Estratégico;
- Indisponibilidade de sistema de informação adequado para acompanhar os resultados dos indicadores.

A execução da Estratégia trouxe mudanças que refletem no comportamento de todas as áreas da Companhia, que orientadas por objetivos e metas claramente definidos, passam a focar esforços e recursos em questões consideradas estratégicas para a organização. Acredita-se que está em curso uma mudança de comportamento, com tendência à internalização da cultura do planejamento.

4. ANÁLISE E CONCLUSÕES DA ESTRATÉGIA DE LONGO PRAZO 2017-2021 E PLANO DE NEGÓCIOS 2017

A análise e conclusões da Estratégia de Longo Prazo e Plano de Negócios envolve profundo estudo dos objetivos estratégicos, indicadores de desempenho e metas, propostos na Estratégia de Longo Prazo da Conab e desdobrados no seu Plano de Negócios 2017. Conforme descrito a seguir:

4.1. AUMENTAR A PARTICIPAÇÃO COMO NÚCLEO DE INTELIGÊNCIA AGROPECUÁRIA

DESCRIÇÃO

A partir do conhecimento da realidade e das oportunidades, a Conab deve elaborar e coordenar estudos e análises conjunturais e prospectivas, de forma proativa e continuada, contribuindo para a formulação de políticas voltadas ao setor agropecuário. Assim, é desenvolvida a capacidade de construir cenários futuros (visão de médio e longo prazo) em momentos oportunos. Além do desenvolvimento de estudos e análises, busca-se atuar na formulação dos instrumentos necessários para executar as políticas agropecuárias e de abastecimento.

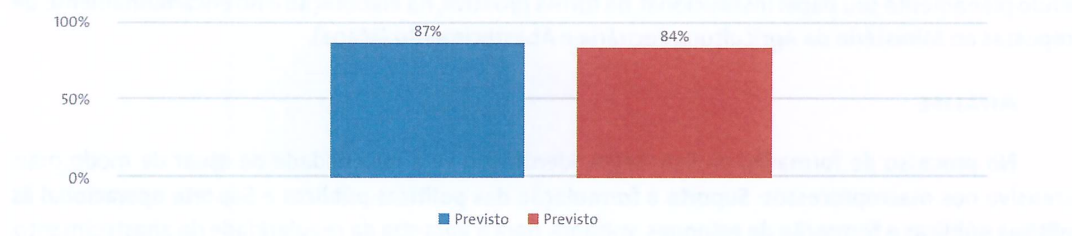
ANÁLISE

No processo de formação da Estratégia, identificou-se a necessidade de atuar de forma proativa nos macroprocessos **Gestão de informações** e **Gestão do conhecimento**, voltados para gerar inteligência agropecuária. Deste modo, o indicador proposto surgiu da importância de se mensurar a atuação da Companhia na formação da inteligência competitiva no setor agropecuário e sua participação como núcleo de inteligência.

O indicador mensura o tema estratégico **Geração de conhecimento**, composto pelos objetivos: consolidar e desenvolver conhecimentos sobre produção, abastecimento e segurança alimentar e nutricional; sistematizar, divulgar e facilitar o acesso às informações agropecuárias geradas pela Companhia; e, prover inteligência para agropecuária de forma a apoiar o desenvolvimento do setor rural.

A Companhia monitorou o andamento dos objetivos citados por meio dos indicadores associados e suas respectivas metas. O acompanhamento é feito através da mensuração da média percentual desses indicadores, permitindo assim identificar se a meta do indicador principal proporciona o aumento da participação como núcleo de inteligência agropecuária.

Informações disponibilizadas voltadas à inteligência agropecuária



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Informações disponibilizadas voltadas à inteligência agropecuária	87%	84%	90%

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

Participaram da formação desse indicador outros três indicadores vinculados a sua fórmula: número de apresentações em congressos, seminários e eventos externos; número de acessos ao portal de informações da Conab e número de publicações voltadas ao negócio da Companhia da perspectiva processos internos.

Como se constata no gráfico acima, a meta de 87% não foi alcançada. O principal motivo deve-se ao indicador **Número de publicações voltadas ao negócio da Companhia**, que não alcançou a meta prevista.

CONCLUSÃO

Este indicador tem se mostrado efetivo para mensurar a participação da Conab como núcleo de inteligência agropecuária. A meta estabelecida 87%, não foi alcançada, devido ao indicador **Número de publicações voltadas ao negócio da Companhia**, que também não atingiu a meta. O principal motivo para o não alcance da meta foi a carência de recursos humanos.

4.2. AMPLIAR E APERFEIÇOAR A PARTICIPAÇÃO NA FORMULAÇÃO, EXECUÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

DESCRIÇÃO

A Conab tem por objetivo participar do processo de formulação e execução de políticas para o setor agropecuário e de abastecimento, com vistas ao desenvolvimento nacional e de sua cadeia



produtiva, tendo o papel de formulação de estudos, assessoramento e execução de tais políticas, assumindo plenamente seu papel institucional, de forma proativa, na elaboração e no encaminhamento de propostas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

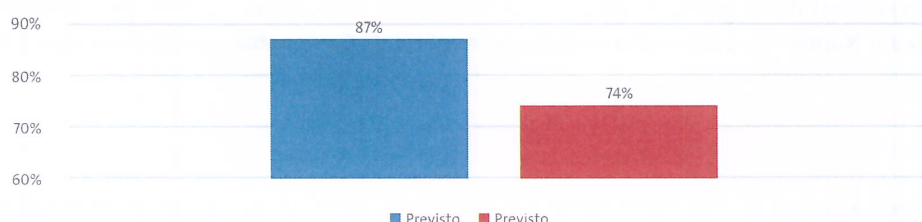
ANÁLISE

No processo de formação da Estratégia, identificou-se a necessidade de atuar de modo mais ostensivo nos macroprocessos: **Suporte a formulação das políticas públicas** e **Suporte operacional às políticas públicas e formação de estoques**, voltados para a garantia da regularidade do abastecimento, geração de renda e desenvolvimento do agropecuarista. Com isso, o indicador proposto surgiu da importância de mensurar a ampliação e o aperfeiçoamento da participação da Conab na formulação, execução e avaliação de políticas públicas, vinculados diretamente ao tema estratégico **Políticas públicas**.

Esse indicador tem sua meta vinculada a evolução dos indicadores: **Índice de ampliação do número de conjunturas realizadas**; **Índice de contratos executados de capacitações da agricultura familiar e suas organizações**; **Índice de execução dos programas voltados para a agricultura familiar e extrativismo**; **Índice de acesso ao programa de Vendas em Balcão**; e **Índice de execução dos programas voltados para a comercialização e sustentação de renda**.

A Conab monitorou o andamento dos referidos indicadores e suas respectivas metas. A média percentual desses indicadores, permitiu identificar que a meta do indicador, **Ampliar e aperfeiçoar a participação na formulação execução e avaliação de políticas públicas** não foi alcançada.

Número de participações em formulação de Políticas Agrícolas



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Número de participações em formulação de políticas públicas	87%	74%	90%

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

Esse indicador faz parte do macroprocesso Inteligência estratégica agropecuária, relacionado a outros dois macroprocessos: **Suporte a formulação das políticas públicas** e **Suporte operacional às políticas públicas e formação de estoques**, voltados para a garantia da regularidade do abastecimento,

geração de renda e desenvolvimento do agropecuarista. Participaram da mensuração desse indicador, outros cinco indicadores: **Índice de ampliação do número de conjunturas realizadas, Índice de contratos executados de capacitações da agricultura familiar e suas organizações, Índice de execução dos programas voltados para a agricultura familiar e extrativismo, Índice de acesso ao Programa de Vendas em Balcão, Índice de execução dos programas voltados para a comercialização e sustentação de renda da perspectiva processos internos.**

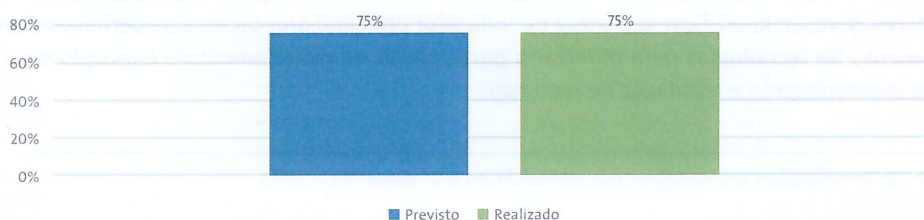
Como se constata no gráfico acima, a meta de 87% não foi alcançada, o principal motivo deve-se aos indicadores **Índice de execução dos programas voltados para a agricultura familiar, extrativismo e políticas sociais; Índice de acesso ao programa de vendas em balcão; e, Índice de execução dos programas voltados para à comercialização e sustentação de renda**, que não alcançaram a meta.

CONCLUSÃO

Dos cinco indicadores que compõem o indicador, **Número de participações em formulação de políticas públicas**, três deles não alcançaram as metas. Os motivos destacados vão deste o apontamento de fatores relacionados ao ambiente externo (fatores climáticos – super safra, por exemplo), sob os quais não há governabilidade da área, até aspectos relacionados à necessidade de readequação do indicador e redesenho de processo.

Para o próximo ano, a meta relacionada ao indicador será de 90%, portanto, mais desafiadora. Algumas áreas da Companhia terão de se reestruturar para conseguirem atingi-la. Em alguns casos, será também necessário avaliar a adequação do indicador e meta.

Índice de eficiência operacional



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Índice de eficiência operacional	75%	75%	80%

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

4.3. APERFEIÇOAR E DESENVOLVER TECNOLOGIAS PARA OTIMIZAR A PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DE AÇÕES VOLTADAS AO ABASTECIMENTO E REGULAÇÃO DE MERCADO

DESCRIÇÃO

A Conab tem como competências e atribuições contribuir com a ação de governo no processo de intervenção no mercado agrícola e de abastecimento, consolidando o seu papel executor na gestão de programas relacionados às políticas públicas; otimizar a capacidade de armazenagem e promover o abastecimento alimentar e nutricional; e contribuir para a promoção do abastecimento e o acesso regular e permanente da população brasileira à alimentação adequada e saudável.

ANÁLISE

No processo de formação da Estratégia, identificou-se a necessidade de atuar de forma proativa em relação aos macroprocessos: **Apoio ao produtor**; **Apoio ao consumidor**; e **Apoio aos agentes econômicos**, voltados para apoiar a sociedade. Deste modo, o indicador proposto surgiu da importância de mensurar a atuação da Companhia na geração de valor para a sociedade.

Este indicador mensura o tema estratégico **Abastecimento e regulação**, composto pelos objetivos: **Desenvolver propostas, estudos e análises para a formulação de políticas públicas**; **Otimizar a utilização da rede armazenadora para garantir a execução dos instrumentos de políticas agropecuária**; e, **Otimizar o uso dos modais de transportes adotados pela Conab**.

A Conab monitorou o andamento dos objetivos citados por meio dos indicadores associados e suas respectivas metas. O acompanhamento, feito através da mensuração da média percentual desses indicadores, permite identificar se a meta do indicador principal proporciona o aperfeiçoamento e desenvolvimento de tecnologias para otimizar a participação no planejamento e execução de ações voltadas ao abastecimento e regulação de mercado.

Número de apresentações em congressos, seminários e eventos externos



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Número de apresentações em congressos, seminários e eventos externos	32	34	33

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

O indicador definido para o presente objetivo foi baseado na prestação de serviços à sociedade, a partir do compartilhamento de informações. indicador que, aliado a um plano de marketing, pode evidenciar a Conab nos assuntos ligados à agropecuária. Em 2017, a meta de 32 apresentações foi ultrapassada, chegando a um total de 34.

CONCLUSÃO

A Conab vem sendo convidada a fazer palestras em assuntos concernentes ao agronegócio, o que demonstra o reconhecimento como referência na área e o atendimento a esses convites contribui com a consolidação da empresa como referência em inteligência agropecuária.

O principal desafio para o próximo exercício é o esforço ativo para a conquista de novos espaços (eventos do agronegócio), por meio da elaboração e execução de um plano de divulgação e treinamento para que os analistas promovam análises e apresentações ainda melhores, o que resultará na fidelização dos convites em eventos periódicos e em convites para novos eventos.

4.5. SISTEMATIZAR, DIVULGAR E FACILITAR O ACESSO ÀS INFORMAÇÕES AGROPECUÁRIAS GERADAS PELA COMPANHIA

DESCRIÇÃO

Democratizar o acesso à informação e ao conhecimento por diferentes meios de comunicação. Informar ao público que a Conab possui um conjunto de informações e conhecimentos confiáveis, seguros e permanentemente disponíveis.

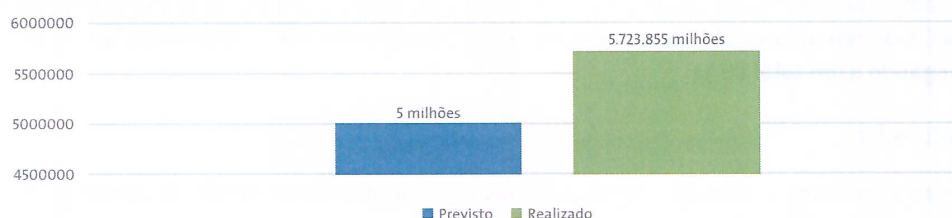
ANÁLISE

Todos os anos, a Companhia realiza diversas ações de comunicação com seus públicos de relacionamento, visando a divulgação de seus programas e ações. Quando da elaboração da Estratégia de Longo Prazo da Conab, foi identificada a necessidade de intensificar tais ações, disponibilizar informações de maneira mais organizada e de fácil acesso e aumentar a transparência das ações da Companhia perante a sociedade.



Foram mantidas e ampliadas rotinas de atendimento de imprensa, envio de releases e divulgação geral de ações da empresa. Implantou-se a ferramenta ConabCast, que visa facilitar a divulgação de informações em áudio para emissoras de rádio. Além disso, foi feita uma expansão da atuação da Conab em mídias digitais por meio de publicações em Facebook e Twitter, gerando compartilhamentos, *retweets* e novos cliques. Em 2017, foi conduzida a reformulação do portal institucional da Conab, visando melhorar a navegabilidade, sistematização das informações e busca de conteúdo.

Número de acessos ao portal de informações da Conab



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Número de acessos ao portal de informações da Conab	5 milhões	5.723.855	3,5 milhões

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

Especificamente no que tange ao indicador número de acessos ao portal da Conab, verificou-se que a meta inicialmente proposta foi superada, mesmo com as deficiências do portal atual, que devem ser corrigidas com o novo portal, ampliando ainda mais os acessos.

CONCLUSÃO

A ampliação da atuação de Comunicação da Conab teve como foco canais mais democráticos, como o rádio e a internet. Como consequência, a Companhia obteve maior alcance dos *stakeholders* identificados. A integração entre os canais de comunicação também teve impacto positivo na unificação do discurso da Conab e posicionamento institucional de melhor qualidade.

Para o ano de 2018, dever-se-á dar continuidade às ações de comunicação, lançar e acompanhar o desempenho do novo portal institucional, bem como do portal de informações agropecuárias, outra ferramenta on-line que deve ser lançada em 2018, e buscar novas maneiras de ampliar a presença da Conab como fornecedora de informações e conhecimento.

Cabe apontar que a meta estabelecida para 2017 foi calculada de acordo com a fórmula inicialmente proposta, que possuía uma inconsistência técnica, a saber: o cálculo estimado da meta de 5 mi-

lhões de acessos contabilizava o somatório de dois indicadores diferentes apontados pelo relatório do Google Analytics (visualizações de páginas e visualizações de páginas únicas). O correto é contabilizar somente um destes indicadores, recomendando-se o acompanhamento pelo indicador **Visualizações de páginas**. Para o cálculo referente a 2017, foram somadas as visualizações de páginas (3.224.881) e visualizações de páginas únicas (2.498.974), totalizando 5.723.855. Para 2018, já foi feita a correção de cálculo para contabilizar somente visualizações de páginas, prevendo-se, portanto, uma meta de 3,5 milhões de visualizações.

4.6. PROVER INTELIGÊNCIA AGROPECUÁRIA DE FORMA A APOIAR O DESENVOLVIMENTO DO SETOR RURAL

DESCRIÇÃO

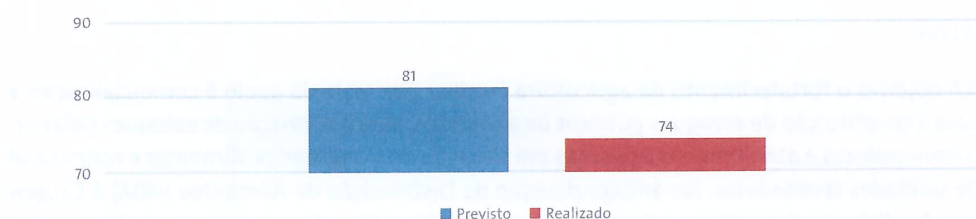
Dotar-se de excelência, competência, imparcialidade e credibilidade na geração de informação e conhecimento. Universalizar o acesso à informação. Subsidiar e auxiliar o governo na formulação de políticas públicas. Contribuir para o melhor planejamento e fortalecimento do setor agropecuário, segurança alimentar e abastecimento. Ampliar e otimizar a geração de conhecimentos para a promoção da sustentabilidade, da segurança alimentar e nutricional e da inovação no setor rural.

ANÁLISE

O processo de formação da Estratégia da Conab identificou as áreas responsáveis para o acompanhamento, análises e métodos para disseminação da inteligência agropecuária por meio de publicações, buscando elevar o nível de formação da inteligência competitiva no setor agropecuário e sua participação como núcleo de inteligência.

Em 2017, a Conab divulgou um conjunto de publicações que contribuíram para a qualidade da informação e do conhecimento, o fortalecimento das relações institucionais, a agregação de valor da capacidade técnica dos empregados da Companhia e das instituições que acessam tais publicações, a transparência da agricultura brasileira aos usuários nacionais e internacionais e a ampliação dos acessos às publicações. O principal avanço é a geração da inteligência referente ao setor agropecuário.

Número de publicações voltadas ao negócio da Companhia



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Número de publicações voltadas ao negócio da Companhia	81	74	82

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

A justificativa para o não cumprimento do indicador tem relação com o cenário e os problemas relacionados ao quadro de pessoal. No primeiro semestre, houve grande dificuldade de mobilização e motivação dos profissionais que estavam envolvidos no processo de estudos técnicos, em função do processo de tomada de decisão quanto ao Plano de Demissão Voluntária (PDV), inclusive pela antecipação do cronograma de desligamento. No segundo semestre, a falta desses profissionais reduziu a capacidade de elaboração dos estudos.

CONCLUSÃO

As publicações divulgadas contribuirão para o cumprimento da missão e da visão da Conab na geração de inteligência para o desenvolvimento da agropecuária.

O principal desafio é a motivação do corpo funcional para a elaboração de estudos e sua divulgação. Além disso, é essencial promover a capacitação dos profissionais que lidam com a matéria, inclusive na participação de pesquisas in loco para conhecer a dinâmica do objeto de estudo. Outro desafio é a necessidade de intensificar o uso de tecnologia da informação (TI) no processo de construção dos estudos técnicos. A motivação de pessoal e o uso de TI certamente contribuirão para a inovação e a criatividade dos profissionais que lidam com o processo de inteligência na Companhia.

4.7. FORTALECER A EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS VOLTADOS À AGRICULTURA FAMILIAR, AO EXTRATIVISMO E ÀS POLÍTICAS SOCIAIS

DESCRIÇÃO

Consolidar a institucionalização do Programa Aquisição de Alimentos (PAA) da agricultura familiar. Estabelecer instrumentos com regras claras e estáveis. Assegurar fonte de recursos com regularidade.

ANÁLISE

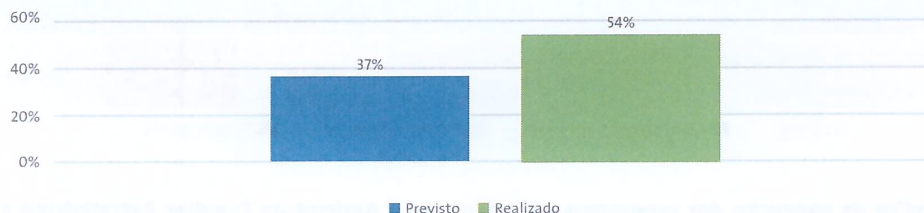
O PAA objetiva o fortalecimento da agricultura familiar por meio do apoio à comercialização, e contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos, para a formação de estoques pelas organizações fornecedoras e atendimento a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional por meio de unidades receptoras. No âmbito da Ação de Distribuição de Alimentos (ADA) à Grupos Populacionais Tradicionais Específicos, a Companhia, a partir da análise dos recursos recebidos, analisa o efetivo alcance da finalidade precípua da Ação, que é adquirir os alimentos a serem disponibiliza-

dos aos segmentos assistidos que se encontram situação de insegurança alimentar e nutricional. Para tanto, foi criado o indicador **Índice de execução dos programas voltados para a agricultura familiar, extrativismo e políticas sociais**.

Em 2017, as aquisições de alimentos totalizaram R\$ 124,71 milhões, beneficiando mais de 18 mil famílias de agricultores em âmbito nacional. Outra iniciativa da Companhia relacionada ao segmento da agricultura familiar consiste na parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para pequenos investimentos em infraestrutura produtiva.

Também foi firmado o Termo de Execução Descentralizado nº 05/2017, entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e a Conab, visando a operacionalização da ADA ao longo do exercício, contemplando, também, o ano de 2018. Foram distribuídos o equivalente a 5.573.996 Kg de alimentos aos segmentos atendidos (indígenas, acampados e quilombolas). Também foi publicado o TED nº 06/2017, entre o MDS e a Conab, para o atendimento excepcional a comunidades ribeirinhas de Barcarena e Abaetetuba, no estado do Pará, afetadas pelo naufrágio do navio Haidar, ocorrido em 2015. Comparativamente a 2016, houve um decréscimo de aproximadamente 57% no quantitativo de alimentos distribuídos devido à redução do número de segmentos contemplados e das famílias atendidas.

Índice de capacitação de agricultores familiares, suas organizações e unidades receptoras contratadas no PAA



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Índice de capacitação de agricultores familiares, suas organizações e unidades receptoras contratados no PAA	37%	54%	38%

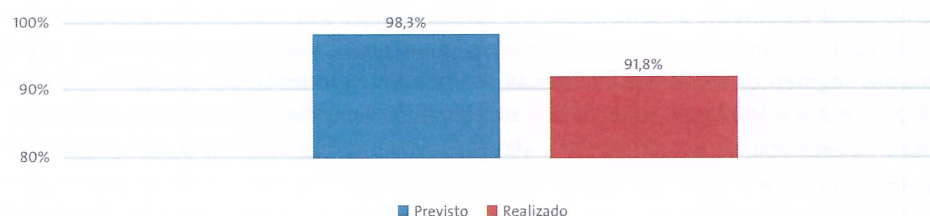
LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

A busca pela qualificação da execução do PAA é constante. Desde o início da sua implementação, por meio dos trabalhos da Auditoria Interna (Audin) e, posteriormente, com a execução ordinária de etapas de fiscalização, além da criação de ferramentas, sistemas de controle de projetos e das prestações de contas (PAANet Proposta e PAANet Entregas), a Conab busca o aprimoramento dessa execução.



A eficiência e eficácia das ações adotadas seriam minimizadas se os principais operadores do PAA não fossem capacitados constantemente. Nesse sentido, o monitoramento das capacitações dos agricultores familiares, suas organizações e unidades receptoras contratadas no PAA torna-se importante na medida em que elas auxiliam no melhor andamento das aquisições, diminuindo as falhas e equívocos. Monitorar as capacitações a partir das metas traz segurança nas operações para os técnicos e gestores da Conab, tanto nas Suregs como na Matriz.

Índice de execução dos programas voltados para a agricultura familiar, extrativismo e políticas sociais



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Índice de execução dos programas voltados para a Agricultura Familiar, Extrativismo e Políticas Sociais	98,3%	91,8%	98,6%

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

O **Índice de execução dos programas voltados para a Agricultura Familiar, Extrativismo e Políticas Sociais**, no âmbito da Companhia, é calculado mensurando-se o total de recursos executados, dividido pelos recursos recebidos, multiplicado por 100, referentes à Ação de Distribuição de Alimentos. Ao contrário de 2016, em 2017 o Termo de Execução Descentralizada (TED) foi específico para a referida Ação, um grande avanço obtido no exercício, que favoreceu um desempenho adequado da operação como um todo. Além disso, os recursos foram repassados de forma célere e tempestiva, contribuindo positivamente para a execução efetiva de todas as etapas previstas. Por não ter sido atingida a meta almejada, a Companhia entende que o resultado não foi em todo ruim, ainda mais quando se considera que a operação requer tempo suficiente para aquisição, recebimento, análise de qualidade, montagem das cestas e disponibilização/entrega dos produtos, e que o TED foi publicado somente em meados do exercício.

Em 2017, a dotação orçamentária foi de R\$ 200 milhões, com meta de aquisição de 300 mil/toneladas. No entanto, de maneira geral, o mercado operou acima dos preços mínimos, não necessitando da atuação governamental. As exceções foram o trigo e o milho, que demandaram operações de apoio à comercialização. No caso do trigo, a opção do governo foi realizar operações de PEP/Peppo, que tam-

bém foram replicadas para o milho. No caso do milho também foram feitas operações de Contratos de Opção, no entanto, foram utilizados os recursos do Programa 2077 (Agropecuária Sustentável), já que eram suficientes.

CONCLUSÃO

Em 2017 foram realizadas importantes inovações, dentre as quais podemos destacar a alocação orçamentária por Unidade Federativa, com base em um ranking para classificação dos projetos e a criação de um cronograma para análise e contratação das propostas, além da revisão do Manual de Operações da Conab (MOC) Título 30, que trata da regulamentação de produtos processados.

Ainda sobre o Índice de execução dos programas voltados para a Agricultura Familiar, Extrativismo e Políticas Sociais, no âmbito da ADA, entende-se que o desempenho em 2017 foi satisfatório. Isso porque foram desenvolvidas diversas ações integradas para a adequada operacionalização da Ação, além das iniciativas estratégicas propostas, que incluíram reuniões periódicas com os envolvidos, realização de videoconferências com as Superintendências Regionais responsáveis pela aquisição dos produtos, e acompanhamento sistemático pela área coordenadora.

No âmbito da execução das ações voltadas à agricultura familiar pela Conab em 2018, um dos desafios consiste na implementação de controles adicionais, como o acesso a outras bases de informações. O acompanhamento e fiscalização do programa são contínuos e devem estar alinhados a ferramentas de gestão que facilitem a adoção de ações corretivas e preventivas. Espera-se, a depender da disponibilização de recursos, manter e aprimorar o índice de capacitação tanto das Superintendências Regionais quanto dos públicos beneficiários.

Cabe também destacar, como desafio, o êxito na conclusão do TED nº 05/2017, especialmente no que se refere à aquisição dos produtos e à destinação das cestas de alimentos às famílias beneficiárias. Neste caso, destaca-se o papel fundamental dos parceiros envolvidos na operação, responsáveis pela retirada do produto ou pela indicação das rotas de entrega, no caso de atendimento aos indígenas.

4.8. FORTALECER A EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO À COMERCIALIZAÇÃO E À SUSTENTAÇÃO DE RENDA NO ÂMBITO REGIONAL E NACIONAL

DESCRIÇÃO

Agir de forma efetiva na aplicação dos instrumentos disponíveis para a execução das políticas de sustentação de renda, em tempo oportuno.

ANÁLISE

No âmbito da Companhia Nacional de Abastecimento, definiu-se o indicador **Índice de Acesso ao Programa de Vendas em Balcão (PRoVB)**, importante para a Estratégia da Conab por mensurar o acesso ao PRoVB, permitindo a elaboração e a execução de políticas públicas de fortalecimento do



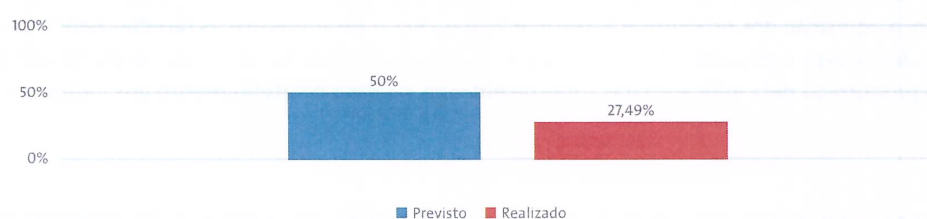
segmento de criadores de pequeno porte de aves, suínos, bovinos e caprinos em todo o país. Também permite verificar a constância do abastecimento do produto nas Unidades Armazenadoras da Conab e o alcance da capilaridade da rede armazenadora.

Também identificou-se a necessidade de se mensurar o índice de execução das operações de apoio à comercialização, objetivando obter parâmetros que demonstrassem a efetividade das políticas públicas de sustentação de renda.

Em 2017, o PRoVB contemplou, aproximadamente, 30 mil criadores de pequeno porte, com mais de 140 mil atendimentos, o que reforça a relevância social do Programa. Comparando-se ao ano de 2016, houve um aumento de aproximadamente 25% no volume de vendas do milho no Programa, saltando-se de 165.255 toneladas para 206.078 toneladas de grãos comercializados. Os dados consolidam o PRoVB como importante instrumento no âmbito da política de abastecimento social do país.

Ao longo do ano 2017 foram realizadas operações de Pepro, PEP e COV. O escoamento proporcionado pelo Pepro e PEP foi de 531,9 mil/toneladas de trigo e 9.227,4 mil/toneladas de milho, isso ultrapassou o resultado de 2016 em 9.314,6 mil/toneladas. Com as operações de COV foi possível recompor os estoques públicos a partir da negociação de 37 mil contratos ofertados e 31.836 negociados, proporcionando uma entrada de 859.572 toneladas de milho até o dezembro de 2017. Em 2016 não houve operações de COV. Tais negociações garantiram aos produtores ou cooperativas de produtores rurais que participaram das operações o preço mínimo e ainda contribuíram com o escoamento, reduzindo a pressão da oferta dos produtos citados nos estados de GO, MS, MT, PR, RS e SC.

Índice de acesso ao Programa de Vendas em Balcão



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Índice de acesso ao Programa de Vendas em Balcão	50%	27,49%	55%

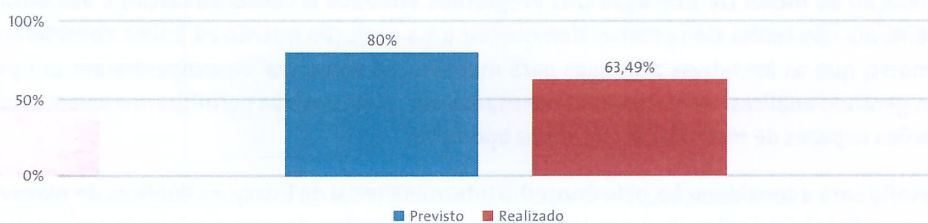
LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

Para o ano de 2017, verificou-se que o resultado foi “desconforme”. Os principais fatores que interferiram negativamente no desempenho alcançado foram, dentre outros: 1) fatores extrínsecos à

Companhia (super safras e ofertas abundantes de milho, reduzindo o interesse de criadores pelo produto do governo); 2) grande número de novos cadastrados no Programa em virtude do estabelecimento da subvenção ao preço de venda nas regiões Norte e Nordeste, mas que não chegaram a efetuar sequer uma compra; e 3) metas superestimadas para o Programa, definidas, inicialmente, no percentual previsto acima, pelo fato de 2017 ter sido o primeiro ano de mensuração, sem parâmetros bem definidos para o estabelecimento de metas mais realistas.

Convém acrescentar que, no quesito **Auditabilidade**, o indicador em discussão possui dados facilmente verificáveis, na medida em que a Conab já conta com sistemas de captação de informações que permitem o monitoramento e o cruzamento entre o que é indicado pelas Superintendências Regionais e o que efetivamente consta nos sistemas.

Gráfico de indicadores de resultado



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Índice de execução dos programas voltados à comercialização e a sustentação de renda	80%	63,49%	85%

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

O indicador não alcançou a meta estipulada em 80%. Ao analisar o índice, foi identificado que ele não retrata a eficácia da operação por se vincular a maior utilização dos recursos disponibilizados. Entretanto, essa não é uma meta da política pública de apoio à comercialização e sustentação de renda, que ao ser lançada pode obter o equilíbrio de mercado, sem que seja utilizado o recurso ou, ainda, que seja utilizado em parte.

Ressalta-se que a execução dos indicadores de esforço vinculados ao índice foi exitosa, proporcionando maior acompanhamento às operações com a realização de reuniões quinzenais e a geração de relatórios. Tais dados permitiram identificar pontos de melhorias para as próximas operações e, ainda, alterações positivas no decorrer das operações correntes, de forma que serão adotadas como boas práticas.



Vislumbrando mitigar os fatores apresentados quanto à baixa do resultado, foi proposto novo índice para o exercício de 2018: **Índice de capacitação a Superintendências Regionais**. Tal alteração buscará o fortalecimento da política com a capacitação das Superintendências Regionais envolvidas no processo, pois permitirá agir de forma preventiva na atividade operacional. Dessa forma, pretende-se otimizar o tempo das análises operacionais e apresentar entregas mais eficazes aos participantes.

CONCLUSÃO

Apesar de o indicador relativo ao Programa de Vendas em Balcão estar classificado como “desconforme”, foram desenvolvidas ações em todas as iniciativas estratégicas planejadas, com destaque para a iniciativa de **Ampliação da capilaridade do Programa**, a qual culminou na criação, ainda que temporária, de oito unidades satélites de venda do Programa nos estados da Bahia, Ceará, Pernambuco e Paraíba.

Em relação ao **Índice De Execução Dos Programas Voltados À Comercialização E Sustentação De Renda**, embora não tenha sido possível demonstrar uma evolução quanto ao índice, consideramos, de forma macro, que as iniciativas adotadas para mensuração trimestral desempenharam um papel importante, gerando análises operacionais condensadas em relatórios que permitiram o levantamento de informações capazes de melhorar as próximas operações.

O desafio será a consideração, pelo Conselho Interministerial de Estoques Públicos de Alimentos (Ciep), da proposta inicial da Conab, enviada ao Mapa em novembro de 2017 e reiterada em janeiro de 2018, consubstanciada em Nota Técnica específica, na qual se justifica a necessidade de liberação da venda, para o ano de 2018, do quantitativo de 200 mil/toneladas de milho para o Programa.

A concretização de uma política eficaz de sustentação de renda dependerá também das análises realizadas pelos ministérios demandantes da operação, com a contribuição das informações enviadas pela Conab.

4.9. DESENVOLVER PROPOSTAS, ESTUDOS E ANÁLISES PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

DESCRIÇÃO

Estimular o setor a propor novas formas de atuação do governo com o intuito de beneficiar o público final. Atuar como elemento catalisador, para que tenham acesso aos instrumentos de comercialização, financiamento e capacitação voltados à agropecuária.

ANÁLISE

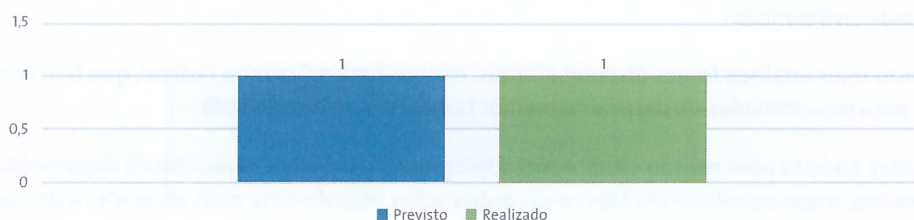
O avanço da agropecuária, tanto em tamanho como em tecnologia, exige novas formas de ação do governo. Sendo assim, percebe-se a necessidade de modernização dos instrumentos de Política Agrícola adotados no Brasil. Dessa forma, por participar da elaboração, planejamento e avaliação dos

instrumentos, a Conab apresenta competência para desenvolver e propor estudos e análises para a formulação de instrumentos de política agrícola nacional.

Uma série de estudos e discussões com diferentes instituições foram promovidas afim de se chegar a uma proposta de instrumento que atenda às necessidades atuais do produtor brasileiro e que, ao mesmo tempo, cumpra os requisitos de eficácia e economicidade que precisam ser perseguidos pelo poder público.

No exercício anterior não foram apresentadas propostas e atualmente a Conab passa a ter um comportamento mais ativo, se desafiando a repensar anualmente os instrumentos de política agrícola nacional e apresentando propostas para modernização destes instrumentos.

Número de propostas de novas políticas públicas apresentadas



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Número de propostas de novas políticas públicas apresentadas	1	1	2

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

O indicador refere-se ao número de propostas de novos Instrumentos de política agrícola nacional produzidos pela Conab e encaminhados, como propostas ao Mapa ou demais órgãos governamentais que teriam interesse no desenvolvimento de tal instrumento.

CONCLUSÃO

A Conab apresentou uma proposta de novo instrumento de política agrícola nacional que atinge problemas atuais, com uma proposta condizente com os conceitos modernos de políticas públicas. Assim entende-se que a Conab ofereceu bom subsídio à formulação da política agrícola nacional.

O desenvolvimento de instrumentos modernos e eficazes é um trabalho complexo, visto que exige, além da experiência na área, análises profundas e multidisciplinares. A meta dobrada para 2018 exigirá mais tempo e empenho da Companhia.

4.10. DESENVOLVER ESTUDOS E ANÁLISES PARA SUBSIDIAR A REGULAÇÃO DE MERCADO E A FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ABASTECIMENTO

DESCRIÇÃO

Atuar na geração, consolidação e disponibilização de informações dos mercados agropecuários dos produtos que a Conab atua, agindo como uma informante qualificada.

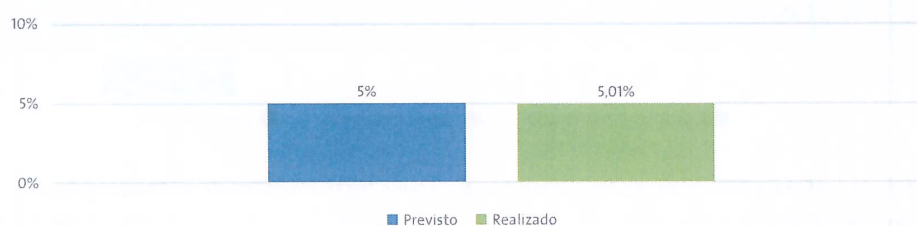
ANÁLISE

A Conab analisa periodicamente o agronegócio nacional e internacional e divulga diagnósticos, prognósticos e análises por meio de Conjunturas da Agropecuárias. Este trabalho, além do serviço de informação à sociedade, municia o poder público para a tomada de decisão em relação à regulação de mercado e formulação de políticas, com a vantagem de promover transparência, já que são divulgadas para sociedade civil também.

Quanto mais análises forem disponibilizadas, melhor para o Governo Federal, que tem mais informações para suas tomadas de decisões e melhor também para a sociedade.

Em 2017, foi feita uma revisão visual e metodológica dos trabalhos conjunturais disponibilizados pela Companhia, o que culminou em três novas publicações, visualmente mais atraentes e de conteúdo modernizado. Tal reformulação também resultou no aumento da quantidade de análises disponibilizadas.

Índice de ampliação do número de conjunturas realizadas



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Índice de ampliação do número de conjunturas realizadas	5%	5,01%	10%

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

O indicador definido mede o índice de incremento à quantidade de trabalhos conjunturais disponibilizados ao poder público e sociedade em geral.

A meta de aumento na quantidade de conjunturas, algumas feitas semanalmente e outras mensalmente, não foi trabalhada apenas no aspecto de quantidade, mas também qualidade, tendo em vista que para haver o correto aproveitamento no aumento do número de conjunturas, elas precisam ser modernizadas, melhor organizadas, com conteúdo, aparência e linguagem mais acessíveis. Tais mudanças foram discutidas e implementadas no primeiro trimestre de 2017.

CONCLUSÃO

A melhoria da qualidade e o aumento na quantidade de conjunturas produzidas potencializou o apoio à regulação de mercado e desenvolvimento da política agrícola nacional.

A área responsável pelas conjunturas, atualmente, trabalha com um contingente reduzido de profissionais aptos à produção dessas análises, o que poderá dificultar o alcance da meta de 2018, que será o dobro da de 2017. Assim, se faz necessário direcionar esforços para mitigar os problemas descritos.

4.11. OTIMIZAR A UTILIZAÇÃO DA REDE ARMAZENADORA PARA GARANTIR A EXECUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS AGROPECUÁRIA

DESCRIÇÃO

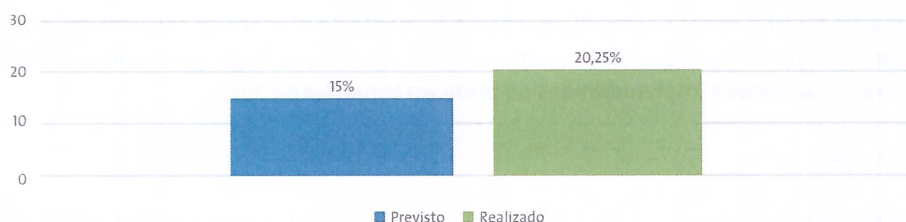
Aperfeiçoar os mecanismos de gestão estratégica de armazenagem, procurando os melhores modelos e métodos, com foco na otimização de recursos e aumento da eficiência da rede própria da Companhia.

ANÁLISE

Durante a elaboração da Estratégia de Longo Prazo da Conab, ainda em 2016, as Unidades Armazenadoras (UAs) próprias encontravam-se deficitárias em relação à estrutura física e qualificação de pessoal. Nos últimos 10 anos, a rede armazenadora da Conab sofreu com baixos investimentos de manutenção e recuperação, apresentando baixa capacidade operacional. Contudo, encontrava-se vigente e em fase de readequação o Contrato Administrativo 30/2013, firmado entre a Conab e o Banco do Brasil em 17 de setembro de 2013.

Por meio de sua rede própria, a Conab armazenou 310.271 toneladas/mês, em média, no exercício de 2017, sendo 27,8% pertencente ao estoque público e 72,2% a terceiros. O faturamento operacional médio com serviços de armazenagem na Companhia representou cerca de R\$ 1,9 milhão ao mês, totalizando R\$ 23.928.428 no ano de 2017, o maior faturamento nos últimos cinco anos, correspondendo a um aumento de, aproximadamente, 54,3% em relação a 2016.

Taxa de ocupação média mensal da rede de armazéns próprios



Fonte: Conab

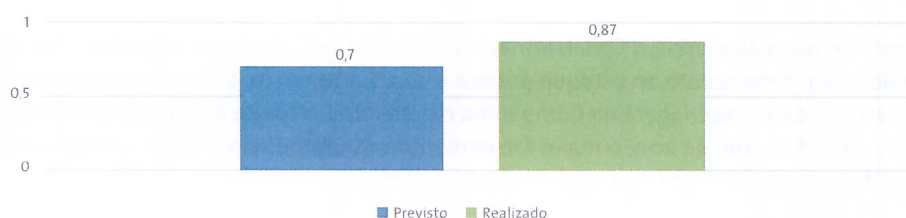
Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Taxa de ocupação média mensal da rede de armazéns próprios	15%	20,25%	20%

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

A taxa de ocupação média mensal (%) foi obtida pela relação entre a média de ocupação mensal do armazém em relação a sua capacidade estática total. Este indicador fornece informação sobre o percentual de aproveitamento do espaço de estocagem (em toneladas) de cada UA. Em termos gerais, a taxa de ocupação média mensal para o ano de 2017 foi de 20,25%, 5,25 pontos percentuais acima da meta estabelecida de 15%. Verificou-se que 84,6% das 22 Suregs alcançaram a meta de taxa de ocupação média mensal para o ano de 2017, sendo que, nove Superintendências Regionais (AC, AL, CE, DF, GO, MA, MG, PI, RN) alcançaram a meta anual estabelecida, já no 3º trimestre. Em que pese a variação ocorrida no índice para algumas Suregs, com decréscimo em alguns trimestres, a maioria alcançou a meta, com exceção das Superintendências Regionais de MA, PA, PB, RS, SC e SP. Destas, SP, SC e RS não apresentaram grandes oscilações no índice avaliado ao longo do ano, porém as Suregs de PA, PB e MA apresentaram resultados que demonstraram reação significativa do índice de ocupação.

Taxa de Capacidade Dinâmica



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Taxa de capacidade dinâmica (fator de rotatividade)	0,7	0,87	0,8%

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

No caso do indicador **Fator de rotatividade**, foi obtido a partir da relação entre o total de entrada e saída de produto, na Unidade Armazenadora, em relação a sua capacidade estática total. Este fornece informação sobre como o armazém está sendo utilizado quanto à movimentação de produto. A meta anual esperada e alcançada para o desempenho do citado indicador no ano de 2017 foram, respectivamente, 0,7 e 0,87. Observa-se que a maioria das Superintendências Regionais alcançou a meta anual, com exceção das Suregs do ES, GO, MG, MS, MT, PA, RJ, RO, RS, SC e SP, sendo que as mais críticas foram ES, MT, PA, RS, SC e SP, cujos resultados acumulados não alcançaram a metade da meta estabelecida para o ano de 2017. Quanto ao desempenho dos dois indicadores, é de se esperar que, as Superintendências Regionais cuja meta foi alcançada para um deles não o faça para o outro, pois tal comportamento indica o direcionamento do armazém para uma atividade específica, armazenagem com formação de estoques ou prestação de serviços de cunho social, como venda em balcão, onde a movimentação de produto é mais acentuada.

CONCLUSÃO

O Contrato Administrativo 30/2013, firmado entre a Conab e o Banco do Brasil em 17 de setembro de 2013, tinha como objeto a prestação de serviços pelo Banco do Brasil S.A. para atuar na gestão e administração financeira dos recursos e na contratação e fiscalização de obras e serviços de engenharia relacionados à construção, ampliação, reforma ou modernização de armazéns destinados às atividades de guarda e conservação de produtos agropecuários.

A readequação no Contrato ocorreu em virtude da redução dos recursos destinados ao Plano Nacional de Armazenagem (PNA) Conab previstos no PPA 2016/2019. Em razão disso e das estimativas com maior precisão, levantadas nos estudos preliminares e projetos executivos dos novos armazéns, foram feitos cortes no total dos armazéns para se adequar ao orçamento. Os armazéns da rede atual da Conab, previstos para serem reformados, foram reduzidos de 80 para 67, e para os 10 (dez) novos que estavam previstos houve uma redução de 10 para 5 armazéns.

No segundo semestre de 2016 ocorreu a retirada total dos recursos do PNA Conab por meio do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa), mediante bloqueio e transferência dos recursos da ação 1510, que culminou em rescisão amigável com o Banco do Brasil em 30 de junho de 2017. O argumento para a retirada foi a impossibilidade de execução do PNA Conab e a necessidade desses recursos pelo Mapa para uso em outras unidades.

Não foi dada à Conab diretriz para o prosseguimento ou interrupção do PNA Conab, mas diante da retirada dos recursos, era imperioso a Conab reincidir o Contrato Administrativo Conab, sob pena de infringir normas administrativas.



Não obstante, foram entregues projetos que permitem licitar a implantação de uma unidade armazenadora. Esses projetos foram elaborados obedecendo à determinação de serem projetos padrão e que atendam a todos os armazéns que estavam planejados. Em razão disso, podem ser levados adiante, uma vez que foram elaborados por empresas especializadas na elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) e das edificações previstas para o projeto dos novos armazéns. O material produzido por essas empresas será utilizado para o planejamento de ações futuras pela Conab.

Em relação aos modelos e métodos, a Conab, em 2017, implantou a Estratégia de Longo Prazo da Conab. Os indicadores elaborados para mensurar o desempenho da rede armazenadora própria da Conab evidenciaram uma adequada aderência entre o executado e o que foi planejado.

O desafio da rede armazenadora para o ano de 2018 continua sendo a revitalização da rede e a sua certificação. É necessária a reforma das estruturas e a substituição de equipamentos diante de um cenário escasso de recursos financeiros e de pessoal. Portanto, a Conab tem trabalhado na elaboração de um diagnóstico sobre a rede armazenadora e em um plano de reestruturação da rede própria de armazenagem em busca da manutenção somente de armazéns que cumpram o papel de garantir o abastecimento, assegurando renda aos produtores e preços acessíveis aos consumidores.

4.12. OTIMIZAR O USO DOS MODAIS DE TRANSPORTES ADOTADOS PELA CONAB

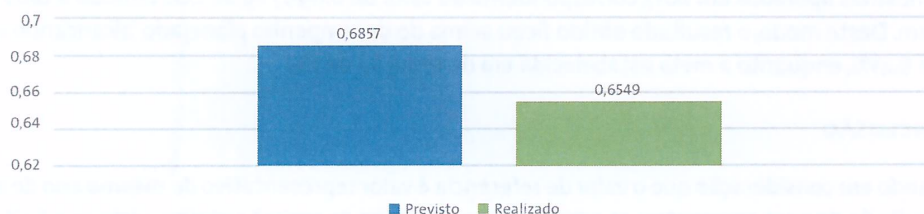
DESCRIÇÃO

Atuar para o melhor posicionamento da safra junto aos mercados consumidores, objetivando a formação de estoques ou a exportação. Atuar no sentido de que o uso do sistema de transporte de grãos pela Conab se traduza naquele que tem o menor impacto no meio ambiente.

ANÁLISE

Antes de 2017, não havia nenhum tipo de levantamento mantido pela Conab com relação às características da frota contratada para a execução das operações de remoção. Com a implantação do indicador de desempenho, a partir da Estratégia de Longo Prazo, passou-se a dimensionar, além da emissão de gases poluentes, a idade média dos veículos e composição da frota por tipo de veículo. Ao final do ano de 2017 o indicador de emissão de poluentes se mostrou deficiente, no entanto os procedimentos inseridos permitirão o acesso aos diagnósticos da frota sempre que necessário, ainda que não totalmente informatizados.

Emissão de gases poluentes nas operações da Conab no transporte de grãos



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Emissão de gases poluentes nas operações da Conab no transporte de grãos	≤0,6857 *	0,6549 **	***

* Valor correspondente à redução de 2% prevista como meta para 2017, tendo como base a média dos valores trimestrais apurados em 2017. A média dos trimestres de 2017 foi tomada como valor de referência de 2016 em virtude de não se dispôr dos dados para medição efetiva.

** Kg de CO₂ emitido a cada 100 toneladas/km.

*** Não foi estabelecido valor meta para 2018, pois houve alteração do indicador estratégico, conforme aprovada na Reunião CONAD n.º 292 de 29/11/2017. Para o novo indicador a meta para 2018 e eficiência das operações logísticas de transporte de produtos maior ou igual a 70%.

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

Através da medição da quantidade de gás carbônico emitido nas operações de remoção de grãos a cada 100 toneladas/km, o indicador pretendia melhorar o desempenho operacional do transporte, com o aumento da eficiência energética e consequente redução do impacto ambiental. Sua proposta era trabalhar com as diferentes fases de tecnologia de motores com redução de emissão poluente, os chamados veículos Euro. Esses limites de emissão foram definidos a partir de 1986 com a criação do Programa de Controle de Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve) pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), em contribuição ao Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar (Pronar).

Para o indicador trabalhado, quanto mais nova a frota, menos poluentes são emitidos. O resultado de 2017 (quadro acima) revelou uma frota com idade média de oito anos de fabricação (2010), 15 anos mais nova que a média do mercado de acordo com levantamento da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) de setembro de 2017. Embora não tenha reflexo direto e imediato no objetivo estratégico de otimizar o uso dos modais de transportes adotados pela Conab, o desempenho auferido colabora para a utilização ótima do transporte, uma vez que veículos novos são menos propensos a problemas técnicos e falhas mecânicas, portanto mais eficientes.

Como não havia um levantamento anterior dos veículos utilizados nas remoções, não foi possível dimensionar efetivamente o valor de referência, nem, consequentemente, a previsão para 2017. Para não prejudicar a apresentação do resultado da Estratégia, foi definido a utilização de um valor



representativo para o ano de 2016 como valor de referência, que ficou convencionado na média dos valores trimestrais apurados em 2017, correspondente ao valor de 0,6997 kg de CO₂ emitido a cada 100 tonelada/km. Deste modo, o resultado obtido ficou acima do desempenho planejado, alcançando uma redução de 6,41%, enquanto a meta estabelecida era de redução de 2%.

CONCLUSÃO

Levando em consideração que o valor de referência é valor representativo do mesmo ano de apuração, o resultado de 2017 apresentou-se satisfatório em termos de emissão efetiva, visto que 84% dos veículos utilizados nas remoções se encontram na categoria das duas últimas tecnologias de redução de poluentes, conforme demonstrado no gráfico acima. Esse fato indica que a Conab já atua com uma frota que emite baixos volumes de CO₂ e, portanto, não existe grande margem para melhoria. Este foi um dos fatores que demonstrou a necessidade de um novo indicador de desempenho para a objetivo estratégico devido à inviabilidade de utilização do atual indicador.

Para 2018, o desafio é trabalhar o novo indicador de desempenho que, por sua vez, pretende mensurar a eficiência das operações com a medição do prazo contratado das operações em relação ao prazo de execução. Considera-se uma importante ação de melhoria de desempenho a substituição do indicador, pois existiam vários riscos de medição no anterior, dentre eles o elevado grau de dedução na medição e a pequena margem de atuação no longo prazo, visto que a frota circulante de veículos autônomos possui idade média de 15 anos e, dos veículos que operam para a Conab, somente 16% estão acima de 14 anos de fabricação.

4.13. FOMENTAR A PESQUISA E A INOVAÇÃO PARA DESENVOLVIMENTO EMPRESARIAL, COM ÊNFASE NA SUSTENTABILIDADE

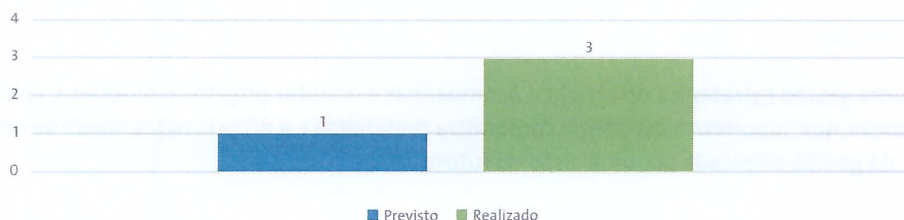
DESCRIÇÃO

As empresas precisam estar centradas, sempre, em duas atividades: aumentar a eficiência e propiciar inovação. Aqui, a estratégia é utilizar inovações no modelo de negócios, expandir e melhorar os produtos e serviços já existentes e criar novos projetos inovadores dentro da Companhia.

ANÁLISE

Dar visibilidade a novas práticas que beneficiam a empresa é uma forma de incentivar os colaboradores, bem como valorizar, aprimorar e disseminar a inovação na Companhia. Assim, em janeiro de 2017 deu-se início o Projeto InovaConab, com a primeira avaliação de implementação dos projetos selecionados por meio de concurso. Neste ano foram inscritos 22 projetos, sendo sete pré-selecionados. Ao final, três projetos foram selecionados para fase de implantação.

Número de projetos inovadores apresentados



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Número de projetos inovadores implementados	1	3	1

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

Este Indicador está ligado ao macroprocesso de **Gestão do Estratégica** sua principal iniciativa estratégica foi o concurso InovaConab que proporcionou a disseminação do conceito de inovação e iniciativas inovadoras desenvolvidas pelo corpo funcional, valorizando as equipes que dedicaram-se a repensar atividades cotidianas por meio de ações que gerem melhoria na Companhia, com foco na sustentabilidade. Foram criadas regras, as quais foram amplamente divulgadas e esclarecidas aos empregados interessados, estando disponível em nossa intranet. Também foi criado um comitê composto de membros indicados e com representação da Presidência e Diretorias Executivas da Companhia, o qual ficou responsável por selecionar três propostas para serem implementadas. Todas as fases foram divulgadas e estão registradas em nossas comunicações ao corpo funcional.

CONCLUSÃO

Com foco na inovação e pesquisa e desenvolvimento, o programa InovaConab superou as expectativas iniciais. Ao todo 22 trabalhos concorreram nas áreas temáticas Gestão e suporte, Políticas públicas, Conhecimento agropecuário e Regulação e abastecimento. A princípio, estava prevista a seleção de um projeto, porém, com o grande número de inscrições realizadas, foram selecionados três.

Apesar do sucesso inicial do programa InovaConab, o grande desafio a superar é continuar a disseminação da cultura da inovação dentro da Companhia, motivando a participação de todos os empregados.

4.14. APERFEIÇOAR E INTEGRAR OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO ESTRATÉGICA

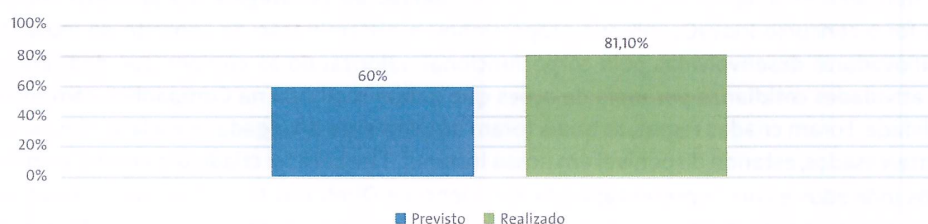
DESCRIÇÃO

Ter uma gestão estratégica orientada a acompanhar e orientar projetos e processos, como forma da execução, que suportem a estratégia corporativa pretendida e a própria necessidade de retomada urgente da gestão orientada por uma visão de futuro.

ANÁLISE

Visando acompanhar o desenvolvimento da Estratégia de Longo Prazo 2017-2021 da Conab, de forma a aperfeiçoar e integrar seus instrumentos de gestão, foram estabelecidos dois indicadores: **Índice de consciência estratégica dos gestores** e **Percentual de acompanhamento da estratégia**. Em relação ao primeiro, no mês de dezembro de 2017, foi realizada pela Companhia uma pesquisa com todos os seus superintendentes. Em relação ao segundo indicador, foram realizados acompanhamentos trimestrais da gestão estratégica ao final de cada trimestre de 2017 nas áreas da Matriz e no final do último trimestre para as Suregs.

Índice de consciência estratégica dos gestores



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Índice de consciência estratégica dos gestores	60%	81,10%	65%

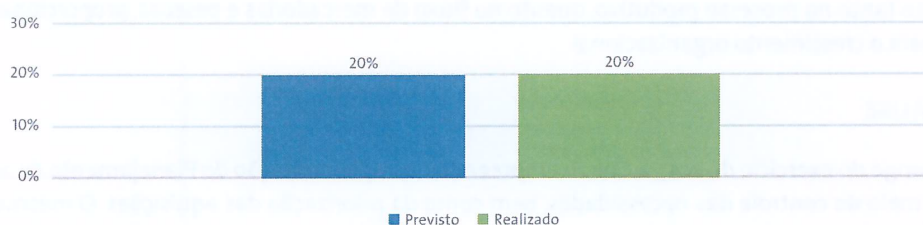
LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

Considerando o término do primeiro ano de implementação do plano, em dezembro/2017, a Conab realizou uma pesquisa no âmbito da Matriz e das Superintendências Regionais com o objetivo de mensurar como os gestores da Conab no seu nível tático (superintendentes) percebem a estratégia da Companhia.

Durante a pesquisa, buscou-se verificar se os respondentes tinham entendimento da Estratégia da Companhia independentemente da concordância ou discordância das respostas, com base na capacidade crítica e analítica do gestor, com a seguinte premissa: se o gestor consegue ter uma visão crítica para se chegar às respostas de todos os questionamentos, ele tem consciência e identifica quais as prioridades estratégicas da Conab.

Apesar de ter sido a primeira vez que se realizou esta pesquisa na Companhia, o resultado deu-se além do esperado, 81,1%. Assim, conclui-se que a maior parte dos dirigentes possuem consciência estratégica.

Percentual de acompanhamento da Estratégia



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Percentual de acompanhamento da Estratégia	20%	20%	30%

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

Em 2017, indicadores e metas estabelecidos para Conab ao nível da Matriz foram monitorados trimestralmente. Os dados foram tabulados e apresentados em quadros e planilhas dispostos em relatórios publicados na Internet. Em relação às Superintendências Regionais, só foi possível monitorar o desempenho do último trimestre de 2017.

CONCLUSÃO

Haja vista que, o resultado do indicador **Índice de consciência estratégica dos gestores** superou consideravelmente a meta proposta, prevê-se para o ano de 2018 uma adequação das metas.

Quanto ao indicador **Percentual de acompanhamento da estratégia**, a meta foi alcançada (20%), conseguiu-se monitorar os indicadores e metas das Superintendências da Matriz, sendo que nas Superintendências Regionais, somente o último trimestre de 2017 foi avaliado e monitorado.

Para o ano de 2018, no que concerne o **Índice de consciência estratégica dos gestores**, pretende-se aumentar este patamar, devido a necessidade de retomada da gestão orientada por uma visão de futuro. Quanto ao **Percentual de acompanhamento da estratégia**, pretende-se implementar um sistema informatizado para acompanhamento do planejamento.

4.15. APERFEIÇOAR OS SERVIÇOS INFRAESTRUTURAIS DE APOIO À COMPANHIA

DESCRIÇÃO

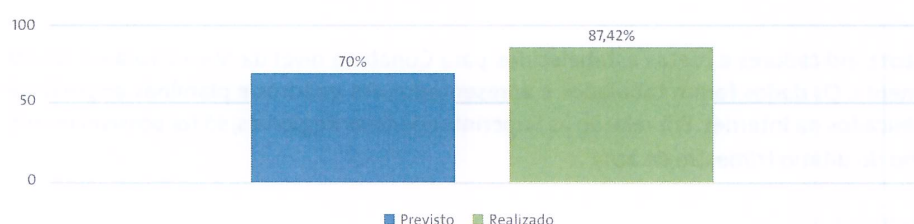
Infraestrutura consiste em um conjunto de elementos estruturais que impulsionam a companhia ou dão suporte as suas atividades. Os principais serviços que compõem a infraestrutura são manutenção, contratações, comunicações e saneamento. Esses quatro itens estão associados e influenciam diretamente tanto no processo produtivo, quanto no fluxo de mercadorias e pessoas, proporcionando aparatos para o crescimento organizacional.

ANÁLISE

Ao longo do exercício de 2017, a Conab empreendeu a implementação do Planejamento de aquisições por meio do controle das necessidades, bem como da priorização das aquisições. O mesmo foi realizado com algumas obras e serviços de engenharia que foram licitados nas Superintendências Regionais.

A fim de mitigar os impactos da redução do quadro de pessoal, a Companhia analisou os perfis de empregados cedidos, e solicitou o retorno da força de trabalho, que acompanhado da informatização de alguns procedimentos e de obras de engenharia, aumentou a produtividade e o controle das atividades desenvolvidas.

Índice de execução dos serviços infraestruturais



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Índice de execução dos serviços infraestruturais	70%	87,42%	73%

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

A meta definida para o índice de execução dos serviços infraestruturais foi de 70%. Isso significa que a cada proporção entre os chamados concluídos e os chamados abertos não pode ser inferior ao valor citado. O resultado alcançado durante o exercício foi positivo, ultrapassando a meta e atingindo 87,42%. Isso se deve à remodelação de alguns processos, como o de abertura de chamados e distribuição de serviços dentro da equipe, que passou a ser informatizado e trouxe celeridade ao atendimento e transparência ao cliente.

Além do sistema, as reformas realizadas no prédio, como a impermeabilização, renovaram as estruturas que se encontravam sucateadas, diminuindo assim, as ocorrências a serem atendidas pela equipe de manutenção. Por último, os empregados que retornaram à Companhia se mostraram profissionais de excelência e agregaram qualidade e agilidade à equipe.

CONCLUSÃO

O ano iniciou com um bom desempenho acima da meta, porém, no segundo trimestre, verificou-se uma queda no resultado. Essa queda ocorreu devido a adequações no Sistema de Gestão de Demandas (Sigede), que causou dificuldades aos operadores, culminando em muitos chamados concluídos, porém não finalizados no sistema. No terceiro trimestre, a utilização do sistema foi normalizada e os chamados que se encontravam pendentes de finalização, foram encerrados, resultando em 70% de crescimento em relação ao trimestre anterior. No último trimestre, o resultado se aproximou do obtido no primeiro trimestre, o que demonstra a normalização na operação do sistema e no atendimento prestado.

Os principais desafios para o exercício de 2018 são a possibilidade de novas restrições orçamentárias que podem impactar a aquisição de insumos e execução de projetos, dificuldades na ambientação da empresa que prestará serviço de manutenção predial e a ocorrência de novas aposentadorias do quadro da Conab. Quanto à melhoria do desempenho, a contratação da empresa de manutenção profissionalizará os reparos realizados e a finalização de diversos projetos de reforma possibilitará a execução de várias modernizações na Matriz e Suregs.

4.16. APERFEIÇOAR OS MECANISMOS DE GESTÃO DE PESSOAS, RELAÇÕES DE TRABALHO, RETENÇÃO DE CONHECIMENTO E CLIMA ORGANIZACIONAL

DESCRIÇÃO

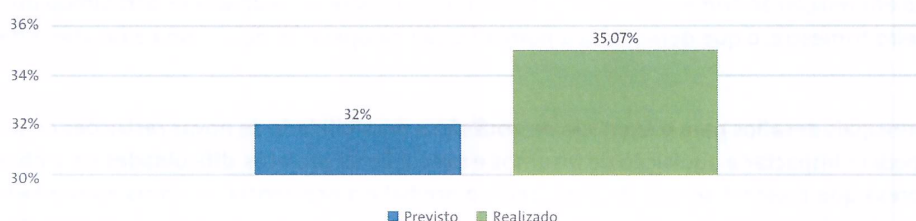
Desenvolver e aprimorar continuamente as qualificações necessárias para o exercício do trabalho. Preservar a memória organizacional. Planejar a renovação e a sucessão funcional. Agregar aos gerentes a competência de gestão de pessoas. Melhorar a distribuição quantiquantitativa das pessoas nas áreas, usando racionalmente as competências existentes e identificando necessidades efetivas. Aperfeiçoar políticas de capacitação e desenvolvimento. Implementar novo plano de carreira, cargos e salários, avaliação de desempenho e mecanismos de controle.

ANÁLISE

No ano de 2017, diante da restrição orçamentária, a Conab buscou a realização de parcerias, treinamentos gratuitos e investiu na utilização das ferramentas de educação a distância, como os cursos on-line gratuitos divulgados e oferecidos pela UniConab, a utilização das videoconferências e as transmissões ao vivo das palestras e eventos realizados no auditório da Matriz, por meio do ConabLive. Todas essas ações aproximaram a Matriz das Superintendências Regionais e democratizaram as oportunidades de participação de todo corpo funcional nos eventos realizados. Entretanto, vale ressaltar que, ainda que os treinamentos sejam disponibilizados e haja ampla divulgação pela Companhia, a participação nas ações de capacitação depende do interesse dos empregados e das áreas de lotação.

A Conab realizou a Pesquisa de Clima Organizacional 2017, visando verificar o nível de satisfação dos empregados da Companhia. A pesquisa de clima é uma das principais ferramentas gerenciais utilizada pela área de Gestão de Pessoas para subsidiar ações nessa área. A pesquisa contemplou todas as unidades da Companhia. A última pesquisa havia sido realizada em 2013, com 42,01% de participação. Em 2017, contou com 53% de participação, um grande avanço frente ao quantitativo de empregados.

Índice de pessoas capacitadas



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

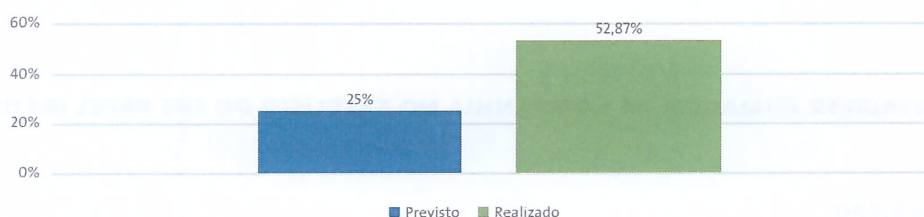
ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Índice de pessoas capacitadas em relação ao quantitativo do quadro de pessoal, em treinamento com carga horária igual ou superior de 16h/ano	32%	35,07%	38%

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

Diante da restrição orçamentária, a Companhia trabalhou ao longo do ano com um limite anual bem reduzido. Diante desse valor para ações de capacitação, a Conab realizou as ações citadas, e fez um acompanhamento trimestral do atingimento da meta prevista na Estratégia de Longo Prazo da Conab. Como resultado desse acompanhamento, verificou-se que no 1º trimestre foi alcançado 21,77% (1.134

empregados), no 2º trimestre foi alcançado 3,54% (139 empregados), no 3º foi alcançado 4,06% (159 empregados) e no 4º foi alcançado 5,7% (223 empregados), totalizando, ao final do ano, 35,07%.

Clima organizacional (índice de satisfação dos funcionários com a organização)



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Clima organizacional (índice de satisfação do funcionário com a organização)	25%	52,87%	*

*Pesquisa Bianaual, será realizada novamente em 2019

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

O **Índice de percentual de satisfação do público interno da conab**, obtido por meio da Pesquisa de Clima, é balizado por meio da percepção humana, que é subjetiva e individual. Sendo assim, as ações de gestão podem ser interpretadas e internalizadas pelos empregados de maneiras diferentes, o que pode impactar diretamente em seu valor. Por meio das informações obtidas na Pesquisa de Clima, a administração conhecerá a percepção e expectativa dos empregados e, em concordância com os objetivos da Companhia, poderá agir de maneira mais objetiva e certa para rever as políticas e práticas de recursos humanos, bem como outras tomadas de decisão.

CONCLUSÃO

Mesmo diante da situação financeira vivenciada em 2017, a Conab não mediu esforços e elaborou diversas estratégias para ampliar as oportunidades de capacitação do corpo funcional, sempre com a preocupação de alcançar toda a Companhia, Matriz e Superintendências Regionais. Como resultado, ultrapassou a meta estabelecida.

Com relação ao **Índice de satisfação da pesquisa de clima**, o resultado obtido também superou as expectativas com o nível de satisfação do corpo funcional.

Para 2018, o principal desafio será alcançar a meta de capacitação, contando novamente com recursos financeiros reduzidos. Já no que concerne o Clima Organizacional, por ser um índice de moni-



toramento e controle da percepção dos empregados sobre os atos de gestão da Companhia, em caso das medidas adequadas não serem tomadas, corremos riscos como desmotivação dos empregados e perda da credibilidade da Pesquisa de Clima. Sendo assim, a partir de agora, deve ser feito e colocado em prática Planos de Ação, elaborado de acordo com o resultado encontrado, de forma que cada área possa atuar nos pontos de melhoria levantados pelos empregados.

4.17. FORTALECER A IMAGEM DA COMPANHIA NO EXERCÍCIO DO SEU PAPEL INSTITUCIONAL

DESCRIÇÃO

Tornar a Companhia reconhecida na sociedade pelo seus negócios, como, geração de informação e conhecimento, formulação de políticas públicas e fortalecimento do setor agrícola, segurança alimentar e abastecimento nacional.

ANÁLISE E CONCLUSÃO

Especificamente no que tange ao indicador **Índice de percepção acerca da Conab**, cabe esclarecer que foi proposta a mensuração bianual de tal índice, e, que, durante o ano de 2017 foram promovidos esforços para preparar a licitação da empresa para aplicar a pesquisa que aferirá o referido índice. Tinha-se uma previsão inicial de conclusão desta etapa preparatória até dezembro de 2017, porém, a condução de outros projetos prioritários em 2017 – destacadamente a reformulação do portal da Conab, além do atendimento de demandas de mídias sociais, imprensa, promoção institucional, eventos e comunicação interna, e apoio na elaboração de políticas da Conab –, impediu o cumprimento do cronograma inicialmente previsto para o desenvolvimento da pesquisa. Serão priorizadas as atividades relativas à pesquisa para a conclusão dos procedimentos licitatórios até o 2º trimestre de 2018. Mantém-se a previsão de aplicação da pesquisa no 2º semestre de 2018.

4.18. APERFEIÇOAR OS MECANISMOS DE APOIO JURÍDICO E DE CORREIÇÃO DA COMPANHIA

DESCRIÇÃO

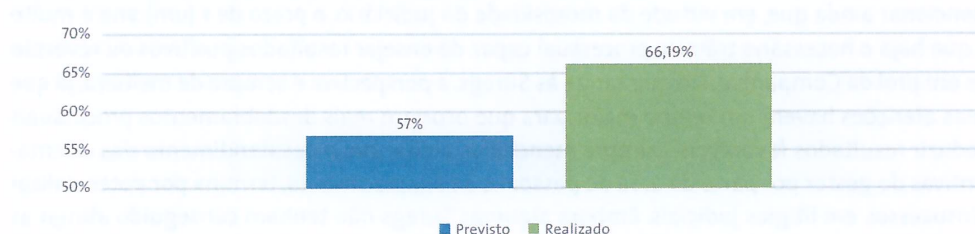
Estabelecer mecanismos de controle e de mensuração de resultados das ações judiciais em que a Conab atua, seja como polo passivo ou ativo.

ANÁLISE

O constante contato entre a Procuradoria Geral da Conab e as suas gerências de matéria contenciosa, bem como o contato frequentemente estabelecido com as Procuradorias Regionais das Suregs, foram fatores relevantes para promover o aperfeiçoamento das teses jurídicas a serem aplicadas para

reverter resultados negativos para a Companhia ou minimizar perdas. Além disso, ressalta-se que o mencionado contato estabelecido proporciona o consequente aumento do acervo de teses, que são disponibilizadas no banco de teses jurídicas para consulta e auxílio na elaboração das defesas processuais em prol da Companhia. Na divulgação dos resultados individuais das gerências contenciosas e Superintendências Regionais, nota-se o constante avanço em relação aos trimestres anteriores, uma vez que, a nível nacional, todas as metas trimestrais estabelecidas para o ano de 2017 foram superadas pela Conab.

Percentual de efetividade no ganho de ações cíveis



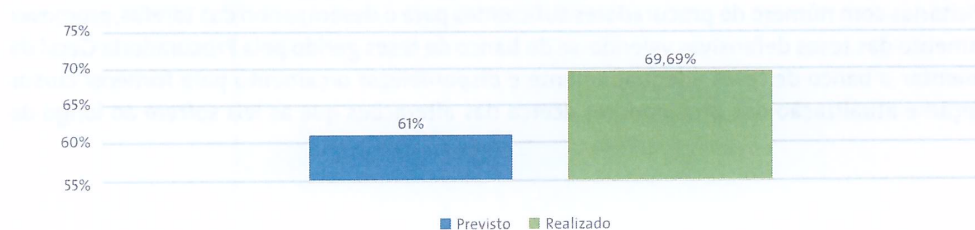
Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Percentual de efetividade no ganho de ações cíveis	57%	66,19%	62%

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

Percentual de efetividade no ganho de ações trabalhistas



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Percentual de efetividade no ganho de ações trabalhistas	61%	69,69%	65%

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

O ano de 2017 foi o primeiro ano de aferição do desempenho das Procuradorias da Conab, uma vez que o contencioso foi assumido integralmente pelo jurídico da Companhia em janeiro de 2017. Cumpre mencionar ainda que, em virtude da morosidade do judiciário, o prazo de 1 (um) ano é muito curto para que haja o necessário trâmite processual capaz de ensejar resultados positivos ou reversão de decisões em prol da Companhia. No que tange às Suregs, a perspectiva é sempre de melhora, já que nas próximas aferições haverá um tempo maior para que ocorram mais desdobramentos processuais aptos a produzir resultados favoráveis. Cumpre mencionar, ainda, que o desatendimento das orientações preventivas do gestor por parte da área de pessoal e de abastecimento, termina por potencializar o risco de insucessos em litígios judiciais. Embora algumas Suregs não tenham conseguido atingir as metas propostas, as metas gerais (a nível nacional) foram satisfatoriamente superadas, conforme mencionado anteriormente quando da descrição dos principais avanços obtidos.

CONCLUSÃO

Os números obtidos superaram as expectativas no tocante à previsão, já que ficaram acima da meta estabelecida para a Conab. Até o momento, como o desempenho ficou acima dos índices estabelecidos, pode-se afirmar que o objetivo estratégico não está sendo afetado de forma negativa. A expectativa é a continuidade dos trabalhos, visando alcançar e, até mesmo, superar as metas propostas para os próximos trimestres.

O principal desafio é continuar atingindo índices de vitórias processuais satisfatórios de modo a alcançar, ou superar, as metas estabelecidas para a Companhia. Para tanto, recomenda-se dotar as Suregs deficitárias com número de procuradores suficientes para o desempenho das tarefas, promover o aprimoramento das teses defensivas valendo-se do banco de teses gerido pela Procuradoria Geral da Conab, alimentar o banco de teses adequadamente e disponibilizar orçamento para fornecer cursos de capacitação e atualização dos procuradores acerca das alterações que as leis sofrem ao longo do tempo.

4.19. APERFEIÇOAR OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E CONTÁBIL

DESCRIÇÃO

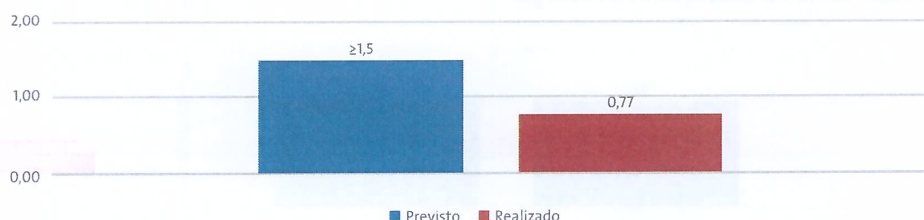
Planejar e procurar assegurar os recursos orçamentários e financeiros suficientes para a gestão da organização. Otimizar a aplicação dos recursos com a definição clara das prioridades. Manter o con-

trole, acompanhamento e avaliação da execução orçamentária e financeira. Ser eficiente na arrecadação de receitas da organização. Aprimorar os mecanismos de recuperação de créditos.

ANÁLISE

Os avanços obtidos no exercício de 2017 em relação 2016 passam necessariamente, pelas diretrizes emanadas da alta administração da Conab, e da execução dos órgãos finalísticos, cabendo às áreas orçamentária, financeira e contábil a função de executores e controladores. Não obstante, foram adotadas diversas medidas de contenção de despesas mediante a restrição e seletividade na liberação dos recursos orçamentários.

Índice de liquidez corrente



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Índice de liquidez corrente	≥1,5	0,77	≥1,6

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

Relativamente ao **Índice de liquidez corrente**, este representa a capacidade da Companhia em honrar as suas obrigações de curto prazo, através de suas disponibilidades imediatas, estoques e créditos de curto prazo.

Quanto à composição das contas ativas e passivas, mencione-se que estas estão gravadas pelas operações relacionadas à Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) – no qual a Conab se coloca como gestora e executora das políticas de governo –, como também pela execução dos convênios e acordos de cooperação técnica. Tais particularidades afetam diretamente o indicador, não retratando, por conseguinte, a real situação econômico-financeira da Companhia, consideradas exclusivamente às suas atividades próprias.

A estrutura de distribuição espacial das contas de direitos e obrigações, distorce o cálculo do indicador, a exemplo dos débitos de armazenadores – por desvios e perdas de estoques públicos –, que

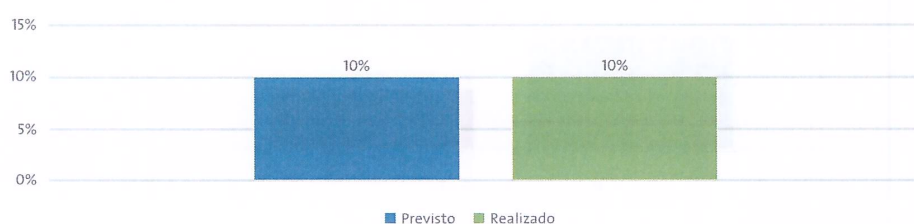


são lançados a longo prazo, enquanto que o financiamento dos estoques públicos pela união – lançados como obrigações da Conab, frente aos repasses dos recursos financeiros para formação dos estoques – encontra-se contabilizados a curto prazo.

Não obstante essas particularidades, a Companhia apresentou uma ligeira melhora em sua performance, na comparação 2016 versus 2017, quando o indicador elevou-se de 0,74 para 0,77.

Ainda no que concerne ao indicador, cumpre asseverar que, em face da natureza jurídica da Conab, como também, à sua condição de instrumento de estado na execução das políticas agrícola e de abastecimento, não pode ser, via de regra, colocada no mesmo patamar das empresas privadas que, em face da competitividade de mercado, mantém suas estruturas de custos mais enxutas e racionais.

Índice de investimento na execução da Estratégia



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Índice de investimento na execução da Estratégia	10%	10%	20%

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

Quanto aos **Índices de investimentos na execução da estratégia**, a margem de manobra da Conab, dada à sua condição de empresa dependente, é bastante restrita. Porquanto a definição dos referenciais monetários e a distribuição das dotações no contexto dos respectivos programas e ações orçamentárias, fica a cargo, principalmente, da área de orçamento federal, como também do ministério supervisor, no que se refere à distribuição do quantum global às unidades gestoras internas e órgãos coligados.

Em 2016, o referido indicador – dotação anual das despesas discricionárias/dotação anual das despesas totais, exclusive PGPM –, situou-se no patamar de 10%, mantendo-se o mesmo percentual em 2017.

CONCLUSÃO

Conforme já enfatizado, em face da sua condição de dependente, como também pelo fato de suas contas contemplarem operações não sujeitas ao seu domínio – já que sua condição é de mera executora –, os indicadores apresentados pela Companhia devem ser considerados como referenciais.

Não obstante, a performance de 2017, visa sob o ponto de vista exclusivo dos dois indicadores sob análise, apresenta-se como satisfatória, considerada à realidade na qual a Companhia encontra-se inserida, como também o cenário econômico prevalecente.

4.20. PROVER NOVAS SOLUÇÕES DE TI E INFRAESTRUTURA ATUALIZADA, COM VISTAS A OTIMIZAÇÃO DOS PROCESSOS ORGANIZACIONAIS

DESCRIÇÃO

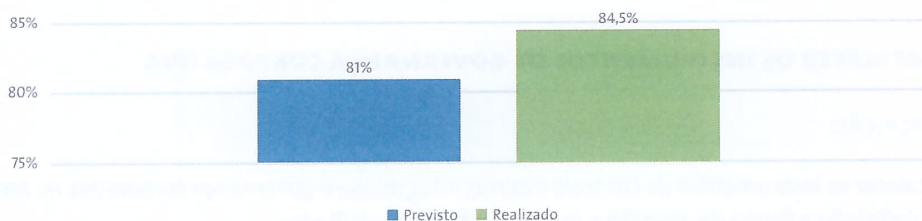
Possuir planejamento estratégico de TI continuado e alinhado à estratégia da organização. Ter infraestrutura tecnológica adequada, sistemas corporativos informatizados e modernizados, com vistas a aumentar a agilidade, confiabilidade e dar sustentação aos processos e às tomadas de decisão. Assegurar a integração de dados e sistemas entre todas as localidades, com facilidade de democratização e acesso. Possuir uma organização voltada aos resultados. Estabelecer processos claros e sistematicamente avaliados.

ANÁLISE

O ano de 2017 foi marcado por um avanço na maturidade dos processos internos de Tecnologia da Informação (TI), assim como na conseqüente evolução da gestão dos nossos serviços/produtos, visando sempre as boas práticas.

Neste contexto, destacam-se a entrega de soluções de inteligência de negócio (*Business Intelligence – BI*), como parte do Portal de Informações Agropecuárias, e o desenvolvimento de soluções aptas, para o uso em ambiente *mobile* (novos módulos do Sistema de Fiscalização de Estoques – Sifisc, novo site da Conab e o novo *webmail*).

Evolução da implantação das soluções de TI



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Evolução da implantação das soluções de TI	81%	84,5%	82%

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

Do ponto de vista quantitativo, considerando que o referido indicador engloba 18 projetos (representando um total de 130 macroatividades), apurou-se, em 2017, o resultado de oito projetos concluídos, dois projetos suspensos/cancelados e a existência de macroatividades atrasadas nos projetos restantes. Soma-se, ainda, a este cenário, um total de 8.675 demandas atendidas, parte significativa na composição do indicador.

Já do prisma qualitativo, mesmo com atrasos em projetos específicos, houve a superação da meta proposta (81%), ao alcançarmos um resultado final de 84,05%.

Por fim, observado que o esforço da Conab em prover novas tecnologias para apoiar os processos de negócio, poderá ser prejudicado caso não haja a adoção de tais soluções pelas Suregs. Assim, elaboramos, de forma conjunta, um indicador para a modernização dessas superintendências, focando na evolução da infraestrutura lógica necessária, para o uso efetivo das novas soluções entregues. O avanço deste indicador será apurado em 2018.

CONCLUSÃO

O resultado é positivo, tendo em vista a superação da meta proposta. Contudo, as reiteradas dificuldades financeiras/orçamentárias de capacitação e pessoal que cercam a TI da Conab, devem ser, atentamente observadas e remediadas, pois possuem impacto significativo na atuação da Companhia, e por conseguinte, podem resultar na redução do desempenho previsto para os anos subsequentes.

Com base em todo o cenário exposto, identifica-se, basicamente, três desafios que necessitam de atenção e ações: 1) falta de recursos financeiros/orçamentários destinados, especificamente para a TI da Conab; 2) capacitação técnica adequada para os profissionais de TI; e, 3) adequação do ambiente físico de trabalho para os nossos colaboradores.

4.21. FORTALECER OS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA

DESCRIÇÃO

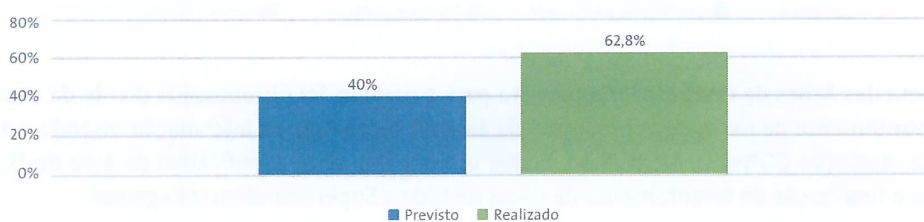
Fortalecer os instrumentos de controle interno, integridade e governança corporativa no âmbito da Conab, definindo a forma de atuação e mensurando seus resultados.

ANÁLISE

A Auditoria Interna tem cumprido suas funções regimentais, ao propor melhorias nos controles internos administrativos e ao propor soluções mitigadoras dos riscos identificados; contribuindo, assim, de forma independente, objetiva e disciplinada, com o processo de fortalecimento da governança corporativa e de aprimoramento à gestão.

Em relação ao ambiente de controle na Companhia, a área de controladoria colocou em prática um conjunto de ações interligadas. Nesse contexto, foi elaborado a Política de Conformidade e Integridade e revisada a Política de Riscos, em atendimento à Resolução da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR) 18, ambas já aprovadas pela Diretoria Executiva. Ainda em 2017 foi finalizado o levantamento de riscos de 41 processos e foi incentivada a participação de todo o corpo funcional, inclusive das Superintendências Regionais, na criação e/ou alteração de 11 normativos.

Coefficiente de recomendações solucionadas



Fonte: Conab

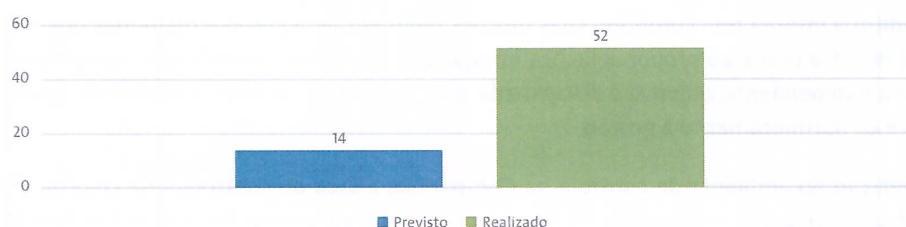
Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Coefficiente de recomendações solucionadas	40%	62,8%	70%

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

O indicador da Auditoria Interna reflete a adoção de providências pelos gestores em relação as soluções mitigadoras de riscos propostas durante os trabalhos de auditoria. A meta do ano de 2017 era de 40%, tendo sido alcançado 62,8%. Apenas quatro Superintendências Regionais tiveram o resultado do indicador inferior aos 62,8% apurados na Matriz.

Grau de eficácia das ações de controladoria



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Grau de eficácia das ações de controladoria	14	52	22

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

A meta das Ações de Controladoria prevista para o período, foi ultrapassada diante da necessidade de levantamento de riscos de 31 processos da área de Tecnologia da Informação, visando o atendimento da resolução CGPAR 11. Além disso, houve um engajamento significativo da área de TI, que possibilitou a finalização do levantamento de riscos de toda a Superintendência Regional.

Lembrando que, o alcance da meta do indicador não se restringe a uma atuação isolada da área de controladoria, como também depende do mapeamento dos processos, da disponibilidade e do comprometimento das demais áreas envolvidas, seja participando das reuniões de levantamento de riscos ou a iniciativa em normatizar seus processos.

CONCLUSÃO

Em comparação com a meta estabelecida, o resultado apurado neste exercício ultrapassou 50%. O expressivo aumento na adoção das recomendações resultou na melhoria da aplicação das legislações e normas vigentes, na melhoria nos procedimentos de acompanhamento e controles e em uma melhor eficiência na execução das atividades, o que contribui para o fortalecimento da governança da Companhia.

Apesar do resultado ter se mostrado muito superior à meta, a área de controladoria tem sido constantemente demandada, principalmente pelas recomendações da Auditoria Interna, em realizar levantamento de riscos nas áreas da Matriz e nas Superintendências Regionais, inerente aos programas executados por essas unidades. Diante da escassez de funcionários na área, torna-se praticamente impossível atender todas as demandas e recomendações a curto e médio prazo.

Adoção das recomendações mais tempestivas, devido a evolução dos procedimentos e normas, a exemplo: atualização da NOC 10.501, que trata da gestão das recomendações da Auditoria Interna.

A área de controladoria tem como principal desafio a recomposição de sua equipe, devido a urgência em ampliar as ações de controles internos e levantamento de riscos nas unidades da Matriz e nas Superintendências Regionais. Necessita ainda da conscientização e do envolvimento das áreas gestoras na participação dos levantamentos de riscos e da normatização dos seus processos; da aquisição ou desenvolvimento de um software para gestão de *compliance* e de riscos, e do apoio da alta administração na condução das áreas para as ações de controladoria.

4.22. APERFEIÇOAR OS INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO DAS OPERAÇÕES

DESCRIÇÃO

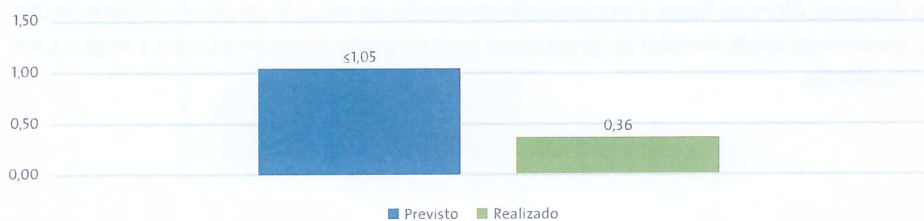
A fiscalização dos estoques tem por finalidade apurar as condições de qualidade e quantidade dos estoques governamentais, as condições de armazenagem e conservação e a quantidade de grãos armazenados, entre outros quesitos.

ANÁLISE

No ano de 2017 ocorreram nove etapas de fiscalização de estoques públicos em todo o território nacional, com envolvimento de 225 funcionários, em números acumulados, em função de que há repetição de fiscal nas operações ao longo do ano.

Foram fiscalizados 100% dos estoques depositados em todas as Unidades da Federação, sendo vistoriados 780 armazéns (em números acumulados, pois cada armazém foi vistoriado mais de uma vez ao longo do ano), e 5.163.377 toneladas de produtos (em números acumulados). Houve uma diminuição em relação ao ano anterior de 1,64 % no número de armazéns com estoque.

Índice de desvio de produtos armazenados



Fonte: Conab

Tabela comparativa de indicadores dos exercícios

ANÁLISE DOS INDICADORES	2017		2018
	PREVISTO	REALIZADO	META
Índice de desvio de produtos armazenados	≤1,05	0,36	≤1,04

LEGENDA: ■ Conforme planejado ■ Merece atenção ■ Desconforme

O resultado da fiscalização da Conab apresentou desvios de produtos correspondentes a 2.496 toneladas em uma Unidade Armazenadora no Goiás; 1.433.304 litros de néctar de laranja (uma Unidade Armazenadora em Sergipe); e, 16.126 unidades de sacaria de polipropileno nova (uma Unidade Armazenadora no Amapá). Comparando-se com o ano anterior houve um decréscimo substancial nos desvios de 94,02%. Apresentou também perdas em armazenagem de 1.617 toneladas em 55 Unidades Armazenadoras, representando uma diminuição de 58,98 % em relação ao ano de 2016. Totaliza-se assim 5.546 toneladas de faltas de produto (desvios+perdas), correspondente a apenas 0,11% dos estoques públicos fiscalizados, em números acumulados, representando um decréscimo de 92,04% comparativamente ao ano antecedente.

CONCLUSÃO

Os números estão abaixo da previsão para o ano de 2017, o fator que contribuiu para o baixo índice registrado foi a periodicidade da fiscalização de estoques evitando que agentes armazenadores prestadores de serviço de armazenagem executassem ações irregulares.

O resultado é expressivo levando-se em conta que no ano de 2016 o índice de desvios registrado foi de 1,12%, redução de 67,86% em relação ao ano anterior, fato extremamente positivo, pois com a diminuição dos desvios os produtos podem ser disponibilizados para a execução das políticas públicas de abastecimento.

As medidas mitigadoras para diminuir os desvios passam por uma atitude proativa da Conab, na medida em que tenhamos maior rigor na escolha das empresas armazenadoras para a consecução de contrato de depósito. Além de haver a necessidade de revisão do modelo do atual contrato de depósito inserindo a garantia de 100% do valor do produto ao qual o agente armazenador está responsável pela guarda e conservação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No ano de 2016 a Conab retomou o Planejamento Estratégico, por meio de metodologia participativa, e intenso exercício envolvendo todas as suas áreas, elaborando assim sua Estratégia de Longo Prazo 2017 - 2021, em consonância com a Lei 13.303/2016 e o Decreto 8.945/2016 que a regula.

Em 2017, o ano foi de oscilação, principalmente nos cenários político e econômico, com reflexo em várias áreas, inclusive social. Não obstante, o ambiente interno da Conab também passou por mudanças. O Programa de Demissão Voluntária (PDV), por exemplo, desligou 1.116 empregados e seus impactos são percebidos no ano.

O primeiro ano de execução da Estratégia é natural que seja entendido como um período de aprendizado e adaptação. Seguindo a metodologia participativa, a área de Planejamento se reuniu com as áreas meio e finalísticas da Conab para realizar as adequações. Ações preventivas, corretivas e de mudanças no plano foram sugeridas durante reuniões visando o alinhamento de indicadores e metas aos objetivos estratégicos definidos.

Em relação aos indicadores que alcançaram a meta, estes demonstram que a Conab opera dentro do estabelecido na Estratégia. Sua gestão é orientada para o controle e o desenvolvimento, proporcionando um ambiente interno de mobilização e de boas relações entre as diversas áreas.

Quanto aos seis indicadores estratégicos que não conseguiram alcançar a meta trimestral, faz-se necessário priorizar e avançar na construção e implementação de planos e ações e até na especificação das metas para colocar a Estratégia da Companhia em plena execução.

O objetivo central é embasar o constante aperfeiçoamento do processo de gestão para atingir a proposta da Conab.

4



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 110, de 2015 (Projeto de Lei nº 2.479, de 2000, na Câmara dos Deputados), do Deputado Ricardo Barros, que *altera o art. 12 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **IZALCI LUCAS****I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 110, de 2015, de autoria do Deputado Ricardo Barros, tem por fim estabelecer o prazo de 30 (trinta) dias para pagamento de qualquer indenização decorrente do contrato de seguro.

O art. 1º dá nova redação ao parágrafo único, convertido em § 1º, e acrescenta os §§ 2º a 5º ao art. 12 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências.

O § 1º passa a prever que qualquer indenização decorrente do contrato de seguro deverá ser paga no prazo máximo de trinta dias, contados da data de formalização pelo segurado do cumprimento das exigências estabelecidas em contrato, e dependerá de prova de pagamento do prêmio devido, antes da ocorrência do respectivo sinistro.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

O § 2º determina que, expirado o prazo definido no § 1º, havendo discordância entre a sociedade seguradora e o segurado quanto ao cumprimento de qualquer cláusula contida na respectiva apólice que impeça o pagamento de indenização, a sociedade seguradora, a partir de solicitação, deverá formalizar ao segurado sua discordância em pagar a indenização reclamada, fundamentando de forma circunstanciada as razões e motivos de ordem técnica que justificam esta impossibilidade de efetuar o pagamento requerido.

O § 3º diz que o descumprimento do prazo fixado no § 1º deste artigo, ficando comprovada a obrigatoriedade do pagamento de indenização por parte da seguradora a partir de decisão judicial transitada em julgado, sujeita esta a multa pecuniária de 10% (dez por cento), a ser aplicada sobre o valor da indenização corrigida monetariamente, em benefício do segurado.

O § 4º estipula que, caso o prêmio tenha sido fracionado e, ocorrendo perda total, real ou construtiva, as prestações vinculadas serão exigíveis por ocasião do pagamento de indenização.

O § 5º estabelece que os dispositivos citados nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º não se aplicam aos seguros cujas garantias de equilíbrio da apólice estejam a cargo de Fundo Público.

O art. 2º estabelece que a lei que resultar da aprovação do projeto entrará em vigor noventa dias após a data de sua publicação.

Na justificção, o autor alega que “frequentemente, as seguradoras se negam a pagar as indenizações aos seus segurados alegando as mais incríveis razões, sempre com o propósito de “cansar” o segurado na sua legítima e legal tentativa de acionar seu seguro contratado”.

O projeto foi distribuído a esta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE



SF19628.04652-66



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

O projeto cuida de matéria inserida na competência legislativa privativa da União, prevista no inciso VII do art. 22 da Constituição, de acordo com o qual é competência legislativa privativa da União legislar sobre seguros. Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria e é legítima a iniciativa parlamentar. Não há vícios de injuridicidade.

Quanto à regimentalidade da proposição, cabe destacar que seu trâmite observou o disposto no art. 102-A, inciso II, do Regimento Interno desta Casa, segundo o qual compete à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle opinar sobre assuntos atinentes à defesa do consumidor.

Acerca da técnica legislativa, o projeto observa as regras previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001. Não há inclusão de matéria diversa do tema tratado na proposição. Há um pequeno reparo a fazer no que se refere à ementa do projeto de lei, já que foi transcrita a ementa da lei alterada, mas não foi informada a finalidade da proposição. Apresentamos ao final uma emenda para aprimorar o texto da ementa do projeto de lei. Além disso, propomos uma emenda ao final para aprimorar a redação do § 5º do art. 12 sugerido ao Decreto-Lei nº 73, de 1966, haja vista que o prazo previsto no § 1º não se aplicará aos seguros cujas garantias de equilíbrio da apólice estejam a cargo de Fundo Público, mas nesses casos será necessário realizar a prova de pagamento do prêmio devido, antes da ocorrência do sinistro.

Quanto ao mérito, opinamos que o projeto em exame merece aprovação, conforme Relatório anteriormente apresentado pelo Senador Valdir Raupp.

A fixação do prazo de trinta dias para pagamento da indenização decorrente de contrato de seguro diminuirá a possibilidade de procrastinação por parte da sociedade seguradora no pagamento de valores devidos ao segurado. O projeto de lei em exame vem preencher uma lacuna na lei geral de seguros que não prevê prazo determinado para pagamento da indenização devida ao segurado pela ocorrência do sinistro.

A demora injustificada da sociedade seguradora em pagar a indenização ao segurado gera o dever de pagar lucros cessantes, conforme



SF19628.04652-66



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

decidiu a 3ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial 839.123, do Rio de Janeiro, relatado pelo Ministro Sidnei Beneti e julgado em 15 de setembro de 2009, cujo trecho da ementa é a seguinte: “A jurisprudência desta Corte orienta que são devidos lucros cessantes pela seguradora em razão da demora no pagamento da indenização, que impede a empresa segurada de exercer suas atividades”.

Nos casos em que houver discordância entre sociedade seguradora e segurado sobre a obrigatoriedade ou não do pagamento da indenização, é razoável que o segurado receba um documento contendo a recusa em pagar a indenização reclamada, devidamente fundamentada de forma circunstanciada sobre as razões e motivos de ordem técnica que justifiquem a recusa.

Se a sociedade seguradora descumprir o prazo de trinta dias para pagamento da indenização e o segurado for vencedor em processo judicial contra a seguradora em decisão transitada em julgado, o projeto prevê, a nosso ver adequadamente, multa pecuniária de dez por cento sobre o valor da indenização a ser paga pela sociedade seguradora ao segurado.

III – VOTO

Assim, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 110, de 2015, com as seguintes emendas.

EMENDA Nº – CTFC

Dê-se à ementa do Projeto de Lei da Câmara nº 110, de 2015, a seguinte redação:

“Altera o art. 12 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, para estabelecer o prazo de trinta dias para pagamento de qualquer indenização decorrente de contrato de seguro”.

EMENDA Nº – CTFC



SF/19628.04652-66



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

Dê-se ao § 5º do art. 12 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei da Câmara nº 110, de 2015, a seguinte redação:

“Art. 1º

Art. 12.....

.....

§ 5º O prazo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos seguros cujas garantias de equilíbrio da apólice estejam a cargo de Fundo Público.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19628.04652-66



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DA CÂMARA

Nº 110, DE 2015

(Nº 2.479/2000, na Casa de origem)

Altera o art. 12 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 12 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 12.

§ 1º Qualquer indenização decorrente do contrato de seguro deverá ser paga no prazo máximo de trinta dias, contados da data de formalização pelo segurado do cumprimento das exigências estabelecidas em contrato, e dependerá de prova de pagamento do prêmio devido, antes da ocorrência do respectivo sinistro.

§ 2º Expirado o prazo definido no § 1º, havendo discordância entre a sociedade seguradora e o segurado quanto ao cumprimento de qualquer cláusula contida na respectiva apólice que impeça o pagamento de indenização, a sociedade seguradora,

a partir de solicitação, deverá formalizar ao segurado sua discordância em pagar a indenização reclamada, fundamentando de forma circunstanciada as razões e motivos de ordem técnica que justificam esta impossibilidade de efetuar o pagamento requerido.

§ 3º O descumprimento do prazo fixado no § 1º deste artigo, ficando comprovada a obrigatoriedade do pagamento de indenização por parte da seguradora a partir de decisão judicial transitada em julgado, sujeita esta à multa pecuniária de 10% (dez por cento), a ser aplicada sobre o valor da indenização corrigida monetariamente, em benefício do segurado.

§ 4º Caso o prêmio tenha sido fracionado e ocorrendo perda total, real ou construtiva, as prestações vinculadas serão exigíveis por ocasião do pagamento de indenização.

§ 5º Os dispositivos citados nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º não se aplicam aos seguros cujas garantias de equilíbrio da apólice estejam a cargo de Fundo Público.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação oficial.

PROJETO ORIGINAL

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/
prop_mostrarintegra?codteor=1324439&filename=Avulso+-
PL+2479/2000](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1324439&filename=Avulso+-PL+2479/2000)

ÀS COMISSÕES DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO
CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE; E DE
ASSUNTOS ECONÔMICOS;

5



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Jorginho Mello

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR (CTFC), sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 116, de 2017, do Deputado Federal Lobbe Neto (Projeto de Lei nº 3.076, de 2004, na Câmara dos Deputados), que altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para determinar que as empresas prestadoras do serviço de conexão com a internet em banda larga sejam obrigadas a fornecer gratuitamente ao assinante o serviço de provimento de acesso à internet.

RELATOR: Senador **JORGINHO MELLO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 116, de 2017 (nº 3.076, de 2004, na origem), do Deputado Federal Lobbe Neto.

Busca a proposição alterar a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (conhecida como Lei Geral de Telecomunicações – LGT), para determinar que as empresas prestadoras do serviço de conexão à internet em banda larga sejam obrigadas a fornecer gratuitamente, a seus assinantes, o serviço de provimento de acesso à internet.



SF/19002.699 18-53

Em seu conteúdo, visa o projeto a permitir que as concessionárias de serviços de telecomunicações possam explorar também o provimento de acesso à internet.

Também busca o Projeto exigir que as empresas que prestarem o serviço de conexão à internet em banda larga deverão oferecer gratuitamente, a seus assinantes, o serviço de provimento de acesso à internet.

O Projeto prevê *vacatio legis* de cento e vinte dias após sua publicação oficial.

Na Câmara dos Deputados, o projeto foi aprovado pela **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**.

Na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal, o Projeto foi rejeitado em parecer de relatoria do Senador Flexa Ribeiro, apreciado em 15 de maio de 2018 pela CCT.

II – ANÁLISE

O projeto cuida de matéria inserida na competência legislativa concorrente da União, conforme art. 24, inciso I, da Constituição, que inclui dispor sobre direito econômico.

Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria e é legítima a iniciativa parlamentar, nos termos do art. 61 da Lei Maior.

Não há norma constitucional que, no aspecto material, esteja em conflito com o teor da proposição em exame. Assim, não se vislumbra óbice algum quanto à constitucionalidade da medida, vez que o refinamento proposto para o serviço de conexão à internet em banda larga não se afigura desproporcional nem limitativo da liberdade de iniciativa econômica.

Quanto à regimentalidade, cabe destacar que, nos termos da alínea *c* do inciso II do art. 102-A do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CTFC opinar sobre matérias pertinentes aos seguintes temas: *c*) prestação eficaz, efetiva e eficiente de serviços públicos.



Sobre a juridicidade, observa o Projeto os aspectos de: a) *inovação*, porque altera a prestação do serviço; b) *efetividade*; c) *espécie normativa adequada*, já que o direito econômico e de telecomunicações demanda lei ordinária; d) *coercitividade*; e e) *generalidade*, vez que as normas do Projeto se aplicam, indistintamente, a todos os agentes econômicos, em regime de monopólio ou não.

Acerca da técnica legislativa, o projeto observa as regras previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001. Não há inclusão de matéria diversa do tema tratado na proposição, e a sua redação apresenta-se adequada.

Quanto ao mérito, o PLC não merece prosperar. Isso porque o PLC nº 116, de 2017, foi elaborado em 2004, ou seja, há quatorze anos. Na Câmara dos Deputados, o projeto foi apreciado unicamente pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que não promoveu qualquer alteração em seu texto. Na realidade, não foi possível sequer localizar pareceres sobre a proposição, estando disponível, no sítio da Câmara dos Deputados na internet, apenas a redação final elaborada pela CCJC.

O PLC nº 116, de 2017, pretende, essencialmente, garantir a prestação gratuita do serviço de acesso à internet pelas empresas concessionárias de serviços de telecomunicações prestadoras do serviço de comunicação em banda larga fixa.

Em sua justificção, o autor da proposição aponta especificamente para as “inúmeras reclamações de usuários dos serviços de conexão à Internet em alta velocidade questionando a real necessidade da cobrança pelo serviço de provimento de acesso à Internet em adição à contratação do serviço de banda larga.”

Nesse sentido, é proposta a alteração do art. 86 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (conhecida como Lei Geral de Telecomunicações – LGT), para acrescentar-lhe dois novos parágrafos:

Art. 86.

§ 1º



§ 2º A condição de exclusividade de que trata o *caput* deste artigo não obstará a empresa de prestar o serviço de valor adicionado de provimento de acesso à internet.

§ 3º A empresa que prestar o serviço de conexão com a internet em banda larga deverá oferecer gratuitamente aos assinantes desse serviço o serviço de provimento de acesso à internet.

Inicialmente, deve-se destacar que, no momento da apresentação do PLC nº 116, de 2017, o texto do citado art. 86 era o seguinte:

Art. 86. A concessão somente poderá ser outorgada a empresa constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no País, criada para explorar exclusivamente os serviços de telecomunicações objeto da concessão.

Parágrafo único. A participação, na licitação para outorga, de quem não atenda ao disposto neste artigo, será condicionada ao compromisso de, antes da celebração do contrato, adaptar-se ou constituir empresa com as características adequadas.

Esse artigo foi alterado pela Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, passando a ter a seguinte redação:

Art. 86. A concessão somente poderá ser outorgada a empresa constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no País, criada para explorar exclusivamente serviços de telecomunicações.

Parágrafo único. Os critérios e condições para a prestação de outros serviços de telecomunicações diretamente pela concessionária obedecerão, entre outros, aos seguintes princípios, de acordo com regulamentação da Anatel:

I - garantia dos interesses dos usuários, nos mecanismos de reajuste e revisão das tarifas, mediante o compartilhamento dos ganhos econômicos advindos da racionalização decorrente da prestação de outros serviços de telecomunicações, ou ainda mediante a transferência integral dos ganhos econômicos que não decorram da eficiência ou iniciativa empresarial, observados os termos dos §§ 2º e 3º do art. 108 desta Lei;

II - atuação do poder público para propiciar a livre, ampla e justa competição, reprimidas as infrações da ordem econômica, nos termos do art. 6º desta Lei;

III - existência de mecanismos que assegurem o adequado controle público no que tange aos bens reversíveis.



A alteração legal ocorrida em 2011 abriu às empresas concessionárias de serviços de telecomunicações a possibilidade de prestação de outros serviços de telecomunicações além do serviço concedido (serviço telefônico fixo comutado [STFC]). Assim, tornou-se possível que essas concessionárias, por exemplo, explorassem o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), a chamada banda larga fixa, que utiliza em grande parte a infraestrutura originalmente instalada para a telefonia fixa.

Apesar dessa mudança, tomando uma leitura literal da lei, as concessionárias não poderiam prestar serviços que não fossem de telecomunicações. Conseqüentemente, não poderiam prestar o Serviço de Conexão à Internet (SCI), caracterizado como Serviço de Valor Adicionado (SVA).

Ocorre que a Resolução nº 614, de 28 de maio de 2013, da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), que regulamenta o SCM, estabeleceu que:

Art. 3º O SCM é um serviço fixo de telecomunicações de interesse coletivo, prestado em âmbito nacional e internacional, no regime privado, que possibilita a oferta de capacidade de transmissão, emissão e recepção de informações multimídia, **permitindo inclusive o provimento de conexão à internet**, utilizando quaisquer meios, a assinantes dentro de uma Área de Prestação de Serviço.

O texto da resolução da Anatel abriu margem para que a conexão à internet fosse agregada como funcionalidade do SCM, deixando, na prática, de ser um serviço distinto. Na realidade, mesmo antes da edição dessa resolução, as prestadoras do SCM, inclusive as concessionárias, já forneciam a conexão à internet como parte do serviço de banda larga, sem, contudo, explicitar seu custo nas faturas dos usuários.

Diante do atual cenário, o § 2º proposto para o art. 86 da LGT no PLC nº 116, de 2017, perdeu em grande medida sua relevância. A rigor, a inclusão desse dispositivo poderia dar mais segurança jurídica às concessionárias prestadoras do SCM, evitando possíveis contestações com relação ao fato estarem prestando serviço que não é propriamente de telecomunicações, em desacordo com texto do art. 86 da LGT. Contudo, considerando que a regulamentação abre margem para a prestação desse serviço como funcionalidade do SCM, e como o senso comum é o de que não



existe distinção entre o SCM e a conexão à internet, a situação encontra-se relativamente estabilizada, tornando inócua, nesse momento, a alteração legislativa. Com relação ao § 3º proposto para o art. 86 da LGT, deve-se destacar que a anteriormente citada Resolução nº 614, de 28 de maio de 2013, da Anatel, determina, em seu art. 64, que:

Art. 64. A Prestadora do SCM que ofereça Planos para conexão à internet por meio de um Provedor de Serviço de Conexão à Internet (PSCI) que integre seu Grupo Econômico deverá garantir em todas as ofertas a gratuidade pela conexão à internet.

Diferentemente do texto proposto pelo PLC nº 116, de 2017, a norma da Anatel somente determina a gratuidade do SCI caso a prestadora do SCM, ou outra empresa de seu grupo econômico, preste esse tipo de serviço. Nos demais casos, os usuários teriam de contratar o SCI separadamente, com outra empresa.

Apesar disso, na maior parte dos casos, especialmente naqueles envolvendo as concessionárias e as grandes prestadoras de serviços de telecomunicações, aplica-se a gratuidade em decorrência da norma da Anatel. Na realidade, hoje são muito poucas as empresas que prestam apenas o serviço de comunicação em banda larga (fixa ou móvel), desvinculado do SCI.

Portanto, considerando-se que o projeto somente teria efeito sobre as concessionárias, estas já sujeitas à gratuidade pelo disposto na Resolução nº 614, de 28 de maio de 2013, da Anatel, o § 3º proposto não provocaria alterações concretas para os usuários.

No mais, vale ressaltar que a norma aprovada pela Anatel se aplica a todas as empresas de telecomunicações que comercializam o SCM, não apenas às concessionárias. A proposição examinada, de outro modo, ao pretender introduzir dispositivos no art. 86 da LGT, que trata exclusivamente das concessões, acabaria por restringir a obrigatoriedade do provimento gratuito de conexão à internet às concessionárias, deixando desobrigadas as autorizadas, que hoje respondem pela maior parte dos contratos de banda larga.

Ainda, deve-se considerar que existe uma forte tendência de redução ou mesmo de eliminação das concessões no setor de telecomunicações. Nesse sentido, a eventual aprovação definitiva do PLC nº 79, de 2016, que foi



encaminhado à sanção presidencial, mas que, por determinação judicial, retornou ao Senado, pode consolidar o fim desse tipo de contrato. Também esse fator concorre para esvaziar ou mesmo anular os eventuais efeitos do PLC nº 116, de 2017, que, como anteriormente destacado, somente se aplicariam às concessões.

Em síntese, a situação que deu ensejo à elaboração do PLC nº 116, de 2017, encontra-se superada. As modificações regulamentares e a própria evolução tecnológica observada desde 2004 tiraram a relevância da proposição que, hoje, quase não produziria efeitos concretos.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **rejeição** do PLC nº 116, de 2017.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 33, DE 2018

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº116, de 2017, que Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para determinar que as empresas prestadoras do serviço de conexão com a internet em banda larga sejam obrigadas a fornecer gratuitamente ao assinante o serviço de provimento de acesso à internet.

PRESIDENTE: Senador Otto Alencar

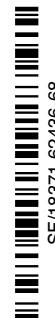
RELATOR: Senador Flexa Ribeiro

15 de Maio de 2018



PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 116, de 2017, do Deputado Federal Lobbe Neto, que *altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para determinar que as empresas prestadoras do serviço de conexão com a internet em banda larga sejam obrigadas a fornecer gratuitamente ao assinante o serviço de provimento de acesso à internet.*



RELATOR: Senador **FLEXA RIBEIRO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 116, de 2017 (nº 3.076, de 2004, na origem), do Deputado Federal Lobbe Neto. A proposição visa a alterar a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (conhecida como Lei Geral de Telecomunicações – LGT), para determinar que as empresas prestadoras do serviço de conexão à internet em banda larga sejam obrigadas a fornecer gratuitamente a seus assinantes o serviço de provimento de acesso à internet.

O art. 1º do projeto indica o objeto da lei pretendida.

Em seu art. 2º, o projeto propõe o acréscimo de dois parágrafos ao art. 86 da LGT, que trata das concessões de serviços de telecomunicações. O primeiro visa a permitir que as concessionárias de serviços de telecomunicações possam explorar também o provimento de acesso à internet, que é um serviço de valor adicionado. O outro determina que as empresas que prestarem o serviço de conexão à internet em banda larga deverão oferecer gratuitamente a seus assinantes o serviço de provimento de acesso à internet.

O art. 3º determina que a lei decorrente do projeto sob exame entrará em vigor cento e vinte dias após sua publicação oficial.

Na Câmara dos Deputados, o projeto foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Após tramitar nesta Comissão, a matéria seguirá à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC).

II – ANÁLISE

Conforme os incisos II e IX do art. 104-C do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCT opinar sobre assuntos atinentes à política nacional de ciência, tecnologia, inovação, comunicação e informática, bem como sobre assuntos correlatos. A iniciativa em comento inscreve-se, portanto, no rol das matérias sujeitas ao exame deste Colegiado.

O PLC nº 116, de 2017, teve sua origem ainda no ano de 2004. O projeto pretende, essencialmente, garantir a prestação gratuita do serviço de acesso à internet pelas empresas prestadoras do serviço de comunicação em banda larga, o que, à época de sua elaboração, não ocorria. Em sua justificção, o autor da proposição aponta especificamente para as:

[...] inúmeras reclamações de usuários dos serviços de conexão à Internet em alta velocidade questionando a real necessidade da cobrança pelo serviço de provimento de acesso à Internet em adição à contratação do serviço de banda larga.

Ocorre que a situação se modificou consideravelmente desde a apresentação do projeto. Hoje essa matéria se encontra regulamentada pela Resolução nº 614, de 28 de maio de 2013, da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), que, em seu art. 64, estabelece explicitamente que:

Art. 64. A Prestadora do [Serviço de Comunicação Multimídia] SCM que oferte Planos para conexão à internet por meio de um Provedor de Serviço de Conexão à Internet (PSCI) que integre seu Grupo Econômico deverá garantir em todas as ofertas a gratuidade pela conexão à internet.



Com isso, atualmente, não mais ocorre o problema que levou à elaboração da proposição sob exame. As empresas prestadoras do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), popularmente conhecido como “banda larga fixa”, já têm fornecido a seus usuários, sem custos adicionais, a conexão à internet.

No mais, vale ressaltar que a norma aprovada pela Anatel se aplica a todas as empresas de telecomunicações que comercializam o SCM, não apenas às concessionárias. A proposição examinada, de outro modo, ao pretender introduzir dispositivos no art. 86 da LGT, que trata exclusivamente das concessões, poderia acabar por restringir a obrigatoriedade do provimento gratuito de conexão à internet às concessionárias, deixando desobrigadas as autorizadas, que, hoje, respondem pela maior parte dos contratos de banda larga. Consequentemente, a aprovação do projeto poderia resultar em prejuízo a grande parcela dos usuários do serviço, contrariando sua intenção original.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **rejeição** do PLC nº 116, de 2017.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





Relatório de Registro de Presença
CCT, 15/05/2018 às 14h30 - 11ª, Extraordinária
 Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática

PMDB	
TITULARES	SUPLENTES
WALDEMIR MOKA PRESENTE	1. AIRTON SANDOVAL
VAGO	2. HÉLIO JOSÉ PRESENTE
VALDIR RAUPP PRESENTE	3. DÁRIO BERGER PRESENTE
JOÃO ALBERTO SOUZA PRESENTE	4. VAGO

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	
TITULARES	SUPLENTES
PAULO ROCHA PRESENTE	1. GLEISI HOFFMANN
REGINA SOUSA PRESENTE	2. LINDBERGH FARIAS
JORGE VIANA	3. ÂNGELA PORTELA PRESENTE
ACIR GURGACZ PRESENTE	4. HUMBERTO COSTA

Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)	
TITULARES	SUPLENTES
FLEXA RIBEIRO PRESENTE	1. DAVI ALCOLUMBRE
RICARDO FERRAÇO	2. VAGO
JOSÉ AGRIPINO	3. VAGO

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)	
TITULARES	SUPLENTES
OMAR AZIZ	1. GLADSON CAMELI PRESENTE
OTTO ALENCAR PRESENTE	2. IVO CASSOL

Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, REDE, PODE)	
TITULARES	SUPLENTES
RANDOLFE RODRIGUES	1. VAGO
VAGO	2. CRISTOVAM BUARQUE

Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)	
TITULARES	SUPLENTES
VAGO	1. PEDRO CHAVES
MAGNO MALTA	2. EDUARDO LOPES

Não Membros Presentes

FÁTIMA BEZERRA
 JOSÉ PIMENTEL
 RONALDO CAIADO
 ROMERO JUCÁ
 ATAÍDES OLIVEIRA
 RODRIGUES PALMA
 JOSÉ MEDEIROS
 PAULO PAIM

DECISÃO DA COMISSÃO**(PLC 116/2017)**

EM REUNIÃO REALIZADA NESTA DATA, SOB A PRESIDÊNCIA DO SENADOR OTTO ALENCAR, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DE AUTORIA DO SENADOR FLEXA RIBEIRO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCT, PELA REJEIÇÃO DO PROJETO.

À COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR.

15 de Maio de 2018

Senador OTTO ALENCAR

Presidente da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação,
Comunicação e Informática



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 116, DE 2017

(nº 3.076/2004, na Câmara dos Deputados)

Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para determinar que as empresas prestadoras do serviço de conexão com a internet em banda larga sejam obrigadas a fornecer gratuitamente ao assinante o serviço de provimento de acesso à internet.

AUTORIA: Câmara dos Deputados

DOCUMENTOS:

- [Texto do projeto de lei da Câmara](#)
- [Legislação citada](#)
- [Projeto original](#)

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=201041&filename=PL-3076-2004



[Página da matéria](#)

Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para determinar que as empresas prestadoras do serviço de conexão com a internet em banda larga sejam obrigadas a fornecer gratuitamente ao assinante o serviço de provimento de acesso à internet.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei determina que as empresas prestadoras do serviço de conexão com a internet em banda larga sejam obrigadas a fornecer gratuitamente ao assinante o serviço de provimento de acesso à internet.

Art. 2º O art. 86 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 2º e 3º, numerando-se o atual parágrafo único para § 1º:

“Art. 86.

§ 1º.....

§ 2º A condição de exclusividade de que trata o *caput* deste artigo não obstará a empresa de prestar o serviço de valor adicionado de provimento de acesso à internet.

§ 3º A empresa que prestar o serviço de conexão com a internet em banda larga deverá oferecer gratuitamente aos assinantes desse serviço o serviço de provimento de acesso à internet.”(NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e vinte dias de sua publicação oficial.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, de outubro de 2017.

RODRIGO MAIA
Presidente

LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 9.472, de 16 de Julho de 1997 - Lei Geral de Telecomunicações - 9472/97

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1997;9472>

- artigo 86

6



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JORGE KAJURU

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR (CTFC), sobre o Projeto de Lei do Senado nº 159, de 2016, do Senador Telmário Mota, que *altera o art. 19 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para incluir, entre as competências da Agência Nacional de Telecomunicações, a publicação mensal de indicadores de qualidade e de reclamações dos serviços de interesse coletivo.*



RELATOR: Senador **JORGE KAJURU**

I – RELATÓRIO

É submetido à apreciação deste colegiado, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 159, de 2016, do Senador Telmário Mota, que *altera o art. 19 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para incluir, entre as competências da Agência Nacional de Telecomunicações, a publicação mensal de indicadores de qualidade e de reclamações dos serviços de interesse coletivo.*

No âmbito da antiga Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), o Senador José Medeiros apresentou relatório com voto pela aprovação do projeto de lei em epígrafe. Desafortunadamente, naquela oportunidade, não houve deliberação sobre a matéria.

Assim sendo, por concordarmos com as ponderações do Senador José Medeiros, constante do processado da proposição, transcrevemos, quase na íntegra, os termos do relatório por ele oferecido.

A proposição é composta de três artigos.

O art. 1º define o escopo do projeto.

O art. 2º acrescenta ao art. 19 da Lei nº 9.472, de 1997, o inciso XXXII, para incluir entre as competências da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) a publicação mensal de indicadores de qualidade e de reclamações dos serviços de interesse coletivo, que deverão ser divulgados, inclusive pela internet, no máximo trinta dias após o período de aferição.

O art. 3º determina que a lei resultante de eventual aprovação do projeto entrará em vigor quarenta e cinco dias após a data de sua publicação.

Na justificação da proposta, seu autor argumenta que uma forma eficiente de estimular a melhora da qualidade no setor de serviços de telecomunicações – que tem sido sistematicamente campeão de reclamações nos órgãos de defesa do consumidor – é divulgar, de forma ampla, índices que venham a permitir aos usuários a comparação objetiva entre as diferentes prestadoras que atuam no segmento.

Desse modo, seria estimulada a adoção de medidas efetivas de incremento na qualidade do atendimento, tendo em vista que as empresas com melhores indicadores tenderão a receber um número maior de novos clientes.

Argumenta, ainda, que a Anatel divulga em seu site o chamado Índice de Desempenho no Atendimento (IDA), mas não tem mantido esses indicadores atualizados, sendo que, com frequência, transcorrem mais de seis meses sem que sejam divulgados novos resultados, o que faz com que os consumidores não tenham condições de selecionar a melhor prestadora no momento da contratação.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

Após a análise desta CTFC, a proposição será submetida à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), cabendo à última decidir terminativamente sobre a matéria.

II – ANÁLISE



SF/19014.70775-01

A proposição trata de matéria inserida na competência legislativa da União, conforme o disposto no art. 22, inciso IV, da Constituição, segundo o qual compete à União legislar privativamente sobre telecomunicações.

Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, e a iniciativa parlamentar é legítima, nos termos dos arts. 48 e 61 da Lei Maior.

Quanto à juridicidade, o projeto se afigura irretocável, porquanto: *i)* o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei ordinária) é o adequado; *ii)* o assunto nele vertido *inova* o ordenamento jurídico; *iii)* possui o atributo da *generalidade*; *iv)* se afigura dotado de potencial *coercitividade*; e *v)* é compatível com os *princípios diretores do sistema de direito pátrio*.

A proposição está redigida em conformidade com a boa técnica legislativa, observando os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Analisados os aspectos relacionados à constitucionalidade e juridicidade, passamos à análise de mérito da proposição.

O referido projeto altera o art. 19 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, conhecida como Lei Geral de Telecomunicações (LGT), para incluir, entre as competências da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), a publicação mensal de indicadores de qualidade e de reclamações dos serviços de interesse coletivo. É definido o prazo de quarenta e cinco dias para a vigência da lei, após sua publicação.

Em vista das competências que a LGT atribuiu à Anatel, é interessante que as proposições legislativas do Congresso Nacional destinadas a regular as telecomunicações abordem preferencialmente regras gerais do setor, deixando aspectos pontuais da regulação a cargo da mencionada agência. Essa posição tem sido manifestada de forma frequente no Senado Federal, particularmente por alguns dos Senadores que hoje compõem a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT).

Nesse sentido, a proposição se mostra adequada, pois não adentra no mérito de definir os indicadores a serem divulgados nem o método de seu cálculo, limitando-se a determinar a publicação de “indicadores de qualidade e de reclamações”. Consequentemente, caberia à Anatel, mediante avaliações de



caráter técnico, definir os indicadores apropriados a essas finalidades e a metodologia a ser empregada para sua obtenção.

A limitação dos indicadores em questão aos serviços de interesse coletivo também nos parece apropriada. De acordo com disposições da LGT, os serviços de telecomunicações são classificados de acordo com o regime jurídico de sua prestação – público ou privado – e com a abrangência do interesse a que atendem – coletivo ou restrito. Realmente, apenas para os serviços de interesse coletivo se justifica a publicação de indicadores, a fim de melhor informar a população acerca do desempenho das diferentes prestadoras. Isso permite que as decisões dos usuários acerca da contratação e da substituição de prestadoras sejam melhor subsidiadas. Com relação ao fato de o serviço ser prestado em regime público ou privado, em princípio, entendemos ser distinção irrelevante para a finalidade pretendida pelo projeto. Portanto, a delimitação do alcance da obrigação, em nossa visão, foi bem ajustada.

Como apontado na justificção do projeto, a Anatel já acompanha uma série de indicadores de qualidade dos serviços de telecomunicações. Atualmente essas informações são publicadas de forma ampla, inclusive na internet. Contudo, de fato, tem se observado uma desatualização nesse processo, o que limita o resultado que se espera da divulgação dos indicadores.

O prazo de atualização definido no projeto, em nossa análise, é razoável. O texto indica que os resultados devem ser publicados “no máximo trinta dias após o período de aferição”. Assim, por exemplo, os índices relativos ao mês de junho deverão ser divulgados até o início do mês de agosto: trinta dias após o final do mês de junho.

Há, portanto, em tese, prazo suficiente para a Anatel processar os resultados coletados e elaborar os relatórios a serem disponibilizados à população.

Com relação ao prazo de vigência da lei, definido em quarenta e cinco dias, deve-se considerar que os indicadores em tela já foram definidos e já são publicados periodicamente pela Anatel.

Portanto, a obrigação efetivamente gerada pelo projeto é a de se manterem atualizadas essas publicações. Considerando essa situação, o prazo definido é, em princípio, suficiente para o cumprimento da norma.



A proposição contribui, portanto, para o aperfeiçoamento das normas de proteção do consumidor dos serviços de telecomunicações.

III – VOTO

Em vista do exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade e juridicidade do Projeto de Lei do Senado nº 159, de 2016, e, no mérito, por sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





SENADO FEDERAL
PROJETO DE LEI DO SENADO
Nº 159, DE 2016

Altera o art. 19 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para incluir, entre as competências da Agência Nacional de Telecomunicações, a publicação mensal de indicadores de qualidade e de reclamações dos serviços de interesse coletivo.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera o art. 19 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para incluir, entre as competências da Agência Nacional de Telecomunicações, a publicação mensal de indicadores de qualidade e de reclamações dos serviços de interesse coletivo.

Art. 2º O art. 19 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, passa a vigor acrescido do seguinte inciso XXXII:

“Art. 19.

.....
XXXII - publicar mensalmente indicadores de qualidade e de reclamações dos serviços de interesse coletivo, que deverão ser divulgados, inclusive pela internet, no máximo trinta dias após o período de aferição.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor quarenta e cinco dias após a data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Os graves problemas enfrentados pelos usuários dos serviços de telecomunicação são de conhecimento geral, tendo sido objeto de diversas audiências públicas no Senado Federal ao longo desta Legislatura e da anterior. O setor de telecomunicações, há vários anos, tem sido sistematicamente campeão de reclamações nos órgãos de defesa do consumidor.

Uma forma eficiente de estimular a melhora na qualidade desses serviços é divulgar, de forma ampla, índices que permitam aos usuários comparar objetivamente as diferentes prestadoras que atuam no segmento. Dessa maneira, as empresas com melhores indicadores tenderão a receber um número maior de novos clientes, estimulando a adoção de medidas efetivas de incremento na qualidade do atendimento.

A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) tem iniciado um trabalho positivo nesse sentido, divulgando em seu site o chamado Índice de Desempenho no Atendimento (IDA). Entretanto, a citada agência não tem mantido esses indicadores atualizados. Com frequência, transcorrem mais de seis meses sem que sejam divulgados novos resultados.

Esse longo retardo na publicação dos índices impede que se alcance o benefício desejado: o efetivo aumento da qualidade dos serviços ofertados. Isso porque, não dispondo de informações confiáveis e atualizadas, os consumidores não têm condições de selecionar a melhor prestadora no momento da contratação.

Por essa razão, apresentamos a presente proposição, a fim de estabelecer que a Anatel mantenha à disposição da população, inclusive na internet, indicadores atualizados de qualidade e de reclamações dos serviços de telecomunicação de interesse coletivo.

Para tanto, pedimos apoio dos nobres senadores e senadoras para, certamente, beneficiarmos todos os usuários de serviços de telecomunicações.

Sala das Sessões,

Senador **TELMÁRIO MOTA**

LEGISLAÇÃO CITADA

[Lei nº 9.472, de 16 de Julho de 1997 - LEI GERAL DAS TELECOMUNICAÇÕES - LGT - 9472/97](#)

[artigo 19](#)

3

*(Às Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; e de
Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, cabendo à última decisão
terminativa)*

7

Minuta

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 354, de 2018, de autoria da Comissão Parlamentar de Inquérito dos Cartões de Crédito, que *altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para proibir publicidade de crédito mediante o uso das expressões “parcelamento sem juros”, “gratuito”, “sem acréscimo”, “com taxa zero” e outras de teor semelhante.*



SF/19529.86377-74

RELATOR: Senador **OMAR AZIZ****I – RELATÓRIO**

É submetido à deliberação desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 354, de 2018, de autoria da Comissão Parlamentar de Inquérito dos Cartões de Crédito, que *altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para proibir publicidade de crédito mediante o uso das expressões “parcelamento sem juros”, “gratuito”, “sem acréscimo”, “com taxa zero” e outras de teor semelhante.*

O art. 1º acrescenta arts. 37-A e 37-B à Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor (CDC). O *caput* do art. 37-A prevê que configura publicidade enganosa, nos termos do art. 37, § 1º, do Código, qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, que faça referência à expressão “parcelado sem juros”, “gratuito”, “sem acréscimo”, “com taxa zero” ou qualquer outra de teor semelhante. O parágrafo único exclui da aplicação do disposto no *caput* o fornecimento de produtos ou serviços para pagamento do preço no cartão de crédito em parcela única. O art. 37-B determina que toda publicidade conterá, nos meios de comunicação e em função de suas características, inclusive na internet, advertência, sempre que possível falada e escrita, sobre os riscos para as

finanças pessoais decorrentes do endividamento por meio de cartão de crédito ou cheque especial, na forma do regulamento.

O art. 2º prevê que a lei que resultar da aprovação do projeto entrará em vigor cento e oitenta dias após a data da sua publicação.

Na justificação, afirma-se que a expressão parcelamento sem juros pode “iludir o consumidor mais desavisado, de maneira que ele passe a acreditar que não haverá cobrança de juros, quando, na verdade, eles já estão embutidos nos preços praticados pelo fornecedor”.

O projeto de lei foi distribuído à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC).

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

A proposição trata de matéria inserida na competência legislativa da União, conforme o disposto no art. 24, incisos V e VIII, da Constituição, segundo os quais compete à União legislar concorrentemente com os Estados e o Distrito Federal sobre produção e consumo e sobre responsabilidade por dano ao consumidor. Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria e é legítima a iniciativa parlamentar.

Não há vícios de juridicidade, haja vista que: (i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos é o adequado; (ii) há inovação no ordenamento jurídico; (iii) a proposição possui o atributo da generalidade; (iv) existe potencial de coercitividade; e (v) há compatibilidade com os princípios diretores do sistema de direito brasileiro.

De acordo com o art. 102-A, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta CTFC opinar sobre assuntos pertinentes à defesa do consumidor.

Quanto à técnica legislativa, o projeto de lei observa as regras da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 2008.



Quanto ao mérito, somos favoráveis à aprovação do projeto de lei. Estamos de pleno acordo quanto ao fato de haver, atualmente, uma propaganda enganosa no uso da expressão “sem juros” (e similares) como estratégia de marketing no mercado. Por óbvio, os valores referentes ao financiamento da compra estão embutidos no preço final, igualando-se o preço “à vista” ao “a prazo”.

Não obstante estratégias como essa possam contribuir para estimular a economia, especialmente em momentos de grave crise financeira como o atual, elas não podem, por meio de artifícios que escondam do consumidor a realidade dos preços a serem pagos, incentivar o endividamento da população brasileira.

Segundo dados da Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic), divulgada em abril de 2019, pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), mais da metade das famílias brasileiras (62,7%) apresentam dívidas e 23,9% estão inadimplentes. Ainda mais preocupante é o fato de 9,5% das famílias declararem não ter condições de pagar suas contas ou dívidas em atraso e que, portanto, permanecerão inadimplentes.

A pesquisa aponta ainda que o cartão de crédito, que em geral tem os maiores juros do mercado, é o maior vilão das contas: entre as famílias endividadadas, 77,6% disseram ter contas a pagar nessa modalidade. Em seguida, vêm os carnês (13,9%) e, em terceiro lugar, o financiamento de carro (10%).

Diante de tal situação, o Projeto é meritório, já que busca proteger o consumidor de cometer erros no processo de escolhas em seus gastos, evitando o aumento da inadimplência e do endividamento da população.

Acreditamos que os possíveis prejuízos gerados ao cidadão brasileiro merecem maior atenção do que os eventuais danos ao comércio que a limitação desse tipo de publicidade possa gerar. Estes serão facilmente superados pela criatividade e competência das empresas de publicidade e marketing. Aqueles, necessitam, nesse momento, da proteção da Lei.

No mesmo sentido, também merece louvor a inclusão do artigo 37-B ao Código de Defesa do Consumidor (CDC), determinando que toda publicidade conterà advertência sobre os riscos para as finanças pessoais decorrentes do endividamento por meio de cartão de crédito ou cheque especial.



Por fim, a cláusula de vigência do Projeto oferece o prazo de 180 dias, após a data da publicação da Lei, para adaptação das empresas à nova norma, o que consideramos ser tempo suficiente.

III – VOTO

Assim, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 354, de 2018.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 354, DE 2018

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para proibir publicidade de crédito mediante o uso das expressões “parcelamento sem juros”, “gratuito”, “sem acréscimo”, “com taxa zero” e outras de teor semelhante.

AUTORIA: Comissão Parlamentar de Inquérito dos Cartões de Crédito





PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para proibir publicidade de crédito mediante o uso das expressões “parcelamento sem juros”, “gratuito”, “sem acréscimo”, “com taxa zero” e outras de teor semelhante.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 37-A, 37-B:

“**Art. 37-A.** Configura publicidade enganosa, nos termos do art. 37, § 1º, deste Código, qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, que faça referência à expressão “parcelado sem juros”, “gratuito”, “sem acréscimo”, “com taxa zero” ou qualquer outra de teor semelhante.

Parágrafo único. O disposto no *caput* deste artigo não se aplica ao fornecimento de produtos ou serviços para pagamento do preço no cartão de crédito em parcela única.

Art. 37-B. Toda publicidade conterà, nos meios de comunicação e em função de suas características, inclusive na internet, advertência, sempre que possível falada e escrita, sobre os

riscos para as finanças pessoais decorrentes do endividamento por meio de cartão de ou cheque especial, na forma do regulamento.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias da data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A publicidade de crédito mediante o uso das expressões “parcelado sem juros”, “gratuito”, “sem acréscimo”, “com taxa zero” e outras de teor semelhante tem potencial para induzir o consumidor em erro. Trata-se de expressões que podem iludir o consumidor mais desavisado, de maneira que ele passe a acreditar que não haverá cobrança de juros, quando, na verdade, eles já estão embutidos nos preços praticados pelo fornecedor. Em geral, pessoas idosas e as de menor poder aquisitivo são os alvos mais fáceis para serem capturados por esse ardil.

Para tanto, acrescentamos o art. 37-A à Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor (CDC) com o intuito de determinar que seja configurada como publicidade enganosa, nos termos do art. 37, § 1º, da norma consumerista, aquela que faça referência às mencionadas expressões ou a outras de teor semelhante. No entanto, entendemos adequado excluir dessa regra o fornecimento de produtos ou serviços para pagamento do preço no cartão de crédito em parcela única.

Assim, com esta iniciativa, ao coibirmos a publicidade de crédito que não omita os encargos dessa modalidade de contratação, nosso propósito é conferir maior transparência às relações de consumo nesse segmento.

Ademais, consideramos oportuno que toda publicidade contenha advertência sobre os riscos para as finanças pessoais do consumidor quando da utilização da modalidade de crédito rotativo ou do limite do cheque especial.

Torna-se imperioso, para nós, orientar o consumidor brasileiro sobre educação financeira, sob pena de haver um maior descontrole do superendividamento da população.

Caberá ao órgão competente a regulamentação da matéria.



SF/1 8757.55944-09

A vigência estipulada em cento e oitenta dias, contados a partir da publicação da lei, confere prazo suficiente para que o segmento de publicidade possa se ajustar às novas disposições.

Por essas razões, conclamamos os nobres Pares a acolherem este projeto de lei que, indubitavelmente, concorrerá para o aperfeiçoamento do Código de Defesa do Consumidor.

Sala das Sessões,

Senador FERNANDO BEZERRA COELHO

X *Fernando Bezerra Coelho*



LEGISLAÇÃO CITADA

_ Lei nº 8.078, de 11 de Setembro de 1990

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 1, DE 2018

Da CPI DOS CARTÕES DE CRÉDITO - 2018, sobre o Requerimento nº 107, de 2018, do Senador Ataídes Oliveira, que Requer, nos termos do art. 58, § 3º da Constituição Federal, combinado com os arts. 145 a 153, do RISF, seja criada Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), composta de 7 (sete) membros titulares e de igual número de suplentes, obedecido o princípio da proporcionalidade partidária, destinada a, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, com limite de despesa fixado em R\$ 100.000,00 (cem mil reais), investigar os juros extorsivos cobrados pelas empresas operadoras de cartão de crédito.

PRESIDENTE: Senador Ataídes Oliveira

RELATOR: Senador Fernando Bezerra Coelho

11 de Julho de 2018





REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
SENADO FEDERAL
COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DOS
CARTÕES DE CRÉDITO

**RELATÓRIO FINAL DA
CPI DOS CARTÕES DE CRÉDITO**

(Criada por meio do Requerimento nº 107/2018-SF)

Presidente: Senador Ataídes Oliveira (PSDB-TO)

Relator: Senador Fernando Bezerra Coelho (PMDB-PE)



BRASÍLIA, JULHO DE 2018.

Ataídes Oliveira
Fernando Bezerra Coelho

Introdução

A presente Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) foi criada pelo Requerimento nº 107, de 14 de março de 2018-SF, do Senador Ataídes Oliveira e outros Senadores. O objeto inicial foi investigar os juros extorsivos cobrados pelas operadoras de cartão de crédito.

Composta por sete senadores titulares e sete suplentes, a CPI foi instalada em 17 de abril de 2018. O Presidente eleito foi o Senador Ataídes Oliveira; o Vice-Presidente, o Senador Dário Berger; e este Relator, Senador Fernando Bezerra Coelho.

A segunda reunião da Comissão ocorreu em 25 de abril de 2018 e aprovou o Plano de Trabalho e 11 requerimentos de audiências públicas. O Plano de Trabalho previu quatro painéis temáticos.

O primeiro painel se deu com a oitiva das principais entidades representantes dos usuários finais, consumidores do serviço de cartão de crédito e lojistas, em duas audiências públicas.

No segundo painel, foram ouvidas as principais empresas credenciadoras de cartão de crédito, incluindo a Associação Brasileira das Empresas de Cartão de Crédito (Abecs).

O terceiro painel contou com os representantes dos emissores de cartão de crédito, as principais instituições financeiras representativas do setor, bem como a principal entidade representativa do setor bancário brasileiro, a Federação Brasileira de Bancos (Febraban).

No quarto e último painel foram ouvidos os reguladores e o governo, representantes do Banco Central do Brasil (Bacen), do Conselho



Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e do Ministério da Fazenda (MF).

Todos os painéis contaram com a participação de acadêmicos. Dessa forma, a CPI buscou realizar um profundo trabalho investigatório.

Além desta Introdução, o presente relatório está dividido em mais cinco capítulos, além do anexo com projetos legislativos.

O Capítulo I trata do crédito em geral, do *spread* bancário, do histórico e dos conceitos gerais do cheque especial e do cartão de crédito.

No Capítulo II, buscamos entender a experiência internacional acerca dos diversos pontos levantados nesta CPI. Evidentemente, a comparação internacional meramente numérica sempre pode levar a equívocos, quando feita isoladamente, sem analisar o ambiente macroeconômico e regulatório do país comparado.

O Capítulo III relata, tanto resumido quanto possível, as oitivas realizadas pela CPI e as sugestões apresentadas.

O Capítulo IV esboça as sugestões e os encaminhamentos. Após intensos trabalhos e estudos, é natural que existam algumas conclusões por parte desta Relatoria, devendo constar expressamente do relatório a ser apreciado e votado. Além disso, é necessário propor as medidas legislativas para sanar os problemas que possam ser resolvidos mediante aperfeiçoamento da legislação.

Por último, o Capítulo V traz as conclusões e considerações finais.

Este relator está convencido de que esta CPI carrega consigo um grande desafio para a economia brasileira, que consiste em diminuir os juros



bancários no Brasil, aprimorar a concorrência bancária, particularmente quanto à sua verticalização, e tornar o sistema de pagamentos por cartão ainda mais transparente e competitivo.

Diagnosticar o problema e apontar soluções é tarefa por demais desafiadora para ser cumprida por poucas pessoas em breve espaço de tempo. Agradecemos aos servidores, convidados e demais colaboradores que não mediram esforços para a realização de trabalhos indispensáveis à CPI.

Ao mesmo tempo em que reconhecemos as limitações de seu alcance, é com orgulho que submetemos este Relatório sobre um tema tão complexo para análise e debate no Parlamento e na sociedade brasileira.



Capítulo I

Cartão de crédito e cheque especial: evolução histórica e movimentos recentes

I – Introdução e motivação da CPI

Frases como “somos os campeões de taxa de juros” tornaram-se lugar comum no Brasil. Contudo, por mais corretas que sejam, elas abarcam uma heterogeneidade de situações que requerem estudo mais detalhado.

Afinal, o que é taxa de juros? A definição mais corriqueira seria o preço do dinheiro, quanto o tomador paga para dispor de recursos hoje, em vez de dispor em alguma data no futuro. Mas esse valor varia enormemente: depende de quem é o tomador, das garantias oferecidas, do prazo de pagamento, da finalidade do empréstimo, entre outros fatores. Assim, tomadores com melhor capacidade de pagamento, como o governo, empresas grandes e sólidas ou indivíduos com bom histórico de adimplência tendem a conseguir se financiar com taxas de juros mais favoráveis. Similarmente, empréstimos com garantias reais costumam ser mais baratos. No Brasil, há ainda a peculiaridade de que parte significativa do crédito só pode ser empregada em operações com determinada finalidade. É o chamado crédito com recursos direcionados, sendo os exemplos mais comuns, o crédito rural, o financiamento imobiliário e os empréstimos do BNDES.

A Tabela I.1 a seguir mostra as taxas de juros associadas a diferentes modalidades de empréstimo, referentes a março de 2018. Como



se vê, há enorme disparidade entre as taxas, com variação entre 5,9% (financiamento agroindustrial com recursos do BNDES para pessoas físicas) a 398% (rotativo não regular do cartão de crédito para pessoas físicas). As regras gerais que se observam são:

i) Os *spreads* no segmento livre são elevados. Se aproximarmos o custo de captação dos bancos pela taxa CDI, que, em março, foi de 6,57%, o *spread* médio para pessoas jurídicas é de 14,7 pontos percentuais (pp), e para pessoas físicas, de 40,1 p.p.

ii) Na média, o crédito para pessoa jurídica é mais barato do que para pessoa física (21,3% ante 46,7%);

iii) As operações com garantia tendem a ser as mais baratas, por exemplo, crédito consignado para pessoas físicas, desconto de duplicatas, antecipação de recebíveis, ou aquisição de veículos possuem taxas mais baixas.



SF/18757.55944-09

Tabela I.1: Custo do crédito por modalidades selecionadas, março de 2018, em % ao ano.

Modalidade		Índice de Custo do Crédito (% ao ano)
Recursos Livres	Desconto de duplicatas e recebíveis	20,2
	Desconto de cheques	39,6
	Antecipação de faturas do Carão	23,2
	Capital de giro	21,1
	Cheque especial	332,1
	Pessoas jurídicas	
	Aquisição de veículos	18,5
	Cartão de Crédito	
	Rotativo	312,6
	Parcelado	66,0
	À vista	-
	Total	39,3
	Total Pessoa Jurídica	21,3
	Cheque especial	324,7
	Crédito Pessoal	
Não consignado	122,8	
Consignado	27,5	
Total	46,8	
Pessoas Físicas		
Aquisição de veículos	24,0	
Cartão de Crédito		
Rotativo regular	243,5	
Rotativo não regular	397,6	
Parcelado	151,2	
À vista	-	
Total	41,5	
Total Pessoa Física	46,7	
Recursos Direcionados	Crédito Rural	7,6
	Financiamento imobiliário	9,2
	Crédito com recursos do BNDES	
	Financiamento Investimento	8,0
	Financiamento agroindustrial	5,9
	Microcrédito	28,5
Total	8,7	

Fonte: Banco Central do Brasil

Obs: A taxa de juros total do cartão de crédito é mais baixa porque o Banco Central entende que, nas compras à vista, existe um financiamento com juro zero, correspondente ao período entre a compra da mercadoria e o pagamento da fatura. Concordamos com a interpretação do Banco Central de que há um financiamento, porém, conforme explicaremos adiante, não é um financiamento com recursos do sistema financeiro e, portanto, não deveria integrar a tabela.



O cartão de crédito e o cheque especial são modalidades de crédito rotativo, ou seja, que apresentam as seguintes características comuns:

- i) curto prazo de suas operações, em geral, apenas poucos dias, tendo média de utilização menor que um mês; e
- ii) pronta disponibilidade dos recursos, que já são definidos e aprovados em montantes especificados.

A facilidade de utilização é o principal atrativo dessas modalidades. Entretanto, essa facilidade de acesso aos recursos, sobretudo por não ser necessária a apresentação de garantias reais, confere risco elevado às operações de crédito rotativo, seja no cartão de crédito, seja no cheque especial. Observa-se, de fato, que são modalidades com altas taxas de inadimplência e, conseqüentemente, apresentam elevadas taxas de juros – para o que também contribui a ausência de garantias reais e a pronta disponibilidade dos recursos pré-aprovados.

O cartão de crédito abrange vários tipos de operações, relacionadas entre si, que incluem distintas funções de meio de pagamento, de crédito (com e “sem” incidência de juros) e prestação de serviços. As principais modalidades de crédito que compõem o produto “cartão de crédito” são:

- i) Pagamento em parcela única (à vista) – que representa a concessão de um crédito de curto prazo – “sem juros” – entre a compra e o pagamento da fatura, que na média ocorre em 25 dias. Como já dito anteriormente, ainda que a instituição financeira tenha o risco de crédito, esse crédito não deve ser considerado como concedido pela instituição emissora do cartão, mas pelo lojista, visto que, se há um prazo para o pagamento da



fatura, também há um prazo, ainda maior, de 30 dias, como veremos adiante, para o repasse dos recursos ao lojista;

ii) Pagamento parcelado pelo lojista (“sem juros”) – não há incidência de juros de forma explícita e transparente para o cliente e sem remuneração na forma de taxa de juros para o banco emissor do cartão de crédito. Embora não haja transparência na formação de preços, o risco de inadimplência do comprador é arcado pelo banco emissor do cartão de crédito. Caso haja inadimplência, o comprador entra na linha de crédito rotativo do banco emissor. O custo financeiro da operação parcelada (o custo do dinheiro no tempo) é do lojista, que pode financiar essas operações por meio de recursos próprios ou antecipar os recebíveis junto ao credenciador ou ao seu banco de domicílio, mediante o pagamento de uma taxa de desconto. Intuitivamente, essa modalidade tem se mostrado importante instrumento para aquisição de bens de maior valor, como eletrônicos, móveis, materiais de construção e passagens aéreas;

iii) Pagamento parcelado (pela instituição financeira emissora) com incidência de juros. Essa opção permite ao consumidor dividir o pagamento das compras ou da fatura em número de parcelas maior do que nos parcelamentos sem juros, e tende a ser utilizada na aquisição de bens de maior valor. As taxas de juros são mais baixas que as do crédito rotativo; e

iv) Crédito rotativo, quando não ocorre o pagamento integral da fatura até o vencimento. Corresponde à diferença entre o valor total da fatura e o valor efetivamente pago até o seu vencimento e que é objeto de financiamento, sujeito à incidência de juros.

1. Cartão rotativo regular. Corresponde às operações nas quais os clientes efetuaram, pelo menos, o pagamento mínimo do saldo remanescente das faturas; e

2. Cartão rotativo não regular: operações nas quais não houve pagamento ou houve pagamento inferior ao mínimo requerido.



O saldo total das operações com cheque especial correspondeu a cerca de 1,5% do saldo total de crédito às pessoas físicas e a 0,8% do saldo total de crédito do SFN, em abril deste ano, computadas operações a pessoas físicas e a pessoas jurídicas. Para o cartão de crédito rotativo, esses percentuais corresponderam a 2,1% e 1,1%, respectivamente, na mesma data de referência.

Observa-se também que as operações rotativas vêm perdendo importância nas contratações de empréstimos das pessoas físicas. Em março de 2007, a participação do cheque especial somada à do cartão rotativo no estoque de crédito desses tomadores era de 8,2%, recuando para 3,6% em abril de 2018.

Por outro lado, modalidades de prazo mais longo e menor custo aumentaram sua participação, com destaque para o crédito consignado¹, cuja participação aumentou de 15,4% para 19%, no mesmo período.

A Tabela I.2 a seguir apresenta o prazo médio, inadimplência e taxa média de juros do rotativo e de outras cinco modalidades de crédito. A inadimplência do cartão de crédito é a maior, sendo muito superior à das demais modalidades. Em segunda posição, a modalidade de Cheque Especial possui taxa de inadimplência inferior à metade daquela do cartão de crédito. O Crédito Pessoal sem Consignação também possui taxas de inadimplência elevadas, enquanto que as modalidades com garantias – Crédito Consignado, e Aquisição de Veículos – possuem baixa inadimplência.

Tabela I.2: Prazo médio das concessões, inadimplência e taxas de juros

¹ Crédito pessoal com desconto em folha de pagamento.



Modalidades	2015			2016			2017		
	Prazo médio (meses)	Inadimplência %	Taxa % a.a.	Prazo médio (meses)	Inadimplência %	Taxa % a.a.	Prazo médio (meses)	Inadimplência %	Taxa % a.a.
Cartão de crédito - Rotativo	menor que 1	40,4	430,8	menor que 1	37,2	497,7	menor que 1	37,6	334,8
Cheque especial	menor que 1	18,1	287,0	menor que 1	17,4	328,6	menor que 1	16,2	323,0
Crédito pessoal não-consignado	31,3	9,4	117,7	36,6	8,8	139,8	36,1	7,5	113,3
Consignado para aposentados e pensionistas do INSS	64,8	1,8	30,9	65,2	1,9	30,3	67,1	2,1	26,8
Consignado para trabalhadores do setor público	75,2	2,1	26,5	75,2	2,3	27,5	79,5	2,4	24,1
Crédito para aquisição de veículos	41,7	4,2	26,0	42,4	4,6	25,7	42,5	3,8	22,2

Fonte: Banco Central do Brasil

Além dessas observações gerais, destacamos duas anomalias. A primeira é que as taxas de juros do cartão de crédito e do cheque especial são absolutamente fora do padrão, conforme observamos mais detalhadamente na Tabela I.1. Para pessoas físicas, a taxa de juros anualizada do cartão de crédito era de 243,5% a.a. para o rotativo regular e de 397,6% a.a. para o rotativo não regular. Para pessoas jurídicas a taxa do cartão de crédito rotativo era de 312,6%. No caso do cheque especial, as taxas eram de 324,7% para pessoas físicas, e 332,1% para pessoas jurídicas. A taxa mais cara, após as do cartão de crédito e cheque especial, era para o crédito pessoal sem garantias, de 122,8%, substancialmente mais baixa.

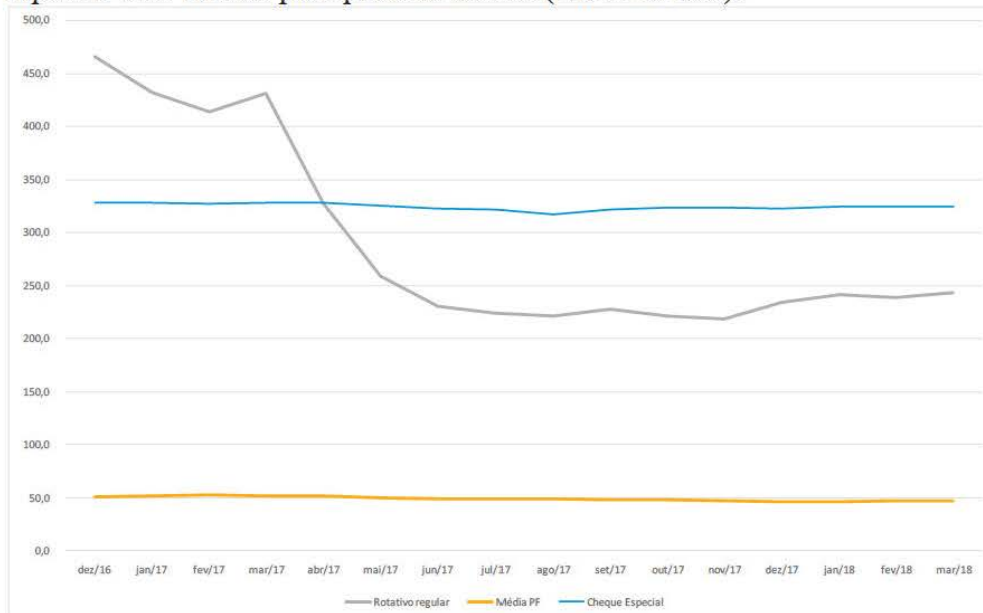
A segunda anomalia é a taxa para antecipação de faturas de cartão. Essa operação possui risco próximo de zero porque o pagamento é garantido pelo banco que emitiu o cartão. Assim, a taxa de antecipação de faturas de cartão deveria ser inferior à taxa de desconto de duplicata ou de antecipação de recebíveis em geral, uma vez que essas últimas operações oferecem maior risco para o banco. Entretanto, na média, a antecipação de recebíveis e desconto de duplicata apresentou taxas em torno de três pontos percentuais abaixo da antecipação de faturas de cartão.

Os valores constantes na Tabela I.1, conforme já explicamos, referem-se a março de 2018. Mas esse mês de março é bem representativo dos demais: se olharmos as séries históricas, verificaremos que, via de regra,



as diversas taxas movem-se conjuntamente. Chama a atenção, contudo, o comportamento da taxa de juros do rotativo do cartão de crédito que, apesar de se manter em patamar elevado, cai drasticamente no período. O Gráfico I.1 mostra essa evolução, comparando com a do cheque especial (que também é uma taxa muito elevada) e com a taxa média cobrada das pessoas físicas.

Gráfico I.1: Evolução recente da taxa de juros do rotativo regular, do cheque especial e do crédito para pessoas físicas (em % ao ano).



Fonte: Banco Central do Brasil

A forte queda na taxa de juros do rotativo regular (que, ainda assim, mantém-se elevada) pode ser atribuída ao impacto da Resolução CMN nº 4.549, de 2017. Essa Resolução, que entrou em vigor em 1º de abril do mesmo ano, estabeleceu que o saldo devedor da fatura de cartão de crédito somente poderia ser objeto de financiamento na modalidade de crédito rotativo até o vencimento da fatura subsequente. Após essa fatura, o saldo remanescente teria de ser transformado em crédito parcelado ou outra forma de crédito mais vantajosa para o consumidor.



O importante aqui não é pormenorizar os canais de transmissão que levaram da publicação da Resolução à queda de cerca de 200 pontos percentuais na taxa de juros. O importante é constatar que se trata de um mercado com uma série de peculiaridades e distorções, e que medidas relativamente simples podem ter impacto significativo sobre os preços envolvidos. É difícil imaginar como regulamentações relativamente simples conseguiriam impactar de forma tão significativa os preços em mercados com estruturas mais competitivas.

As anomalias mencionadas anteriormente tornam-se ainda mais preocupantes porque tanto o cartão de crédito quanto o cheque especial são meios de pagamento/instrumentos de crédito úteis e bastante utilizados pela população.

O cheque especial é um contrato entre banco e correntista que lhe permite sacar a descoberto até determinado valor. É um instrumento de crédito muito útil porque oferece ao usuário a possibilidade de contar com uma linha de crédito pré-aprovada, que pode ser utilizada em situações emergenciais, pelo prazo que lhe convier e sem vinculação com o uso dos recursos, ou seja, o devedor poderá adquirir bens, serviços ou transferi-los para terceiros. Uma vantagem acessória do cheque especial é dar maior credibilidade ao cheque emitido. Afinal, se o banco já concedeu uma linha de crédito especial ao cliente, aos olhos do lojista, o cheque de uma conta especial deve ter menor probabilidade de ser devolvido por insuficiência de fundos do que outros cheques. Essa conveniência, contudo, vem se tomando cada vez menor em função da diminuição do uso do cheque como instrumento de pagamentos, conforme discutiremos adiante.

Apesar de haver indivíduos que se endividam no cheque especial por prazos longos, provavelmente mesmo em função das elevadas



taxas de juros cobradas, o usuário típico dessa modalidade de crédito mantém a dívida por curto espaço de tempo, usualmente menos de um mês.

Por esse motivo, e também devido ao crescimento do uso de cartões de crédito como meios de pagamento, o cheque especial é pouco utilizado e vem perdendo importância no mercado de crédito. Em março de 2007, quase 7% do saldo de dívidas das pessoas físicas no segmento livre consistia de operações com cheque especial. Em abril de 2018, esse percentual caiu para menos de 3%.

O cartão de crédito apresenta importantes similaridades com o cheque especial, por também ser uma linha de crédito pré-aprovada, sem oferecimento de garantias e estar intimamente ligada ao financiamento do consumo. Mas o mercado de cartão de crédito se estrutura de forma completamente diferente. Para alguém conseguir fazer compras utilizando o cartão, é necessário que o estabelecimento comercial esteja credenciado a recebê-lo. Assim, o mercado de cartão de crédito é estruturalmente mais complexo, pois envolve não somente o banco e o usuário (como no caso do cheque especial), mas também o lojista e outros participantes, como discutiremos à frente.

As conveniências do cartão de crédito são várias. Para o usuário, é um instrumento simples de ser utilizado, inclusive pela internet; de controle mais fácil, com possibilidade de centralizar todas as compras em uma única data de pagamento; traz maior segurança, pois torna desnecessário o uso de dinheiro vivo; não há cobrança de juros entre o momento da compra e o pagamento da fatura pela instituição financeira, período esse que pode chegar a 40 dias; além de eventuais benefícios como milhas, descontos em restaurantes, etc.



Para o lojista, aceitar cartão de crédito amplia significativamente a base de consumidores, pois há tanto aqueles que necessitam do crédito oferecido pelo instrumento, quanto aqueles que, por comodidade, preferem comprar pela internet. Além disso, o risco é menor em dois níveis. O primeiro é por dispensar o uso de dinheiro vivo, reduzindo o risco de perdas com assaltos. O segundo é o menor risco de inadimplência: uma vez efetuada a venda, é o emissor e o adquirente que se tornam responsáveis pelo pagamento ao lojista, independentemente de o usuário do cartão pagar ou não a fatura. Contrasta-se, assim, com o recebimento com cheque, onde o risco de ter o cheque recusado por insuficiência de fundos é do lojista.

Por fim, para a sociedade, o pagamento com cartão de crédito ou débito também traz benefícios. Em primeiro lugar, as transações eletrônicas são mais baratas do que transações com cheque ou dinheiro vivo (que envolve o custo de emissão de papel-moeda e administração do caixa para ter troco). Em segundo lugar, ao reduzir a necessidade de papel-moeda em circulação, aumenta a segurança da população.

Em resumo, vimos que há uma miríade de taxas de juros no Brasil, refletindo diferentes modalidades de tomador, garantias, prazos, etc. Apesar de haver um problema geral, caracterizado por elevadas taxas de juros, as modalidades rotativo do cartão de crédito e cheque especial se destacam sobre as demais, com valores que chegam a 15 vezes o custo médio do dinheiro. Além disso, há fortes indícios de que a regulamentação no mercado, sobretudo de cartões de crédito, é capaz de trazer impactos significativos sobre a taxa de juros.



Sendo assim, e considerando a importância do cheque especial e do cartão de crédito para a sociedade, entendemos haver razões bastante fundamentadas para nos aprofundarmos no estudo desses mercados.

Além desta Introdução, este Capítulo contém mais quatro seções. A Seção II discute importantes alterações no marco regulatório visando ampliar a competição no mercado de crédito em geral. A Seção III explica com maior detalhe o funcionamento da indústria de cartões de crédito, pois, conforme mencionamos, trata-se de uma estrutura mais complexa, que não se limita ao relacionamento direto entre banco e cliente, envolvendo outros agentes, como credenciadores e lojistas.

A Seção IV irá discutir a evolução do mercado de cartões. Inicialmente apresentaremos grandes números. Posteriormente faremos um histórico do marco regulatório do setor, para finalizar discutindo o grau de competição entre os diversos participantes.

Por fim, a Seção V retoma o objeto maior desta CPI: analisar por que a taxa de juros do cartão de crédito e do cheque especial é tão alta.

II – Medidas recentes para fomentar a competição no mercado de crédito em geral

O Conselho Monetário Nacional (CMN), principal regulador do segmento financeiro, e o Bacen, vem atuando no mercado não com o objetivo de interferir diretamente nas taxas cobradas, mas incentivando a transparência e a competição no mercado. Com esses dois atributos, o mercado garantirá que a taxa de juros convirja para o patamar que reflète



adequadamente os custos e riscos associados ao crédito. Especificamente sobre transparência, destacamos os seguintes normativos:

i) Resolução nº 3.517, de 6 de dezembro de 2007, que estabelece a obrigatoriedade das instituições fornecerem aos clientes pessoa natural ou microempresa ou empresa de pequeno porte, previamente à contratação de operações de crédito, o custo efetivo total (CET) da operação, que corresponde à taxa que consolida todos os encargos e despesas incidentes (taxa de juros, tarifas, seguros, tributos e outras despesas eventualmente cobradas do cliente);

ii) Resolução nº 3.694, de 26 de março de 2009, que estabelece regras de transparência e condutas responsáveis e justas na contratação de operações e na prestação de serviços, inclusive a obrigatoriedade de fornecimento de prospectos de informações essenciais, previamente à contratação de cartão de crédito, bem como que produtos e serviços ofertados ou recomendados devem ser adequados aos interesses, objetivos e necessidades dos clientes e usuários, devendo ainda ser prestadas as informações necessárias à livre escolha e à tomada de decisões por parte de clientes e usuários;

iii) Resolução nº 3.919, de 25 de novembro de 2010, que dispõe sobre cobrança de tarifas pela prestação de serviços a clientes e usuários, que estabelece que instituições financeiras e de pagamento podem cobrar basicamente cinco tarifas de pessoas naturais referentes a serviços tradicionais de cartão de crédito (“serviços prioritários”), quais sejam, anuidade, emissão de segunda via do cartão, uso no saque em espécie, uso para pagamento de contas e pedido de avaliação emergencial do limite de crédito, não se admitindo a cobrança de pessoas naturais de tarifas pela disponibilização ou pela utilização de cartão de crédito;



Além de maior transparência, a portabilidade exerce importante papel indutor da concorrência, ao facilitar o processo de migração do cliente de um fornecedor de serviço ou produto para outro. Nesse sentido, no segmento financeiro, o CMN editou diversas medidas visando proporcionar ao cliente bancário condições mais adequadas e efetivas para a migração de seu relacionamento de uma instituição financeira para outra, sem custos, aumentando a eficiência do SFN e fomentando a concorrência no mercado. Destacam-se as regras da portabilidade cadastral, do crédito e do salário.

A portabilidade cadastral, instituída pela Resolução nº 2.835, de 30 de maio de 2001, permite que o cliente possa transferir suas informações cadastrais de uma instituição para outra, a seu pedido, contendo, além dos dados cadastrais, o saldo médio mensal da conta, o saldo médio de aplicações financeiras e o histórico das operações de crédito contratadas.

A portabilidade do crédito, disciplinada para as pessoas jurídicas e para as operações de arrendamento mercantil pela Resolução nº 3.401, de 6 de setembro de 2006, e em relação às pessoas naturais, pela Resolução nº 4.292, de 20 de dezembro de 2013, permite que o cliente possa transferir o saldo devedor de operação de crédito contratada com uma instituição para outra, mediante a liquidação antecipada da operação na instituição original diretamente pela instituição financeira concedente da nova operação de crédito. As condições da nova operação devem ser negociadas entre as partes.

A portabilidade salarial, disciplinada pelas Resoluções nº 3.402, de 6 de setembro de 2006, e nº 3.424, de 21 de dezembro de 2006, permite que o empregado ou beneficiário do serviço de pagamento de salários, proventos, soldos, vencimentos, aposentadorias, pensões e similares, prestado por uma instituição financeira a uma entidade pagadora, possa movimentar seus recursos por meio da conta-salário aberta por solicitação



do empregador ou optar pela transferência dos recursos, de forma automática, para uma conta de depósitos de sua titularidade, aberta na mesma ou em outra instituição.

Essa regulamentação foi recentemente aprimorada por meio da Resolução nº 4.639, de 22 de fevereiro de 2018, com entrada em vigor em 1º de julho de 2018, visando permitir que a transferência automática dos recursos possa ser realizada não apenas para uma conta de depósitos, mas também para uma conta de pagamento aberta em uma instituição de pagamento² autorizada a funcionar pelo Banco Central. Essa mesma medida também permitirá que o beneficiário da portabilidade possa solicitar a portabilidade na instituição destinatária dos recursos.

Desde janeiro de 2017, por meio da Resolução nº 4.553, daquele mês, o Bacen divide as instituições do SFN em cinco segmentos, de acordo com seu porte, atividade internacional e perfil de risco, para possibilitar aplicação proporcional da regulação financeira de forma segura e consistente. Com a nova norma, instituições financeiras menores devem seguir regras mais simples que aquelas aplicadas aos bancos de grande porte, com maior eficiência e menor custo de observância, sem prejuízo para a segurança e a estabilidade do SFN.

A segmentação é uma ação estruturante prevista na Agenda Bacen+, sendo recomendada para países onde há uma diversidade muito grande de instituições financeiras, como o Brasil. Ela segue o exemplo de outras grandes economias (ex.: EUA, Suíça, etc.) e resulta em uma aplicação

² Instituições de pagamento são pessoas jurídicas não financeiras que executam os serviços de pagamento no âmbito do arranjo e que são responsáveis pelo relacionamento com os usuários finais do serviço de pagamento. São exemplos de instituições de pagamento os credenciadores de estabelecimentos comerciais para a aceitação de cartões e as instituições não financeiras que acolhem recursos do público para fazerem pagamentos ou transferências.



mais equilibrada da regulação. São exigidos mais requerimentos e de maior complexidade para instituições maiores e mais complexas.

A regulação simplificada é objetiva e de conhecimento público. Com isso, os inovadores/empreendedores da área financeira conseguem antecipar plenamente seu custo regulatório, sem necessitar negociar caso-a-caso com o Bacen.

A segmentação e proporcionalidade visam evitar a situação “too-small-to-succeed” (pequeno demais para ter sucesso), documentada em alguns países desenvolvidos após implementação de regulação considerada excessiva para pequenas instituições. Importante também é que a segmentação simplifica o entendimento da regulação financeira pelo mercado, ao aplicar um conjunto único a cada segmento. Isso diminui o custo de observância, e favorece a entrada de novas empresas.

Nesse sentido, essa regulação colabora para a promoção de maior competição no provimento de serviços financeiros. Segmentação e proporcionalidade regulatórias aumentam a competição bancária, com manutenção da segurança e prudência em todos os casos.

Em todos os casos, a regulação imposta exige um nível de prudência compatível com os riscos assumidos. Assim, não há fragilização de nenhuma instituição. Instituições com porte, atividade internacional e perfil de risco similares são sujeitas à mesma regulação financeira, o que evita distorções competitivas por vantagens indevidas e promove um SFN com maior diversidade de portes, modelos de negócio, nichos, etc.

Outra medida de estímulo à concorrência é a regra prevista na Resolução nº 4.649, de 28 de março de 2018, que permite a movimentação automática de recursos entre instituições autorizadas, sejam elas bancárias ou não bancárias, mediante autorização do cliente. É vedada qualquer forma de dificuldade ou obstáculo à movimentação de recursos. Essa medida



corresponde a um dos passos no sentido de se implementar uma plataforma aberta, conhecida internacionalmente como “*open banking*”. A plataforma aberta oferece um número maior de opções de serviços financeiros aos clientes e permite que as transações sejam feitas de forma mais ágil, preservada a segurança do processo.

Essas medidas estimulam a inovação e o aumento da concorrência, conferem agilidade e, como as regras de portabilidade, podem facilitar a migração do relacionamento do cliente de um provedor de serviço para outro.

Vale destacar ainda, como incentivo à competição, a edição das Resoluções nº 4.656 e 4.657, ambas de 26 de abril de 2018, como detalharemos adiante.

Feitas essas considerações gerais, nas próximas seções discutiremos aspectos específicos do funcionamento do mercado de cartão de crédito e do cheque especial.

III – Funcionamento do mercado de cartões de crédito

O mercado de cartões de pagamento é formado primordialmente pelos seguintes agentes:

i) Bandeira, ou arranjo de pagamento – é a empresa detentora dos direitos de propriedade e franqueadora de suas marcas e logotipos mediante a especificação de regras gerais de organização e funcionamento do sistema de cartões e meios de pagamento. São exemplos de bandeiras: Visa, Mastercard, Elo, Hipercard e American Express;

ii) Credenciadora ou adquirente – é a empresa responsável pelo credenciamento de estabelecimentos comerciais para aceitação de cartões como meios eletrônicos de pagamento na aquisição de bens e serviços. As adquirentes mais conhecidas do mercado são a Cielo, Rede e



Getnet, mas o mercado vem observando um significativo número de novos entrantes nos últimos anos;

iii) Emissor do cartão - empresa autorizada pela bandeira a emitir ou conceder cartões de pagamento de determinada bandeira. É o responsável pela relação com o portador do cartão de pagamento, quanto à habilitação, identificação e autorização, à liberação de limite de crédito ou saldo em conta corrente, à fixação de encargos financeiros, à cobrança de fatura e à definição de programas de benefícios. Em geral, é um banco. No Brasil, os maiores emissores são também os maiores bancos: Banco do Brasil, Caixa, Bradesco, Itaú e Santander;

iv) Portador do cartão - É a pessoa física ou jurídica que utiliza o cartão como instrumento de pagamento para compra de bens ou serviços. Para tanto, deve assinar contrato com instituição emissora do cartão;

v) Estabelecimento - é o vendedor do produto ou serviço, que recebe o pagamento do portador por meio de cartões de crédito ou débito.

Além desses, cabe destacar o subcredenciador ou facilitador, que é o agente que opera no comércio eletrônico oferecendo, entre outros serviços, a possibilidade de que, de um lado, usuários cadastrados em seu site realizem transações eletrônicas sem precisar repassar às lojas virtuais suas informações financeiras, tais como a conta bancária ou o número do cartão de crédito, e, de outro, fornecedores recebam os pagamentos sem precisarem se credenciar junto às diferentes credenciadoras de cartão de crédito. Exemplos dos chamados “facilitadores” são o Paypal (Ebay), MercadoPago (MercadoLivre), PagSeguro (UOL), Pagamento Digital e a Stelo.



Para esses esquemas de pagamentos funcionarem, há uma série de direitos, tarifas e obrigações envolvidas. Começando do lojista e chegando até o consumidor, os principais fluxos de pagamento são:

i) Tarifa de desconto: é a tarifa que o adquirente cobra do estabelecimento comercial, também chamada de MDR (*Merchant Discount Rate*, ou taxa de desconto ao mercador, em tradução livre). Assim, se o lojista efetua uma venda de R\$ 100, o adquirente, após o prazo combinado (usualmente, 30 dias), depositará em sua conta esses R\$ 100 descontados da MDR. Se a MDR for de 3%, por exemplo, o lojista receberá então R\$ 97. Usualmente, a MDR varia de acordo com o tipo de cartão (sendo mais alta para as chamadas categorias *premium*, como platinum, black, infinite, etc), com o tamanho do estabelecimento comercial (sendo mais alta para estabelecimentos menores), com o tipo de transação (função crédito é mais cara que a função débito), e com o setor de atividade;

ii) Aluguel do terminal de venda. Para vender uma mercadoria, são necessários os terminais de captura, conhecidas popularmente como “maquininhas”. Os dois principais tipos de terminais são os POS (Point of Sale) e o PinPad. A principal diferença entre os dois modelos é que o POS somente captura transações de um adquirente específico. Assim, se o lojista quiser contratar mais de um adquirente (por exemplo, contratar a Cielo como adquirente da Visa, a Rede como adquirente da Mastercard e Hiper, etc), terá de ter tantos POS quantos adquirentes quiser contratar. Já um único PinPad, em tese, pode capturar transações para todos os adquirentes. Os terminais POS são usualmente alugados do adquirente, enquanto os PinPads podem ser de propriedades do próprio lojista ou também alugados do adquirente;

iii) Tarifa de intercâmbio. Esta tarifa é paga pelo adquirente ao emissor do cartão e depende, grosso modo, dos mesmos fatores que



determinam a MDR. Em verdade, como a tarifa de intercâmbio é um dos principais custos do adquirente, ela é o principal parâmetro na definição da MDR;

iv) Tarifas ao consumidor. O banco emissor pode cobrar do portador do cartão uma série de tarifas, a mais comum sendo a anuidade do cartão. O Banco Central permite ainda a cobrança de mais quatro tarifas (2ª via do cartão, saque, pagamento de contas e avaliação emergencial de limite de crédito emergencial);

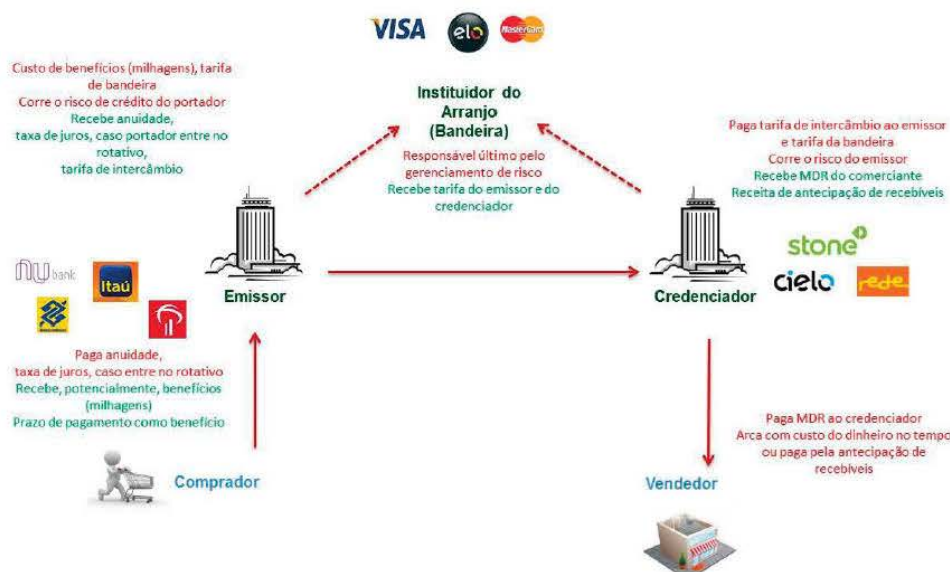
v) Juros quando a fatura não é integralmente paga na data de vencimento. Essa taxa de juros é definida pelo banco emissor e cobrada do consumidor. É o chamado crédito rotativo. Esse crédito rotativo pode ser regular, se o portador pagou pelo menos o valor mínimo exigido, ou irregular, caso contrário. Recentemente o Banco Central baixou circular (Resolução CMN nº 4.655, de 2018) obrigando a equiparação das taxas do rotativo regular e do não regular;

vi) Benefícios ao portador do cartão. Para estimular o uso do cartão, os emissores e as bandeiras frequentemente oferecem diferentes benefícios. O mais comum é a pontuação, que pode ser posteriormente trocada por passagens aéreas ou outros bens e serviços. Mas há também outros benefícios, dependendo da categoria do cartão, que incluem seguros, descontos ou brindes em restaurantes, entre outros.

A figura abaixo sintetiza os principais fluxos de pagamentos de um esquema típico de cartões de crédito³:

³ O esquema apresentado é chamado de esquema aberto ou de quatro partes. Há também o esquema fechado, ou de três partes, onde um único agente assume as funções de adquirente e emissor. São exemplos desse esquema a American Express e Diners. Atualmente, somente bandeiras com giro inferior a R\$ 20 bilhões anuais podem manter esquemas fechados. Para se ter uma base de comparação, as transações com cartões de débito e crédito movimentaram R\$ 1,2 trilhão em 2017. Assim, somente bandeiras com menos de 2% do mercado podem manter o esquema fechado.





Nesse esquema, o lojista paga ao adquirente a MDR e, eventualmente, o aluguel do terminal de captura. As receitas do lojista são as próprias vendas.

Já o adquirente tem como fonte de receitas a MDR e os aluguéis dos terminais de captura, podendo ter também a receita com juros com a antecipação de recebíveis ao lojista. Como despesas (além das despesas operacionais), paga uma taxa para a bandeira e a tarifa de intercâmbio ao banco emissor.

O emissor, por sua vez, auferir como receitas a tarifa de intercâmbio, as tarifas cobradas do portador (anuidade e demais tarifas) e as taxas de juros pagas pelo portador em caso de pagamento não integral da fatura. Como despesas, o emissor paga ao portador do cartão eventuais benefícios pelo uso (como pontos para programas de milhagem) e todo o risco de crédito. Assim, independentemente de o portador pagar ou não a fatura, o emissor é obrigado, na data contratualmente estabelecida (usualmente D + 28), depositar o valor da transação na conta do adquirente.

O portador, por sua vez, é responsável pelo pagamento da fatura e demais tarifas cobradas pelo emissor, e recebe eventuais benefícios oferecidos pelo emissor.

Três características específicas da indústria de cartões de crédito merecem destaque. Dessas, uma é específica do Brasil; as demais são inerentes à indústria. Começemos por nossas peculiaridades.

No Brasil, quando o lojista efetua uma compra na função crédito, receberá pelo valor da transação somente após trinta dias, o que na linguagem de mercado se denomina D+30. Em outros países, o prazo usual é D+1 ou D+2. Como consequência, além do custo referente à MDR e aluguel de terminais, o lojista brasileiro também enfrenta o custo de oportunidade do dinheiro. Frequentemente, para dispor de capital de giro, o estabelecimento comercial recorre à antecipação da fatura, incorrendo no custo dos juros correspondentes. Nesse caso, o adquirente ou algum banco⁴ auferem a receita extra associada a esses juros.

Já o consumidor possui um intervalo de 10 a 40 dias entre a compra e o vencimento da fatura. De acordo com o Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamentos, elaborado em 2010 pelo Banco Central, da extinta Secretaria do Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE) e da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE), o prazo médio entre a compra e o pagamento da fatura é inferior a 28 dias.

O emissor, por sua vez, deposita os valores devidos na conta do adquirente, em média, 28 dias após a compra. Esses, por sua vez, depositam na conta do lojista em D+30, conforme já mencionamos.

⁴ Embora, em tese, o lojista possa antecipar os recebíveis em qualquer instituição financeira, na prática, essa antecipação somente é possível junto ao banco onde está domiciliado (o banco que receberá os créditos referentes às vendas com cartão) ou ao banco associado à adquirente, por exemplo, Banco do Brasil e Bradesco, no caso da Cielo, ou Itaú, no caso da Rede.



Essa conformação temporal implica que, ao contrário do que ocorre nos demais países, não é o emissor (usualmente, um banco) quem financia o consumidor final. Quem o faz é o lojista. Em verdade, como o lojista recebe em D+30, ele está financiando o consumidor (entre a data da compra e o pagamento da fatura), o emissor (entre o pagamento da fatura e o depósito na conta do adquirente) e o adquirente (usualmente, por dois dias, entre a data que recebe o pagamento do emissor, D+28, e a data em que deposita o valor da transação, em D+30).

Temos, assim, uma disfuncionalidade em nosso mercado. Por hipótese, os bancos deveriam ter vantagens comparativas na oferta de crédito e, por isso, capacidade de oferecê-los a um custo inferior. A vantagem comparativa dos lojistas deveria ser na venda de produtos, e não na concessão de financiamento, que é o que vem ocorrendo.

A segunda característica da indústria de cartões de crédito, essa não idiossincrática ao Brasil, é a distribuição de risco. Já comentamos anteriormente, mas é importante enfatizar: o lojista não enfrenta qualquer risco de crédito quando vende com cartão. Esse risco é integralmente suportado pelo emissor. Ou seja, se o usuário do cartão não pagar a fatura, o emissor é obrigado a honrá-la. É justamente esse risco de crédito um dos motivos alegados pelos emissores pelas altas taxas de juros cobradas na modalidade rotativo. Afinal, em média, a inadimplência é superior a 30% nessa modalidade de crédito.

A terceira característica da indústria é a ausência de correspondência direta entre custos e preços. Obviamente, no agregado, para que a indústria seja sustentável, os preços têm de ser superiores ao custo. Mas isso não implica que cada tarifa envolvida guarde correspondência direta com seu custo.

O exemplo mais claro é no caso dos portadores do cartão. Não é raro, principalmente nas categorias *premium*, o usuário receber, em vez de



pagar, para usar o serviço. Isso ocorre quando há isenção (ou desconto generoso) da anuidade e fruição de diversos benefícios gratuitos (como pontos de programas de milhagem, seguros, acesso a salas VIP em aeroportos, etc).

Essa aparente incoerência do mercado decorre do fato de o mercado de cartões de crédito ser caracterizado como aquilo que a literatura denomina um mercado de dois lados (M2L). O cartão de crédito atua como uma plataforma que une duas pontas: o estabelecimento comercial e o consumidor. Um consumidor somente irá se interessar em ter um cartão de crédito se houver lojistas que o aceitem como pagamento. Já um lojista somente se interessará em se credenciar a uma bandeira se houver consumidores dispostos a comprar com cartão. Devido a essa dupla dependência, ocorre a chamada externalidade de rede: quando um indivíduo adquire um cartão, além do benefício que ele auferir para si próprio ele amplia a base de consumidores daquele esquema de pagamento, tornando-o mais atraente para lojistas. Similarmente, quando um lojista adere a um esquema de pagamento, torna esse esquema mais interessante para os portadores, estimulando sua adesão.

Dessa forma, a precificação no mercado de dois lados deve ser feita de forma a maximizar a rede levando em consideração a capacidade que cada “lado” tem de contribuir para aumentar a rede e seu interesse em participar dessa rede. Como os usuários são mais importantes nesse caso, eles acabam pagando relativamente pouco (ou até recebendo) para serem devidamente estimulados a usar o cartão. Já os lojistas, na outra ponta, são quem mais arcam com os custos do esquema.

Essa distribuição assimétrica de preços é bastante comum em mercados de dois lados. Por exemplo, veículos de comunicação atuam como uma plataforma que une anunciantes a espectadores. Entretanto, pelo menos no caso de televisões abertas, o custo da transmissão recai exclusivamente



sobre os anunciantes. Similarmente, os antigos catálogos telefônicos eram integralmente financiados por anunciantes.

Sendo assim, é importante que se tenha em mente a complexidade do mercado de cartões de crédito (ou cartões de pagamento em geral) quando houver intenção de regulá-lo. Em mercados usuais, onde deve haver maior correspondência entre preço e custo, é mais fácil identificar abusos de poder econômico e, se for necessário, propor intervenções. Mas em mercados de dois lados, intervenções em preços ou práticas podem alterar o desejo dos agentes econômicos de participar do esquema de pagamento de forma, no limite, a inviabilizar a rede, que é o principal ativo da indústria.

Isso não significa que intervenções não devam ser feitas. O ponto importante aqui é a necessidade de cautela. Na medida do possível, eventuais intervenções devem ser feitas de forma gradual, para que se possam avaliar seus impactos e, se for o caso, revertê-las.

Uma vez entendidos os principais aspectos da indústria de cartões de crédito, analisaremos, na próxima seção a evolução desse mercado e o do cheque especial.

IV - Evolução dos mercados de cartão de crédito e cheque especial no Brasil

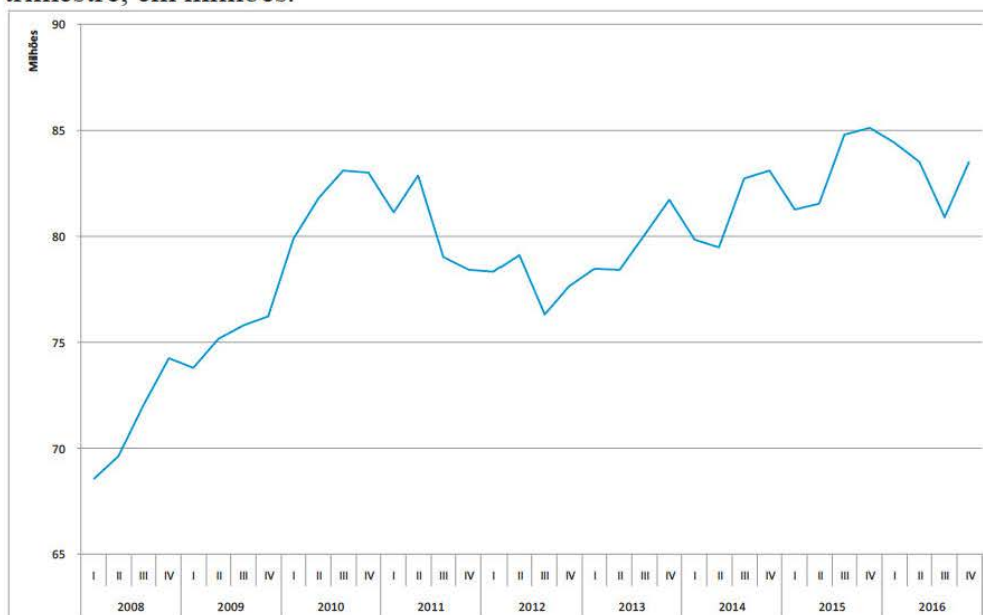
IV.1 Tendências gerais

Seguindo uma tendência mundial, os cartões vêm ocupando cada vez mais espaço na economia brasileira, tanto como instrumento de pagamento como quanto instrumento de crédito. Os Gráficos I.2, I.3 e I.4 mostram a evolução recente do número de cartões emitidos, do número e do valor das transações, tanto na função débito quanto crédito. Também



mostramos, para os anos mais recentes, como os cartões, em certa medida, têm ocupado o espaço outrora ocupado por cheques⁵.

Gráfico I.2: Número de cartões de crédito ativos, de 2008 a 2016, por trimestre, em milhões.



Fonte: Banco Central do Brasil

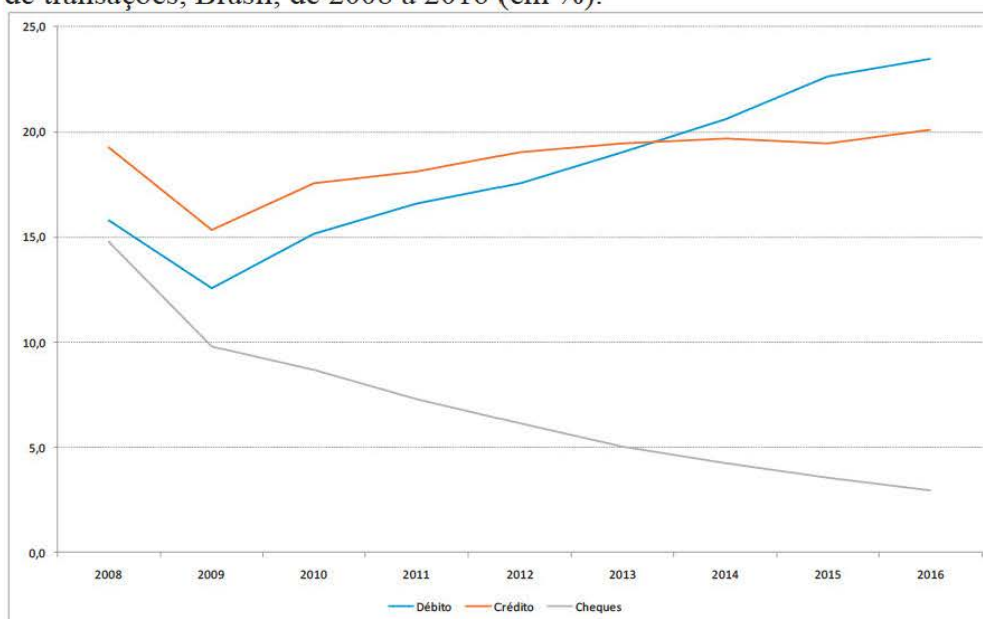
Como pode ser visto, entre 2008 e 2016, o número de cartões ativos cresceu 22%, ante 15% do PIB e 12% da população. Mesmo para o período 2014-2016, caracterizado inicialmente por estagnação (2014), seguido de forte contração do PIB (2015/16), observa-se uma tendência de crescimento no número de cartões.

⁵ A redução na participação dos cheques deve-se também a outros fatores, por exemplo, ao aumento das transferências interbancárias via internet ou outro meio eletrônico.





Gráfico I.3: Participação do cheque e dos cartões de débito e crédito no total de transações, Brasil, de 2008 a 2016 (em %).



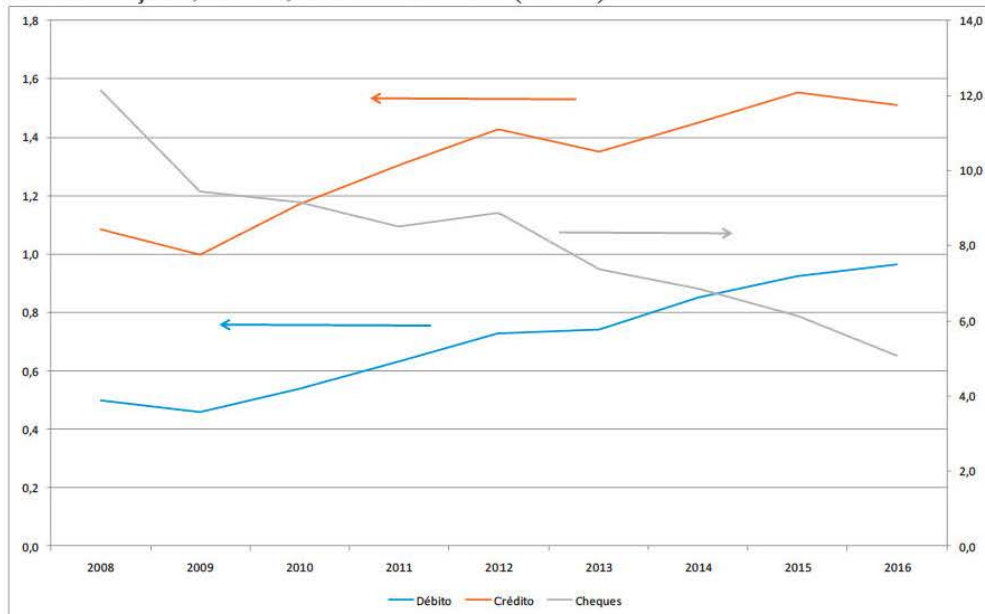
Fonte: Bank for International Settlements (BIS), com dados do Banco Central do Brasil.

O crescimento dos cartões é evidente também no número de transações. Em 2016, as transações nas funções débito e crédito já correspondiam a quase 45% do total, cerca de 10 pontos percentuais em relação a 2008. Já a importância dos cheques vem caindo continuamente, de 15% do total das transações para menos de 3% no intervalo de apenas 8 anos.

Parte dessa queda decorre justamente do avanço da indústria de cartões, não só nas transações presenciais, típicas das transações com cheques, como nas eletrônicas.

Apesar do expressivo aumento do número de cartões e de sua importante participação no volume de transações, a participação dos cartões de crédito e débito ainda é pequena quando o parâmetro é o valor das transações. O Gráfico I.4 mostra a tendência recente para essas variáveis.

Gráfico I.4: Participação do cheque e dos cartões de débito e crédito no valor das transações, Brasil, de 2008 a 2016 (em %)



Fonte: BIS utilizando dados do Banco Central do Brasil.

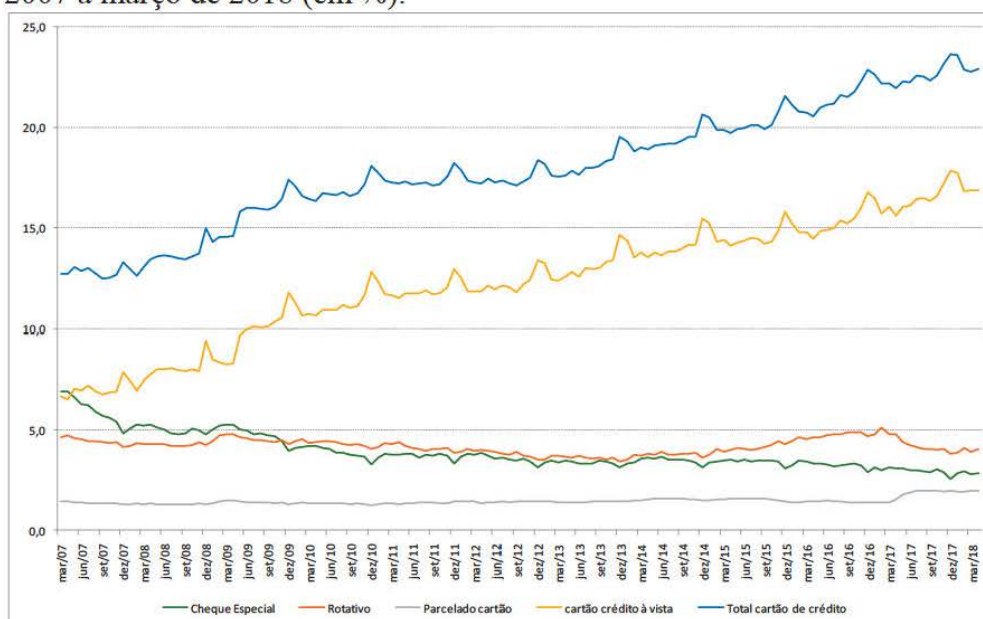
Para melhor visualizar a evolução dos meios de pagamento, a participação dos cheques está apresentada no eixo esquerdo do Gráfico I.4. Assim, apesar de a tendência apresentada nesse gráfico ser similar à do Gráfico I.3 – menor participação do cheque e aumento da participação dos cartões – as magnitudes são bem diferentes. Mesmo após oito anos de queda praticamente ininterruptas, a participação dos cheques no valor das



transações (5% do total) ainda é maior do que a dos cartões (2,5%). Uma provável explicação para essa diminuta participação dos cartões é o fato de a tarifa ser baseada no valor da compra. Assim, para transações de alto valor (por exemplo, venda de automóveis ou residências) o uso dos cheques ou transferências eletrônicas é bem mais barato.

Já o Gráfico I.5 mostra a participação dos cartões e do cheque especial no saldo de empréstimos concedidos com recursos livres para pessoas físicas. Seguindo a tendência já comentada de desuso do instrumento cheque, a importância do cheque especial no total de crédito para pessoas físicas caiu nos últimos dez anos, de cerca de 7% em 2007 para menos de 3% em 2008. Esse resultado é, de certa forma, positivo: o cheque especial deve ser visto como um instrumento para crédito emergencial, por curto prazo e de pequenos valores. Assim, sua menor participação dentre os instrumentos de crédito pode estar refletindo seu melhor uso por parte da população.

Gráfico I.5: Participação das concessões do cartão de crédito e do cheque especial no total do crédito para pessoas físicas, recursos livres, março de 2007 a março de 2018 (em %).



Fonte: Banco Central do Brasil.

O Gráfico também mostra o significativo aumento da importância dos cartões de crédito para financiamento das pessoas físicas. Entre 2007 e 2018, a participação aumentou cerca de 10 pontos percentuais, de 13% para 23%. Contudo, esse aumento ficou concentrado na modalidade pagamento à vista. O crédito parcelado pelo lojista e o rotativo mantiveram uma participação relativamente constante, em torno de 6%.

Isso mostra uma disfunção no mercado de cartões de crédito. Em primeiro lugar, porque, conforme já colocamos anteriormente, o financiamento, que atualmente corresponde a cerca de 17% do saldo de empréstimos com recursos livres concedidos para pessoas físicas é, em verdade, um financiamento oferecido pelos lojistas, e não pelo sistema financeiro.

Em segundo lugar, o cartão de crédito vem sendo utilizado mais como instrumento de pagamento do que como instrumento de crédito. A combinação de alta taxa de juros e benefícios oferecidos estimula o portador, por um lado, a não utilizar o crédito rotativo (para evitar os custos do financiamento) e, por outro, a fazer suas compras utilizando a função crédito, em vez de débito (para aproveitar eventuais benefícios, além do custo de oportunidade do dinheiro). Para a economia como um todo, esses estímulos podem ser prejudiciais, pois aumenta artificialmente a demanda por crédito. Para um País com baixíssima taxa de poupança, isso implica maior pressão sobre a taxa de juros.

No próximo item, faremos um histórico do marco regulatório do mercado de cartões. O que se observa é que, à medida que a indústria vem ganhando importância, torna-se cada vez mais imprescindível que esse marco regulatório consiga garantir, ao mesmo tempo, o crescimento da



indústria (afinal, o uso do cartão de crédito traz benefícios para os usuários e para a sociedade como um todo) e a proteção aos consumidores do produto, sejam portadores, sejam estabelecimentos comerciais.

IV.2 – Evolução do marco regulatório dos cartões de crédito no Brasil

O mercado de meios de pagamento por cartões teve o seu marco inicial no ano de 1968 no Brasil com o lançamento do primeiro cartão. Apenas nos 1980, entretanto, aconteceram pesados investimentos em publicidade para que os cartões de crédito passassem a ter mais penetração. Além disso, ocorreram, à época, grandes inovações no segmento de cartões de crédito, destacando-se o início do uso de cartões com a finalidade de débito. No início dos anos 90, desenvolveram-se os cartões de afinidade e os internacionais, que consolidaram os cartões como meios de pagamento e de financiamento. Vale lembrar que os períodos de inflação muito alta, até 1994, ajudaram no crescimento do setor, tendo em vista que o consumidor dispunha (como ainda dispõe) de um prazo de até 40 dias para pagamento sem incidência de juros.

Naquela época podíamos destacar quatro grandes problemas que afetavam a indústria de cartões:

i) Exclusividade (contratual ou *de facto*) entre as principais bandeiras, Visa e Mastercard, com as adquirentes Visanet (atual Cielo) e Redecard (atual Rede), gerando um duopólio no mercado. Isso implicava que, se o lojista desejasse aceitar Visa, teria de contratar necessariamente a Visanet; se desejasse aceitar Mastercard, teria de contratar a Rede. Diante desse duopólio, os custos dos lojistas (que acabavam sendo repassados ao consumidor) eram mais elevados, tanto em relação à tarifa de desconto (MDR) quanto às taxas cobradas para antecipar recebíveis;

ii) Ausência de interoperabilidade dos terminais de captura. Os terminais POS eram exclusivos para cada bandeira, pelo menos para as



mais importantes. Assim, se o lojista desejasse aceitar Visa, Mastercard e American Express, por exemplo, teria de alugar três terminais, aumentando os custos e reduzindo a concorrência, pois bandeiras menores enfrentariam um custo proibitivo para suprir os estabelecimentos comerciais com seus terminais;

iii) Proibição de diferenciação de preços entre pagamentos em dinheiro ou cheque e pagamentos com cartão na função crédito. Essa proibição, além de usualmente prevista nos contratos entre adquirentes e lojistas, estava regulamentada pela Resolução nº 34, de 1989, do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor. Surpreendentemente, as associações de defesa do consumidor ainda defendem a regra de não diferenciação de preços, o que entendemos ser uma interpretação equivocada da realidade. Uma compra feita com cartão de crédito tem um custo mais alto para o lojista do que uma compra à vista, pois, além de pagar uma MDR mais alta, comparativamente à cobrada na função débito, há ainda o custo de oportunidade de se esperar por 30 dias para receber o pagamento. Igualmente grave, a não diferenciação de preços estimula o uso do cartão, induzindo o consumidor a tomar crédito desnecessariamente. As compras com cartão de crédito à vista já representam 17% do crédito com recursos livres para pessoas físicas. Trata-se, assim, conforme já mencionamos, de um aumento na demanda por crédito em um país com notória escassez de fundos, o que contribui para elevar a taxa geral de juros da economia⁶. Cabe destacar que a Resolução nº 34, de 1989, tinha como objetivo, em um momento de inflação galopante, evitar que os lojistas anunciassem o parcelamento sem juros e depois dessem desconto ao consumidor que pagasse à vista. Pensava-se que, dessa forma, o lojista iria “realmente” parcelar “sem juros”. A não-

⁶ É verdade que quem financia diretamente o consumidor é o lojista, e não os bancos. Entretanto, quando os lojistas vão ao sistema financeiro para antecipar os recebíveis, acabam pressionando a demanda pelos escassos fundos disponíveis.



diferenciação de preços que era para defender o consumidor, com o cartão de crédito tornou-se uma armadilha para o consumidor. Ou seja, buscou-se, por meio indireto, evitar a propaganda enganosa do parcelado “sem juros” e acabou resultando no pagamento de juros embutidos no preço até por quem paga com dinheiro, cheque, cartão de débito ou até mesmo com cartão de crédito sem parcelamento;

iv) Indefinição de um órgão regulador para a indústria. A indústria de cartões de crédito encontrava-se em um limbo jurídico. A relação entre emissores e portadores era parcialmente regulada pelo Código de Defesa do Consumidor (e ainda é) e pelo Banco Central, na medida em que os emissores eram instituições financeiras. Já para as relações entre lojistas e adquirentes, e entre adquirentes e bandeiras não havia qualquer previsão em lei de órgão regulador para o setor. Por envolver o sistema financeiro, o Banco Central, vez ou outra, tentava regulamentar o setor, mas as decisões eram passíveis de contestação judicial, tendo em vista sua ausência de competência legal.

Em julho de 2006, o Banco Central (Bacen), a então Secretaria de Direito Econômico (SDE), do Ministério da Justiça, e a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), do Ministério da Fazenda, firmaram acordo de cooperação técnica com o objetivo de realizar estudos conjuntos na área de sistemas de pagamentos. Em 2010, como fruto desse trabalho, os três órgãos divulgaram o “Relatório sobre a indústria de cartões de pagamentos”, um diagnóstico amplo que apontava potenciais falhas de mercado decorrentes da estrutura e de suas práticas.

Nesse íterim, no Congresso Nacional, particularmente no Senado Federal, os PLS nºs 677, 678 e 680, todos de 2007, e nº 492, de 2009, do então Senador Adelmir Santana objetivavam, respectivamente, implementar o compartilhamento das máquinas e acabar com diferentes aluguéis para o comerciante; dar competência ao Bacen para regulamentar e



fiscalizar a indústria de cartões; quebrar o duopólio das credenciadoras Visa e Redecard; e permitir a fixação de preço diferenciado na venda à vista em relação ao preço pago com cartão de crédito. Nenhum desses projetos prosperou, porém, seus objetivos foram alcançados por meio de aprovação de outras leis ou de normativos infralegais, conforme discutiremos a seguir.

Em 2009, já em função dos achados do convênio estabelecido entre Bacen, SDE e SEAE, foi instaurado inquérito administrativo junto ao Cade contra a Visa e a Visanet, que levou à assinatura de um Termo de Compromisso de Cessação de Prática para que ocorresse o fim da relação de exclusividade entre a bandeira e sua adquirente. Na mesma época, o Bacen passou a exigir que as bandeiras publicassem as regras e dessem transparência aos seus arranjos, como forma de obrigá-las a aceitar outros adquirentes. Em julho de 2010, a Cielo e Redecard passaram ambas a credenciar Visa e Mastercard, abrindo caminho para maior competição no mercado de adquirência.

Em 2013, entrou em vigor a Lei nº 12.865, de 2013, que instituiu o Sistema Brasileiro de Pagamentos (SPB) e deu competência ao Banco Central para regulamentar o setor. Essa mesma Lei, em conjunto com a Resolução CMN nº 4.283, de 2014, e as Circulares Bacen nº 3.680 e 3.683, ambas de 2013, e 3.721, de 2014, definiram as regras para o setor, entre as quais, destacamos: i) a obrigação de que todos os arranjos de pagamento (bandeiras) sejam autorizados a funcionar pelo Bacen; ii) regras específicas sobre gerenciamento de risco, governança interna das instituições, utilização das contas de pagamento e desenvolvimento de programas de combate à fraude e à lavagem de dinheiro, que exigirão adaptação por parte das novas instituições de pagamento; iii) regras de interoperabilidade inter-arranjos (entre bandeiras diferentes) e intra-arranjos (relação entre bandeiras e credenciadores diversos); e iv) obrigação de utilização, por instituições



financeiras e instituições de pagamento, de arquivos padronizados de agenda de recebíveis.

Deste então, vários outros normativos foram publicados no sentido de estimular a concorrência na indústria e criar mecanismos que induzissem à redução da taxa de juros.

A Circular nº 3.765, de 2015, exigiu a abertura dos arranjos de pagamento cujas transações acumuladas em doze meses ultrapassassem R\$ 20 bilhões. Assim, somente arranjos pequenos, que, atualmente representam menos de 2% do mercado, poderiam continuar fechados, com os papéis de adquirente e emissor sendo executados pela mesma instituição. Com a abertura dos demais arranjos, abre-se espaço para maior competição entre adquirentes e entre emissores.

A Circular nº 3.815, de 2016, vedou o tratamento diferenciado entre participantes do mesmo arranjo. Com isso, por exemplo, todo adquirente deve pagar a mesma tarifa de intercâmbio. Da mesma forma, não poderia haver diferenciação entre adquirentes e entre emissores das tarifas pagas para a bandeira. Pretende-se, com isso, evitar que pequenos participantes ou entrantes sejam excluídos do mercado por ter de enfrentar tarifas mais elevadas que os demais.

A Lei nº 13.455, de 2017, permitiu que o lojista desse desconto para as compras à vista, em relação ao preço cobrado nas compras com cartão de crédito. Essa diferenciação, conforme já comentamos, além de estimular os consumidores a utilizar mais a função débito, reduzindo a demanda por crédito na economia, tem ainda o importante impacto de ampliar a concorrência entre os meios de pagamento. Cientes de que o lojista pode dar descontos no pagamento à vista, a tendência será os adquirentes reduzirem a MDR.



A Resolução nº 4.549, de 2017, trouxe importantes mudanças para o consumidor, ao proibir o endividamento no crédito rotativo por mais de um ciclo. A dívida decorrente do não pagamento integral de uma fatura não poderá ser rolada indefinidamente. A partir da segunda fatura, ou o consumidor paga integralmente o saldo devedor ou o banco terá de oferecer ao cliente alguma alternativa para quitar o débito e que seja mais vantajosa do que o crédito rotativo. Normalmente, a alternativa é o parcelamento do saldo devedor, que apresenta custo mais baixo. Conforme já mencionamos, após a implementação dessa medida, a taxa média de juros do rotativo caiu quase 200 pontos percentuais, para 243,5% a.a. em março de 2018.

Já a Resolução nº 4.553, de 2017, flexibilizou as regras prudenciais para pequenas e médias instituições financeiras e cooperativas, com potenciais benefícios sobre a competição.

Em 2018, destacamos as Resoluções CMN nºs 4.649, 4.655 e 4.656, que, respectivamente:

i) Veda aos bancos limitar ou impedir o acesso de instituições de pagamento a serviços como emissão de boletos, débito automático, TEDs ou DOCs. Pretende-se, com isso, aumentar a concorrência no mercado de emissão de cartões. O Nubank, por exemplo, abriu representação junto ao Cade contra os maiores bancos comerciais do País, que se recusavam a oferecer esses serviços bancários considerados essenciais. Essa prática afastava clientes dos emissores de menor porte, pois se o custo para pagar a fatura⁷ se tornasse muito alto, esses potenciais clientes iriam optar por continuar a utilizar o cartão emitido pelos grandes bancos;

⁷ Referimo-nos aqui não somente a eventual custo financeiro, mas também ao custo de transação. Por exemplo, ter de ir a determinado local para pagar a fatura, em vez de fazê-lo pela home banking, como usualmente é feito para o pagamento de faturas de grandes emissores.



ii) Permite que a instituição financeira e o cliente acordem o percentual mínimo da fatura, conforme o risco de cada cliente a ser avaliado pela instituição financeira credora. Atualmente, o limite mínimo é 15%. A Resolução nº 4.655, de 2018, também iguala a taxa de juros do rotativo não regular com a do rotativo regular. Identificamos dois riscos com essas medidas. O primeiro é uma eventual redução excessiva do percentual de pagamento mínimo levar a um superendividamento dos portadores. O segundo é a equiparação entre as taxas do rotativo regular e não regular (quando o cliente não paga o valor mínimo da fatura) se dar por meio de aumento da primeira, e não por redução da segunda;

iii) Regulamenta as chamadas *fintechs*, mais especificamente, a Resolução nº 4.656, de 2018, criou a Sociedade de Empréstimo entre Pessoas (SEP), onde a plataforma procura unir tomadores a investidores, e a Sociedade de Crédito Direto (SCD), onde as empresas emprestam seu próprio capital para pessoas físicas. Com essa Resolução, as *fintechs* não precisarão mais se associar a instituições financeiras para poderem operar. Espera-se, com a regulamentação, reduzir a taxa de juros ao consumidor por meio de dois canais. O primeiro é o potencial de redução de custos, decorrente do uso de tecnologias mais avançadas, com consequente repasse para os clientes. O segundo é via aumento da competição no mercado de crédito.

Foi também recente a Circular nº 3.887, de 2018, que impõe limites para a tarifa de intercâmbio nas transações na função débito. De nosso conhecimento, foi a primeira vez que o Banco Central interveio diretamente no preço. Até então, as intervenções sempre foram no sentido de criar condições para estimular a competição no setor e, com isso, reduzir o custo para os usuários finais. A partir de 1º de outubro de 2018, quando a Circular passa a vigor, a média das tarifas de intercâmbio terá de ser de 0,5%, e o teto, de 0,8% do valor da transação. De acordo com a Exposição de Motivos que



acompanha a Circular, as tarifas de intercâmbio no Brasil são altas para o padrão internacional, o que desestimula o uso de instrumentos de pagamento mais eficientes (como o débito, em contraposição ao crédito). Além disso, não havia sinalização de que o mercado conseguiria, autonomamente, levar à redução das tarifas.

Por fim, merece destaque o Memorando de Entendimentos firmado entre o Bacen e o Cade com o objetivo de coordenar suas ações para impedir ações anticompetitivas e que tornem o mercado mais concorrencial. Com esse acordo, o Cade passará a analisar as operações de fusão e aquisições que não impliquem risco sistêmico.

Em síntese, nos últimos dez anos, houve significativos avanços no marco institucional. Mesmo assim, chegamos em 2018 com um mercado ainda concentrado e, conforme já mencionamos várias vezes, taxas de juros extremamente elevadas. Na próxima seção discutiremos as principais características do mercado.

IV.4 – Estrutura atual do mercado de cartões de crédito no Brasil

Como vimos na seção anterior, o Bacen e o Cade vêm contribuindo para aumentar a concorrência na indústria de cartões. Entretanto, a indústria é ainda muito concentrada e há indícios de uso de práticas não competitivas.

Em relação às bandeiras, Visa e Mastercard dominam o mercado, como, de resto, ocorre na grande maioria dos países. Entre 2008 e 2016, a participação dessas gigantes do mercado nas transações de crédito aumentou de 89,5% para 91,1% do total. Já na função débito, a participação de Visa e Mastercard caiu significativamente, de 97% para menos de 80%. Essa queda foi decorrente da entrada da bandeira Elo em 2010 e que, em 2016, já possuía 18,5% do mercado. Não é bem claro porque essa



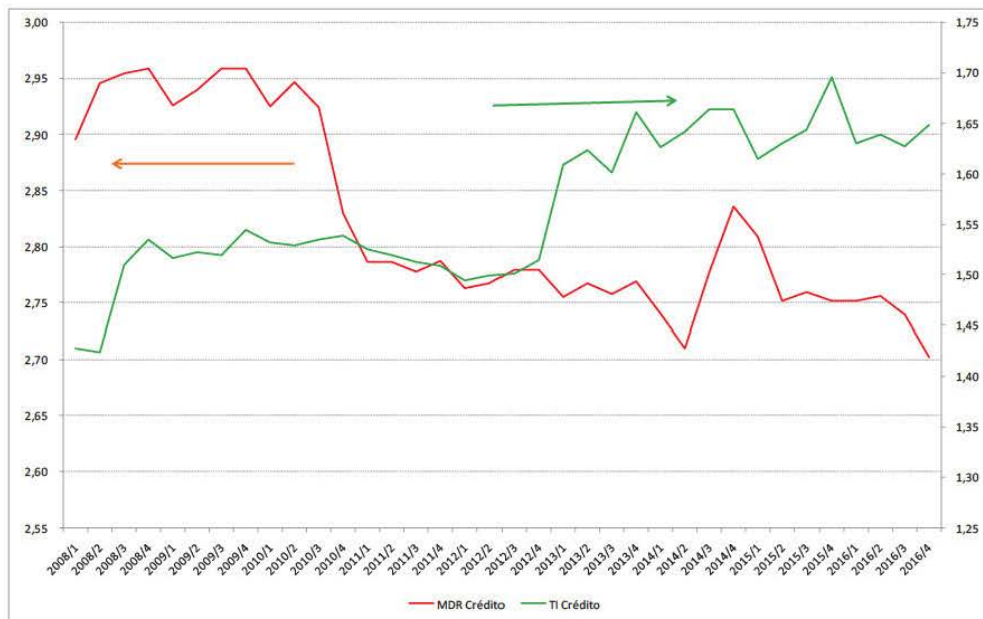
desconcentração manifestou-se somente na função débito, e não na função crédito.

Mesmo com esses movimentos recentes, a tendência mundial é a concentração do mercado em poucas bandeiras. Isso decorre da natureza do cartão de crédito, que, por ser um mercado de dois lados, as chamadas economias de rede são fundamentais. Conforme expusemos anteriormente, um esquema de pagamento somente é bem sucedido se tiver portadores de cartão e estabelecimentos comerciais em números elevados. Quanto maior for o número de estabelecimentos comerciais que aceitam a bandeira, maior o interesse de um consumidor adquirir o cartão. E, quanto mais portadores do cartão houver, maior será o interesse de um comerciante se afiliar à bandeira.

Em relação às adquirentes, houve notável avanço nos últimos anos, com o fim da exclusividade Visanet/Visa e RedeCard/Mastercard. Desde 2008, o número de adquirentes aumentou de 5 para cerca de 20. O resultado tem sido uma tendência de queda na MDR, apesar do aumento da tarifa de intercâmbio, conforma mostra o Gráfico I.6, que apresenta a MDR e a tarifa de intercâmbio média na função crédito. Comportamento semelhante (embora não apresentado neste Relatório) pode ser observado no mercado de cartão de débito.

Gráfico I.6. Evolução da MDR e da tarifa de intercâmbio na função crédito, 2008 a 2016, em % do valor da transação.





Fonte: Banco Central do Brasil

Conforme já explicamos, um dos principais – se não o principal – custo do adquirente é a tarifa de intercâmbio. Portanto, se partimos de uma situação inicial onde há concorrência perfeita, se a tarifa de intercâmbio aumenta, era de se esperar aumento na MDR. A redução na MDR observada nos últimos anos, a despeito do aumento da tarifa de intercâmbio, pode ser explicada pelo fato de, no período, termos passado de uma estrutura de mercado duopolizada para uma estrutura mais aberta. A competição entre os adquirentes levou à redução da margem existente entre a MDR e a tarifa de intercâmbio.

Já para o mercado de emissores, não encontramos uma série histórica disponível, que permitisse observar sua evolução nos últimos anos. De acordo com o relatório sobre a indústria de cartões de pagamento, elaborado em conjunto pelo Bacen/Ministério da Justiça e Ministério da Fazenda, em 2007, os quatro principais emissores da bandeira Visa representavam 73% do mercado, e, da bandeira Mastercard, 66%. De acordo com a Febraban, atualmente, há mais de 50 emissores no mercado brasileiro, sendo a participação dos cinco maiores de 75%.



Na ausência de informações mais precisas, é razoável supor que o mercado de emissões apresenta concentração similar à do setor bancário como um todo. Em sendo verdadeira essa hipótese, o mercado de emissões teria se tornado mais concentrado nos últimos dez anos, em decorrência de importantes fusões/aquisições no período, como Itaú/Unibanco, em 2008, Bradesco/HSBC em 2016 e Itaú-Unibanco/Citibank em 2017. De acordo com o Relatório de Economia Bancária de 2017, elaborado pelo Banco Central, entre 2006 e 2016 a participação dos cinco maiores bancos no total de ativos aumentou de 60% para 82%.

Entretanto, outros indicadores, como o Índice de Herfindahl-Hirschman Normalizado (IHHn), mostram níveis moderados de concentração de nosso sistema financeiro. Dependendo do critério analisado, o IHHn atingiu 0,1712 (para operações de crédito dos bancos comerciais), o que pode ser interpretado como concentração moderada⁸, com nível muito próximo do índice de concentração elevada.

O problema maior talvez não resida na concentração bancária, mas na excessiva verticalização, com um grupo econômico controlando as atividades de emissão, adquirência e até bandeira. O caso mais emblemático é o Banco do Brasil e Bradesco, que são importantes emissores de cartões, controlam a Cielo, maior credenciadora do País, bem como a bandeira Elo, que já é responsável por quase 20% das capturas na função débito. Similarmente, o grupo Itaú-Unibanco é importante emissor, controla a Rede, segunda maior credenciadora do País e detém a bandeira Hipercard.

A verticalização, per si, não é necessariamente danosa para a economia e para os usuários em geral, pois possibilita obter importantes ganhos de escala, com redução de custos que, eventualmente, podem ser

⁸ De acordo com o Banco Central, valores para o IHHn abaixo de 0,1000 indicam baixa concentração, entre 0,1001 e 0,1800, concentração moderada e, acima desse valor, concentração elevada.



repassados ao consumidor. Mas a verticalização também impõe um risco para a indústria, pois aumenta a probabilidade de se distorcer preços e tarifas como forma de prejudicar a concorrência. Nesse caso, os preços e tarifas relevantes deixariam de ser fixados com o objetivo de maximizar a rede, e passariam a se orientar para exclusão de potenciais competidores. Por exemplo, um aumento da tarifa de intercâmbio prejudica o adquirente e favorece o emissor. Ocorre que, quando adquirente e emissor pertencem ao mesmo grupo, um aumento dessa tarifa não traz qualquer impacto para o conglomerado. Mas pode prejudicar a concorrência no mercado de aquisição, ao aumentar os custos para os participantes.

Alguns relatos de lojistas, que vêm inclusive sendo objeto de investigação por parte do Cade, apontam para as seguintes condutas anticompetitivas ou que caracterizam abuso de poder econômico:

a) Venda casada: o adquirente exige que o lojista mantenha conta-corrente nos bancos pertencentes ao mesmo grupo econômico;

b) Recusa de contratar/exclusividade: algumas bandeiras (arranjos de pagamento), especialmente aquelas vinculadas a grupos econômicos de grandes instituições financeiras e credenciadoras, estariam mantendo relações de exclusividade (de direito ou de fato) com as credenciadoras de seu próprio grupo, o que forçaria os lojistas a contratarem essas credenciadoras, caso desejem aceitar tais bandeiras;

c) Recusa de contratar em relação à antecipação de recebíveis: tal conduta estaria sendo praticada tanto por grandes bancos em relação às pequenas credenciadoras quanto pelas grandes credenciadoras (vinculadas aos grupos daquelas instituições financeiras) em relação aos pequenos bancos. Essa recusa se faz por meio de criação de dificuldades para “ler” a agenda de recebíveis de pequenas credenciadoras. Com isso, torna-se mais



difícil para que os lojistas clientes de pequenas credenciadoras ou de pequenos bancos antecipem seus recebíveis; e

d) Recusa de contratar/discriminação na operação de Pinpad: as credenciadoras líderes estariam comercializando e dificultando a operação dos Pinpads, contendo um mapa de chaves atualizado, que não permite acesso às credenciadoras menores e que estão entrando no mercado.

V – Explicações para a elevada taxa de juros do cartão de crédito e do cheque especial

Nas últimas seções, foi necessário aprofundar o entendimento sobre o mercado de cartões de crédito, dada a sua maior complexidade, comparativamente a outros instrumentos de financiamento.

Retornamos agora à principal motivação desta CPI: por que a taxa de juros do rotativo e do cheque especial são tão altas? O Relatório de Economia Bancária de 2017, publicado pelo Bacen, estimou que, na média do período 2015-2017, o *spread* bancário pode ser explicado por:

- i) Inadimplência: 37,4%;
- ii) Despesas administrativas: 25,0%;
- iii) Tributos e Fundo Garantidor de Crédito: 22,8%
- iv) Margem financeira: 14,9%.

Antes de prosseguir a discussão, gostaríamos de lembrar que o Banco Central não estima a decomposição do *spread* por tipo de operação. Possivelmente, isso não é feito porque é difícil alocar, para cada tipo de operação, as despesas administrativas, os tributos e a margem financeira associada. Dessa forma, mesmo que, provavelmente, a decomposição acima não se aplique perfeitamente para as operações de crédito e de cheque especial, ela fornece uma ideia aproximada de seus determinantes.



Se a inadimplência é o fator mais relevante para o conjunto dos instrumentos de crédito, certamente será ainda mais importante para o rotativo do cartão de crédito e para o cheque especial. Basta ver que a taxa de inadimplência dessas duas modalidades de crédito – 34% e 14%, respectivamente, para a média de janeiro a abril de 2018 – são substancialmente superiores à inadimplência média das operações de crédito com recursos livres para pessoas físicas: 5,1%, para o mesmo período. Dessa forma, ações que contribuam para reduzir a inadimplência certamente serão decisivas para a queda na taxa de juros. Essas ações incluem medidas que permitam ao credor obter mais informações dos demandantes de crédito (por exemplo, com um cadastro positivo), bem como formas de aumentar a garantia das operações ou de dar maior agilidade na recuperação de crédito.

As despesas administrativas formam o segundo componente mais importante do *spread*. Em parte, esses custos refletem o elevado custo Brasil (baixa produtividade no geral, deficiência na infraestrutura, elevados custos de transação, etc). Embora seja importante tratar desses entraves para o desenvolvimento nacional, isso compete mais à atividade legislativa em geral do que a esta CPI. Ademais, é de interesse dos próprios bancos reduzir esses custos, não sendo necessária intervenção parlamentar especificamente para tal.

Comentário similar pode ser feito em relação aos tributos. Sem dúvida, a carga tributária do Brasil é elevada, mas compatível com o nível de gastos. Não é recomendável rediscutir os impostos de um setor específico, sem levar em consideração o conjunto da carga tributária e dos gastos nacionais.

Quanto à margem financeira dos bancos, talvez exista espaço para compressão. De acordo com apresentação do Ministério da Fazenda nesta CPI, na comparação com países com renda similar à nossa, nosso



sistema financeiro apresenta margem líquida de juros equivalente e retorno sobre patrimônio mais elevado, embora a diferença não seja tão significativa⁹. Isso sugere que, provavelmente, nosso maior problema não são lucros excessivos dos bancos.

Ainda assim, como se trata de um setor com razoável grau de concentração e com importantes estruturas verticalizadas, é provável que a margem de lucro das operações com cartão de crédito e cheque especial esteja acima do que se observaria em mercados mais competitivos. Para atacar esse problema, contudo, não recomendamos políticas impositivas, com fixação de preços ou limites para taxa de juros. Nossa maior contribuição para resolver o problema de eventual uso de poder de mercado é criar mecanismos que estimulem a entrada de novos participantes e que eliminem práticas anticompetitivas e outras barreiras à competição.



SF/18757.55944-09

⁹Apresentação disponível em:

<http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=7639&codcol=2171>

Capítulo II

A Experiência Internacional

Toda comparação requer contextualização, particularmente análise comparativa entre países.

Sabe-se que as taxas de juros nos empréstimos, as chamadas taxas ativas, dependem do custo de captação, do nível de inadimplência para determinada linha de crédito, da taxa e do prazo de recuperação dos recursos emprestados e não pagos, da tributação, das despesas administrativas e da margem das instituições financeiras. Também dependem do grau de subsídio cruzado, isto é, do quanto aqueles tomadores de crédito estão pagando para que outros tomadores de crédito ou usuários dos serviços financeiros públicos ou privados tenham benefícios. Cada um desses fatores varia enormemente de país a país.

Apenas para exemplificar, o *spread* bancário em 2016 é estimado e divulgado pelo Banco Mundial como tendo sido da ordem de 38,4% para o Brasil¹⁰. Ocorre que o Banco Central do Brasil divulga que o *spread* bancário foi da ordem de 22,7% em dezembro de 2016.

A diferença é resultante do fato de que o Banco Mundial divulga o *spread* bancário para taxas livres do Brasil, ou seja, aquelas que as instituições financeiras podem pactar livremente com o tomador do empréstimo em contraposição aos empréstimos direcionados com taxas de juros reguladas. Dessa forma, na grande maioria dos países, crédito imobiliário, crédito rural e outros créditos, que no Brasil são em boa parte direcionados, também fazem parte do cálculo do *spread* bancário divulgado, pois são livremente negociadas, ao passo que, no Brasil, essas linhas de crédito são controladas em sua maior parte, portanto, excluídas do cálculo.

¹⁰ <https://data.worldbank.org/indicator/FR.INR.LNDP>



O direcionamento da ordem de 50% do crédito total é uma anomalia do Brasil. Essa anomalia repercute nas taxas dos empréstimos livres, na comparação entre taxas de juros do Brasil com outros países e até mesmo na taxa básica de juros necessária para conter a inflação.

Todavia, não podemos deixar de mencionar o excelente grau de coleta e de transparência de divulgação de taxas de juros do Brasil em comparação a diversos países pesquisados.

Aqui fazemos uma comparação para exemplificar a dificuldade, e até mesmo o equívoco, em se fazer comparações diretas sem uma análise mais aprofundada.

Na Argentina, o *spread* bancário teria sido de 9,7% também em 2016. Ocorre que o custo com inadimplência no Brasil foi da ordem de 3,9% da carteira total de empréstimos, conforme a metodologia do Banco Mundial, e na Argentina foi de 1,8%. Ocorre ainda que mesmo o conceito de inadimplência varia de país a país, pois o prazo para o empréstimo ser considerado inadimplido varia ¹¹.

Além disso, o tempo para se resolver a insolvência, que é uma variável para se estimar o prazo de recuperação dos recursos, seria da ordem de 4 anos no Brasil e de 2,4 anos na Argentina¹².

Quanto à tributação, os bancos na Argentina são tributados em 34% do lucro bruto, ao passo que no Brasil a tributação específica para bancos é da ordem de 45%. Não são considerados ainda os tributos e alíquotas diferentes que recaem sobre o tomador.

Feita essa breve comparação, consideramos ainda que há divergências consideráveis nas linhas de crédito específicas, que são objeto de investigação da CPI.

¹¹ <https://www.bis.org/fsi/publ/insights3.pdf>

¹² <https://data.worldbank.org/indicator/IC.ISV.DURS?view=chart>



No caso do rotativo do cartão de crédito, as linhas oferecidas são bem divergentes. No Brasil, o rotativo do cartão de crédito teve taxa de juro anualizada da ordem de 487% e na Argentina teria tido taxa de inadimplência adicional da ordem de 33,2%, além da taxa chamada compensatória de 44%, perfazendo 77,2%. Na Argentina, a taxa adicional de inadimplemento teria variado de 30% a 66% e a taxa de inadimplência esteve em menos de 2,9%¹³.

Todavia, além do enorme diferencial de juros e de inadimplência, um ponto que distingue os produtos consideravelmente é que o consumidor paga juro desde a compra do produto. A taxa de juro paga pelo portador a partir da compra na Argentina, chamada de compensatória, foi da ordem de 44%, como informado antes.

Vislumbra-se com essa sucinta comparação que, apesar das diferenças de produtos e de índices de inadimplência, as taxas de juros consideradas exigem profundas mudanças na concessão e na demanda por crédito no Brasil.

Além disso, de acordo com o último Relatório de Economia Bancária do Banco Central do Brasil, *“um desafio ao comparar as taxas de juros praticadas no Brasil para algumas modalidades de crédito com aquelas praticadas no exterior é a proibição no país da cobrança de algumas tarifas. Esse é o caso do cartão de crédito rotativo...e do cheque especial.”*

No que diz respeito às taxas de juros do rotativo e do cheque especial, é preciso analisar não apenas os números publicados, mas também os ambientes macro e microeconômicos e, especialmente, as diferenças regulatórias ou de mercado entre as linhas de crédito praticadas no Brasil e no exterior.

¹³ http://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Informe_sobre_banco_s_abril_2018.asp



Nos Estados Unidos, por exemplo, as tarifas de abertura de crédito rotativo não regular começam em US\$27 e, caso o usuário entre novamente no rotativo não regular após seis meses da primeira operação, chegam a até US\$38. Na União Europeia, a tarifa varia de €15 a €37, dependendo do saldo em atraso e no Reino Unido, a tarifa gira em torno de £12.

O valor das tarifas praticadas nos Estados Unidos, quando convertido em reais, excederia o gasto médio com juros no rotativo não regular no Brasil, apurado em dezembro de 2017. Entretanto, uma tarifa equivalente à metade do valor cobrado nos Estados Unidos, entre 13,5 e 19 dólares, correspondente a valores entre R\$50 e R\$69, reduziria as taxas de juros para 5,9% e 2,9% ao mês, respectivamente, mantendo o mesmo custo agregado.

Se, em vez disso, fosse utilizada como parâmetro a razão entre o valor das tarifas e o saldo médio no cartão de crédito nos Estados Unidos, as tarifas equivalentes no Brasil estariam entre R\$21 e R\$30. Nesse caso, as taxas de juros no cartão rotativo não regular que gerariam o mesmo custo agregado estariam entre 10,6% e 9,2% ao mês, respectivamente – ainda assim uma importante queda em relação à taxa média praticada no Brasil no final de 2017 e início de 2018, que se situaram em torno de 14,0% ao mês. Por outro lado, em qualquer dos casos analisados, a taxa de juros do rotativo não regular no Brasil teria sido superior à praticada nos Estados Unidos. Essas diferenças advêm de outros determinantes das taxas de juros do crédito, como custo de captação, inadimplência, custos administrativos, tributos e margem de lucro.

Nos Estados Unidos, o cheque especial (*overdraft current account*) e o rotativo do cartão de crédito (*default credit card*) diferem das linhas de crédito praticadas no Brasil, conseqüentemente, as taxas de juros são muito diferentes, mesmo quando verificamos que o ambiente



macroeconômico também o é, ou seja, mesmo quando descontamos a diferença entre as taxas básicas de juros dos dois países.

Naquele país, o usuário do cheque especial paga uma tarifa de abertura de crédito média de 35 dólares, mesmo que tenha feito o saque a descoberto autorizado em apenas 1 dólar. Essa tarifa é crescente e pode chegar a até dez vezes por cada utilização dos recursos. Assim, a taxa de juros do cheque especial foi de 17% ao ano, cerca de dez vezes a taxa básica de juros, ao final de 2017.

Como já dissemos, no caso do cartão de crédito, o cliente paga tarifa e juros desde a data da compra até o vencimento da fatura. Esses juros variam inclusive conforme a tarifa de anuidade paga pelo portador do cartão de crédito. Em 2017, esses juros situaram-se em cerca de 15% ao ano. Já os juros do rotativo, ou seja, quando o cliente não paga parte ou a totalidade de suas compras situaram-se em torno de 23,3% ao ano, ou seja, 1,3% ao mês.¹⁴¹⁵

De acordo com simulação para análise comparativa realizada pelo Banco Central do Brasil, *“a partir de uma taxa de juro mensal de 14% e sem tarifa, para cada R\$ 10 (dez reais) de tarifa a taxa de juros média calculada se reduziria em 1,62% a.m. ou 21,3% ao ano. O valor das tarifas praticadas nos Estados Unidos, quando convertido em reais, excederia o gasto médio com juros no rotativo (não regular) no Brasil, apurado em dezembro de 2017. Entretanto, uma tarifa equivalente à metade do valor cobrado nos Estados Unidos, entre 13,5 e 19 dólares, correspondente a valores entre R\$50 e R\$69,52 reduziria as taxas de juros para 5,9% e 2,9% ao mês, respectivamente, mantendo o mesmo custo agregado.*

¹⁴ <https://www.valuepenguin.com/average-credit-card-interest-rates>

¹⁵ <https://www.consumerfinance.gov/data-research/research-reports/the-consumer-credit-card-market-2017/>



Se, em vez disso, fosse utilizada como parâmetro a razão entre o valor das tarifas e o saldo médio no cartão de crédito nos Estados Unidos, as tarifas equivalentes no Brasil estariam entre R\$21 e R\$30. Nesse caso, as taxas de juros no cartão rotativo não regular que gerariam o mesmo custo agregado estariam entre 10,6% e 9,2% ao mês, respectivamente – ainda assim uma importante queda em relação à taxa média praticada no Brasil no final de 2017 e início de 2018, que se situaram em torno de 14,0% ao mês. Por outro lado, em qualquer dos casos analisados, a taxa de juros do rotativo (não regular) no Brasil teria sido superior à praticada nos Estados Unidos. Essas diferenças advêm de outros determinantes das taxas de juros do crédito, como custo de captação, inadimplência, custos administrativos, tributos e margem de lucro”.

O próprio Banco Central do Brasil reconhece em seu relatório que parte de uma hipótese bastante simplificadora de que a demanda por crédito rotativo não se ajustaria à nova composição dos custos financeiros envolvidos e que a tarifa tende a ter um efeito distributivo em que os devedores com saldos menores pagam proporcionalmente mais do que os devedores com saldos maiores. “O objetivo do exercício é simplesmente obter taxas de juros hipotéticas que seriam comparáveis às taxas praticadas nos países onde a cobrança de tarifa é permitida. Note-se que, nesse caso, como a tarifa é fixa e independe do valor financiado, há um efeito distributivo, pois indivíduos com baixos saldos devedores terão dispêndio relativamente maior que o daqueles com dívida mais elevada.”

Assim, o Bacen sumariza: “ao realizar um exercício hipotético, em que fosse permitida a cobrança desse tipo de tarifa (mantendo constante o dispêndio financeiro agregado dos devedores), verificou-se que as taxas de juros calculadas no cartão de crédito rotativo no Brasil ainda seriam superiores às praticadas no exterior, em decorrência dos demais determinantes do custo do crédito.”



Os organismos financeiros internacionais não costumam realizar análises comparativas de taxas de juros de linhas de crédito específicas, dadas as diferenças institucionais, o que torna a comparação meramente numérica muitas vezes ininteligível. Em outras palavras, pode-se sempre listar países com determinadas taxas de juros para determinadas linhas de crédito, mas a comparação pode não ter um significado econômico muito claro pelas razões já expostas.

É interessante observar que na Turquia, país em que o portador do cartão de crédito não paga tarifa e nem juro desde a compra, como no Brasil, o Banco Central limitou a taxa de juros do cartão de crédito. A taxa do saque em conta corrente a descoberto (cheque especial) e a taxa máxima de juro do rotativo do cartão de crédito se situa em torno de 22% ao ano para uma inflação em torno de 12% ao ano¹⁶¹⁷¹⁸.

Uma observação que se pode fazer a respeito da limitação de um preço final de bem ou serviço é que ele pode promover desabastecimento, ou seja, diminuição da oferta ou exclusão de consumidores por meios não-econômicos. Especificamente, um teto sobre os juros sempre pode gerar diminuição naquela linha de crédito pelo setor bancário e seleção dos tomadores de crédito, excluindo os de maior risco. Em outras palavras, a limitação de juros leva a que demandantes do crédito no setor financeiro passem a demandar crédito ao setor não-financeiro.

Um ponto de comparação muito divulgado e debatido tem sido o grau de concentração do sistema bancário brasileiro. Por esse argumento, a concentração bancária levaria a maiores spreads bancários e maiores margens de lucro.

¹⁶<http://documents.worldbank.org/curated/pt/876751468149083943/pdf/WPS7070.pdf>

¹⁷<http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/EN/TCMB+EN/Main+Menu/Statistics/Monetary+and+Financial+Statistics/>

¹⁸ http://www.econ.boun.edu.tr/content/wp/ISS_EC_06_21.pdf



A Tabela II.1, extraída desse Relatório da Autoridade Monetária, mostra os valores para o Brasil e para países selecionados.

Tabela II.1: Participação dos cinco maiores bancos nos ativos totais, países selecionados, 2006 e 2016, em %

	2006	2016
Países desenvolvidos		
Alemanha	29	35
Austrália	69	80
Bélgica	84	66
Canadá	82	81
Espanha	49	65
Estados Unidos	35	43
França	-	82
Holanda	84	89
Itália	26	43
Japão	45	51
Luxemburgo	29	29
Reino Unido	50	48
Suécia	79	76
Suíça	57	53
Países Emergentes		
Brasil	60	82
China	55	37
Coreia do Sul	61	62
Índia	40	36
México	80	70
Singapura	39	42

Fonte: Banco Central, com dados do BIS

Como se vê, os cinco maiores bancos brasileiros detinham 82% dos ativos em 2016, o que nos coloca como uma das economias com maior nível de concentração bancária, ao lado de França, Holanda, Austrália e Canadá. Registre-se que, com a crise financeira internacional de 2008, observou-se forte aumento da concentração bancária nos países, mas, ainda assim, em várias economias importantes, a participação dos cinco maiores



bancos é inferior a 50%, como Alemanha, Estados Unidos, Reino Unido e China.

Porém, sabe-se que o indicador de concentração bancária não é adequado para se medir a ausência de competição. Ainda de acordo com o supracitado Relatório do Banco Central do Brasil, “em 2016, o Brasil figurava no grupo de países com os sistemas bancários mais concentrados, que inclui Austrália, Canadá, França, Holanda e Suécia. A relação entre concentração e spreads não é tão direta quanto o senso comum pode sugerir. Alguns estudos encontraram relação inversa, ao invés de direta, entre concentração e custo do crédito. Evidência empírica com dados para diversos países europeus não mostra relação entre essas duas variáveis.”

Em outras palavras, devido aos ganhos de escala¹⁹, a concentração bancária pode até diminuir os juros e as tarifas para o consumidor por causa da redução do custo de produzir determinado produto ou serviço, no caso, empréstimos. Para exemplificar, um banco público grande pode ter taxa de juro menor ou apresentar rentabilidade maior do que um banco privado pequeno simplesmente por causa dos ganhos de escala.

Porém, antes que se conteste que a concentração bancária não diminuiu os juros no Brasil, é preciso ressaltar que é necessário que as outras variáveis se mantenham constantes, ou seja, se não houve diminuição de juros com a concentração bancária é porque os custos administrativos, tributários e com a inadimplência ou os lucros bancários cresceram.

Portanto, como afirma a Autoridade Monetária em seu relatório, “a dimensão relevante para o custo do crédito é a concorrência. O aspecto concorrencial afeta primordialmente o componente da Margem Financeira do custo de crédito, por meio dos lucros.” Dessa forma, vários critérios para se medir a concorrência bancária são utilizados pela Autoridade Monetária

¹⁹ Ganho de escala é aquele em que o aumento da produção diminui o custo médio do produto ou serviço.



reguladora do setor financeiro. Em outra parte do seu Relatório de Economia Bancária, afirma o Banco Central: *“indicadores de concorrência calculados para o período de 2000 a 2017 apontam que houve aumento da concorrência bancária no período. Maior concorrência significa menor custo do crédito e maiores benefícios para a população. Maior concorrência não requer necessariamente menor nível de concentração bancária.”*

Usualmente, quanto maior o grau de competição em uma indústria, maior o repasse de redução de custo ao preço final. No mercado de crédito, a redução do custo deveria ter um efeito ainda maior sobre o preço final por causa do que se chama de seleção adversa, ou seja, a diminuição dos juros bancários melhora a qualidade geral dos tomadores de crédito.

Assim sendo, devido ao escopo da CPI, passemos à questão central dos lucros bancários e a sua comparação com os lucros bancários em outros países.

A taxa de retorno dos bancos no Brasil não se mostra abusiva, apesar dos juros abusivos de algumas linhas de crédito, como as que são objeto de análise desta CPI.

Mais uma vez, citamos o Relatório de Economia Bancária do Banco Central do Brasil, *“a rentabilidade das instituições bancárias (medida pelo Retorno sobre o Patrimônio Líquido – ROE) alcançou 13,8% em dezembro de 2017, ante 11,6% em dezembro de 2016. A rentabilidade do sistema bancário brasileiro mostrou-se em posição intermediária em comparação aos pares internacionais.”*

Em 2017, o Retorno sobre o Patrimônio Líquido (RPL) ou o *Return on Equity (ROE)* (na sigla em inglês) dos 5 maiores bancos no Brasil foi de 16,2%, no Chile foi de 17,8%; na África do Sul, 15,2%; na Colômbia, 14,8%; na Turquia, 14,5%; no México 13,9%; na Austrália, 14,5%; na Rússia, 12%, e nos EUA 8,1%, segundo informações da Febraban a partir de análise da *Accenture*.



Todavia, esse tipo de análise com números isolados em um ano, sem estabelecer uma média e aparar estatisticamente as oscilações extremas ocorridas por razões macroeconômicas, como a Grande Recessão enfrentada pelo Brasil em 2015 e 2016 ou pelos EUA em 2008 e 2009, não leva em consideração que os 4 maiores bancos brasileiros tem tido um RPL/ROE superior à média dos países emergentes, bem como em relação aos países desenvolvidos, o que não ocorre em vários outros setores da economia brasileira, com uma proporção maior do que a de vários outros setores da economia brasileira em relação a esses outros setores de países emergentes e desenvolvidos²⁰.

Como a explicação para essa diferença não parece estar na eficiência do setor bancário brasileiro e nem no nível de alavancagem²¹, conclui-se que pode haver uma competição menor do que a que deveria existir entre os bancos brasileiros.

O Relatório sobre Economia Brasileira do órgão regulador não apresenta uma análise comparativa sobre a competição no sistema bancário brasileiro em relação ao resto do mundo.

Ao tratar da competição bancária, o Bacen destaca que o setor bancário é menos competitivo do que o setor não-bancário de crédito (instituições financeiras não bancárias, como, por exemplo, as sociedades financeiras de crédito).

Outra comparação internacional que merece menção é que a razão dos custos de pessoal e administrativos do setor bancário brasileiro em relação aos ativos rentáveis (4,8%) é maior do que a existente na média dos países emergentes (3,4%) e do que a de países desenvolvidos (2%). Evidentemente, não se pode desprezar a grande participação de bancos

²⁰ <http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?18&reuniao=7388&codcol=38>

²¹ Genericamente, alavancagem é a relação entre os ativos rentáveis e o capital próprio. Quanto maior a alavancagem, maior o lucro para um dado nível de eficiência.



públicos no setor bancário nacional, além do já mencionado Custo Brasil de maneira geral.

Deduz-se que o consumidor bancário brasileiro paga altas taxas de juros e que os bancos no Brasil possuem altos *spreads* quando comparados internacionalmente por causa de mais alta inadimplência, por diversas razões já aventadas, em que o bom pagador paga pelo mau pagador, e de subsídios cruzados de tarifas bancárias; por causa da carga fiscal que penaliza o consumidor mesmo quando se busca penalizar o banqueiro; por causa da ausência de maior competição bancária; e por causa de custos de pessoal e administrativos muito altos em relação à média de outros países.

A atuação do Bacen no mercado de cartões de crédito é bastante similar à atuação de autoridades reguladoras de outros países. Na União Europeia, por exemplo, o Banco Central Europeu tem o mandato de regular e de assegurar o funcionamento seguro e eficiente dos sistemas de pagamento. Para cumprir esse mandato, o Banco Central Europeu estabelece objetivos de política e ajuda os participantes do mercado na organização da cooperação, na definição de estratégias de desenvolvimento, no estabelecimento de marcos e de prazos e na garantia do efetivo compartilhamento de informações.

Nos últimos anos, o Parlamento Europeu editou diversas diretivas e regulamentos relacionados ao mercado de pagamentos de varejo. O Regulamento nº 2.560/2001 determinou que as taxas cobradas para pagamentos transfronteiriços dentro da União Europeia deveriam ser iguais às cobradas para pagamentos dentro de cada Estado membro. Esse foi o incentivo inicial para que a indústria de pagamentos desenvolvesse a Área Única de Pagamentos na Europa, conhecida como SEPA. Em 2007, foi editada a Diretiva sobre Serviços de Pagamento (conhecida como PSD), que forneceu a base legal para o estabelecimento da SEPA. A PSD criou o arcabouço legal harmonizado para os pagamentos de varejo na União



SF/18757.55944-09

Europeia, incluindo os principais direitos e obrigações de usuários e prestadores de serviços de pagamento. Em 2009, foi revisada a Diretiva sobre Moeda Eletrônica, com o objetivo de regular o acesso, o exercício e a supervisão prudencial das instituições emissoras de moeda eletrônica. Ainda em 2009, o Regulamento nº 2.560/2001 sobre pagamentos transfronteiriços foi atualizado por meio do Regulamento nº 924/2009. Em 2012, o Regulamento nº 260/2012 estabeleceu os requerimentos técnicos e de negócio para as transferências de crédito e para os débitos diretos realizados em euro. Em 2014, foi editada uma Diretiva sobre contas de pagamento, abordando questões relacionadas à comparabilidade de taxas, switching e acesso a recursos básicos. Em 2015, o Regulamento nº 751/2015 regulou as tarifas de intercâmbio para transações realizadas com cartões de crédito e com cartões de débito. No final de 2015, a PSD foi atualizada para a PSD2, que entrou em vigor no início de 2018. Os principais objetivos da PSD2 são (i) estimular a competição no mercado de pagamentos eletrônicos, por meio da promoção de serviços de pagamento inovadores na área de pagamentos móveis e de pagamentos pela internet; e (ii) reforçar o direito dos consumidores e a proteção contra fraudes.

É possível perceber que a atuação do Bacen no mercado de pagamentos de varejo, em geral, e no mercado de cartões de crédito, em particular, é bastante semelhante à atuação dos reguladores na jurisdição europeia. A principal preocupação é proporcionar um ambiente competitivo, com igualdade de condições para todos os participantes. Acredita-se que a manutenção de um ambiente com essas características é suficiente para que os participantes do mercado ofereçam serviços com mais qualidade e menores preços para consumidores e lojistas.

Essa mesma abordagem é observada na Austrália. O Banco Central da Austrália (Reserve Bank of Australia, RBA) tem o mandato legal de seguir políticas na área de sistemas de pagamento que contribuam para o



controle do risco no sistema financeiro, a promoção da eficiência no sistema de pagamentos e a promoção da competição no mercado de serviços de pagamento, consistente com a estabilidade geral do sistema financeiro. Para cumprir seu mandato, as ações do RBA, assim como no caso brasileiro, também são focadas no aumento da eficiência e na promoção da competição no mercado de pagamentos de varejo, o que inclui o mercado de cartões de crédito. Nesse sentido, houve o estabelecimento de limites máximos para a tarifa de intercâmbio nos cartões de crédito e de débito; a permissão de diferenciação de preços em função do instrumento de pagamento utilizado pelo comprador; a remoção de restrições que exigem que os lojistas aceitem cartões de débito de uma determinada bandeira caso eles aceitem os cartões de crédito dessa mesma bandeira (e vice-versa); e a redução de barreiras à entrada por meio do estabelecimento de regras de acesso que ajudam no aumento da participação dentro de um mesmo arranjo e entre arranjos.

No Reino Unido, existe um regulador específico para o sistema de pagamentos e foi criado em 2015. Tem, entre outras, atribuição de garantir que os sistemas de pagamento sejam operados e desenvolvidos com vistas a promover os interesses de todos os tipos de negócios e dos usuários finais; promover a efetiva competição nos mercados de serviços e sistemas de pagamento; e promover o desenvolvimento e a inovação nos sistemas de pagamento.

Nos Estados Unidos, o banco central local (Federal Reserve Bank, FED) não tem mandato legal sobre o mercado de pagamentos de varejo. Por isso, a sua atuação nesse mercado, incluindo o mercado de cartões de crédito, se limita à função de catalisador, com vistas a direcionar os participantes do mercado a criarem um ambiente eficiente e competitivo. Os únicos pontos em que houve intervenções diretas, que partiram de comando do poder legislativo local, por meio da Lei Dodd-Frank de Reforma de Wall Street e de Proteção a Consumidores, de 2010, foi a definição de



limites máximos para a tarifa de intercâmbio nos cartões de débito e a proibição de acordos de exclusividade de rede que existiam entre os emissores de cartão e os prestadores de serviços de pagamento.

Nas discussões internacionais, os pagamentos instantâneos são vistos como a forma de pagamento mais próxima do dinheiro em espécie. Por isso, e como forma de aumentar o uso de pagamentos eletrônicos, eles vêm sendo estimulados ao redor do mundo.

Os pagamentos instantâneos, ainda não existentes no Brasil, estão sendo implantados em diversos países nos últimos anos. Coreia do Sul, China, Índia, Singapura, Tailândia, África do Sul, México, Reino Unido, Suécia, Espanha, Turquia, Suíça, Finlândia, Polônia e Dinamarca são exemplos de países que já possuem pagamentos instantâneos. Mais recentemente, novos países vêm apresentando novas soluções desse tipo de pagamento. No final de 2017, o primeiro arranjo de pagamentos instantâneos a funcionar em toda a União Europeia começou suas operações. No início de 2018, foi a vez da Austrália passar a oferecer pagamentos instantâneos para sua população. Nos Estados Unidos, algumas soluções começaram a ser ofertadas ao longo de 2017. Além desses países, diversas outras jurisdições estão estudando e desenvolvendo novas soluções de pagamentos instantâneos, como Hong Kong, Japão, Arábia Saudita e Canadá, por exemplo.

É interessante notar que a implantação dessas soluções em boa parte dos países vem seguindo direcionamentos das autoridades reguladoras, principalmente bancos centrais, que vêm assumindo o papel de catalisadores e, em alguns casos, operadores de alguns processos no âmbito dos arranjos de pagamentos instantâneos.

Ainda que a forma mais comum de intervenção seja no sentido de garantir maior competição no mercado ou fixação de teto para tarifas (principalmente no caso da tarifa de intercâmbio), há casos extremos, onde



a verticalização ou concentração excessiva leva o órgão regulador a intervir diretamente na estrutura do mercado, obrigando o fracionamento de empresas.

Ainda no final dos anos 1980, já houve importantes intervenções diretas no mercado. No Reino Unido, por exemplo, o Barclays e o JCCC, que eram operadores exclusivos da Visa e Mastercard, respectivamente, tiveram de dividir o mercado com outros concorrentes.

Na Austrália, em 2003, foram estabelecidos tetos para a taxa de intercâmbio no crédito e no débito. Desde 2006, as taxas de intercâmbio foram fixadas em 0,5% para o crédito e de AUD\$ 0,15 (quinze centavos de dólar australiano) para o débito.

Mais recentemente, na Argentina, a PRISMA, adquirente exclusiva da Visa e controlada pela bandeira e mais quatorze bancos, foi obrigada a se dividir em 2017, como o objetivo de aumentar a competição no mercado de aquisição de cartões de pagamento.

No Chile, o TDLC (Tribunal de Defesa da Livre Concorrência, em tradução livre) recomendou a separação entre serviços de emissão e aquisição nos bancos, assim como proibir a atuação conjunta de bancos no serviço de aquisição. Essa última deve impactar diretamente a Transbank, que detém o monopólio da atividade no país e é controlada por bancos. Registre-se, contudo, que, no caso chileno, o TDLC tem poder somente normativo, para que suas recomendações se tornem mandatórias é necessário que sejam acatadas pelo Poder Executivo.

Em janeiro de 2017, o parlamento israelense aprovou lei obrigando os dois maiores bancos (Leumi e Hapoalin) a desinvestirem seus negócios no mercado de cartão de crédito. Para assegurar competição, a mesma lei proibiu instituições financeiras e não financeiras de grande porte de adquirir as empresas de cartão. Esses bancos ficarão também proibidos de participar da atividade de credenciamento.



Em síntese, a atuação das autoridades reguladoras em outros países tende a focar, como no caso brasileiro, na manutenção de um ambiente de pagamentos de varejo eficiente e competitivo, com igualdade de condições entre todos os participantes. Em situações excepcionais, contudo, há intervenções mais diretas, que envolvem desde a fixação de teto para a tarifa de intercâmbio ou, no extremo, proibição de verticalização ou obrigação de desinvestimento por parte de grandes conglomerados.



Capítulo III

Oitivas realizadas pela CPI

Neste Capítulo III tentamos, tanto resumido quanto possível, relatar como foram as audiências realizadas pela CPI. Como se poderá observar, essas audiências foram fundamentais para a compreensão dos fatos objeto desta investigação.

As duas primeiras reuniões foram destinadas à instalação e escolhas de Presidente, Vice-Presidente e Relator, e para a aprovação do Plano de Trabalho.

Terceira reunião

A Comissão Parlamentar de Inquérito dos Cartões de Crédito teve a sua terceira reunião e primeira audiência pública realizada em 9 de maio de 2018. A audiência pública contou com a participação dos seguintes convidados:

Henrique Lian - Diretor de Relações Institucionais e Mídia da Associação Brasileira de Defesa do Consumidor (PROTESTE);

Paulo Solmucci - Presidente da União Nacional das Entidades de Comércio e Serviço (Unecs);

Maurício Godoi Amaral Lima - Especialista Acadêmico; e

Igor Rodrigues Britto – Advogado do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec).

Após uma reclamação pela não participação de representante do Instituto para o Desenvolvimento do Varejista (IDV), por não ter atendido o convite da CPI, o Presidente da CPICC, Senador Ataídes Oliveira, iniciou os trabalhos da audiência pública tecendo comentários elogiosos à Resolução CMN nº 4.656, de 2018, que dispõe sobre a Sociedade de Crédito Direto (SCD) e a Sociedade de Empréstimo entre Pessoas (SEP), disciplina a realização de operações de empréstimo e de financiamento entre pessoas por meio de plataforma eletrônica e estabelece os requisitos e os procedimentos



para autorização para funcionamento, transferência de controle societário, reorganização societária e cancelamento da autorização dessas instituições.

Em uma palavra, a citada resolução cria duas novas modalidades de instituições financeiras, que se enquadram no que se convencionou chamar de *fintechs*. Ambas realizam operações de crédito por meio de plataforma eletrônica, mas se diferem porque a SCD empresta recursos próprios e a SEP viabiliza empréstimos entre pares, conhecida como *peer to peer* (P2P). São instituições novas, que têm potencial de aumentar a concorrência no mercado de crédito e, com isso, reduzir as taxas de juros cobradas do tomador.

O Presidente da CPI também externou a sua preocupação com a desregulamentação do percentual mínimo do valor da fatura, conforme estabelecido pela Resolução CMN nº 4.655, de 2018.

Todavia, externou a sua concordância com a limitação de juros efetivada pela Resolução CMN nº 4.655, de 2018, para os recursos inadimplidos do crédito rotativo. Por meio dessa resolução, o limite máximo a ser cobrado pela instituição financeira no rotativo irregular é o juro do rotativo regular livremente estabelecido acrescido de multa e juros moratórios previstos em contrato. O Senador Ataídes Oliveira, contudo, demonstrou preocupação de que, em vez de diminuir os juros do rotativo irregular, as instituições financeiras acabem aumentando os juros do crédito rotativo regular.

Em seguida, o Relator, o Senador Fernando Bezerra Coelho, elaborou perguntas de cunho geral sobre o objeto da CPI, a fim de que os convidados pudessem focar nas principais questões, particularmente sobre i) os juros praticados no Brasil em comparação com os juros praticados em



outros países para essas linhas de crédito de curto prazo; ii) o tratamento dos problemas existentes sem prejuízos aos consumidores, nomeadamente, prazo para pagamento, parcelamento sem juros, milhagens e diferenciação de preços; e iii) as taxas de juros praticadas por instituições financeiras de grandes varejistas.

Destacamos os pontos mais relevantes externados por cada convidado.

1. Henrique Lian - Diretor de Relações Institucionais e Mídia da Associação Brasileira de Defesa do Consumidor (PROTESTE):

- Defendeu que os juros são apenas uma parte da remuneração das instituições financeiras, daí a importância da Resolução CMN nº 3.517, de 2007, que dispõe sobre o Custo Efetivo Total (CET) e a sua devida informação e visibilidade. Assegurou que, mesmo com a Resolução, há instituições financeiras que não vêm informando o CET aos portadores de cartão;

- Afirmou que o percentual do pagamento mínimo da fatura de 15% é baixo e incentiva o crédito irresponsável com endividamento em linha de crédito de curto prazo e a desregulamentação promovida pela Resolução CMN nº 4.655, de 2018, que permite a fixação desse percentual mínimo por negociação com o cliente, pode piorar o tipo de endividamento do consumidor;

- Também afirmou que a Lei nº 13.455, de 2017, que permite diferenciar preços conforme os diferentes instrumentos de pagamento, é prejudicial porque contraria a tendência à digitalização dos



meios de pagamentos, estimula a sonegação fiscal e traz riscos à integridade física de consumidores e lojistas;

- Apoiou o PLS nº 407, de 2016, que limita os juros do cartão de crédito. A limitação proposta é de duas vezes o custo de captação, acrescido de custos de administração, tributários e de inadimplência; e
- Defendeu que a proteção de dados prevista no PLS nº 330, de 2013, deve ser garantida, antes da aprovação de mudanças no Cadastro Positivo (PLP nº 441, de 2017).

2. Paulo Solmucci - Presidente da União Nacional das Entidades de Comércio e Serviço (Unecs):

- Mostrou-se favorável à Lei nº 13.455, de 2017, que permite diferenciar preços, conforme o meio de pagamento, por empoderar o consumidor, particularmente o que não tem cartão de crédito e muitas vezes não é sequer bancarizado;
- Apresentou sugestão de os recebíveis de vendas do cartão de crédito poderem ser usados como garantia para os lojistas em operações de crédito com credores outros que não sejam os adquirentes, como bancos em geral, fundos de investimento ou fornecedores;
- Defendeu maior concorrência no sistema financeiro bancário e diminuição da verticalização. Citou que nosso sistema financeiro, apesar de concentrado, não destoa do que se observa em outros países. O maior problema, a seu ver, está na verticalização das atividades da indústria de cartões, com os cinco principais bancos sendo também os adquirentes;



- Contestou a explicação usualmente dada de que a raiz dos *spreads* elevados está na inadimplência. Citou como exemplo a Espanha e Itália, que possuem inadimplência abaixo da brasileira, e a recente queda de 100 pontos percentuais na taxa de juros do rotativo do cartão de crédito sem que houvesse qualquer alteração nas taxas de inadimplência, sendo decorrente apenas da nova regulamentação obrigando os saldos no rotativo a serem transformados em crédito ao consumidor; e

- Mostrou-se contrário a medidas que imponham teto para a taxa de juros. A redução do custo do crédito deve ser feita via aumento da concorrência.

3. Maurício Godoi Amaral Lima - Especialista Acadêmico:

- Defendeu a Lei nº 13.455, de 2017, que permite diferenciar preços, conforme o meio de pagamento, e a aprovação de modificações no cadastro positivo;

- Apoiou programas de educação financeira para que o consumidor possa, de fato, entender os custos associados aos juros. Atualmente, muitos consumidores se orientam somente pelo valor da parcela, se cabe ou não em seu orçamento, independentemente da taxa de juros cobrada;

- Foi contrário a qualquer tabelamento de juros e de outros preços na economia; e

- Manifestou preocupação em relação às fintechs e novas modalidades de crédito. Essas instituições estariam entrando no mercado



para reduzir custos e beneficiar os consumidores ou somente para aproveitar os altos lucros propiciados pelo financiamento?

4. Igor Rodrigues Britto – Advogado do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec):

- Apresentou vídeo sobre o trabalho do Idec em relação a crédito e juros;
- Mostrou gráfico com aumento da concentração bancária nos últimos dez anos, o que diminui a competição: dez bancos detinham 80% do crédito no sistema financeiro nacional em 2008; em 2018, a mesma participação está restrita a cinco bancos;
- Apresentou dados de taxas de juros por banco no rotativo do cartão de crédito em abril de 2018, variando de 51,05% a.a. a 1.035% ao ano;
- Destacou a taxa de inadimplência média do sistema financeiro nacional total e por pessoa física no período de 2011 a 2018, que variou de 3% a 6%, sem tendência definida de aumento ou redução;
- Enfatizou o aumento da concentração bancária, juntamente com a difusão irresponsável do crédito consignado, que fez com que a renda disponível do consumidor diminuísse e o forçasse a procurar outras alternativas de crédito, o que entende ser a principal explicação para o aumento das taxas de juros nas modalidades cartão de crédito e cheque especial observado nos últimos dez anos;
- Destacou a inadimplência por modalidade de linha de crédito, de 33,2% no rotativo do cartão de crédito e de 13,9% no cheque



especial, em contrapartida à inadimplência de apenas 1,9% no parcelamento com juros no cartão de crédito em março de 2018;

- Ressaltou que sociedades financeiras de crédito e grandes varejistas que emitem cartões cobram juros mais altos; e
- Por fim, destacou a falta de uma política pública para lidar com o superendividamento e a falta de pesquisa sobre o perfil socioeconômico dos tomadores de crédito.

Sugestões apresentadas: os recebíveis de vendas do cartão de crédito poderem ser usados como garantia para os lojistas em operações de crédito com credores outros que não sejam os adquirentes, como bancos em geral, fundos de investimento ou fornecedores; limitação na taxa de juros do rotativo; incentivos para a competição e desverticalização da indústria.

Quarta reunião

A Comissão Parlamentar de Inquérito dos Cartões de Crédito teve a sua quarta reunião e segunda audiência pública realizada em 16 de maio de 2018. A audiência pública contou com a participação dos seguintes convidados:

Gustavo Loyola, ex-Presidente do Banco Central do Brasil, como especialista acadêmico;

Ricardo de Barros Vieira, Diretor Executivo da Associação Brasileira de Empresas de Cartões de Crédito – Abecs;

Rafael Pereira, Presidente da Associação Brasileira de Crédito Digital – ABCD;



Vinícius Carrasco, Economista-Chefe da Stone Pagamentos S.A.;

Marcos Magalhães, Presidente da Redecard S.A.

Louangela Bianchini Colquhoun, Diretora Jurídica e de Relações Governamentais da Cielo S.A.; e

Plínio Patrão, Vice-Presidente da Getnet - Adquirência e Serviços para Meios de Pagamento S.A.

Antes das exposições dos convidados, o Senador-Relator destacou os principais pontos suscitados na audiência anterior, tais como os altos graus de concentração e de verticalização do setor bancário, que propiciam elevados níveis de juros e de tarifas, e a importância da educação financeira. Ressaltou ainda a importância de medidas que reduzam o custo do crédito, como o cadastro positivo, a maior segurança na execução de garantias, a modernização da lei de falência, a previsão da duplicata eletrônica e a liberdade na negociação de recebíveis como garantia na obtenção de crédito.

A fim de guiar as discussões, apresentou alguns questionamentos aos participantes, sem que visse a necessidade de que todos os expositores tratassem de todos os temas.

Dessa forma, perguntou sobre a limitação no preço da tarifa de intercâmbio do cartão de débito e a conveniência ou não da limitação da tarifa de intercâmbio do cartão de crédito; o relacionamento dos credenciadores com as bandeiras; o efeito da concorrência nos preços, particularmente sobre a taxa de desconto paga pelos lojistas aos



credenciadores; a livre negociação dos recebíveis; os preços praticados pelos novos entrantes no mercado; o prazo de pagamento e riscos; e lançamento de novo produto de parcelamento com menores taxas de juros aos consumidores, menores prazos de pagamento aos lojistas e menores tarifas.

O Presidente da CPI, Senador Ataídes Oliveira, também fez um relato da reunião anterior em que rememorou a defesa de tarifa máxima nas transações com cartões de crédito por parte de alguns participantes; a verticalização bancária; as tramitações de representações no Cade para denunciar práticas abusivas e anticoncorrenciais; a necessidade de livre negociação dos recebíveis; a eliminação do pagamento mínimo da fatura do cartão de crédito, o que pode gerar maior endividamento em linha de crédito com juros mais caros; a criação de novos tipos de instituições financeiras; e o cadastro positivo como forma de reduzir juros com melhor mensuração de risco.

Destacamos os pontos mais relevantes externados por cada convidado.

1. Gustavo Loyola, ex-Presidente do Banco Central do Brasil, como especialista acadêmico:

- Enfatizou a importância do cartão na estrutura de crédito no Brasil, com o seu desenvolvimento histórico vinculado à substituição do chamado cheque pré-datado no varejo, resultando no parcelado sem juros no cartão de crédito, que afeta toda a estrutura de precificação da indústria, pois é uma significativa parte do crédito que não gera remuneração para o garantidor do crédito, vale dizer, para as instituições financeiras que emitem o cartão;



- Assinalou as mudanças ocorridas nos sistemas de pagamentos com as novas tecnologias, a participação das fintechs no mercado de aquisição de cartões de pagamentos;
- Citou o refinanciamento do saldo devedor da fatura do cartão de crédito após a data da nova fatura (pela Resolução CMN nº 4.549, de 2017) e as contas de pagamento como avanços institucionais promovidos pelo Banco Central;
- Elogiou as intervenções regulatórias do Banco Central, que vêm trazendo resultados positivos para toda a indústria de cartões;
- Defendeu a necessidade de equilíbrio dos benefícios auferidos pelos usuários de cartão de pagamento, sugerindo que há um subsídio cruzado dos que pagam juros para os que não pagam juros aos emissores por não financiarem as faturas e parcelarem as compras sem juros; e
- Destacou o chamado Custo Brasil para explicar o alto *spread* bancário e exaltou a importância da CPI e das novas leis e regulamentações em tramitação que trarão custo de crédito mais baixo.

2. Ricardo de Barros Vieira, Diretor Executivo da Associação Brasileira de Empresas de Cartões de Crédito – Abecs:

- Fez um relato sobre a Abecs que tem 76 associados, que representam cerca de 95% da indústria de meios de pagamentos no País, sendo 38 emissores de cartão de pagamentos, instituições financeiras e instituições não-financeiras, 14 credenciadoras, que representam cerca de



96% das empresas de adquirência, destacando a diminuição de participação das duas maiores (Cielo e Redecard) nos últimos anos, e 9 bandeiras;

- Apresentou a estrutura do setor em que as bandeiras fazem os arranjos de pagamentos, os emissores se relacionam com os consumidores e as credenciadoras com os lojistas;

- Defendeu que o mercado não é concentrado, pois há mais de 10 bandeiras, mais de 50 emissores e mais de 20 credenciadoras. Também apresentou uma análise comparativa com outros países que têm grau de concentração maior do que o do Brasil e taxas de juros menores no financiamento ao consumidor, o que sugere que as causas para as altas taxas de juros são outras;

- Citou números para demonstrar a importância da indústria dos meios de pagamentos com cartões no Brasil. Quase a totalidade dos municípios brasileiros possuem lojas credenciadas com máquina para o consumidor efetuar pagamentos por cartão. A densidade de POS (points of sales, pontos de vendas, as máquinas) é de 24,7 aparelhos por mil habitantes, equivalente ao nível de países desenvolvidos. Cerca de 32,9% do consumo das famílias são pagos com cartão de pagamentos, gerando maior arrecadação fiscal e redução de perdas com cheques devolvidos para os lojistas. Sobre esse último aspecto, lembrou que, para o lojista, o custo da taxa de desconto é da ordem de 2,6% no cartão de crédito e de 1,45% no cartão de débito, ao passo que a perda decorrente de devolução de cheques corresponderia a 2,94% do volume de recursos transacionados em cheques;

- Frisou que o cartão de crédito no Brasil é mais um meio de pagamento do que um meio de financiamento, em que 75% do valor pago (ou 90% dos usuários) com cartão de crédito não rende financiamento e juros



para os emissores, proporção inversa da observada em países como EUA e Colômbia;

- Destacou que, em dezembro de 2017, o volume de recursos transacionados pelo cartão de crédito correspondeu a 12,2% (R\$ 201 bilhões) do saldo do crédito total para as pessoas físicas (R\$ 1,6 trilhão), sendo 9,2% (R\$ 152 bilhões) pagos integralmente na fatura à vista ou parcelados sem juros, 2,2% no parcelado com juros (R\$ 36 bilhões) e apenas 0,8% (R\$ 13 bilhões) no crédito rotativo, em que a fatura não é paga ou é paga apenas parcialmente;

- Destacou ainda que a inadimplência do cartão de crédito correspondeu a 6,2% (R\$ 12,5 bilhões) do volume total transacionado (R\$ 201 bilhões) e 33,3% (R\$ 4,3 bilhões) do crédito rotativo (R\$ 13 bilhões) em dezembro de 2017, e que essa inadimplência tem um custo equivalente a 73,2% da receita financeira dos emissores de cartão de crédito; e

- Mostrou análises comparativas para defender que a taxa de intercâmbio no cartão de crédito à vista praticada no Brasil é similar à taxa de intercâmbio cobrada pelos emissores às credenciadoras em outros países.

- Realçou o esforço da Abecs e das instituições conveniadas de promover educação financeira para os usuários de cartões.

3. Vinícius Carrasco, Economista-Chefe da Stone Pagamentos S.A:

- Apresentou que o banco emissor de cartão de pagamento é remunerado pela tarifa de intercâmbio paga pelo credenciador, pela



anuidade e pelos juros rotativos da fatura do cartão de crédito pagos pelo consumidor, ao passo que a bandeira é remunerada por tarifas cobradas tanto do emissor quanto do credenciador e que o credenciador é remunerado pela taxa de desconto, pelo aluguel do equipamento e pela antecipação dos recebíveis pagos pelos lojistas, em que há taxa de desconto.

- A taxa de desconto pode ser decomposta na remuneração paga ao credenciador, na tarifa de intercâmbio paga ao banco emissor e na tarifa paga à bandeira pelo credenciador. A competição, que é bastante intensa, se dá somente na parte da remuneração paga ao credenciador. As tarifas de intercâmbio e da bandeira são pré-estabelecidas para todos os adquirentes e sem possibilidade de negociação;

- Destacou ainda o fluxo de pagamentos em que o consumidor portador do cartão de crédito paga ao emissor em média em 25 dias após a compra, o emissor paga ao credenciador em 28 dias e o credenciador repassa ao lojista em 30 dias;

- Falou da importância de se regulamentar o mercado para corrigir algumas falhas. Por exemplo, havia uma espécie de duopólio, caracterizado pela exclusividade da Visanet (atual Cielo) com a Visa e da Redecard (atual Rede) com a Mastercard, que juntas detinham 94% do mercado. Esse duopólio foi eliminado em 2010, por força da regulação do Banco Central. Recentemente, houve limitação da tarifa de intercâmbio no cartão de débito, determinada pela Circular Bacen nº 3.887, de 2018. Novamente, trata-se de uma intervenção necessária porque os cinco principais emissores e as três credenciadoras detêm respectivamente 86% e 85% de participação do mercado, sendo que essas credenciadoras são controladas por esses mesmos emissores.



- Ponderou que a verticalização da indústria, onde os maiores emissores, além de serem controladores das principais credenciadoras e de bandeiras próprias, também controlam a Câmara Interbancária de Pagamentos, que define as regras que regem o uso de recebíveis como garantia;

- Apresentou dados mostrando a diminuição da taxa de desconto no cartão de débito paga pelos lojistas, de 1,6% para 1,5% nos últimos dez anos, mas com a tarifa de intercâmbio paga aos emissores e embutida na taxa de desconto subindo de 0,74% para cerca de 0,83%. Segundo o palestrante, é outro sintoma da verticalização do setor, pois o aumento da tarifa de intercâmbio retira recursos das credenciadoras e transfere para os emissores. Ocorre que os principais emissores são controladores das principais credenciadoras, o que prejudica o mercado de credenciadoras independentes;

- Também destacou a ação do Cade para assegurar a abertura de bandeiras verticalizadas, cessando o tratamento discriminatório que essas adotavam contra credenciadoras entrantes e para investigar práticas discriminatórias coordenadas entre bancos dominantes e suas credenciadoras verticalizadas;

- Defendeu a redução da taxa do crédito rotativo ao portador, mas frisou que esse é um problema entre o banco emissor e o consumidor, que não guarda relação direta com as credenciadoras; um limite para a taxa de intercâmbio também sobre operações com cartão de crédito (nos moldes já existentes para transações com cartão de débito); maior liberdade para o lojista negociar os recebíveis, inclusive com fornecedores, como sugerido pela União Nacional de Entidades de Comércio e de Serviços



(Unecs); e o chamado parcelado sem juros ofertado pelo lojista como forma de aumentar a competição no mercado de crédito; e

- Destacou o Cadastro Positivo como instrumento pró-competição, pois novos atores do mercado terão acesso a novas informações, democratizando o crédito.

4. Rafael Pereira, Presidente da Associação Brasileira de Crédito Digital – ABCD:

- Explicou que a ABCD é uma associação de empresas de tecnologia que atuam no mercado financeiro (*fintechs*) e que buscam aumento de eficiência no mercado de crédito com novas tecnologias; e

- Após mostrar números sobre a concentração bancária, apresentou as oportunidades de ganhos de eficiência no ciclo de crédito, seja na aquisição de clientes (verificação de identidade, de renda e de emprego, de sites falsos de solicitação de pagamento antecipado e educação financeira), na avaliação de risco (informações sobre perfil financeiro e o cadastro positivo), na gestão da carteira de crédito ou na cobrança (por causa, por exemplo, de custos operacionais elevados e dificuldades em execução de garantias).

Após essas apresentações, os Senadores Eduardo Lopes, Dário Berger, Vice-Presidente da CPICC, Ivo Cassol e Lindbergh Farias teceram comentários e efetuaram algumas perguntas aos convidados tendo em vista o objetivo central de diminuir juros e taxas no cartão de pagamentos.

O Senador Eduardo Lopes indagou ao representante da Abecs sobre novos produtos de cartões de pagamentos e à representante da Cielo



sobre distorções, diferenças e semelhanças do mercado de cartões de pagamentos com o de outros países, sobre a capilaridade das credenciadoras e sobre a bancarização.

O Senador Dário Berger perguntou ao ex-Presidente do Banco Central do Brasil, Gustavo Loyola, sobre eventual distorção na apuração e divulgação de juros do cartão de crédito no Brasil, que induza a erros e a comparações infundadas com outros países por considerá-los incrivelmente altos. Também enfatizou a necessidade de maior concorrência e perguntou aos participantes sobre a possibilidade de diminuição de prazo no repasse dos recursos aos lojistas.

Para o convidado Gustavo Loyola, a questão fundamental não seria erro na metodologia, mas as diferenças de mercados. Ainda assim, reconheceu que os juros do rotativo do cartão de crédito são muito mais altos do que em outros países.

O Senador Ivo Cassol fez uma enfática defesa do PLS nº 407, de 2016, de sua autoria, que limita os juros do crédito rotativo.

O Senador Lindbergh Farias exortou o objetivo da CPI e discorreu sobre a necessidade de que os seus membros se debrucem sobre as causas de juros tão altos.

No segundo bloco, os outros convidados representantes da Cielo, Redecard e Getnet fizeram apresentações em que historiaram a evolução do mercado de cartão de crédito no Brasil e responderam a perguntas sobre os temas já tratados nas apresentações acima.



Enfatizaram, particularmente, que i) a taxa de intercâmbio no cartão de crédito já se alinha com o praticado em outros países, deixando de ser um ponto prioritário no objetivo central da CPICC de diminuir juros; ii) o licenciamento das credenciadoras para atuar pelas bandeiras e pelo órgão regulador, o Banco Central, confere a continuidade da segurança do crédito aos lojistas mesmo com novos entrantes; iii) com o registro de ativos na CIP, os recebíveis livremente negociados estão a caminho de se tornar uma realidade e iv) que a estrutura vertical, com credenciadoras, bandeiras e emissores interligados, é comum em outros países.

Sugestões: um limite para a taxa de intercâmbio também sobre operações com cartão de crédito (nos moldes já existentes para transações com cartão de débito); maior liberdade para o lojista negociar os recebíveis, inclusive com fornecedores, como sugerido pela União Nacional de Entidades de Comércio e de Serviços (Unecs); aprovação do cadastro positivo; e melhor avaliação, por parte do Banco Central, da verticalização do setor.

Quinta reunião

A Comissão Parlamentar de Inquérito dos Cartões de Crédito teve a sua quinta reunião e terceira audiência pública realizada em 23 de maio de 2018. A audiência pública contou com a participação dos seguintes convidados:

- Jorge Gonçalves Filho, Conselheiro do Instituto do Desenvolvimento do Varejo - IDV e Diretor de Expansão e Novos Negócios-Saint-Gobain Distribuição Brasil; e



- Bianca Paula Robles, Analista de Relações Institucionais e Governamentais da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas e do SPC Brasil.

Antes das exposições dos convidados, o Senador-Relator destacou os principais pontos suscitados nas audiências anteriores, tais como os altos graus de concentração e de verticalização do setor bancário, que propiciam elevados níveis de juros e de tarifas, e a importância da educação financeira. Ressaltou ainda a importância de maior transparência nos custos dos cartões de pagamentos.

A fim de guiar as discussões, apresentou alguns questionamentos aos participantes. Dessa forma, perguntou sobre a avaliação que os participantes fazem sobre os reguladores do mercado, Banco Central e Cade, particularmente do ponto de vista da competição; se a verticalização deve ser regulada de forma diversa; o prazo de pagamento dos cartões de crédito; a pouca diferenciação de preços no pagamento com cartão de débito do pagamento com cartão de crédito; o teto na taxa de intercâmbio no débito como forma de diferenciar preços; o parcelado-lojista (sem juros) em que alguns o veem como forma de marketing e de aumento da competição no crédito e outros, como propaganda enganosa e causa de distorções de preços; lançamento de novo produto de parcelamento com menores taxas de juros aos consumidores, menores prazos de pagamento aos lojistas e menores tarifas; a livre negociação de recebíveis dos lojistas, inclusive com fundos de investimentos de direitos creditórios e com fornecedores; as taxas de juros cobradas por instituições financeiras ligadas a varejistas; se as vantagens dadas pelos bancos e credenciadoras são compensadoras a ponto de os lojistas dispensarem as vendas à vista e se essas vantagens referem-se a outros serviços bancários, ou seja, se há venda



casada; as taxas de inadimplência no crédito rotativo do cartão de crédito e sua metodologia de apuração, se em relação ao volume financiado pelo crédito rotativo ou em relação ao total do volume de cartão de crédito; e se deve haver pagamentos de taxas pelos usuários de cartões de crédito que não pagam juros no crédito rotativo.

O Presidente da CPI, Senador Ataídes Oliveira, registrou que os lojistas possuem a opção de antecipar os recebíveis junto às credenciadoras (ligadas a bancos ou não) e realizar operações de crédito com as instituições financeiras, com o controle de garantias dadas na Câmara Interbancária de Pagamentos (CIP), que é controlada pelos bancos, em que as operações de uma empresa são feitas unicamente pelo banco que fez a chamada “trava bancária”. Registrou também o teto imposto pelo Bacen na taxa de intercâmbio, que o consumo de 32% das famílias brasileiras é pago com cartão de pagamentos, que 88% dos usuários pagam integralmente a fatura e que as três maiores credenciadoras capturaram 85% dos pagamentos feitos por cartão de pagamentos. Por fim, registrou que os cinco maiores bancos responderam por 85% do crédito rotativo no Brasil, que estão lançando credenciamento com marca própria e que aumentaram as margens de juros, a despeito das quedas da taxa de inadimplência e da taxa básica de juros.

O Senador Dário Berger também teceu considerações acerca dos juros altos, da necessidade de que os bancos públicos apoiem o financiamento produtivo com taxas menores, dos efeitos dos juros altos sobre as finanças públicas e da dificuldade de se obter a diferenciação de preços para pagamento no débito, no crédito sem parcelamento do lojista e no crédito parcelado sem juros.

Destacamos os pontos mais relevantes externados por cada convidado.



1. Jorge Gonçalves Filho, Conselheiro do Instituto do Desenvolvimento do Varejo - IDV e Diretor de Expansão e Novos Negócios-Saint-Gobain Distribuição Brasil:

- Ressaltou que a abertura do mercado de captura de cartões foi positiva e permitiu entrada de novos competidores, mas apesar disso o Brasil ainda apresenta: i) taxas de desconto altas tanto para vendas no cartão de crédito quanto no débito, e ii) prazo de pagamento ao lojista maior nas vendas no cartão de crédito entre todos os mercados de outros países pesquisados;

- Defendeu que o regulador tem papel fundamental na redução de despesas financeiras dos lojistas e que a experiência internacional mostra que a autorregulação não atinge expectativas. Dessa forma, mostrou as limitações nas taxas de desconto e de intercâmbio impostas em diversos países;

- Defendeu a diminuição de prazo para D+1 para o reembolso ao lojista das vendas no cartão de pagamentos no débito ou no crédito, como em diversos países, em vez do atual D+30 praticado no Brasil.

- Apresentou o fluxo temporal de uma venda no cartão de crédito em que o cliente paga ao banco a compra realizada no prazo de D+20 em média (no mínimo em D+10 e no máximo em D+40), mas o lojista recebe apenas em D+30, com a credenciadora recebendo em D+28 e repassando no prazo de dois dias, ou seja, em D+30, o que gera um float (prazo de circulação) de 8 dias para os bancos e de 2 dias para as credenciadoras; e

- Afirmou que o modelo de cobrança da taxa de desconto no débito é incompatível com a natureza da operação, pois é cobrada como



percentual das vendas, diferentemente de outros países em que ou é cobrado um valor fixo por transação ou nem sequer é cobrado valor algum, pois o débito é feito com baixo índice de fraudes e com risco de crédito nulo por ser apenas uma operação eletrônica. Por isso, defendeu que a taxa de desconto seja de 0,4% das vendas, limitada a R\$ 0,20 (vinte centavos) por transação; e

- Afirmou que a taxa de intercâmbio representa 55% da taxa de desconto, que 5% da taxa de desconto destinam-se para a bandeira e que 40% vão para a credenciadora, sendo este último percentual o valor negociável com o lojista.

2. Bianca Paula Robles, Analista de Relações Institucionais e Governamentais da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas e do SPC Brasil:

- Defendeu condições favoráveis para o uso do cartão de crédito, pois os micro e pequenos empresários não possuem estrutura para avaliação de risco do cliente; e

- Registrou que é justa a cobrança de juros, mas discorda da magnitude com que são cobrados no Brasil. Se os juros fossem mais baixos, os recursos despendidos para servir a dívida poderiam estar sendo utilizados na compra de bens e serviços, dinamizando a economia.

Sugestões: limitações nas taxas de desconto e de intercâmbio no débito e no crédito, com a taxa de desconto *ad valorem* máxima de 0,4% das vendas, limitada a R\$ 0,20 (vinte centavos) por transação; a diminuição de prazo para D+1 para o reembolso ao lojista das vendas no cartão de



pagamentos no débito ou no crédito; e a necessidade de maior regulamentação por parte do Banco Central.

Sexta reunião

A Comissão Parlamentar de Inquérito dos Cartões de Crédito teve a sua sexta reunião e quarta audiência pública realizada em 30 de maio de 2018. A audiência pública contou com a participação dos seguintes convidados:

- Marcelo Kopel, Diretor Executivo para Cartões e Financiamentos de Veículos do Banco ItaúUnibanco;
- Gilberto Duarte de Abreu Filho, Diretor do Banco Santander;
- Vinicius Urias Favarão, Diretor Executivo da Bradesco Cartões e da Bradescard;
- Rogério Magno Panca, Diretor de Meios de Pagamento do Banco do Brasil;
- Márcio Vieira Recalde, Diretor Executivo de Cartões e Meios de Pagamento da Caixa Econômica Federal; e
- Murilo Portugal, Presidente da Federação Brasileira de Bancos - Febraban

Inicialmente, o Presidente da CPI, Senador Ataídes Oliveira, registrou que, após as audiências públicas com representantes de consumidores, lojistas, grandes varejistas e credenciadores, ficou bastante



claro o seu entendimento de que a concentração e a verticalização bancárias são causas dos altos spreads bancários, particularmente na área de cartões de crédito. Afirmou que as suas perguntas seriam focadas na chamada “trava bancária”, no custo financeiro dos varejistas, no Cadastro Positivo e no endividamento, bem como nas resoluções do Conselho Monetário Nacional que tratam de novas instituições financeiras e de juros na inadimplência da linha de crédito rotativo de cartão de crédito.

O Senador-Relator, a fim de guiar as discussões, apresentou alguns questionamentos aos participantes, sem que visse a necessidade de que todos os expositores tratassem de todos os temas.

Dessa forma, perguntou sobre a taxa de inadimplência, o prazo e a taxa de recuperação dos cartões; a competitividade do mercado de crédito, que não tem um banco especializado em clientes de baixo risco; a lucratividade do mercado de crédito de bons pagadores versus a lucratividade do mercado de crédito de maus pagadores; a limitação da tarifa de intercâmbio para a função crédito; o prazo de repasse dos recursos ao lojista na venda no cartão de crédito; os subsídios cruzados de tomadores de crédito no cartão de crédito para os usuários que compram no parcelado “sem juros” e pagam no prazo da fatura; lançamento de novo produto de parcelamento com menores taxas de juros aos consumidores, menores prazos de pagamento aos lojistas e menores tarifas; a livre negociação de recebíveis dos lojistas, inclusive com fundos de investimentos de direitos creditórios e com fornecedores; e a evolução na competição no provimento de crédito.

Após as exposições, o Presidente da CPI indagou acerca da trava bancária na Câmara Interbancária de Pagamentos, criada e controlada pelos bancos, em que uma empresa só pode fazer antecipação a um único banco; da necessidade da permissão de negociação de recebíveis; dos custos



financeiros da venda com cartão de pagamentos; da taxa de intercâmbio paga pelo credenciador ao emissor; do prazo de repasse aos lojistas; do spread bancário e o recente ciclo de queda da taxa Selic; da competitividade no setor bancário com novas modalidades de instituições financeiras; e do superendividamento por causa do crédito irresponsável concedido pelas instituições financeiras e da falta de uma melhor educação financeira por parte dos consumidores.

Anunciou projeto de lei que permita a liberdade de negociação de recebíveis pelo lojista.

O Senador Dário Berger também teceu considerações acerca dos juros altos, do endividamento do consumidor em um país com grande concentração de renda, do crédito responsável, da necessidade de que os bancos públicos apoiem o financiamento produtivo com taxas menores e fez comparação dos juros praticados no Brasil em comparação com diversos países da América Latina.

Destacamos os pontos mais relevantes externados por cada convidado.

1. Murilo Portugal, Presidente da Federação Brasileira de Bancos - Febraban:

- Apresentou a evolução recente de juros e spreads bancários no Brasil, que, ao contrário do comumente noticiado, estão recuando com a intensidade e a velocidade de outros ciclos de flexibilização monetária vistos no passado. Esse recuo é particularmente mais intenso no crédito com recursos livres, que tem custo de captação “aderente” à Selic e



grande peso da inadimplência nos spreads, enquanto que o crédito direcionado tem o custo de captação não indexado à Selic;

- Mostrou a composição da oferta de crédito para pessoas físicas, em que linhas tradicionais de crédito para esse grupo de tomadores concentram 86% dos saldos e têm taxa de juros média ponderada de 12,8%, aproximadamente duas vezes a taxa Selic;

- Detalhou a participação do cheque especial no saldo das operações de crédito para pessoas físicas, que representa 1,3% do crédito para pessoas físicas e 0,7% do total de crédito. Apesar de a taxa média anualizada divulgada pelo Banco Central ser de cerca de 333%, a taxa média efetiva anualizada é de 153%, visto que é um empréstimo rotativo de uso intermitente, com prazo inferior a um mês;

- Ressaltou que o índice de concentração no Brasil é bastante influenciado pela participação dos bancos públicos no crédito direcionado, com os cinco maiores bancos detendo níveis de participação no crédito semelhantes a vários países. O nível de concentração é ainda menor se retiradas as carteiras de crédito rural e imobiliário, que são bastante concentradas nos bancos públicos no Brasil por serem créditos direcionados (com juros subsidiados, ainda que acima da taxa de captação dos recursos). Sobre a concentração, ressaltou ainda que as três maiores empresas detêm nível de concentração inferior às três maiores empresas de outros setores da economia e que, se não houvesse competição por causa da concentração, o setor bancário teria taxa de lucro abusiva em relação a outros setores;

- Defendeu que a rentabilidade da totalidade do setor bancário é inferior à rentabilidade de outros setores da economia brasileira e que a rentabilidade dos cinco maiores bancos nos últimos cinco anos está em



linha com a rentabilidade dos cinco maiores bancos de outros países emergentes, situando-se em 16,2% ao ano;

- Demonstrou a decomposição do *spread* bancário elaborada pelo Bacen, em que 55,7% é relativo à inadimplência, 23,7% ao lucro, 15,6% a impostos diretos, 3,8% a custos administrativos e 1,7% a reservas para depósitos compulsórios no Bacen e garantia de crédito;

- Argumentou que, entre os fatores explicativos para o diferencial de *spread* no Brasil em relação a uma amostra de países emergentes e desenvolvidos, estão os diferentes níveis de inadimplência, em que o custo da provisão para devedores duvidosos em relação à carteira de crédito situa-se em 4,5% no Brasil, 1,8% em países emergentes e 0,4% nos países desenvolvidos; os diferentes custos operacionais, em que as despesas administrativas e com pessoal em relação aos ativos rentáveis situam-se em 4,5% no Brasil, 3,4% nos países emergentes e 2% nos países desenvolvidos; bem como os custos tributários, em que a alíquota efetiva situa-se em 33% no Brasil, semelhante à de países desenvolvidos e muito superior à média de países emergentes, cuja alíquota efetiva situa-se em 22%;

- Comparou a taxa de inadimplência do cheque especial com a de outras linhas de crédito, mostrando que é bastante elevada, situando-se em 16,3%, bem acima da taxa de inadimplência média de todas as linhas de crédito para pessoas físicas, que é de 3,5%, de linha de crédito para veículos, que é de 2,7%, e do consignado, que é de 2,1%;

- Também apresentou os subsídios cruzados das contas bancárias, em que algumas contas não pagam tarifas por razões regulamentares, o que gera tarifas e juros mais elevados para outras contas;



- Pontuou que em diversos países se paga tarifas, além dos juros, para cada utilização do cheque especial e que os bancos brasileiros já estão implementando aperfeiçoamentos no cheque especial, oferecendo parcelamento em condições mais vantajosas para aqueles clientes que utilizam o produto de forma recorrente ou exagerada. Pretende-se instituir comunicação para os clientes que utilizarem mais de 15% do seu limite de cheque especial durante 30 dias consecutivos, a fim de que troquem essa linha de crédito para outras linhas de crédito com juros menores;

- Citou a evolução normativa no mercado de cartões, que é um meio de pagamento utilizado para mais de um terço das compras das famílias, e o crescimento do número de participantes, que atingiu 50 emissores, 10 bandeiras e 20 credenciadores em 2018, enquanto eram 26 emissores, 4 bandeiras e 3 credenciadores em 2010;

- Afirmou que a tendência é que o brasileiro use cada vez mais o cartão de crédito sem pagar juros aos bancos, o que corresponde a 75% do crédito total no cartão, sendo a metade correspondente ao parcelado-lojista, e a cerca de 88% dos usuários;

- Destacou que a inadimplência do crédito rotativo sofreu pouca variação e se mantém acima dos 33% e que houve, sim, queda da taxa do rotativo do cartão de crédito em consonância com a queda da taxa Selic, com a taxa dos cinco maiores bancos abaixo da média do setor bancário. Já a inadimplência do parcelado com juros é significativamente menor, de apenas 1,9%;

- Concluiu que a participação do cheque especial nos saldos de empréstimos a pessoas físicas é pequena, comparado com linhas de menor custo como Consignado e Imobiliário; que a divulgação de taxas



demonstra valores expressivos, mas não representa a efetiva realidade econômica do produto para bancos e clientes, por fatores metodológicos e comerciais; que o cheque especial apresenta taxas superiores a outras linhas por ser um crédito de curto prazo sem garantias e com elevada inadimplência; que parte das receitas do cheque especial é utilizada para compensar custos com gratuidades regulatórias em serviços de contas correntes, num efeito de subsídio cruzado; que a utilização de forma temporária e eventual do cheque especial é um benefício de flexibilidade financeira para os clientes, pois aqueles que usam de forma recorrente ou contínua têm a alternativa de migração para parcelamentos com juros menores; que o crescimento e as mudanças regulatórias no mercado de cartões de crédito criaram um ambiente mais favorável à competição; que, entretanto, existem importantes componentes do custo do crédito como a inadimplência e os subsídios cruzados, os quais não serão resolvidos apenas com aumento de competição; que o saldo das operações sobre o qual não incidem juros no cartão de crédito é significativo e que essas operações acabam sendo subsidiadas pelo rotativo com juros; que a mudança regulatória adotada pelo Banco Central criando o novo rotativo e o parcelamento do saldo não pago propiciou grande redução da taxa de juros do cartão de crédito; e que os emissores estão trabalhando em um novo produto Crediário, que acrescentará mais uma modalidade de crédito para os consumidores, que poderão ter prazos mais longos e taxas menores, com prazo mais curto para o recebimento dos recursos pelo lojista;

- Elencou diversos projetos e anteprojetos de lei que podem ajudar a reduzir juros ao diminuir a inadimplência, o custo operacional e o custo tributário; e



- Por fim, mostrou-se contrário à chamada “arbitragem regulatória”, em que instituições que fornecem os mesmos produtos são submetidas a regras diferentes. Apesar de essa arbitragem gerar aumento da competição no curto prazo, é causa de problemas no médio e no longo prazos.

2. Márcio Vieira Recalde, Diretor Executivo de Cartões e Meios de Pagamento da Caixa Econômica Federal:

- Apresentou números da Caixa em relação aos cartões de crédito e explicou a deficiência do cálculo anualizado de juros do rotativo do cartão de crédito. Isso porque a taxa anualizada é uma taxa fictícia, tendo em vista que a utilização da taxa do crédito rotativo se dá somente até a próxima fatura. Depois disso, o saldo restante é convertido em crédito direto ao consumidor, com taxas menores;

- Registrou que a causa para os juros altos do cartão de crédito é a inadimplência e ressaltou que parcela significativa dos usuários de cartão de crédito não utiliza o crédito rotativo, o que seria um fator explicativo para os juros altos; e

- Destacou que os bancos públicos incorrem nos mesmos custos dos bancos privados na concessão de crédito.

3. Rogério Magno Panca, Diretor de Meios de Pagamento do Banco do Brasil:

- Destacou a utilização do cartão de crédito como substituto do cheque pré-datado no comércio e a grande e crescente utilização dos cartões de pagamentos, com segurança para quem está



pagando e para quem está recebendo, pois o risco de crédito é de responsabilidade do banco emissor e que o uso do cartão de crédito, em vez do cheque, é fonte de mais segurança patrimonial;

- Registrou o Programa Mais que Digital do Banco do Brasil com maior credenciamento em pequenas cidades, o que aumentou a utilização do cartão de crédito; e

- Explicou que a trava bancária é uma necessidade para segurança da garantia de recebíveis na antecipação de recursos, a fim de que os mesmos recebíveis não sejam usados em outra linha de crédito, aumentando o risco, inclusive, no eventual crédito ao lojista pelo fornecedor.

4. Marcelo Kopel, Diretor Executivo para Cartões e Financiamentos de Veículos do Banco Itaú Unibanco:

- Destacou os investimentos em infraestrutura que permitem a utilização do cartão de pagamento em todo o País, com a comodidade e com a segurança necessária; e

- Registrou que o cartão de crédito é mais um meio de pagamento do que um meio de financiamento e que um novo produto, chamado de Crediário, irá permitir juros menores em relação ao parcelado “sem juros” do lojista, concentrando-se o lojista na sua atividade-fim de vendas comerciais; prazo menor para o recebimento do lojista, com taxa de desconto menor, e maior volume de linha de crédito direto ao consumidor por meio do cartão, o que beneficia todas as credenciadoras.

5. Gilberto Duarte de Abreu Filho, Diretor do Banco Santander:



- Apresentou o relacionamento creditício do Santander no Brasil, do microcrédito ao financiamento de grandes projetos;
- Registrou a diferença entre os modelos de cartão de crédito no Brasil e em outros países, em que o cartão é mais um meio de pagamento do que um meio de financiamento, e observou a pequena utilização do cheque especial em vários outros países, sendo mais comum o crédito rotativo como linha de curto prazo sem garantia;
- Enfatizou que a taxa de juro do rotativo do cartão de crédito é apenas anualizada, mas a cobrança é apenas por um mês, convertendo-se o saldo em crédito parcelado, bem como a taxa de juro do cheque especial, pois a utilização é intermitente e o saldo pode ser convertido em crédito direto ao consumidor; e
- Defendeu o não tabelamento da taxa de desconto por entender que existem diferentes realidades de comércio, em que tarifas diferentes refletem diferentes níveis de risco e diferentes níveis de volume. Também ponderou que a diminuição de prazo de repasse ao lojista geraria descasamento entre receitas e despesas, o que poderia gerar desequilíbrios e impedimentos de competição.

6. Vinicius Urias Favarão, Diretor Executivo da Bradesco Cartões e da Bradescard:

- Registrou a importância do mercado de cartão e o estímulo do Banco Central, regulador do mercado, à criação de bandeiras nacionais para fazerem frente às bandeiras internacionais;



- Destacou a necessidade de endereçar questões estruturais para diminuir juros, com o rotativo sendo apenas uma linha de crédito emergencial e não um crédito de consumo;
- Enfatizou a necessidade de mudança no modelo de negócio, a fim de que o cartão de crédito deixe de ser um meio de pagamento e passe a ser um meio de financiamento; e a necessidade da criação de uma linha Crediário no cartão de crédito para concorrer com o parcelado-lojista; e
- Destacou a taxa de inadimplência do cartão de crédito no rotativo, que é de cerca de 33%.

Sugestões: aprovação do cadastro positivo e de medidas que reduzam a inadimplência; manutenção do atual prazo D + 30; ênfase na auto-regulação; e introdução do “crediário”, que seriam compras parceladas pelo cartão, competindo com o parcelamento oferecido pelo lojista.

Sétima reunião

A Comissão Parlamentar de Inquérito dos Cartões de Crédito teve a sua sétima reunião e quinta audiência pública realizada em 6 de junho de 2018. A audiência pública contou com a participação dos seguintes convidados:

- Otávio Ribeiro Damaso, Diretor de Regulação do Banco Central do Brasil;
- Reinaldo Le Grazie, Diretor de Política Monetária do Banco Central do Brasil;



- João Manoel Pinho de Mello, Chefe da Assessoria Especial de Reformas Microeconômicas do Ministério da Fazenda; e
- Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Conselheira do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade

Antes das exposições dos convidados, o Presidente da CPI, Senador Ataídes Oliveira, registrou que, após as audiências públicas com representantes de consumidores, lojistas, grandes varejistas, credenciadores e emissores de cartão de pagamentos, ficou bastante clara importância desse meio de pagamento e de financiamento do consumo, com vantagens sobre outros meios de pagamento por permitir maior formalização. Outrossim, destacou que é um produto do amadurecimento da economia brasileira e registrou o avanço normativo.

Todavia, afirmou que ainda existe espaço para a redução dos juros nas operações de financiamento com o cartão de crédito; que, apesar do aumento da competição no setor de aquisição (credenciadora de lojistas), a concentração e a verticalização bancárias são causas dos altos spreads bancários, particularmente na área de cartões de crédito e no cheque especial.

Por outro lado, destacou a informação de que a inadimplência e o tempo de recuperação dos recursos inadimplidos são altos e que custam mais de 70% das receitas financeiras no cartão de crédito e a possibilidade do lançamento do cartão de crédito chamado “Crediário”, sem a determinação do fim do parcelado-lojista.

Reafirmou ainda a relevância da aprovação do Cadastro Positivo e a necessidade de se redesenhar o sistema de garantias de



recebíveis, a fim de que o lojista tenha mais liberdade para negociação de seus créditos a receber. Por fim, destacou a reunião ocorrida com o Presidente do Banco Central do Brasil, Ilan Goldfajn. Também apresentou questionamentos de telespectadores.

O Senador-Relator destacou as missões institucionais do Banco Central do Brasil, do Cade e do Ministério da Fazenda no sentido de promover a estabilidade e a concorrência no Sistema Financeiro Nacional. Desta forma, conclamou a uma regulação mais proativa, a fim de apressar a desconcentração bancária, particularmente a vertical, e parabenizou a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e da moeda alcançada. Também destacou a reunião ocorrida com o Presidente do Bacen para discutir propostas que diminuam os juros e taxas.

A fim de guiar as discussões, apresentou alguns questionamentos aos participantes, sem que visse a necessidade de que todos os expositores tratassem de todos os temas.

Dessa forma, perguntou se, após as importantes intervenções no mercado de cartões de pagamentos nos últimos anos realizadas pelo Banco Central, a instituição elaborou estudos e, em caso afirmativo, quais os impactos decorrentes da obrigação de interoperabilidade dos terminais de venda; da permissão para diferenciação de preços para pagamentos nas funções débito e crédito; e da transformação da dívida do rotativo em crédito parcelado.

Também indagou acerca da Resolução CMN nº 4.649, de 2018, que proíbe bancos de limitar ou impedir o acesso de instituições de pagamento a serviços bancários como emissão de boletos e débito em conta corrente e que tem importante impacto favorável à competição no mercado



de meios de pagamento. Ocorre que a Resolução obriga os bancos a oferecerem os serviços, mas não estabelece limites de preços. Assim, abre-se espaço para que práticas anticompetitivas sejam preservadas, bastando, para tanto, que sejam fixadas tarifas absurdamente caras para prover o serviço.

O Senador-Relator indagou ao Cade acerca da verticalização na indústria de cartões de pagamentos e a necessidade e a possibilidade de se obrigar desinvestimento. Dessa forma, observou que os principais conglomerados financeiros do país são importantes emissores, adquirentes e vêm ocupando importante espaço no mercado de bandeiras. A verticalização permite que se manipulem os preços relativos de forma a limitar a concorrência. Por outro lado, a verticalização pode reduzir custos.

Também questionou ao Secretário do Ministério da Fazenda a possibilidade de diminuição de prazo de repasse do pagamento ao lojista e a possibilidade de cobrança de juros ao portador, pois uma das principais demandas dos lojistas é o encurtamento do prazo de recebimento das vendas, de D + 30 para D + 2. Eventual mudança nesse sentido implicaria que o financiamento das vendas deixaria de ser feito pelo lojista e passaria a ser feita pelo emissor, com a autorização para os emissores cobrarem juros dos portadores no período entre a aquisição da mercadoria e o pagamento da fatura.

A todos os convidados, questionou que os emissores de cartão alegam, e com razão, que parte da explicação para as elevadas taxas de juros cobradas no cartão de crédito se deve à elevada inadimplência, da ordem de 30% para o crédito rotativo. Contudo, questionou o real o custo da inadimplência, pois parte significativa do valor inadimplido pode ser posteriormente recuperada. Também indagou sobre a eficiência na avaliação



de crédito, tendo em vista que 1/3 dos devedores não pagam suas faturas em dia. Em qualquer setor de atividade, erros de 1/3 seriam inadmissíveis. Dessa forma, perguntou se o mercado de inadimplentes é mais lucrativo para as instituições financeiras e, por outro lado, por que não surgem emissores especializados em oferecer cartões para clientes de baixo risco.

Ainda questionou o fato de que vários lojistas não oferecem descontos para pagamentos à vista. Em alguns casos, o cliente acaba pagando o mesmo preço se comprar à vista ou se pagar o saldo em parcelas. Aquilo que chamou de a jabuticaba brasileira do parcelado-lojista. Em audiências anteriores, não foi possível detectar uma explicação racional para esse comportamento do comércio. Por outro lado, é difícil acreditar que os lojistas adotem essa estratégia por falta de educação financeira. Dessa forma, questionou a racionalidade desse comportamento.

Após as exposições, o Senador-Relator voltou a questionar a verticalização como ainda prejudicial ao consumidor nacional do que a concentração bancária horizontal, destacando o birô de crédito dos maiores bancos e entendendo que as reformas que promovem a garantia ao crédito irão melhorar o ambiente de negócios e gerar maior competição, inclusive com novos participantes internacionais, mostrando-se preocupado com intervenções diretas que engessam o sistema financeiro e acabam promovendo resultados inesperados e prejudiciais aos próprios consumidores.

Destacou ainda a necessidade de se evitar a propaganda enganosa, como o parcelado “sem juros”, e de se criar melhores incentivos para se evitar o endividamento em linhas de curto prazo sem garantia real com uma melhor educação financeira.



O Senador Dário Berger indagou acerca de prazos de recebíveis, observou acerca da necessidade de educação financeira para se entender o funcionamento do sistema financeiro, da necessidade de se ter garantia para a concessão do limite de cartão, sugerindo o vínculo com depósitos ou mesmo taxas para o uso do cartão de crédito, incentivando o uso do cartão de débito. Mostrou-se preocupado com o incentivo ao endividamento, o que gera comprometimento alto da renda e superendividamento. Também indagou acerca do papel das cooperativas de crédito para a diminuir dos juros bancários e questionou a falta de diferenciação de preços, particularmente no chamado parcelado “sem juros”.

Destacamos os pontos mais relevantes externados por cada convidado.

1. Reinaldo Le Grazie, Diretor de Política Monetária do Banco Central do Brasil:

- Ressaltou a importância do tema de cartões de pagamentos, com o regulador mantendo o diálogo com todas as partes reguladas, destacando a atuação do Banco Central no Sistema de Pagamentos Brasileiros;
- Destacou os passos normativos do mercado de cartões de crédito, desde a publicação de relatório sobre o mercado, com a quebra informal do duopólio existente, passando pela edição da Lei nº 12.865, de 2013, e da Resolução nº 4.282, de 2013, que tratam das instituições de pagamento e dos arranjos de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro, que permitiram melhor regulação financeira, com maior entrada de participantes, inclusive instituições não-financeiras, e mais arranjos abertos de pagamento;



- Registrou que a regulação financeira deve ser mais focada na maior competição em vez de na regulação direta em preços, com tratamento não discriminatório entre os participantes;
- Listou as principais medidas que foram tomadas nos últimos 5 anos, além da própria Lei nº 12.865, de 2013: obrigatoriedade de apenas as bandeiras com giro anual menor do que R\$ 20 bilhões tivessem arranjos de pagamentos fechados, isenção de autorização do regulador para a instituição de bandeiras e credenciadoras com giro anual inferior a R\$ 500 milhões e processo simplificado para empresas maiores, a desverticalização do mercado com a compensação centralizada das transações, destacando que os chamados novos entrantes já possuem uma participação de 25% do mercado e a redução das taxas de desconto para os lojistas, bem como o aumento da capilaridade e da penetração do mercado de cartões de pagamentos;
- Destacou as consultas públicas instituídas pelo Banco Central com o propósito de discutir o aumento da governança das bandeiras, do mercado de antecipação de recebíveis e a regulação das subcredenciadoras;
- Ressaltou que quando a competição não é suficiente, o Bacen tem usado de regulação direta, como foi o caso da intervenção no preço da tarifa de intercâmbio no débito, mas que a regulação do preço da tarifa de no cartão de crédito pode ter mais efeitos não planejados;
- Destacou que o regulador busca meios de incentivar o uso do cartão de débito como cartão de transação e o cartão de crédito como instrumento de financiamento, reduzindo subsídios cruzados e distorções nos preços dos juros;



- Destacou que alguns argumentam que o parcelado-lojista gera maior competição no mercado de crédito e que a regulação do parcelado-lojista, do prazo de repasse ao lojista e da tarifa de intercâmbio do cartão de crédito não é uma tarefa trivial. Dessa forma, são preferíveis as soluções de mercado; e

- Registrou ainda a criação de Grupo de Trabalho entre o Banco Central e participantes do mercado para a criação de pagamentos instantâneos especialmente por meio de telefonia celular, com conclusão de trabalho esperada para novembro de 2018.

2. Otávio Ribeiro Damaso, Diretor de Regulação do Banco Central do Brasil:

- Destacou a Agenda Bacen+ que tem quadro pilares: a cidadania financeira, modernização da legislação, sistema financeiro mais eficiente e crédito mais barato. Ressaltou que essa Agenda é planejada e implementada em momento de intensa inovação tecnológica, pois as chamadas *fintechs* devem mudar a arquitetura do sistema financeiro, porém devem ser incorporadas ao sistema financeiro com segurança;

- Destacou que nas Sociedades de Crédito Direto, sem captação de recursos juntos ao público, o Bacen alterou um importante paradigma de identificação do grupo de controle, pois fundos de investimento de *private equity* (capital fechado) poderão investir e controlar essas *startups*, que poderão ter importante papel para o crédito a pequenas e microempresas, a famílias não atendidas pelo setor bancário e para contestar as margens de lucro desse setor;



- Quanto aos cartões de crédito, ressaltou que a competência do Banco Central para regular o setor é recente e que não é uma atividade trivial, visto que é preciso regulamentar sem causar danos inesperados ao setor;

- Destacou ainda as mudanças ocorridas no sistema financeiro por causa dos novos aplicativos pelo telefone celular, que podem gerar mais competição por causa da comodidade ao consumidor; e

- Destacou o Cadastro Positivo e a Duplicata Eletrônica como inovações legislativas que podem diminuir juros para consumidores e empresas.

3. Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Conselheira do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade:

- Destacou que no Brasil há quatro bancos com poder de mercado muito grande, de forma horizontal, vertical e conglomeral e que as elevadas taxas de juros e de spreads podem ser consequência desse poder de mercado, mas que as fintechs podem contestar esse poder de mercado, com a desbancarização dos usuários do sistema financeiro. Dessa forma, o Estado deve agir para agilizar ou não atrasar esse processo, diminuir o poder dos bancos e das taxas de juros de forma permanente;

- Para agilizar esse processo de aumento da competição, registrou que o Estado brasileiro deveria reprovar atos de concentração, como foram os casos Itaú/XP, Itaú/Citi e Bradesco/HSBacen, que piorem a verticalização ou exclusividade no mercado de cartão de crédito ou birôs de crédito que ampliem o poder vertical ou conglomeral dos bancos e adotar medidas estruturais que deem garantias, segurança e transparência para o



emprestador, como aprovar o Cadastro Positivo para trazer maior concorrência no empréstimo de crédito, aumentar o crédito, diminuir a taxa de juros médias da economia, diminuir o nível de inadimplência e o endividamento;

- Destacou a concentração bancária nos últimos 13 anos e as taxas de juros finais e os spreads que são muito altos quando comparados com os de vários outros países;

- Destacou os atos de concentração mais relevantes no sistema financeiro nacional nos últimos e defendeu que a análise de concentração tradicional não funciona adequadamente para mercados altamente tecnológicos como os serviços financeiros;

- Defendeu ainda que os atos de concentração aumentam o poder de mercado dos grandes bancos, seja de forma horizontal por meio da aquisição de outros bancos, seja vertical, por meio de controle de credenciadoras e bandeiras, e de forma conglomeral, por deter informações sobre a base de clientes para analisar risco de crédito, vender seguros, etc;

- Destacou que o maior uso de cartões de crédito é benéfico ao País por vários motivos, entre os quais dificultar atos ilícitos no sistema financeiro nacional, todavia promove o aumento de poder de mercado dos bancos;

- Destacou ainda que a joint venture de birô de crédito GIC tem o potencial de promover lesão gravíssima, com potencialidade de exclusão de players no mercado de birô (Serasa, SPC, Boavista) e domínio dos dados de todos os brasileiros pelos 5 maiores bancos, podendo até mesmo a colocar os benefícios do Cadastro Positivo em risco;



- Narrou a evolução normativa e frisou que as lojas seguem com mais de uma máquina, a despeito do regramento de interoperabilidade promovida pela Circular Bacen nº 3.765, de 2015, e da obrigatoriedade de leitura de recebíveis pelos bancos, conforme a Circular Bacen nº 3.721, de 2014, o que denota que os participantes não atuam conforme os marcos normativos e que há falta de monitoramento adequado, pois o estabelecimento quer ter uma só máquina com acesso a todas as bandeiras;
- Explicou que quando um lojista tem um relacionamento com um banco pequeno e com uma credenciadora controlada por um grande banco, a credenciadora pode dificultar a agenda de leitura de recebíveis. A seu turno, se o lojista tem conta em branco grande e relacionamento com um credenciador pequeno, o banco pode dificultar a leitura de recebíveis alegando problemas operacionais. Portanto, o lojista tem dificuldade para obter crédito se tem relacionamento com banco pequeno ou credenciadora não controlada por banco;
- Detalhou que o Sistema de Crédito e Garantia, controlado pela Câmara Interbancária de Pagamentos, garante que o lojista pagará ao banco os recursos antecipados com a garantia de recebíveis travados. O problema é que os bancos maiores travam os recebíveis por relacionamento, o que impede o lojista de mudar o domicílio. Ressaltou que a CIP é controlada pelos maiores bancos;
- Apontou outro problema que é o rebate que o credenciador verticalizado concede ao lojista, mas paga menor taxa de intercâmbio ao banco controlador, o que dificulta a concorrência do credenciador independente; e



- Por fim, defendeu a taxa máxima também para a taxa de intercâmbio no cartão de crédito e melhor governança das entidades de representação de instituições financeiras.

4. João Manoel Pinho de Mello, Chefe da Assessoria Especial de Reformas Microeconômicas do Ministério da Fazenda:

- Apontou que a participação do mercado de crédito rotativo passou de 3% para 2% da carteira de crédito para as pessoas físicas nos últimos 7 anos, em que as taxas de juros no cartão de crédito refletem todas as dificuldades do mercado de crédito no Brasil, que há alguns problemas de percepção que são reflexos da forma de divulgação das taxas anualizadas e que o ciclo de queda dos spreads se coaduna com o atual ciclo de queda de afrouxamento monetário;

- Registrou que o retorno sobre o capital e os juros dos 4 principais bancos brasileiros caiu nos últimos 15 anos, refletindo a diminuição do risco para o investimento e para o crédito por causa dos avanços obtidos com reformas nesse período;

- Também destacou que a margem líquida de juros já se assemelha com o obtido em outros países, diferentemente do passado quando era bem maior, mas o retorno sobre o capital ainda está acima do obtido em outros países de renda alta e de renda média como o Brasil;

- Destacou que esse padrão de diminuição de margem líquida de juros se reflete em todas as linhas de crédito;

- Explicitou a decomposição do spread em que para o crédito total (livre e direcionado) se situa em 17,2% na média de 2011 a



2016, sendo 4% correspondente a lucros, 2,7% a impostos diretos (IR e CSLL), 0,3% a encargos monetários compulsórios e 9,6% a inadimplência;

- Destacou que sempre que foi dada garantia ao crédito a taxa de juros caiu brutalmente, exemplificando a queda da taxa de juros do crédito ao consumidor com o desconto em folha consignado e com a alienação fiduciária no crédito imobiliário e de automóveis;

- Apontou que a falta de transparência na identificação de devedores e de eficiência institucional na recuperação de garantias dificulta a competição e a entrada de novos bancos, particularmente estrangeiros, a despeito do retorno alto, visto que é difícil operar em um país como o Brasil;

- Destacou que, conforme dados do Banco Mundial, o percentual de recuperação de crédito no Brasil para empresas em recuperação judicial ou falência é de 16%, sendo de 5% no crédito livre, próximo a 2% no cartão de crédito e de 20% no crédito imobiliário, ao passo que no restante da América Latina a taxa de recuperação de crédito para empresa em recuperação judicial ou falência é da ordem de 31%;

- Assinalou que todo sistema de crédito que funciona bem se caracteriza por segurança nas garantias e compartilhamento público de informações do devedor. Dessa forma destacou a aprovação do Cadastro Positivo, que tem a oposição unicamente de algumas entidades de defesa do consumidor, com uma legítima preocupação em relação à proteção de dados e ao fato de que alguns consumidores podem se mostrar em pior situação de crédito por serem mais visivelmente devedores superendividados que se beneficiam com a inadimplência; e



- Afirmou que a taxa de juros dos recebíveis de vendas já realizadas (crédito performado) é mais importante do que o prazo de recebimento e finalizou destacando o projeto de lei de recuperação judicial enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional.

Sugestões: limitação da taxa de intercâmbio no cartão de crédito; melhor governança das entidades de representação de instituições financeiras; e possibilidade de o cliente oferecer garantias (por exemplo, aplicações em fundos de investimento) para operações com cartão de crédito e cheque especial.



Capítulo IV

Recomendações e Encaminhamentos

Antes de detalhar as sugestões, é importante pontuar que o mercado de cartões de pagamento é bastante distinto de outros mercados. Como há vários agentes envolvidos (usuários ou portadores, emissores, adquirentes, lojistas e bandeiras), que são interligados por um complexo sistema de preços e tarifas, as intervenções no mercado, mesmo quando necessárias, podem levar a consequências diversas das inicialmente previstas. Por esse motivo, na maioria das vezes, as intervenções propostas serão sugestões de ação para o órgão regulador, o Banco Central, ou para o Cade. Por serem de natureza infralegal, são mais flexíveis e, portanto, passíveis de serem adaptadas e aprimoradas à medida que se observam seus efeitos concretos sobre o mercado.

Identificamos, entretanto, intervenções onde a ação legislativa se faz necessária. Adiante explicaremos detalhadamente as motivações, por ora, iremos somente registrar que, junto com este Relatório, estamos sugerindo apresentação de três projetos de lei, com os seguintes objetivos:

- i) Criar título de crédito a partir dos recebíveis;
- ii) Proibir publicidade fazendo referência a “parcelado sem juros”;
- iii) Obrigar bancos e estabelecimentos comerciais a afixarem cartazes alertando os consumidores sobre os perigos de endividamento com cheque especial e cartão de crédito.



As sugestões desta Relatoria são provenientes das conclusões a que chegou após as diversas audiências públicas.

Agrupamos as propostas em três grandes categorias. A primeira compreende medidas que têm por objetivo ampliar a concorrência e aprimorar o mercado de cartões de crédito e de meios de pagamento. Se pudermos identificar algum consenso entre tantas apresentações, é que melhorar o ambiente institucional com vistas a ampliar a concorrência no setor é fundamental para obtermos taxas de juros sustentavelmente mais baixas.

O segundo grupo de sugestões referem-se a medidas com objetivo de melhorar a educação financeira. Há uma percepção de que os consumidores não têm total consciência do custo do crédito e, por esse motivo, se endividam além do que seria desejável. Melhorar a educação financeira deverá contribuir para que o crédito seja tomado de forma mais responsável.

Por fim, oferecemos propostas que visam reduzir o risco de crédito. Uma das principais justificativas para os juros mais elevados no rotativo do cartão de crédito e no cheque especial é a elevada inadimplência associada a esses dois instrumentos. Medidas que consigam melhorar a qualidade da informação sobre o devedor ou que dêem maior garantia para os credores terão o impacto desejável de reduzir a taxa de juros.

I – Medidas para aprimoramento do mercado de cartões e de meios de pagamento, visando maior concorrência e eficiência ao setor

I.1 – Transformação de recebíveis em títulos negociáveis dentro e fora do mercado financeiro



Essa demanda foi apresentada por diversos representantes de lojistas. O estabelecimento comercial, quando efetua a venda, recebe o valor transacionado somente após trinta dias, no jargão do mercado, em D + 30. Atualmente, os lojistas já vendem esses recebíveis no mercado financeiro, antecipando o valor das vendas. Entretanto, há sérias limitações para essa venda. Muitas vezes, por condutas anticompetitivas de alguns participantes do mercado, a antecipação acaba sendo feita com o banco associado ao adquirente e com taxas de juros excessivamente altas para o risco envolvido. Observe-se que, no caso daquilo que se denomina “recebíveis performados”, ou seja, recebíveis decorrentes de vendas efetivamente realizadas, o risco de crédito para o adquirente é zero, pois, independentemente do usuário do cartão pagar ou não a compra, o lojista terá de ser pago em D + 30.

A proposta, contudo, vai além de pedir que o regulamento e a fiscalização impeçam condutas anticompetitivas por parte dos adquirentes e bancos associados. O recebível deve se transformar em um ativo financeiro que possa ser transacionado em qualquer mercado, não somente o financeiro, por meio de um título de crédito livremente negociado. Dessa forma, os lojistas poderiam, por exemplo, oferecer os recebíveis em garantia para fornecedores ou vender os títulos para fundos de direito creditório.

O aumento da competição para títulos com risco de crédito próximo de zero permitirá que a antecipação de recebíveis se dê a taxas menores, reduzindo o custo financeiro dos lojistas. A tendência será então a redução de preços, com dinamização do comércio e da economia.

Assim como a duplicata, para exemplificar, regida pela Lei nº 5.474, de 1968, a emissão de título lastreado em recebíveis a ser emitida por estabelecimento comercial requer autorização legal. Dessa forma,



apresentamos em anexo projeto de lei que, se aprovado este relatório, passa a ser projeto de lei desta Comissão.

Os benefícios esperados da regulamentação dos recebíveis como título de crédito são:

i) maior autonomia para empresas utilizarem livremente seus recebíveis como garantias de empréstimos;

ii) ampliação da possibilidade de uso dos recebíveis pelos lojistas, podendo ofertá-los para outras IFs, FIDCs e fornecedores;

iii) ampliação da competição no mercado de crédito com garantias;

iv) aumento na segurança quando da utilização de recebíveis de cartões de crédito como lastro de operações;

v) condições mais seguras e eficientes para que as pequenas e médias empresas possam usar seus recebíveis comerciais como garantias de operações de crédito; e

vi) redução do custo do crédito, em especial no segmento das pequenas e médias empresas, em que há menor disponibilidade para oferecimento de garantias.

I.2 – Alterar a forma de cobrança do cheque especial, de um percentual sobre o saldo negativo para uma combinação de tarifa fixa com montante variável, proporcional ao valor do empréstimo



A proposta é que o uso do cheque especial passe a ser cobrado de forma semelhante ao que ocorre nos Estados Unidos e em alguns países da Europa, onde, para se usar o cheque especial, o cliente paga uma combinação de taxa fixa e juros.

O cheque especial é uma linha de crédito cara, que envolve elevada inadimplência e outros custos elevados para os bancos, como necessidade de manter os compromissos de requerimento de capital, mesmo que o financiamento não seja realizado, além de custos fixos.

O que ocorre atualmente é que, como a cobrança é proporcional ao valor emprestado, se a conta ficar negativa por pouco tempo e em baixo montante, o valor monetário a ser pago será também baixo, mesmo se a taxa de juros for alta (ou seja, um percentual alto sobre um valor baixo resulta em valor baixo). Possivelmente, o valor arrecadado a título de juros mal será suficiente para cobrir os custos fixos da transação. O resultado é que a taxa de juros necessita ser muito alta para compensar essas operações de baixa rentabilidade.

Se houvesse a cobrança de um valor fixo mínimo, que compensasse os custos fixos da operação, a taxa de juros geral poderia reduzir, beneficiando os clientes que utilizam essa linha de crédito mais intensamente e por mais tempo. São justamente esses clientes que, atualmente, incorrem em maiores gastos com pagamento de juros e que apresentam maior risco de se endividarem fortemente.

I.3 – Cobrança de uma combinação de tarifa fixa e juros no crédito rotativo



É prática comum em outras jurisdições, como Estados Unidos, Reino Unido, União Europeia e outras, a cobrança de tarifa de abertura de crédito rotativo quando não é pago o valor mínimo exigido da fatura. Como no Brasil essa prática não é comum, a comparação internacional entre as taxas de juros praticadas nas operações com cartão de crédito e cheque especial é dificultada.

Simulação realizada pelo Bacen, resulta que, para cada aumento de R\$10 em uma tarifa hipotética aplicada ao rotativo do cartão de crédito, a taxa de juros média se reduziria em 1,62 ponto percentual ao mês. Uma tarifa equivalente à metade do valor cobrado nos Estados Unidos, 19 dólares, ou R\$69,52, reduziria as taxas de juros do rotativo não regular de 14,1% ao mês para 2,9% ao mês.

Dessa forma, deve ser solicitado ao Bacen que aprofunde os estudos dos impactos nas taxas de juros da cobrança de tarifa fixa para acesso ao crédito rotativo do cartão de crédito e do cheque especial.

I.4 - Recomendar ao Banco Central que analise a imposição de teto para a tarifa de intercâmbio na função crédito

Em março último, no âmbito do Programa Bacen+, o Banco Central publicou a Circular nº 3.887, de 2018, para estabelecer um teto sobre a tarifa de intercâmbio do cartão de débito. O objetivo é reduzir a chamada tarifa de desconto, que os adquirentes cobram do lojista, com provável impacto direto sobre os preços dos bens.

Entendemos que uma das principais falhas de mercado que motivou a decisão do Banco Central está também presente nas transações na



função crédito, qual seja, excessiva concentração e, sobretudo, verticalização da indústria de cartões.

Por outro lado, conforme expusemos, o mercado de cartões de crédito possui especificidades que exigem cautela na hora de intervir. Por isso, é difícil prever exatamente quais seriam os impactos de uma regulamentação da tarifa de intercâmbio. O que se espera com a medida é que a redução da tarifa de intercâmbio leve a menor tarifa de desconto, reduzindo os custos dos lojistas, que seriam repassados para o preço final das mercadorias.

Assim, recomendamos que o Banco Central aprofunde estudos no sentido de limitar as tarifas de intercâmbio na função crédito – limitação, aliás, já praticada em outros países – pois enxergamos potencial para redução de custos para lojistas e usuários, sem prejuízo para o bom funcionamento do mercado.

Contudo, tendo em vista que o teto para a tarifa de intercâmbio nas transações com débito somente entrará em vigor em outubro, entendemos que novas limitações de tarifas de intercâmbio, dessa vez na função crédito, deveriam aguardar para que sejam avaliados os impactos da limitação imposta para transações no débito.

Dessa forma, deve ser solicitado ao Bacen que até outubro de 2019, quando terá completado o primeiro ano de controle sobre a tarifa de intercâmbio no débito, seja avaliada a oportunidade e conveniência de regulação de um teto para a tarifa de intercâmbio de cartões de crédito do mercado de cartões.



I.5 – Recomendar ao Banco Central fixar o limite para o prazo de pagamento para os lojistas em D + 15

Como já discutido ao longo dos trabalhos desta Comissão, no Brasil, os prazos de pagamento nos arranjos de cartão de crédito apresentam a particularidade de serem superiores à média internacional. O lojista recebe o valor da venda em D + 30. Ao fim e ao cabo, para ter capital de giro, o lojista é obrigado a ir ao mercado para antecipar os recebíveis. É um desenho disfuncional. Quem deveria financiar o portador são os bancos, que, em tese, devem ter vantagens comparativas na atividade. Ao lojista deveria caber sua função precípua de vender, e não de financiar.

No resto do mundo, o usual é o lojista receber pela venda em D + 1 ou D + 2, de forma que é o emissor quem financia o portador entre o momento da venda e o pagamento da fatura. A forma como esse financiamento se dá são diversas, pode ser via maior tarifa de intercâmbio, aumento do valor da anuidade, maior taxa de juros para aqueles que utilizam o crédito rotativo ou cobrança de juros entre a compra e o pagamento da fatura.

Justamente por haver essa diversidade de formas de o emissor recuperar os custos do financiamento, recomendamos que o regulamento fixe em D + 15 o prazo para pagamento dos lojistas, pelo menos inicialmente. Com isso, o Banco Central poderá avaliar as consequências da alteração e, dependendo de como o mercado se reorganizar, aproximar nossa realidade da dos demais países.

A sugestão de migrar para D + 15, e não para D + 2, como é a prática internacional, decorre da necessidade de adaptar os participantes da indústria ao novo modelo. Não se pode ignorar que as estratégias negociais



de emissores e credenciadores estão significativamente fundamentadas no prazo $D + 30$.

É necessário que a transição seja gradual e planejada, para que toda a cadeia tenha condições de se reestruturar de maneira adequada e não haja retrocessos em termos de redução da competição, inclusive no que tange à competição na concessão de crédito rotativo.

Registre-se, por fim, que essa proposta tem o mesmo espírito de projetos de lei já em tramitação e que também propõem redução no prazo de recebimento do lojista. Reforçamos, contudo, nosso entendimento de que a alteração de prazos deve ser feita por norma infralegal, que garante maior flexibilidade ao processo, e não por meio de lei.

I.6 - Recomendar ao Banco Central e Cade que estudem medidas de desverticalização do mercado

A verticalização do mercado de cartões, com os maiores bancos se tornando importantes emissores e controladores de adquirentes e bandeiras permite que se crie uma série de subsídios cruzados, distorcendo os preços relevantes (tarifa de intercâmbio, tarifa de desconto, anuidade dos cartões, etc), com o objetivo de afastar a concorrência. Gera-se, assim, uma dupla ineficiência: pela distorção dos preços, per si, e pela menor competição.

O CADE abriu inquéritos administrativos para investigar denúncia de práticas anticoncorrenciais decorrentes da verticalização. Entre essas práticas, destacam-se a venda casada; relações de exclusividade (contratual ou de fato) entre arranjos de pagamento e credenciadoras do mesmo conglomerado financeiro; criação de dificuldades para ler a agenda



de recebíveis de pequenas credenciadoras e, com isso, dificultar a antecipação de recebíveis; nas operações de *pinpads*, imposição de dificuldades de acesso para as credenciadoras menores e entrantes no mercado.

Por outro lado, a verticalização pode gerar economias de escala e redução de custos, com potencial repasse para os usuários.

Além disso, há que se ter especial cautela com as bandeiras de cartão de crédito, em que ganha expressiva relevância a análise horizontal do mercado, a colocar, ao lado das gigantes globais Visa e Mastercard, as bandeiras nacionais Elo e Hipercard. Eventual restrição destas últimas pode levar ao indesejado efeito de retorno ao duopólio de bandeiras que vigorava no país há alguns anos. Em 9 anos da criação desses arranjos de pagamento nacionais houve ampliação da competição em relação ao cenário anterior de duopólio.

Vários países já adotaram medidas contra a verticalização no setor, obrigando, em alguns casos, o desinvestimento.

Ainda no final dos anos 1980, por exemplo, o Reino Unido obrigou que o Barclays e o JCCC, que eram operadores exclusivos da Visa e Mastercard, respectivamente, dividissem o mercado com outros concorrentes.

Mais recentemente, na Argentina, a PRISMA, adquirente exclusiva da Visa e controlada pela bandeira e mais quatorze bancos, foi obrigada a se dividir em 2017, como o objetivo de aumentar a competição no mercado de meios de pagamento.

No Chile, o TDLC (Tribunal de Defesa da Livre Concorrência, em tradução livre) recomendou a separação entre serviços de emissão e



adquirência nos bancos e que fosse proibida a atuação conjunta de bancos no serviço de aquisição. Essa última recomendação deve impactar diretamente a Transbank, que detém o monopólio da atividade no país e é controlada por bancos. Registre-se, contudo, que, no caso chileno, o TDLC tem poder somente normativo. Para que suas recomendações se tornem mandatórias é necessário que sejam acatadas pelo Poder Executivo.

Em janeiro de 2017, o parlamento israelense aprovou lei obrigando os dois maiores bancos (Leumi e Hapoalin) a desinvestirem seus negócios no mercado de cartão de crédito. Para assegurar competição, a mesma lei proibiu instituições financeiras e não financeiras de grande porte de adquirir as empresas de cartão. Esses bancos ficaram também proibidos de participar da atividade de credenciamento.

Diante da importância do mercado de cartões e dos potenciais impactos da verticalização sobre a concorrência e custos setoriais, é importante conhecer a realidade do mercado brasileiro para, se for o caso, exigir medidas no sentido de alterar sua atual organização, em sentido similar a que outros países fizeram. A solução, em muitos casos, pode residir não necessariamente na interferência na estrutura de um conglomerado verticalizado, mas na punição dos que abusarem desta posição.

I.7 – Imposição de limites para as travas bancárias

Essa medida é fundamental para ampliar a concorrência no mercado de recebíveis.

A trava bancária é um mecanismo pelo qual o banco impede que um recebível possa ser livremente negociado no mercado. O instituto da



trava bancária é, em princípio, saudável: a instituição financeira antecipa recursos para o lojista e, para ter maior garantia, trava os recebíveis, impedindo que o mesmo recebível seja dado como garantia para mais de uma operação de antecipação de receitas.

O problema é que, de acordo com críticas de estabelecimentos comerciais e da representante do Cade em audiência pública, não tem havido correspondência entre o valor financiado e o valor travado. As travas são realizadas por bandeiras, isto é, todo o valor a ser recebido de uma bandeira deve ser pago sempre no mesmo domicílio bancário. Dessa forma, valores travados são, em geral, muito superiores aos empréstimos concedidos. É a chamada trava de relacionamento ou trava sobre valores “não performados”. Assim, se houver um excedente de vendas, o lojista somente poderá antecipar esse excedente com o banco que fez a trava, reduzindo a concorrência e, conseqüentemente, aumentando o custo do empréstimo. Assim, os lojistas se tornam praticamente reféns da instituição domicílio (que, muitas vezes, pertence ao mesmo conglomerado financeiro da adquirente).

A proposta é limitar a trava bancária ao valor financiado. Assim, os recebíveis, performados ou não, naquilo que excederem os valores antecipados, poderão ser livremente negociados no sistema bancário ou até, conforme proposta anteriormente, em outros mercados, como fornecedores ou de valores mobiliários.

Dessa forma, recomendamos que Bacen e Cade avaliem medidas transitórias, que vigorem até o pleno funcionamento do registro de recebíveis, que limitem a trava total, aumentem a segurança na utilização dos recebíveis de cartões como garantia em operações de crédito, e combatam as



condutas potencialmente anticompetitivas vigentes no mercado de antecipação de recebíveis e travas bancárias.

I.8 – Alterar a forma de tarifação na função débito, que passaria a ser um valor fixo (único ou por bandas), em vez de ser uma proporção do valor transacionado.

Essa proposta está em linha com o conteúdo de projetos de lei em tramitação. Entretanto, assim como no caso da redução de prazo de pagamento para os lojistas, entendemos que o mais correto é a norma ser feita por meio de regulamentação infralegal. Cabe destacar também que essa proposta foi sugerida pelo representante do Instituto de Desenvolvimento do Varejo em audiência pública na CPI.

Nossa sugestão é a tarifa de desconto para transações no débito ser fixa. Pode ser o caso (dependendo de estudos prévios), que não haja uma, mas várias tarifas fixas, escalonadas de acordo com o valor da venda (por exemplo, até R\$ 100 cobra-se um valor, de R\$ 101 a R\$ 1000 outro valor, e assim sucessivamente, até um valor máximo, aplicável sobre transações acima de determinado montante).

Vários países já impõem a cobrança de valores fixos por transação na função débito, em substituição a um percentual sobre o valor das vendas, embora esse teto, usualmente, seja estabelecido para a tarifa de intercâmbio. Há também esquemas onde a tarifa de intercâmbio para transações no débito sejam compostas de duas partes, uma fixa e outra como função do valor transacionado.

Se considerarmos apenas o custo do serviço, a cobrança de um valor fixo parece ser mais sensata. Ao contrário do que ocorre nas transações



na função crédito, onde há risco de inadimplência, o que faz com que o custo (decorrente da inadimplência) aumente com o valor da venda, nas transações a débito o custo tende a ser fixo. Por questões de eficiência econômica, portanto, o recomendável seria, em princípio, que a tarifa de intercâmbio para a função débito fosse um valor fixo, independentemente do montante transacionado.

Dessa forma, deve ser solicitado ao Bacen que em até seis meses após a aprovação deste Relatório, seja avaliada a oportunidade e conveniência de regulação da tarifa do cartão de débito como um valor fixo (ou um conjunto de tarifas, escaloradas pelo valor da compra, sujeitas a um teto) e não como percentual do valor da transação.

I.9 - Incentivo ao desenvolvimento de pagamentos instantâneos

Os pagamentos instantâneos são aqueles feitos principalmente por celulares, 24 horas por dia, 7 dias por semana, com disponibilidade imediata dos recursos para o credor da transação, para sua pronta utilização, independente das instituições nas quais o pagador e o recebedor tenham conta. Internacionalmente, têm sido vistos como a forma de pagamento mais próxima do dinheiro em espécie. Por isso, e como forma de aumentar o uso de pagamentos eletrônicos, eles vêm sendo estimulados ao redor do mundo.

Os pagamentos instantâneos podem trazer benefícios para os consumidores e para os lojistas. Do ponto de vista dos pagadores, há o aprimoramento da experiência, a facilidade em iniciar pagamentos e a redução do tempo de fila nos pontos de venda. É possível a existência de soluções que demandem poucos comandos por meio de um aplicativo usado num telefone celular para iniciar o pagamento, inclusive com endereçamento por meio somente do número de telefone celular do recebedor. Em



pagamentos para lojistas, é possível a existência de soluções que permitam a transferência de recursos por meio de uma simples leitura de um QR Code gerado pelo lojista. Para os recebedores, existe a disponibilização imediata dos fundos em sua conta corrente ou de pagamento. Nos cartões de débito esse prazo é, em média, de 2 dias e nos cartões de crédito é de 30 dias, em média. Além disso, regra geral, o custo de aceitação do pagamento instantâneo tem sido menor que o custo dos cartões de crédito e de débito, pois existem menos intermediários para viabilizar a transação, quando comparado aos modelos dos cartões.

Com esses benefícios, existe uma grande probabilidade de os pagamentos instantâneos contestarem de forma efetiva o sistema de cartões de pagamento. A interoperabilidade entre os diferentes instrumentos pode ser requisito essencial para que o mercado de meios de pagamento se torne mais competitivo. Com o aumento da concorrência entre instrumentos de pagamento, existirão pressões para que os cartões de crédito diminuam as taxas cobradas dos lojistas e dos consumidores pela aceitação e pelo uso do instrumento.

Nesse sentido, deve ser solicitado ao Bacen, que num prazo de seis meses a contar da aprovação deste Relatório, submeta previsão de cronograma para proposição de regulamentação que crie as condições necessárias e dê as diretrizes para o desenvolvimento de serviços de pagamentos instantâneos eficientes, competitivos, seguros, interoperáveis e inclusivos.

I.10 – Aprimoramento da governança das entidades de classe e estruturas verticalizadas



As entidades de classe cumprem papel importante para o desenvolvimento do setor. Produzem estatísticas, realizam estudos, propõem normas e auto-regulação. Obviamente, o objetivo dessas entidades é defender os interesses dos associados. Não enxergamos isso, entretanto, como um jogo de soma zero: há uma interseção grande entre os interesses dos participantes da indústria de cartões e o interesse da sociedade em geral.

Não podemos negar, contudo, que há conflitos. Nem sempre o interesse dos associados é o mesmo da sociedade. Mas há outro nível de conflitos que merece ser avaliado: entre os próprios associados. A Abecs (Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços), por exemplo, tem como associados emissores, bandeiras e adquirentes. Dentro de cada grupo, há instituições de grande a pequeno porte, há grupos inteiramente verticalizados e empresas independentes. Considerações semelhantes se aplicam à Febraban (Federação Brasileira dos Bancos) e à CIP (Câmara Interbancária de Pagamentos). Essa última não é uma associação de classe, mas uma entidade sem fins lucrativos que presta serviços de liquidação de pagamentos e administra o SCG (Sistema de Controle de Garantias), que executa a trava bancária mencionada anteriormente.

Se houve um consenso em todas as audiências públicas e nos pronunciamentos dos diversos interlocutores foi que uma das soluções para as elevadas taxas de juros passa por maior competição. Certamente, uma participação mais ativa dos associados de menor porte nas decisões e recomendações das entidades de classe poderá contribuir muito para se ampliar a competição no mercado.

Esta CPI tem plena consciência de que não pode intervir em entidades privadas. Mesmo assim, não pode se furtar de apresentar sugestões



que possam aprimorar o mercado de cartões de crédito no País. Dessa forma, sugerimos as seguintes propostas:

i) Que as entidades representativas do setor (Febraban e Abecs, especialmente) alterem suas regras de governança, representação e participação dos agentes no processo decisório das entidades, conferindo poderes isonômicos entre grandes bancos e suas controladas em relação às instituições de menor porte e entrantes. Considerando serem ambas entidades de autorregulação, é importante que as decisões sejam tomadas tendo como objetivo abarcar os interesses de todos os agentes do mercado e não somente os dominantes. Minimiza possíveis conflitos de interesse;

ii) Que a CIP altere suas regras de governança, participação e representação, também no sentido de conferir maior participação das empresas de menor porte, alterando o modelo atual de assentos fixos para os 5 maiores bancos do país e rotatividade nos assentos para as menores instituições, para um modelo de rotatividade de todos os assentos, sem privilégio de nenhum grupo econômico;

iii) Que os grupos econômicos verticalizados alterem a estrutura de governança de suas controladas, separando-se todas as empresas do grupo em termos societário, diretivo e contábil, de modo a minimizar o risco de práticas de subsídio intragrupo e viabilizar auditorias externas que possam atestar, periodicamente, que as empresas estão sendo geridas de maneira independente em relação ao resto do grupo.

I.11 – Fomento ao novo produto denominado “crediário”

Criação de forma adicional de pagamento denominada até o momento de “crediário”. Ao lado do pagamento em dinheiro, boleto, cartão



de débito, nesta modalidade o cartão de crédito seria utilizado como meio de financiamento, com taxas menores e prazos mais longos aos portadores. O financiamento ocorreria no ponto de venda entre consumidor e emissor do cartão, trazendo transparência e equilíbrio à atividade de crédito ao consumo. A precificação caberia a cada emissor/credenciador e das respectivas estratégias comerciais, com MDRs provavelmente reduzidos. Esta opção incrementa a penetração de cartões no consumo privado, contribuindo não só para a pauta de formalização da economia, mas principalmente, ao que ora interessa, colaborando sensivelmente na redução de taxas de juros em outras modalidades de crédito, como o rotativo do cartão.

Em síntese, podem ser citadas as seguintes vantagens:

- (i) transparência ao portador quanto aos juros cobrados em transações parceladas;
- (ii) portadores de baixa renda poderão adquirir bens e serviços de maior valor;
- (iii) estabelecimentos comerciais de menor porte terão condições de competir com grandes varejistas, diante da nova oferta de financiamento de médio e longo prazos;
- (iv) menor dependência dos estabelecimentos comerciais no acesso à capital de giro, já que receberão em prazo reduzido as transações dessa modalidade de financiamento.

II – Medidas visando melhorar a educação financeira



II.1 – Maior investimento em educação financeira

Sabemos que, se as taxas de juros são altas, é porque existe alguma pessoa disposta a pagá-las. Em muitos casos, o consumidor aceita pagar juros elevados porque está em situação de desespero. Após ter utilizado todas as formas de crédito mais baratas, o rotativo do cartão de crédito pode ser a única opção que lhe resta. Contudo, apesar de não haver números concretos para isso, a experiência cotidiana mostra claramente que parte importante dessa disposição a pagar decorre da má qualidade da educação financeira.

Dessa forma, foi muito ressaltada, principalmente pelas entidades representativas da defesa do consumidor, a necessidade da educação financeira da população como forma de melhorar o uso dos serviços financeiros. Vale ressaltar que o diagnóstico não se limita a pessoas físicas, sendo para os efeitos que aqui se trata também aplicáveis a pequenos estabelecimentos comerciais.

Algumas iniciativas já existem, como o portal Meu Bolso em Dia (www.meubolsoemdia.com.br), mantido pela Febraban, e a série de vídeos produzida pela Abecs sobre cartão de crédito, com o Professor Pachecão (<https://www.youtube.com/user/abecsdicas>). Porém, sugere-se que se tenha maior transparência sobre montante investido, sobre sua periodicidade e os reais impactos alcançados pelas ações no bom uso do cartão de crédito.

No longo prazo, vale ressaltar a importância dos programas de educação financeira nas escolas. Com a homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para o ensino fundamental em 2017 e para o ensino médio em 2018, abre-se uma oportunidade de investir na educação



financeira a longo prazo da população, principalmente com relação ao uso do crédito, especialmente no ensino da correta utilização de produtos financeiros, como o cartão de crédito, hoje utilizado por 50 milhões de brasileiros. Em ambas Bases consta que o tema educação financeira deve ser integrador e inserido nos currículos escolares de maneira transversal, o que está alinhado com as diretrizes da Estratégia Nacional de Educação Financeira, a ENEF, criada por meio do Decreto Presidencial nº 7.397, de dezembro de 2010.

Mesmo reconhecendo já haver esforços por parte dos bancos de melhorar a educação financeira da população, entendemos que esses esforços não têm sido suficientes. Por isso, nossa proposta é mais ousada: os emissores deveriam ser obrigados a investir um percentual mínimo de seu faturamento em educação financeira. O Banco Central imporá as diretrizes desse investimento e se incumbiria da avaliação dos resultados dessa política.

II.2 – Proibir publicidade de parcelamento “sem juros”

O chamado parcelamento “sem juros” constitui propaganda enganosa, afinal, o custo dos juros está embutido no preço da mercadoria. Tendo em vista que a educação financeira é um dos maiores problemas do mercado de crédito, a proibição da publicidade de parcelamento sem juros deve contribuir para reduzir a demanda por crédito e, com isso, a taxa de juros.

Reconhecemos que essa proibição pode prejudicar estratégias de *marketing* de alguns estabelecimentos comerciais, com impacto negativo sobre as vendas. Mas vendas baseadas em decisões não racionais são prejudiciais para a sociedade como um todo. Adicionalmente, não é correto



inferir que, na ausência de propaganda de parcelado “sem juros”, as vendas caíam no agregado. Os estabelecimentos que vendem mais utilizando esse tipo de propaganda certamente irão perder. Mas os recursos poupados poderão ser gastos em outros estabelecimentos, de forma que, no agregado, não há por que haver redução no consumo.

II.3 – Tornar as informações da fatura mais claras e úteis

Atualmente, os emissores são obrigados a informar a taxa de juros, bem como o custo efetivo do crédito. Entretanto, essa informação pode ser inútil para parcela significativa da população, que tem conhecimentos rudimentares de matemática financeira. É necessário traduzir a taxa em valores monetários. Acreditamos que informar, por exemplo, que o consumidor está pagando 400% ao ano traz um impacto muito mais suave do que dizer que, dada essa taxa de juros e uma compra no valor de R\$ 100, se o consumidor pagar o valor de R\$ 15 mensais, irá quitar a dívida em 24 meses, após ter gasto R\$ 1.654,00.

Nessa avaliação caberia também reestudar as faturas de forma a identificar as informações essenciais para o processo decisório dos consumidores financeiros. Atualmente as faturas contêm muitas informações, seja por força legal, regulamentar ou por decisão da própria instituição, nem sempre de fácil compreensão pelo consumidor sobre seus direitos e obrigações advindos da utilização do cartão de crédito.

A multiplicidade de informações disponíveis pode dificultar a tomada de decisão pelo consumidor, ao invés de ajudar sua escolha, o que é denominado viés cognitivo de “excesso de informação”. Destaque-se que essa multiplicidade de informações está presente não somente na fatura, como em outros instrumentos de comunicação do emissor com o cliente.



Por isso, embora haja ao redor do mundo muitas práticas de transparência em faturas de cartão de crédito – como o custo total em valores monetários em vez de taxas percentuais ou a proibição de propaganda de parcelamentos “sem juros” – é importante que haja avaliação do impacto de cada informação fornecida no comportamento do consumidor brasileiro, antes de se buscar novos requerimentos de transparência para o cartão de crédito.

A realização de pesquisas qualitativas e quantitativas com usuários de cartão pode auxiliar no entendimento das atitudes, vulnerabilidades e seu processo decisório, identificando informações relevantes, contextos e formatos que auxiliem o cidadão a tomar melhores decisões.

II.4 – Obrigar bancos e lojistas a afixarem cartazes e avisos alertando os clientes sobre os riscos de se endividarem no crédito rotativo ou no cheque especial

Com base nos estudos conduzidos por esta CPI e nas audiências públicas, podemos concluir que o crédito rotativo e o cheque especial são instrumentos muito caros, e, por isso, somente devem ser utilizados com parcimônia.

Por outro lado, nem todos os consumidores têm ciência disso e, em alguns casos, são até estimulados a contraírem dívidas por meio desses instrumentos de crédito. Não é raro um cliente ouvir do vendedor ou do gerente de um banco que o valor da prestação “cabe bem” no orçamento doméstico, sem haver qualquer menção à taxa de juros e ao custo do empréstimo.



Para reduzir a probabilidade de o consumidor ser induzido a contrair dívidas no cartão ou no cheque especial, estamos propondo projeto de lei que obrigue as agências bancárias, os sites e aplicativos de internet banking, além dos estabelecimentos comerciais a postarem avisos alertando os consumidores sobre o risco de se endividarem com esses instrumentos. A ideia é fazer algo semelhante com o que ocorre nas vendas de cigarro e bebidas alcoólicas: o Estado deve respeitar a decisão do consumidor de se endividar, mas tem a obrigação de alertar esse consumidor sobre os riscos decorrentes de sua decisão.

III - Medidas que visam a redução do risco de crédito

III.1 - Aprovação do cadastro positivo

O Cadastro Positivo é demanda de diversas instituições financeiras e tem apoio do Banco Central e do Ministério da Fazenda. Esse Cadastro permite reduzir a assimetria de informações, contribuindo para o aumento da concorrência e melhor diferenciação de taxa de juros, com clientes com menor probabilidade de inadimplência recebendo ofertas de taxas mais baixas, e clientes com maior probabilidade de inadimplência pagando taxas mais elevadas. Atualmente os fornecedores de crédito possuem informações apenas se o indivíduo foi inadimplente ou não. Essa informação é insuficiente porque o indivíduo que foi uma única vez inadimplente e honrou diversos outros compromissos que assumiu apresenta risco de crédito diferente daquele que já foi inadimplente e não fez outras operações de crédito. Adicionalmente, somente com o chamado cadastro negativo, não se sabe se o indivíduo que não tem histórico de inadimplência se deve ao fato de ele nunca ter tomado emprestado anteriormente ou se já tomou emprestado várias vezes e honrou todos os compromissos.



Destaque-se que o projeto em tramitação na Câmara dos Deputados (PLP 441/2017) protege mais as informações privadas do que o sistema atual. Isso porque os *bureaus* de crédito divulgariam apenas a classificação de crédito do indivíduo, mas não suas transações individuais.

O PLP nº 441, de 2017, em tramitação na Câmara dos Deputados, teria o condão de criar um arcabouço institucional que permitiria a popularização do Cadastro Positivo, trazendo como outros benefícios associados:

i) promoção de segurança jurídica, a partir da permissão para o compartilhamento de informações de adimplência (bom pagador) sem o risco de descumprimento da legislação de sigilo bancário;

ii) estabelecimento de mecanismos mais eficientes de proteção dos participantes de Cadastro Positivo, com o fim da responsabilidade solidária;

iii) incentivo a aumentos na abrangência e na qualidade das informações, com expansão do conceito de fonte para incluir informações de serviços continuados; e

iv) redução dos custos de participação, com eliminação da necessidade de aprovação prévia.

III.2 – Melhoria da lei de recuperação judicial e falências

Melhorias na lei de recuperação judicial e falências deverão permitir maior agilidade na recuperação de créditos, bem como aumento no próprio volume de créditos recuperados, reduzindo a inadimplência. Dessa forma, o resultado final deverá ser uma queda na taxa de juros. É importante



destacar que, embora melhorias na lei de recuperação judicial tendam a impactar diretamente somente o crédito para pessoas jurídicas, os juros cobrados no cartão de crédito poderão ser reduzidos por meio de dois canais:

i) Canal direto, já que pessoas jurídicas também são usuárias de cartões de crédito, por meio dos chamados cartões corporativos.

ii) Canal indireto, pois uma redução na inadimplência implicará maior disponibilidade de fundos, o que tenderá a aumentar a oferta de crédito em geral, com conseqüente redução do custo.

III.3 – Simplificar e criar instrumentos para a utilização de garantias no acesso ao crédito.

O Relatório do Grupo de Trabalho de Reformas Microeconômicas recomendou a aprovação do PLS nº 141, de 2017, do Senador Paulo Bauer, que permite a instituição da chamada garantia “guarda-chuva”, constituída para assegurar a abertura de limite global de crédito.

O PLS tem o objetivo de reduzir custos e entraves burocráticos no registro para a constituição de garantias de crédito bancário. A constituição de garantia que abranja uma série de operações bancárias subjacentes reduz custos de transação e permite a concessão de crédito mais barato. O mecanismo baseia-se no chamado contrato “guarda-chuva”, que permite que o registro de garantia alcance qualquer operação que venha a ser firmada entre as partes – prescindindo de posterior averbação adicional no registro cartorial – e não apenas uma operação creditícia.



A facilidade permite que o crédito pessoal seja obtido na instituição financeira com a mesma garantia que já foi oferecida em outro financiamento. Assim, um imóvel hipotecado para a garantia prestada a um financiamento imobiliário, por exemplo, poderá ser utilizado para garantir um empréstimo pessoal, o que será certamente mais barato do que um empréstimo pessoal com garantia pessoal (aval) ou sem garantia. Da mesma forma, um contrato de alienação fiduciária, firmado entre um banco e uma empresa para dar cobertura em operações de crédito, também pode ser utilizado para garantir dívidas futuras a serem contraídas pelo tomador.

Isso tende a diminuir o *spread* bancário e os juros finais aos tomadores de empréstimos, já que torna as operações mais seguras para o credor, com menor risco de perda, pois traz mais uma segurança ao emprestador de que os contratos serão cumpridos, reduzindo inclusive custos bancários com recuperação de crédito.

Na verdade, trata-se de mecanismo que já vem sendo praticado pelos bancos há anos, inclusive com jurisprudência pacificando a legalidade da operação, em relação a casos envolvendo penhor, hipoteca e alienação fiduciária para garantir dívidas futuras, que é aceito desde que haja disposição contratual estipulando a cobertura de qualquer operação. O PLS vem consolidar e dar mais segurança jurídica a essa prática, evitando questionamentos judiciais, e incentivar o uso para o crédito ao consumidor.

A medida é positiva para proteger o crédito bancário, com efeito na redução dos *spreads*, diante do menor risco do banco – que é o objetivo do PLS. Com isso, a tendência será de os bancos preferirem realizar contratos de abertura de limite de crédito global com garantia para várias operações futuras, mesmo que venha a contratar apenas um financiamento imobiliário, baseado na lei derivada do PLS, que confere mais segurança ao banco, e não



mais realizar o financiamento imobiliário com alienação direta do imóvel atrelada a esse contrato, quando se sujeitaria aos termos do art. 27 da Lei nº 9.514, de 1997.

A aprovação do PLS nº 141, de 2017, está em linha com a sugestão do Senador Dario Berger proferida em audiência pública da CPI no sentido de que aplicações financeiras possam ser dadas como garantia para o pagamento de dívida dos cartões.

III.4 – Demais projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que contribuem para aperfeiçoar o mercado de crédito.

Cabe destacar ainda o PLS 243/2014, que permite a contratação de operações financeiras por meios eletrônicos/remotos. O projeto confere maior segurança jurídica de contratos e de seus meios de prova, ao estabelecer que é válida a contratação de serviços ou aquisição de produtos por meio de biometria, assinatura eletrônica, digitação de senha ou código de autenticação emitido por dispositivo pessoal e intrasferível.

O Projeto de Lei nº 5.900/2016, atualmente na Câmara dos Deputados, visa reduzir a litigiosidade bancária, prevendo uniformização das tabelas de correção de débitos judiciais dos tribunais estaduais e da justiça federal, adotando-se padrão único que abrangeria juros de mora e correção monetária. Estabelece ainda requisitos objetivos para a concessão da gratuidade de justiça.

Ambos os projetos de lei reforçam a segurança jurídica do mercado de crédito, contribuindo para a redução do seu custo.



Capítulo V

Conclusões e considerações finais

Nesta CPI tivemos a oportunidade de compreender melhor o mercado de cartões de crédito e do cheque especial. Principalmente no caso dos cartões, vimos se tratar de um setor bem diferente dos demais, com participação conjunta de consumidores, emissores, adquirentes, bandeiras e lojistas. É uma relação intrincada, envolvendo vários fluxos de pagamentos, formando um equilíbrio que pode desmoronar dependendo da intervenção feita. Por esse motivo, o nosso papel foi mais indicar os principais problemas e recomendar que o órgão regulador, o Banco Central, os implemente.

Agrupamos as propostas em três grandes categorias. A primeira compreende medidas que têm por objetivo ampliar a concorrência e aprimorar o mercado de cartões de crédito e de meios de pagamento. Se pudermos identificar algum consenso entre tantas apresentações, é que melhorar o ambiente institucional com vistas a ampliar a concorrência no setor é fundamental para obtermos taxas de juros sustentavelmente mais baixas.

O segundo grupo de sugestões refere-se a medidas com objetivo de melhorar a educação financeira. Há uma percepção de que os consumidores não têm total consciência do custo do crédito e, por esse motivo, se endividam além do que seria desejável. Melhorar a educação financeira deverá contribuir para que o crédito seja tomado de forma mais responsável.

Por fim, oferecemos propostas que visam reduzir o risco de crédito. Uma das principais justificativas para os juros mais elevados no



rotativo do cartão de crédito e no cheque especial é a elevada inadimplência associada a esses dois instrumentos. Medidas que consigam melhorar a qualidade da informação sobre o devedor ou que dêem maior garantia para os credores terão o impacto desejável de reduzir a taxa de juros.

Para termos efetividade nas recomendações, solicitamos que o Banco Central implemente as alterações propostas ou apresente estudos aprofundados em até seis meses após a aprovação deste Relatório referentes às seguintes medidas discutidas no Capítulo IV:

- i) Alterar a forma de cobrança do cheque especial, de um percentual sobre o saldo negativo para uma combinação de tarifa fixa e juros (recomendação I.2);
- ii) Cobrança de uma combinação de tarifa fixa e juros no crédito rotativo (recomendação I.3);
- iii) Antecipação do prazo de pagamento para os lojistas para D + 15 (recomendação I.5);
- iv) Solicitar que o Banco Central e o Cade estudem a verticalização do mercado (recomendação I.6);
- v) Imposição de limites para as travas bancárias (recomendação I.7);
- vi) Alterar a forma de tarifação na função débito, que passaria a ser um valor fixo (ou tarifas fixas escalonadas), em vez de ser uma proporção do valor transacionado (recomendação I.8);



vii) Regulamentar investimentos mínimos em educação financeira (recomendação II.1);

viii) Obrigar que seja informado na fatura o custo monetário (e não somente as taxas) que o consumidor incorrerá se pagar o valor mínimo da fatura até quitar a dívida e regulamentar as informações a serem prestadas (recomendação II.3); e

ix) Simplificar e criar instrumentos para a utilização de garantias no acesso ao crédito (recomendação III.3).

Recomendamos, também, que o Banco Central, até outubro de 2019 (ou seja, um ano após a entrada em vigor do limite imposto sobre a tarifa de intercâmbio na função débito), analise a imposição de teto para a tarifa de intercâmbio na função crédito (recomendação I.4);

Além das sugestões e recomendações que constam do Capítulo IV, concluímos esta CPI com a apresentação de projetos de lei que constam do Anexo, com os seguintes objetivos:

- i) Criar título de crédito a partir dos recebíveis;
- ii) Proibir publicidade fazendo referência a “parcelado sem juros”;
- iii) Obrigar bancos e estabelecimentos comerciais a afixarem cartazes alertando sobre os riscos de se endividar com o cheque especial ou com o cartão de crédito.





Relatório de Registro de Presença
CPICC, 11/07/2018 às 09h30 - 9ª, Reunião
 CPI dos Cartões de Crédito - 2018

Bloco da Maioria (MDB, PROS)		
TITULARES		SUPLENTES
FERNANDO BEZERRA COELHO	PRESENTE	1. ZEZE PERRELLA
DÁRIO BERGER		
Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)		
TITULARES		SUPLENTES
ATAÍDES OLIVEIRA	PRESENTE	1. ROBERTO ROCHA
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)		
TITULARES		SUPLENTES
JORGE VIANA	PRESENTE	1. REGINA SOUSA
Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)		
TITULARES		SUPLENTES
REDITARIO CASSOL		1. LASIER MARTINS PRESENTE
Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, PV, REDE, PODE)		
TITULARES		SUPLENTES
RANDOLFE RODRIGUES		1. VAGO
Bloco Moderador (PTB, PRB, PR, PTC)		
TITULARES		SUPLENTES
EDUARDO LOPES	PRESENTE	

Não Membros Presentes

WELLINGTON FAGUNDES
 RODRIGUES PALMA
 JOSÉ PIMENTEL
 GARIBALDI ALVES FILHO
 VICENTINHO ALVES
 VALDIR RAUPP
 WILDER MORAIS



COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DOS CARTÕES DE CRÉDITO

DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão Parlamentar de Inquérito dos Cartões de Crédito, criada pelo RQS nº 107/2018, reunida em 11 de julho de 2018, aprovou, por meio de decisão de seu Plenário, o Relatório Final, de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho, que passa a constituir o Parecer nº 1/2018-CPICC. Dentre as conclusões do Relatório Final, consta a apresentação de três Projetos de Lei de autoria desta Comissão.

Em complemento ao Relatório Final, aprovou-se, por meio de decisão do Plenário da Comissão:

1. No item I.5. do capítulo IV, vencido o Senador Fernando Bezerra Coelho, que a proposta ao Banco Central para a redução do prazo de pagamento ao lojista será de D+15, como originalmente fixada no Relatório Final, mais a recomendação de que o Banco Central, ao longo de 18 (dezoito) meses, busque promover a redução para D+2;

2. Recomendação de celeridade na apreciação do PLP 441/2017, PLS 141/2017, PLS 243/2014 e Projeto de Lei nº 5900/2016, matérias já citadas no Relatório Final, bem como em relação aos três Projetos de Lei de autoria desta Comissão;

3. Recomendação de celeridade na tramitação do PLS 377/2017, do Senador Jorge Viana, que estabelece a obrigação de que os bancos publiquem em seu site taxas de juros máxima, média e mínima, anuais e mensais, dos cartões de crédito que oferecem, bem como uma recomendação ao Banco Central do Brasil para que

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, cursive 'F' followed by a large loop.



adote, desde já e no âmbito de sua competência, as medidas possíveis para a implementação das medidas trazidas por esse projeto; e

4. Recomendação de celeridade na tramitação do PLS 272/2018, do Senador Ataídes Oliveira, o qual veda que a instituição emissora ou credenciadora do cartão de crédito exija exclusividade quanto à antecipação de recebíveis e imponha trava bancária além do volume de recebíveis necessários para garantir a operação de crédito.

Em razão da aprovação retratada no item 1 supra, fica prejudicada a Errata ao Relatório Final apresentada pelo Senador Fernando Bezerra Coelho.

Com as referidas deliberações, consideram-se encerrados os trabalhos da Comissão, na forma do art. 76, I, do Regimento Interno do Senado Federal.

Sala de Reuniões, em 11 de julho de 2018.


Senador ATAÍDES OLIVEIRA
Presidente



8



SENADO FEDERAL
Senadora Mara Gabrilli

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 332, de 2015, da Senadora Vanessa Grazziotin, que altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor, para vedar a discriminação baseada no gênero nas relações de consumo.



SF/19836.76283-01

Relatora: Senadora **MARA GABRILLI**

I – RELATÓRIO

Esta Comissão aprecia, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 332, de 2015, de autoria da Senadora VANESSA GRAZZIOTIN, que veda a discriminação baseada no gênero nas relações de consumo.

A proposta é estruturada em dois artigos, sendo que o segundo define que a lei que decorrer de eventual aprovação do projeto passará a vigor na data de sua publicação.

O art. 1º propõe quatro alterações à Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor (CDC). São elas:

(i) o acréscimo de alínea *e* ao inciso II do art. 4º do CDC, para incluir, como princípio da Política Nacional das Relações de Consumo, a ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor pela coibição e repressão da discriminação baseada no gênero nas relações de consumo;

(ii) a alteração do inciso IV do art. 6º, que trata dos direitos básicos do consumidor, de modo a abranger a proteção contra a publicidade que reforce a discriminação baseada em gênero;

(iii) a modificação do § 2º do art. 37, que cuida da publicidade abusiva, para adicionar aquela que reforce ou incite discriminação baseada em gênero; e

(iv) a inserção de inciso XIV ao art. 39, que aborda as práticas abusivas, para compreender aquela que se prevaleça da condição de imaturidade de crianças e adolescentes para reforçar estereótipos associados ao gênero, inclusive na exposição de produtos e serviços à venda.

Na justificção, a autora do projeto pondera que homens e mulheres perdem com a discriminação baseada no gênero e que o advento da Lei Maria da Penha, como um dos avanços nessa área, concorreu para sedimentar no pensamento da sociedade brasileira a ideia de que determinadas matérias, antes restritas ao domínio do privado, devem ser tratadas na esfera pública, em razão de todas as más consequências que ocasionam.

Ela assinala que o aprendizado dessas práticas lesivas ao pleno desenvolvimento de homens e mulheres começa cedo e, de forma até mesmo inconsciente, é repetido de maneira supostamente inofensiva, mas pode reduzir horizontes a serem alcançados por meninos e meninas. Assim, segundo a autora, mensagens subliminares são propagadas quando se associam cores e brinquedos ao gênero masculino ou ao feminino, transformando o que deveria ser simplesmente um momento lúdico em um processo de condicionamento para práticas sociais que devem ser afastadas. Ela, também, aponta que os brinquedos são para divertir, estimular, despertar interesses; e que não se deve restringir quais deles estarão ao alcance de meninos e meninas, que têm o direito de, indistintamente, brincar de carrinho, blocos, casinha, boneca ou bola. A autora, igualmente, adverte que o reforço constante dos estereótipos referentes aos brinquedos que seriam exclusivamente masculinos ou femininos pode inculcar culpa e sofrimento em crianças, além de desenvolver transtornos psíquicos, reforçar o machismo e a discriminação de gênero.

Após a aprovação na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), a proposição foi remetida a este colegiado, em decisão terminativa.



Não foram oferecidas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

Consoante o disposto no art. 102-A, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão pronunciar-se a respeito do mérito de assuntos atinentes à defesa do consumidor. Este colegiado examina, ainda, a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLS nº 332, de 2015, considerando que, nesta Casa, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) não será ouvida sobre a matéria.

No tocante à constitucionalidade, a proposta em comento cuida de tema da competência normativa da União e está conforme com os preceitos constitucionais relativos às atribuições do Congresso Nacional (art. 48) e à legitimidade da iniciativa legislativa (art. 61). Ademais, a proposição não afronta quaisquer disposições da Lei Maior. Tampouco contém vício de injuridicidade.

A proposição está redigida em conformidade com a boa técnica legislativa, observando os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Sugerimos, contudo, algumas alterações de ordem redacional. A primeira alteração dá-se na ementa do projeto de lei para melhor adequação à redação da proposição. A segunda alteração diz respeito à renumeração do inciso XIV para o inciso XV na modificação que se pretende dar ao art. 39 do CDC. Após o início da tramitação deste Projeto, houve a inserção de um inciso XIV ao art. 39 do CDC pela Lei nº 13.425, de 2017. E, caso não haja o reparo redacional, haveria a revogação do novel dispositivo.

Passemos à avaliação de mérito.

A proposição acrescenta alínea *e* ao inciso II do art. 4º do CDC, para que a ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor pela coibição e repressão da discriminação baseada no gênero nas relações de consumo passe a ser considerado como princípio da Política Nacional das Relações de Consumo. Com esse princípio acrescido, assegura-se a observação dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da isonomia. Portanto, entendemos pertinente a disposição proposta.



Recorde-se que a proposição modifica a redação dos arts. 6º, inciso IV, e 37, § 2º, do CDC, com o propósito de: (i) incluir, como direito básico do consumidor, a proteção contra a publicidade que reforce a discriminação baseada em gênero; e (ii) qualificar como publicidade abusiva aquela que reforce ou incite a discriminação baseada em gênero. Note-se que o marketing está inserido no campo das práticas comerciais e tem influência direta no fomento do consumo, sendo a publicidade um dos elementos de marketing. Assim sendo, reputamos essencial reprimir a publicidade que reforce ou incite a discriminação baseada em gênero.

O projeto, igualmente, propõe que seja considerada abusiva a prática que se prevalecer da condição de imaturidade de crianças e adolescentes para reforçar estereótipos associados ao gênero, inclusive na exposição de produtos e serviços à venda. A nosso ver, a discriminação baseada em gênero é um grave problema de cunho social. Consideramos ser essa discriminação deletéria para a sociedade. A discriminação baseada em gênero está na consciência coletiva da sociedade brasileira. Mesmo assim, essa situação vem mudando paulatinamente. No entanto, é mister acelerar e avançar no tratamento dessa importante matéria.

Por fim, tecemos mais alguns reparos de ordem técnica que não maculam ou desvirtuam o real espírito do Projeto, mas são fundamentais na medida em que inserem terminologias já utilizadas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, o qual exortaram os Estados a abordar “o impacto de formas múltiplas e interligadas de discriminação e violência no contexto do racismo, da discriminação, xenofobia e intolerância correlata no pleno gozo de todos os direitos humanos por mulheres e meninas” (*UN Human Rights Council, Impact of multiple and intersecting forms of discrimination and violence in the context of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance on the full enjoyment of all human rights by women and girls, 21 April 2017, A/HRC/35/10, <https://undocs.org/en/a/hrc/35/10>*).

Por essas razões, a proposição em referência é relevante e oportuna.

III – VOTO

Ante o exposto, somos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 332, de 2015, nos termos do seguinte substitutivo:



EMENDA Nº – CTFC (SUBSTITUTIVO)
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 332, DE 2015

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990
(Código de Proteção e Defesa do Consumidor),
para vedar a discriminação baseada no gênero nas
relações de consumo.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar
com as seguintes alterações:

“**Art. 4º**.....

II –

e) pela coibição e repressão de discriminações múltiplas e
interseccionais baseadas em origem, raça, sexo, cor, idade,
orientação sexual, gênero, deficiência, e quaisquer outras formas de
discriminação.

.....” (NR)

“**Art. 6º**

IV – a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva,
incluindo a que reforça discriminações múltiplas e interseccionais
baseadas em origem, raça, sexo, cor, idade, orientação sexual,
gênero, deficiência, e quaisquer outras formas de discriminação,
métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra
práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de
produtos e serviços;

.....” (NR)

“**Art. 37.**

§ 2º É abusiva, dentre outras, a publicidade discriminatória de
qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a

superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, reforce ou incite discriminação baseada em gênero, despreze valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança. (NR)

.....” (NR)

“Art. 39.

XV – prevalecer-se da condição de imaturidade de crianças e adolescentes para reforçar estereótipos baseados em discriminações múltiplas e interseccionais baseadas em origem, raça, sexo, cor, idade, orientação sexual, gênero, deficiência, e quaisquer outras formas de discriminação, inclusive na exposição de produtos e serviços à venda.

.....” (NR)

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SF/19836.76283-01



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 8, DE 2017

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o processo Projeto de Lei do Senado nº332, de 2015, da Senadora Vanessa Grazziotin, que Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor, para vedar a discriminação baseada no gênero nas relações de consumo.

PRESIDENTE: Senadora Regina Sousa

RELATOR: Senadora Ângela Portela

17 de Maio de 2017



PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 332, de 2015, da Senadora Vanessa Grazziotin, que *altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor, para vedar a discriminação baseada no gênero nas relações de consumo.*

Relatora: Senadora **ÂNGELA PORTELA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 332, de 2015, de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin.

A iniciativa busca coibir e reprimir a discriminação baseada em gênero nas relações de consumo, por meio do acréscimo da alínea “e” ao inciso II do art. 4º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, o Código de Defesa do Consumidor (CDC). Além disso, a proposição confere nova redação ao inciso IV do art. 6º e ao § 2º do art. 37 daquele diploma, com o objetivo de qualificar como abusiva a publicidade que reforça a discriminação baseada em gênero. Por fim, acresce ao art. 39 da mesma lei o inciso XIV, passando a vedar ao fornecedor de produtos ou serviços prevalecer-se da condição de imaturidade de crianças e adolescentes para reforçar estereótipos associados ao gênero, inclusive na exposição de produtos e serviços à venda. O art. 2º da proposição determina que a proposição entre em vigor na data de sua publicação.



SF/17920.95156-10

Na justificação, a autora do projeto argumenta ser necessário combater a desigualdade de gênero ainda presente na sociedade brasileira, alimentada pela discriminação baseada em papéis sociais exercidos por homens e mulheres de modo estereotipado. No entender da Senadora, é importante inibir a adoção dessas práticas discriminatórias nas relações de consumo, pois reforçam comportamentos machistas que acabam por ser naturalizados pelas pessoas desde a infância.

A proposição foi distribuída para a análise prévia da CDH e será posteriormente remetida ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, à qual caberá a decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CDH opinar sobre proposições que visam à promoção dos direitos da mulher, o que torna regimental o exame do PLS nº 332, de 2015, por esta comissão.

O projeto tem por escopo combater a discriminação baseada em gênero nas relações de consumo. São exemplos corriqueiros dessa prática discriminatória as campanhas publicitárias de determinadas marcas de bebidas alcoólicas. Os anúncios veiculados nessas campanhas são conhecidos por associar o consumo de álcool à imagem de belas mulheres, quase sempre representadas de forma objetificada, e costumam recorrer, quando criticados, aos alibis da exaltação da beleza feminina e do bom humor.

Entendemos que as relações de consumo não podem ser conduzidas de acordo com estratégias que reforçam estigmas comportamentais relacionados ao gênero.

Como sabemos, as desigualdades entre homens e mulheres têm persistido em nossa sociedade. São o reflexo de uma tradição patriarcal que resiste tenazmente, a despeito dos avanços que obtivemos nas últimas décadas. Somos uma sociedade que oferece às mulheres remunerações



inferiores às percebidas pelos homens, mesmo quando desempenham as mesmas funções, e que ainda naturaliza a violência contra as mulheres, quase sempre consideradas culpadas pelas agressões sofridas. Não é à toa que o Brasil ocupa o desonroso 5º lugar no *ranking* mundial de casos de violência contra as mulheres.

Por esse motivo, entendemos que o PLS nº 332, de 2015, é uma proposição de elevado valor que se encaixa nessa demanda por uma ofensiva eficaz contra o machismo enraizado que tolhe cruelmente as oportunidades das mulheres. Seu principal mérito é transmitir a mensagem contundente de que a publicidade a serviço da construção e perpetuação de estereótipos de gênero não mais será tolerada, nem a pretexto de exercer o bom humor.

Dessa forma, as alterações sugeridas ao CDC são iniciativas que contribuirão para provocar as transformações culturais de que nossa sociedade precisa para se tornar um espaço onde mulheres e homens possam desenvolver, em igualdade de condições, seus projetos de vida.

E, decerto, poderão coadjuvar o relevante trabalho do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR), responsável, na função de promotor do equilíbrio entre o exercício da liberdade de expressão e a ética na publicidade, pela análise de casos de publicidade enganosa ou abusiva.

III – VOTO

Em razão do que foi exposto, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 332, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora





Relatório de Registro de Presença
CDH, 17/05/2017 às 11h - 26ª, Extraordinária
 Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

PMDB	
TITULARES	SUPLENTES
VAGO	1. VALDIR RAUPP PRESENTE
MARTA SUPPLY PRESENTE	2. VAGO
HÉLIO JOSÉ PRESENTE	3. VAGO
VAGO	4. VAGO

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	
TITULARES	SUPLENTES
ÂNGELA PORTELA PRESENTE	1. GLEISI HOFFMANN
FÁTIMA BEZERRA PRESENTE	2. LINDBERGH FARIAS
PAULO PAIM PRESENTE	3. PAULO ROCHA PRESENTE
REGINA SOUSA PRESENTE	4. ACIR GURGACZ

Bloco Social Democrata (DEM, PSDB, PV)	
TITULARES	SUPLENTES
VAGO	1. VAGO
VAGO	2. VAGO
VAGO	3. VAGO
VAGO	4. VAGO

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)	
TITULARES	SUPLENTES
JOSÉ MEDEIROS PRESENTE	1. SÉRGIO PETECÃO PRESENTE
VAGO	2. VAGO

Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (PPS, PSB, PCdoB, REDE)	
TITULARES	SUPLENTES
JOÃO CAPIBERIBE PRESENTE	1. RANDOLFE RODRIGUES
ROMÁRIO PRESENTE	2. VAGO

Bloco Moderador (PTC, PR, PSC, PTB, PRB)	
TITULARES	SUPLENTES
MAGNO MALTA	1. CIDINHO SANTOS PRESENTE
TELMÁRIO MOTA PRESENTE	2. WELLINGTON FAGUNDES

Não Membros Presentes

JOSÉ PIMENTEL
 RONALDO CAIADO
 ROMERO JUCÁ
 HUMBERTO COSTA
 FLEXA RIBEIRO
 VICENTINHO ALVES

DECISÃO DA COMISSÃO**(PLS 332/2015)**

NA 26ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DA SENADORA ANGELA PORTELA, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CDH, FAVORÁVEL AO PROJETO.

17 de Maio de 2017

Senadora REGINA SOUSA

Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa



SENADO FEDERAL
PROJETO DE LEI DO SENADO
Nº 332, DE 2015

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor, para vedar a discriminação baseada no gênero nas relações de consumo.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º

II –

e) pela coibição e repressão da discriminação baseada no gênero nas relações de consumo.

.....(NR)”

“Art. 6º

IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, incluindo a que reforça a discriminação baseada em gênero, métodos comerciais coercitivos ou

2

desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;

..... (NR)”

“Art. 37.

.....

§ 2º É abusiva, dentre outras a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, reforce ou incite discriminação baseada em gênero, despreze valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança.

..... (NR)”

Art. 39.

.....

XIV – prevalecer-se da condição de imaturidade de crianças e adolescentes para reforçar estereótipos associados ao gênero, inclusive na exposição de produtos e serviços à venda.

..... (NR)”

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

JUSTIFICAÇÃO

Combater a desigualdade de gênero é um desafio enfrentado pela sociedade brasileira. A discriminação baseada nos papéis sociais estereotipados de homens e mulheres se manifesta na violência doméstica, na injusta divisão de tarefas dentro do lar, na desqualificação do trabalho da mulher, apesar da crescente elevação de seus índices de escolaridade, entre outros.

Essa realidade gera danos de toda espécie: político, sociais, econômicos, afetivos. A discriminação enfraquece nossas instituições democráticas, brutaliza as relações humanas, dando esteio para que a violência possa se enraizar geração após geração. A discriminação baseada no gênero reduz as potencialidades do País e, com isso, perdem homens e mulheres.

Contamos avanços nessa área, como a aprovação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006), que contribuiu para sedimentar no pensamento da sociedade brasileira a ideia de que certos assuntos, antes restritos ao domínio do privado, devem ser tratados na esfera pública, em razão de todas as más consequências que acarreta.

Sabemos, entretanto, que a luta contra a discriminação é constante e envolve os mais diversos âmbitos sociais. Por isso, trago à consideração do Congresso Nacional projeto de lei que inibe, nas relações de consumo, práticas discriminatórias reforçadoras de comportamentos machistas, associados, sobretudo, a estereótipos atinentes aos papéis do homem e da mulher na sociedade.

O aprendizado dessas práticas lesivas ao pleno desenvolvimento de homens e mulheres começa muito cedo e, de modo até inconsciente, é repetido de maneira supostamente inofensiva, e, no entanto, contribui para diminuir os horizontes a serem alcançados por meninos e meninas.

E essa prática ocorre, também, nas relações de consumo, especialmente na publicidade e na oferta de produtos e serviços direcionados para o público infanto-juvenil. Mensagens embutidas são transmitidas quando se associa cores e brinquedos ao gênero masculino ou feminino, transformando o que deveria ser simplesmente um momento lúdico em um processo de condicionamento para práticas sociais que devem ser superadas.

Brinquedos são para divertir, estimular, despertar interesses. Não se deve restringir quais deles estarão ao alcance de meninos e meninas, que têm o direito de, indistintamente, brincar de carrinho, blocos, casinha, boneca ou bola. O reforço constante dos estereótipos relativos aos brinquedos que seriam exclusivamente masculinos ou femininos pode gerar sofrimento nas crianças que, livre e inocentemente, têm vontade de brincar com brinquedos que seriam exclusivos de outro gênero. Incutir culpa e sofrimento nessas crianças, induzindo a questionamentos sobre sua masculinidade ou feminilidade baseados no seu desejo espontâneo de brincar pode contribuir para o desenvolvimento de transtornos psíquicos na criança, bem como reforçar o machismo e a discriminação de gênero.

O cultivo desses estereótipos, ademais, é incompatível com os novos papéis sociais que, felizmente, vêm sendo assumidos por homens e mulheres, ainda que muitos pais não tenham tido a oportunidade de brincar de bonecas antes de cuidar de seus filhos, ou com panelas antes de se tornarem cozinheiros, e muitas mulheres

4

não tenham brincado com carrinhos e aviões antes de se tornarem pilotos ou motoristas, ou com bolas antes de seguirem carreira como atletas.

Nesse sentido, incluímos a referência à discriminação de gênero nas ações estatais relacionadas à Política Nacional das Relações de Consumo; aos direitos básicos do consumidor; nas disposições sobre propagandas abusivas; e nas práticas vedadas aos fornecedores de produtos e serviços à venda.

Ante o exposto, contamos com o apoio do Congresso Nacional para a aprovação deste projeto, bem como o empenho de todos no sentido de aperfeiçoar proposição, se assim considerarem necessário.

Sala das Sessões, – Senadora **Vanessa Grazziotin**, PCdoB/AM.

LEGISLAÇÃO CITADA

LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990.

Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

.....
.....

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: [\(Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995\)](#)

- I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;
- II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor:
 - a) por iniciativa direta;
 - b) por incentivos à criação e desenvolvimento de associações representativas;

5

c) pela presença do Estado no mercado de consumo;

d) pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.

III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica ([art. 170, da Constituição Federal](#)), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores;

IV - educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo;

V - incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo;

VI - coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo, inclusive a concorrência desleal e utilização indevida de inventos e criações industriais das marcas e nomes comerciais e signos distintivos, que possam causar prejuízos aos consumidores;

VII - racionalização e melhoria dos serviços públicos;

VIII - estudo constante das modificações do mercado de consumo.

.....
.....

CAPÍTULO III Dos Direitos Básicos do Consumidor

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

II - a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;

6

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem; ([Redação dada pela Lei nº 12.741, de 2012](#)) [Vigência](#)

IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;

V - a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;

VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;

VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;

VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;

IX - ([Vetado](#));

X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

.....
.....

Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva.

§ 1º É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços.

§ 2º É abusiva, dentre outras a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeita valores ambientais, ou que seja capaz

7

de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança.

§ 3º Para os efeitos deste código, a publicidade é enganosa por omissão quando deixar de informar sobre dado essencial do produto ou serviço.

§ 4º [\(Vetado\)](#).

.....
.....

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: [\(Redação dada pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994\)](#)

I - condicionar o fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço, bem como, sem justa causa, a limites quantitativos;

II - recusar atendimento às demandas dos consumidores, na exata medida de suas disponibilidades de estoque, e, ainda, de conformidade com os usos e costumes;

III - enviar ou entregar ao consumidor, sem solicitação prévia, qualquer produto, ou fornecer qualquer serviço;

IV - prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços;

V - exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva;

VI - executar serviços sem a prévia elaboração de orçamento e autorização expressa do consumidor, ressalvadas as decorrentes de práticas anteriores entre as partes;

VII - repassar informação depreciativa, referente a ato praticado pelo consumidor no exercício de seus direitos;

VIII - colocar, no mercado de consumo, qualquer produto ou serviço em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes ou, se normas específicas não existirem, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ou outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro);

8

IX - recusar a venda de bens ou a prestação de serviços, diretamente a quem se disponha a adquiri-los mediante pronto pagamento, ressalvados os casos de intermediação regulados em leis especiais; [\(Redação dada pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994\)](#)

X - elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços. [\(Incluído pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994\)](#)

XI - Dispositivo incluído pela [MPV nº 1.890-67, de 22.10.1999](#), transformado em inciso XIII, quando da conversão na [Lei nº 9.870, de 23.11.1999](#)

XII - deixar de estipular prazo para o cumprimento de sua obrigação ou deixar a fixação de seu termo inicial a seu exclusivo critério. [\(Incluído pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995\)](#)

XIII - aplicar fórmula ou índice de reajuste diverso do legal ou contratualmente estabelecido. [\(Incluído pela Lei nº 9.870, de 23.11.1999\)](#)

Parágrafo único. Os serviços prestados e os produtos remetidos ou entregues ao consumidor, na hipótese prevista no inciso III, equiparam-se às amostras grátis, inexistindo obrigação de pagamento.

(Às Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, cabendo à última decisão terminativa)

Publicado no **DSF**, de 3/06/2015

9



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RENAN CALHEIROS

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 374, de 2017, da Senadora Kátia Abreu, que *Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para incluir como cláusula abusiva aquela que obrigue o pagamento de fatura de compra de produtos exclusivamente no estabelecimento do fornecedor.*



SF/19588.67527-40

RELATOR: Senador **RENAN CALHEIROS**

I – RELATÓRIO

É submetido à deliberação desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 374, de 2017, que *altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para incluir como cláusula abusiva aquela que obrigue o pagamento de fatura de compra de produtos exclusivamente no estabelecimento do fornecedor.*

O PLS contém dois artigos.

O art. 1º acrescenta o inciso XVII ao art. 51 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor (CDC), para estabelecer que é nula a cláusula contratual que obrigue o pagamento de fatura de compra de produtos exclusivamente no estabelecimento do fornecedor.

O art. 2º é a cláusula de vigência, segundo a qual a lei decorrente da proposição, caso aprovada, entrará em vigor na data de sua publicação oficial.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RENAN CALHEIROS

Na justificação, a Senadora Kátia Abreu argumenta que *o consumidor deve ter o direito de pagar a fatura emitida pelo meio que lhe for mais conveniente*. Para a autora, o consumidor deve poder pagar a fatura não só no estabelecimento do fornecedor, mas também no banco, na loja lotérica ou por qualquer outra modalidade.

O PLS foi distribuído a esta Comissão para apreciação em decisão terminativa e não recebeu emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-A, inciso III, alínea *a*, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CTFC, “estudar, elaborar e propor normas e medidas voltadas à melhoria contínua das relações de mercado, em especial as que envolvem fornecedores e consumidores”. Esta Comissão examina, ainda, a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do projeto, em razão do caráter terminativo da decisão.

No que se refere à constitucionalidade da proposição, observa-se que a União é competente para legislar a respeito de direito do consumidor, a teor do art. 24, inciso V, da Constituição Federal (CF) e do art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Quanto à espécie normativa a ser utilizada, verifica-se que a escolha por um projeto de lei ordinária revela-se correta, pois a matéria não está reservada pela CF à lei complementar.

No que concerne à juridicidade, a proposição se afigura irretocável, porquanto: *i*) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei ordinária) é o adequado; *ii*) a matéria nela vertida inova o ordenamento jurídico; *iii*) possui o atributo da generalidade; *iv*) se afigura dotada de potencial coercitividade; e *v*) é compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

A matéria veiculada não é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF) nem está no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expresso nos arts. 49, 51 e 52 da CF.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RENAN CALHEIROS

Não há ressalvas a fazer no tocante à técnica legislativa empregada.

No mérito, entendemos que a proposição protege o consumidor e demonstra ser ponderada. Longe de imputar obrigações excessivas ao fornecedor, apenas proíbe cláusula que impõe uma obrigação descabida ao consumidor, que não está adequada ao mundo moderno.

Trata-se de proposição branda e equilibrada, que não prejudicará a atividade econômica. O mínimo que deve ser exigido do fornecedor é não dificultar a vida do consumidor. A proposição, ressalte-se, não está impondo qualquer medida desproporcional ou de difícil cumprimento.

No que se refere à cláusula de vigência, dada a pequena repercussão da matéria, entendemos que não há problema em se estabelecer que a lei entrará em vigor na data de sua publicação.

III – VOTO

Assim, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 374, de 2017.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19588.67527-40



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 374, DE 2017

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para incluir como cláusula abusiva aquela que obrigue o pagamento de fatura de compra de produtos exclusivamente no estabelecimento do fornecedor.

AUTORIA: Senadora Kátia Abreu (PMDB/TO)

DESPACHO: À Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, em decisão terminativa



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Kátia Abreu

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2017

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para incluir como cláusula abusiva aquela que obrigue o pagamento de fatura de compra de produtos exclusivamente no estabelecimento do fornecedor.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O *caput* do art. 51 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XVII:

“**Art. 51**.....

.....

XVII – obriguem o pagamento de fatura de compra de produtos exclusivamente no estabelecimento do fornecedor.

.....” (NR)

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

JUSTIFICAÇÃO

Este projeto de lei tem por objetivo inibir a imposição, pelas lojas de departamentos, do pagamento da fatura de cartões de sua própria emissão unicamente em quichê situado dentro do estabelecimento comercial.

As lojas de departamento costumam conceder descontos diferenciados ou outras vantagens para consumidores que optam por comprar produtos por meio de cartão emitido pelo próprio fornecedor. Em contrapartida à vantagem oferecida, o pagamento das faturas do cartão deve ser realizado dentro



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Kátia Abreu

do estabelecimento comercial, obrigando, assim, o consumidor a retornar, algumas vezes, à loja para efetuar o pagamento da parcela e, conseqüentemente, fazer novas compras.

A nosso ver, o consumidor deve ter o direito de pagar a fatura pelo meio que lhe for mais conveniente, podendo fazê-lo no estabelecimento do fornecedor, no banco, na loja lotérica ou por qualquer outra modalidade.

Diante do exposto, contamos com o apoio dos dignos Pares para a aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senadora **KÁTIA ABREU**

LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 8.078, de 11 de Setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor - 8078/90
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1990;8078>
- artigo 51

10



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

PARECER Nº , DE 2019



Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 55, de 2018, do Senador Otto Alencar, que *dispõe sobre a obrigação de advertência dos riscos relacionados ao uso excessivo de telefones portáteis tipo smartphone.*

RELATOR: Senador **ANGELO CORONEL**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 55, de 2018, de autoria do Senador Otto Alencar. A proposição visa a determinar que as embalagens e manuais dos telefones portáteis tipo *smartphone* contenham advertências sobre os potenciais prejuízos à saúde decorrentes da utilização excessiva dos



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

aparelhos, além de orientações sobre a postura correta para sua utilização, de forma a prevenir danos à coluna cervical.

O *caput* do art. 2 do projeto estabelece que as embalagens dos *smartphones* deverão conter a seguinte advertência: “Use com moderação, o uso excessivo prejudica a coluna cervical”.

Ainda no art. 2º, o § 1º estipula que a responsabilidade pela inclusão da referida advertência é dos fabricantes e dos importadores.

O § 2º desse mesmo artigo determina que a advertência deverá ser destacada e ocupar dez por cento da face frontal da embalagem.

Finalizando o art. 2º, o seu § 3º define que a mencionada advertência também deverá ser incluída nos manuais de instruções e em outros documentos semelhantes.

Em seu art. 3º, a proposição determina que não serão certificados nem terão sua certificação reconhecida no Brasil os *smartphones* que não atenderem às regras estabelecidas.

Finalmente, o art. 4º estabelece prazo de cento e oitenta dias para o início da vigência da lei decorrente.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-A, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CTFC opinar sobre proposições pertinentes à defesa do consumidor, como ocorre no projeto em tela.

Por se tratar de decisão terminativa, incumbe à CTFC examinar também os aspectos relativos à constitucionalidade, à juridicidade e à regimentalidade.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

A proposição atende aos requisitos constitucionais formais relativos à competência legislativa da União. O projeto em exame não contraria preceitos ou princípios da Lei Maior, não havendo objeções a respeito de sua constitucionalidade material.

No que tange à juridicidade, de igual modo, a proposição se mostra adequada.

Com relação ao mérito, constata-se que o projeto se alinha às normas gerais de proteção ao consumidor estabelecidas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor – CDC). Em seu art. 8º, o CDC determina a obrigação de os fornecedores informarem os consumidores acerca dos riscos à saúde decorrentes da utilização de seus produtos. No mesmo sentido, o art. 9º do CDC estabelece que as informações relacionadas aos potenciais riscos à saúde deverão ser ostensivas.

Dessa forma, como se verifica, a proposição essencialmente detalha, para o caso particular dos equipamentos tipo *smartphones*, as advertências obrigatórias que devem acompanhar os produtos. Com isso, pretende minimizar os problemas de saúde decorrentes da utilização desses aparelhos.

Deve-se destacar que o projeto se mostra especialmente relevante diante da rápida popularização dos *smartphones* no Brasil e dos períodos prolongados de uso, especialmente entre os mais jovens, o que potencializa os riscos de lesões.

Por fim, com o objetivo de aprimorar o projeto, é possível ajustar a redação da mensagem a ser veiculada, por meio da emenda que oferecemos, de modo a torná-la mais clara para os usuários.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei do Senado nº 55, de 2018, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº -CTFC

Dê-se ao *caput* do art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 55, de 2018, a seguinte redação:

“Art.2º Os rótulos das embalagens dos telefones portáteis tipo *smartphone* comercializados no mercado nacional conterão advertência nos seguintes termos: ‘Use com moderação. O uso excessivo prejudica a coluna cervical’”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 55, DE 2018

Dispõe sobre a obrigação de advertência dos riscos relacionados ao uso excessivo de telefones portáteis tipo smartphone.

AUTORIA: Senador Otto Alencar (PSD/BA)

DESPACHO: À Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, em decisão terminativa



[Página da matéria](#)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Dispõe sobre a obrigação de advertência dos riscos relacionados ao uso excessivo de telefones portáteis tipo *smartphone*.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a obrigação de advertência dos riscos relacionados ao uso excessivo de telefones portáteis tipo *smartphone*.

Art. 2º Os rótulos das embalagens dos telefones portáteis tipo *smartphone* comercializados no mercado nacional conterão advertência nos seguintes termos: “Use com moderação, o uso excessivo prejudica a coluna cervical”.

§ 1º A inclusão da advertência de que trata o *caput* é de responsabilidade dos fabricantes nacionais e dos importadores dos terminais.

§ 2º A advertência deverá ser impressa de forma legível, ostensivamente destacada, ocupando 10% da área da face frontal da embalagem.

§ 3º A advertência será igualmente incluída nos manuais de instruções, guias do usuário e em outros documentos semelhantes, impressos ou eletrônicos, juntamente com orientações sobre o uso seguro do equipamento, a postura correta para sua utilização e outras medidas de prevenção de danos à saúde.

Art. 3º Não serão certificados nem terão sua certificação reconhecida no Brasil telefones portáteis tipo *smartphone* em desacordo com as disposições desta Lei.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

Nos últimos anos, temos verificado a rápida popularização dos telefones portáteis tipo *smartphone*. A utilização desses aparelhos, que permitem a realização de uma série de tarefas distintas, como navegar na internet, assistir a vídeos e enviar mensagens, tem se tornado parte relevante da rotina de milhares de pessoas, no Brasil e no mundo.

De acordo com pesquisas, os brasileiros utilizam *smartphones* durante três horas por dia, em média. Entre os mais jovens, essa média é de quatro horas diárias. Esse uso excessivo, associado à má postura, tem provocado aumentos expressivos nos casos de lesões na coluna cervical.

A inclinação da cabeça para frente, postura tipicamente observada durante a utilização dos *smartphones*, eleva a pressão sobre as vértebras cervicais. O esforço resultante sobre a coluna pode equivaler a um peso de até trinta quilos. A repetição constante e prolongada dessa posição provoca o desgaste das vértebras e pode levar à compressão de nervos ou ao surgimento de hérnias de disco.

Por essa razão, torna-se necessário alertar os usuários sobre os riscos da utilização excessiva dos *smartphones* e sobre as formas de se minimizarem os riscos associados a essa prática. Dessa maneira, poderemos atenuar os efeitos nocivos desses equipamentos que, hoje, tornaram-se verdadeiramente indispensáveis à população.

Sala das Sessões,

Senador OTTO ALENCAR



11



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador EDUARDO GIRÃO

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA,
GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO,
CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR,
sobre o Projeto de Lei nº 669, de 2019, do Senador
Weverton, que altera a Lei 8.987, de 13 de
fevereiro de 1995, para vedar a cobrança de taxa
de religação de serviços públicos.



Relator: Senador **EDUARDO GIRÃO**

I – RELATÓRIO

Vem para a análise deste Colegiado o Projeto de Lei (PL) nº 669, de 2019, de autoria do Senador Weverton, que proíbe a cobrança de taxa de religação de serviços públicos.

A matéria foi distribuída à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e a esta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização, Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), à qual cabe deliberar terminativamente.

O projeto possui dois artigos. O art. 1º acrescenta o art. 13-A à Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que *dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências*, vedando a cobrança de taxa destinada à religação ou restabelecimento do serviço.

A cláusula de vigência está no art. 2º, definida como a data da publicação oficial da lei.



Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

A Comissão de Assuntos Econômicos proferiu parecer pela aprovação do projeto com a Emenda nº 1-CAE, apresentada pela Relatora, a Senadora Kátia Abreu, que funcionou *ad hoc* nessa condição, em substituição ao Senador Mecias de Jesus.

A Emenda nº 1-CAE fixa como prazo máximo para a religação do serviço, em qualquer hipótese, o interstício de doze horas, contado a partir do pedido do consumidor ou da quitação de eventual débito, em especial nos serviços de distribuição de energia elétrica, distribuição e abastecimento de água.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-A, II, *c*, e III, *b*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), deve esta Comissão opinar sobre a prestação eficaz, efetiva e eficiente de serviços públicos e sobre o aperfeiçoamento dos instrumentos legislativos reguladores, contratuais e penais, referentes aos direitos dos consumidores e dos fornecedores.

Compete à União legislar privativamente sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades – onde se inserem as normas gerais de concessões –, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 22, XXVII, da Constituição Federal – CF). Igualmente compete à União legislar concorrentemente com Estados e Distrito Federal sobre as relações de consumo (art. 24, V, da CF).

Não há óbices de natureza formal à tramitação do projeto de lei sob estudo, pois seu tema não faz parte das matérias legislativas reservadas à iniciativa exclusiva do presidente da República, relacionadas no art. 61 da Constituição Federal, e nem daqueles assuntos de competência privativa do chefe do Executivo inseridos no art. 84 do Estatuto Magno.

A tramitação do projeto seguiu as regras regimentais.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador EDUARDO GIRÃO

3

Quanto à técnica legislativa, a proposição merece ajustes para se adequar fielmente aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis*, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. O art. 7º da Lei Complementar determina que o primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação. Apresentamos emenda nesse sentido.

Outrossim, a lei não deve trazer comandos inócuos, que não acrescentem conteúdo ao ordenamento jurídico. Nesse sentir, opinamos pela aprovação da Emenda nº 1-CAE, nos termos de subemenda que oferecemos, de forma a retirar do texto proposto para o atual art. 1º – que deixará de sê-lo – o trecho “em especial nos serviços de distribuição de energia elétrica, distribuição e abastecimento de água”. Ora, se o comando legal define que a regra posta se aplica “em qualquer hipótese”, é desnecessário adendos ou explicações encabeçadas por “em especial”, “notadamente” ou “inclusive”. Tais acréscimos não aumentam a clareza do texto ou o complementam. Antes, dão azo a dúvidas interpretativas, algumas legítimas outras de má-fé. O mais indicado é escoimar o texto legal desse tipo de acréscimo.

No mérito, como já restou claro ao acatarmos a Emenda nº 1-CAE, com pequenos ajustes, consideramos a proposição absolutamente relevante, justa e oportuna. A defesa do consumidor é mais do que um princípio, trata-se de um direito fundamental que deve ser garantido e promovido pelo Estado (art. 5º, XXXII, da CF).

Ao tempo em que damos relevo, anuímos com o argumento constante da justificção do nobre Senador Weverton de que há um comportamento abusivo por parte das concessionárias ao cobrarem taxas de religação. O consumidor inadimplente é penalizado de forma tripla, enquanto a concessionária auferir lucros: o serviço é cortado, cobra-se multa e juros moratórios e ainda taxa de religação.

Não se está aqui defendendo a inadimplência, nem o fez o autor do projeto, mas é preciso haver justiça, equanimidade, modicidade e zelo no trato com o consumidor, que, como todos somos e estamos sujeitos a contratemplos, pode se ver eventualmente impedido de quitar seus débitos na data devida. Essa realidade é mais dolorosa e impactante exatamente entre a



SF/19145.771 25-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador EDUARDO GIRÃO

4

camada mais sofrida e pobre da população, que se vê tolhida de meios eficazes para se defender desses abusos.

Cabe ainda observar que, se aprovada a proposição conforme proposta, e mesmo com o emendamento feito pela CAE, uma parcela de consumidores ficaria desassistida. A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre concessão e permissão de serviços públicos, não trata dos serviços públicos prestados pela administração pública, diretamente ou por meio de outorga a entidades da administração indireta. O diploma que trata da proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados pela administração pública é a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que não foi objeto do PL sob análise.

Para que todos os consumidores de serviços públicos sejam contemplados, estamos propondo emenda com vistas a incluir na Lei nº 13.460, de 2017, comando que confira proteção equivalente à que se está garantindo apenas aos consumidores de serviços públicos prestados sob regime de concessão e permissão.

Por fim, observamos que o projeto tem cláusula de vigência imediata e não faz qualquer modulação quanto à eficácia de seus comandos. Todavia, pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, a lei não pode prejudicar o ato jurídico perfeito – no caso, os contratos de concessão e permissão já firmados, que regem direitos e obrigações entre as partes. Com base em nossa ordem constitucional, sendo sancionada a lei, suas disposições, não contempladas nos contratos atuais, somente poderão alcançar contratos firmados posteriormente à sua vigência. Ainda que isso não esteja expressamente consignado no diploma legal que advier do projeto.

Não só é vedado à lei alterar regras contratualmente estabelecidas previamente à sua edição, mas também não é permitido o desajuste dos equilíbrios econômico-financeiros das avenças vigentes. Em última instância, com fulcro no inciso XXI do art. 37 da Carta Magna, certamente, concessionários e permissionários atuais buscariam o reequilíbrio da equação econômico-financeira dos respectivos contratos.

Com vistas a impedir imbróglis judiciais desnecessários, havemos por bem incluir, via emenda, comando que deixa patente a incidência das novas regras para contratos de concessão e de permissão assinados posteriormente à vigência da lei.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador EDUARDO GIRÃO

5

III – VOTO

Em decorrência do exposto, votamos pela **aprovação do PL nº 669, de 2019**, com as seguintes emendas e subemenda à Emenda nº 1-CAE:

EMENDA Nº – CTFC

Acrescente-se o seguinte art. 1º do PL nº 669, de 2019, renumerando-se os demais:

“**Art. 1º** Esta Lei aplica-se aos serviços públicos prestados pelas administrações diretas e indiretas da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, bem como aos serviços públicos concedidos ou permitidos por estes entes da Federação, vedando a cobrança de taxa destinada à religação ou restabelecimento do serviço e determina que, em qualquer hipótese, a religação ou o restabelecimento ocorra no prazo de doze horas, contado a partir do pedido do consumidor ou da quitação de eventual débito.”

EMENDA Nº – CTFC

Insira-se o seguinte art. 2º no PL nº 669, de 2019, renumerando-se os demais:

“**Art. 2º** O art. 6º da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VII:

‘**Art. 6º**
.....
.....’

VII – isenção de taxa, tarifa ou outra modalidade de contraprestação pela religação ou restabelecimento de serviço, cujo prazo máximo de realização será, em qualquer hipótese, de doze horas, contadas a partir do pedido do consumidor ou da quitação de eventual débito.’ (NR)”





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador EDUARDO GIRÃO

6

EMENDA Nº – CTFC

Dê-se a seguinte redação ao atual art. 2º no PL nº 669, de 2019, a ser renumerado:

“Art. 2º

Parágrafo único. Em relação a serviços públicos prestados em regime de concessão ou permissão, esta Lei somente se aplica a contratos posteriores à sua vigência. (NR)”

SUBEMENDA Nº – CTFC À EMENDA Nº 1-CAE

Dê-se a seguinte redação ao art. 13-A da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, na forma da Emenda nº 1-CAE ao PL nº 669, de 2019:

“Art. 13-A. É vedada a cobrança de taxa, tarifa ou outra modalidade de contraprestação pela religação ou restabelecimento do serviço, cujo prazo máximo de realização será, em qualquer hipótese, de doze horas, contadas a partir do pedido do consumidor ou da quitação de eventual débito.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19145.771 25-90



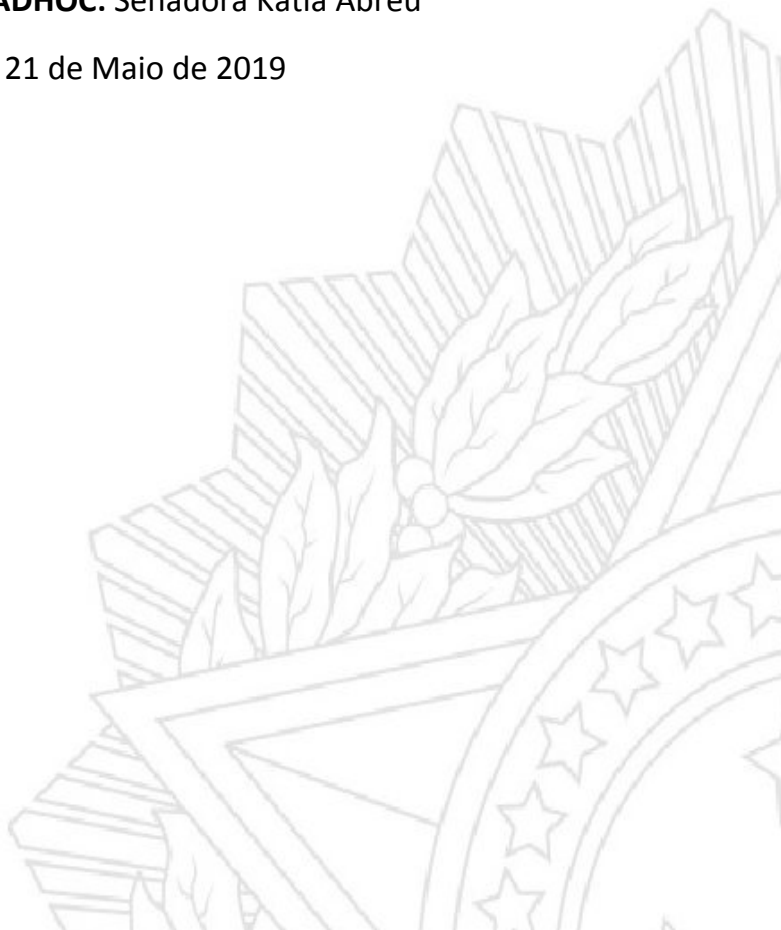
SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 27, DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 669, de 2019, do Senador Weverton, que Altera a Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para vedar a cobrança de taxa de religação de serviços públicos.

PRESIDENTE: Senador Omar Aziz
RELATOR: Senador Mecias de Jesus
RELATOR ADHOC: Senadora Kátia Abreu

21 de Maio de 2019





SENADO FEDERAL
Senador MECIAS DE JESUS

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 669, de 2019, do Senador Weverton, que altera a Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para vedar a cobrança de taxa de religação de serviços públicos.



Relator: Senador **MECIAS DE JESUS**

RELATOR AD HOC: Senadora **KÁTIA ABREU**

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei (PL) nº 669, de 2019, de autoria do Senador Weverton, que altera a Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que *dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências*, para vedar a cobrança de taxa de religação de serviços públicos.

O art. 1º da proposição acrescenta à Lei nº 8.987, de 1995, o art. 13-A, com a seguinte redação:

“**Art. 13-A.** Veda-se a cobrança de taxa destinada à religação ou restabelecimento do serviço.”

O art. 2º do PL nº 669, de 2019, determina que a lei dele resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação da matéria, o autor argumenta há uma lacuna legal a respeito do restabelecimento de serviços públicos porventura interrompidos, posto que a Lei nº 8.987, de 1995, é omissa sobre o tema. Ademais, isso estaria dando ensejo a abusos por parte das empresas

concessionárias, que instituem as ditas taxas de religação, sem amparo legal e punindo indevidamente o consumidor, sobretudo os mais pobres.

A matéria foi lida em Plenário no dia 12 de fevereiro de 2019, tendo sido encaminhada à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), cabendo a esta última decisão terminativa.

Encerrado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

Em 27 de fevereiro de 2019, o projeto foi distribuído a mim para relatar.

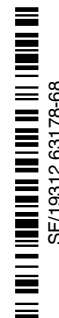
II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAE opinar, entre outros, sobre o aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida e também sobre tarifas.

A chamada “taxa” de religação de serviços públicos é um tema controverso. Não existe em lei federal dispositivo que explicitamente autorize ou a proíba. Conquanto seja em geral prevista a possibilidade de interrupção no fornecimento, como no caso de inadimplemento do usuário, a questão da religação tem sido de fato relegada às normas infralegais, a cargo das agências reguladoras.

Tem sido por vezes arguido que tal liberalidade normativa para que as concessionárias cobrem pelo serviço de religação deriva da premissa de que se deve preservar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Segundo esse raciocínio, o serviço de religação tem um custo, que por sua vez deve ser ressarcido pelo usuário. No entanto, entendemos que tal raciocínio falha ao desconsiderar que esse ônus recai de maneira particularmente pesada sobre os mais pobres, que muitas vezes são privados do serviço de maneira unilateral e não raro obrigados a pagar, ainda, multas e outros encargos.

O ponto central, ao nosso ver, é que existe, no ordenamento legal, uma disposição cristalina no sentido de vedar a interrupção dos serviços públicos essenciais, tais como de fornecimento de água ou energia



elétrica. Trata-se do disposto no art. 22 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, o Código de Defesa do Consumidor (CDC), que citamos:

“**Art. 22.** Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, **são obrigados a fornecer serviços** adequados, eficientes, seguros e, **quanto aos essenciais, contínuos.**” (grifo nosso)

Adicionalmente, o CDC prevê que, em caso de descumprimento total ou parcial das determinações do art. 22, as pessoas jurídicas implicadas não só serão compelidas a cumpri-las, mas também a reparar os danos causados. Resta evidente, portanto, que deixar de restabelecer o fornecimento de um serviço essencial sob pretexto do não pagamento, por parte do usuário, de um encargo associado a esse serviço é flagrantemente ilegal.

A despeito disso, as concessionárias insistem nas cobranças, amparando-se em uma discussão jurídica sobre a aplicabilidade do CDC no contexto em questão. Tal discussão traz certa incerteza e tem levado a decisões conflitantes dos tribunais.

Diante dessa conjuntura, e da complacência das agências reguladoras, um número crescente de estados e municípios vêm instituindo leis que vedam, total ou parcialmente, a cobrança pela religação. Entretanto, a União tem competência privativa para legislar sobre águas e energia, nos termos do art. 22, inciso IV, da Constituição Federal, ou seja, toda a legislação estadual e municipal sobre essa matéria está, em tese, sujeita a uma arguição de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, o PL nº 669, de 2019, é muito bem vindo, pois vai no sentido de eliminar a incerteza jurídica reinante e proteger as partes mais vulneráveis das relações contratuais envolvidas. No entanto, opinamos que cabem dois aperfeiçoamentos na redação do proposto art. 13-A da Lei nº 8.987, de 1995, que, todavia, propomos por meio de uma única emenda.

A primeira sugestão é ampliar o conceito de “taxa” e evitar ambiguidade de interpretação. Apesar de comumente utilizado, a rigor não cabe falar em taxa, pois conceitualmente ela é um tributo cobrado como contraprestação de serviços públicos ou de benefícios feitos ou custeados pelo Estado em favor de quem paga, como no caso da limpeza pública. No caso em tela, em que a cobrança é feita indiretamente, por meio de concessionários, trata-se mais precisamente de tarifa.



Também entendemos oportuno eliminar a distinção entre serviços de religação em prazos “regulamentares” e de “urgência”, que na prática atuam em sentido contrário ao objetivo da proposição, pois diante da perspectiva de ficar dias sem a prestação de serviços essenciais, os usuários são constrangidos a pagar para tê-los restabelecidos em um tempo razoável. Imagine-se, por exemplo, ficar dois ou três dias sem energia elétrica.

Por fim, entendemos que o custo de religação dos serviços públicos alcançados pela proposição é relativamente reduzido, considerando-se que, do universo de usuários, uma pequena fração os demandará a qualquer tempo. Ademais, operacionalmente, trata-se de otimizar a logística para a utilização das equipes de campo já regularmente mobilizadas.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 669, de 2019, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº – CAE

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei nº 669, de 2019, a seguinte redação:

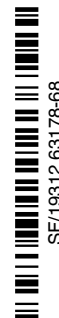
“**Art. 1º** Acrescente-se à Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, o seguinte artigo:

Art. 13-A. É vedada a cobrança de taxa, tarifa ou outra modalidade de contraprestação pela religação ou restabelecimento do serviço, cujo prazo máximo de realização será, em qualquer hipótese, de 12 (doze) horas, contadas a partir do pedido do consumidor ou da quitação de eventual débito, em especial nos serviços de distribuição de energia elétrica, distribuição e abastecimento de água.”

Sala da Comissão,

,
Presidente

, Relator





Relatório de Registro de Presença
CAE, 21/05/2019 às 10h - 15ª, Ordinária
 Comissão de Assuntos Econômicos

Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, PRB, PP)	
TITULARES	SUPLENTES
EDUARDO BRAGA	1. RENAN CALHEIROS
MECIAS DE JESUS	2. JADER BARBALHO
FERNANDO BEZERRA COELHO	3. DÁRIO BERGER
CONFÚCIO MOURA PRESENTE	4. MARCELO CASTRO PRESENTE
LUIZ DO CARMO PRESENTE	5. MARCIO BITTAR
CIRO NOGUEIRA	6. ESPERIDIÃO AMIN PRESENTE
DANIELLA RIBEIRO	7. VANDERLAN CARDOSO

Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL (PSDB, PODE, PSL)	
TITULARES	SUPLENTES
JOSÉ SERRA PRESENTE	1. LASIER MARTINS PRESENTE
PLÍNIO VALÉRIO PRESENTE	2. ELMANO FÉRRER PRESENTE
TASSO JEREISSATI PRESENTE	3. ORIOVISTO GUIMARÃES PRESENTE
ROSE DE FREITAS PRESENTE	4. MAJOR OLÍMPIO PRESENTE
STYVENSON VALENTIM PRESENTE	5. ROBERTO ROCHA
FLÁVIO BOLSONARO	6. IZALCI LUCAS PRESENTE

Bloco Parlamentar Senado Independente (REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)	
TITULARES	SUPLENTES
JORGE KAJURU PRESENTE	1. LEILA BARROS PRESENTE
VENEZIANO VITAL DO RÉGO PRESENTE	2. ACIR GURGACZ
KÁTIA ABREU PRESENTE	3. MARCOS DO VAL PRESENTE
RANDOLFE RODRIGUES	4. CID GOMES
ALESSANDRO VIEIRA PRESENTE	5. VAGO

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)	
TITULARES	SUPLENTES
JEAN PAUL PRATES PRESENTE	1. PAULO PAIM PRESENTE
RENILDE BULHÕES PRESENTE	2. JAQUES WAGNER
ROGÉRIO CARVALHO PRESENTE	3. TELMÁRIO MOTA PRESENTE

PSD	
TITULARES	SUPLENTES
OMAR AZIZ PRESENTE	1. ANGELO CORONEL
OTTO ALENCAR PRESENTE	2. LUCAS BARRETO
IRAJÁ PRESENTE	3. AROLDE DE OLIVEIRA PRESENTE

Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)	
TITULARES	SUPLENTES
RODRIGO PACHECO	1. CHICO RODRIGUES PRESENTE
MARCOS ROGÉRIO PRESENTE	2. ZEQUINHA MARINHO
WELLINGTON FAGUNDES PRESENTE	3. JORGINHO MELLO



Relatório de Registro de Presença**Não Membros Presentes**

NELSINHO TRAD

WEVERTON

JUÍZA SELMA

ALVARO DIAS

PAULO ROCHA

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 669/2019)

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CAE, FAVORÁVEL AO PROJETO, COM A EMENDA Nº 1-CAE.

21 de Maio de 2019

Senador OMAR AZIZ

Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 669, DE 2019

Altera a Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para vedar a cobrança de taxa de religação de serviços públicos.

AUTORIA: Senador Weverton (PDT/MA)



[Página da matéria](#)

Projeto de Lei nº 669/2019

às Comissões de
Assuntos Econômicos
e de Transparência,
Governança, Fiscaliza-
ções e
Controle e
Defesa do Consumidor,
em decisão terminativa.



CAE e CTFC/D7

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Weverton Rocha

Altera a Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para vedar a cobrança de taxa de religação de serviços públicos.

Em 14/02/2019

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Acrescente-se à Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, o seguinte artigo:

“Art. 13-A. Veda-se a cobrança de taxa destinada a religação ou restabelecimento do serviço.”

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

JUSTIFICAÇÃO

Diante da inadimplência do consumidor é plenamente justo que o serviço deixe de ser prestado, assim como também é plenamente justo que, após a quitação de eventual débito e o restabelecimento da normalidade na relação de consumo, o usuário volte a ter acesso ao serviço.

A Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, em seu art. 6º, estabelece as condições em que se pode dar a interrupção ou descontinuidade do serviço unilateralmente, por decisão da empresa concessionária.

Tal Lei, entretanto, silencia sobre o restabelecimento do serviço. A lacuna legal, a nosso ver, permitiu um comportamento abusivo das concessionárias na

Recebido em 06/02/19
hora: 19:30

Página 2 de 3

Parte integrante do Avulso do PL nº 669 de 2019.

Renata Bressan Salimão - Mat. 99.999
SGM/SLSF

criação indevida de uma taxa de religação. A referida taxa constitui-se numa segunda punição ao inadimplemento, somando-se ao próprio corte.

Essa segunda punição não é razoável e tem especial efeito danoso sobre os consumidores de menor renda, que não só terão de buscar recursos para sanar sua dívida e pagar multas contratuais, como terão um novo gasto na forma de taxa de religação.

Inspirados pelo exemplo do nobre Vereador Raimundo Penha, de São Luís do Maranhão, que apresentou proposição similar naquela bela e valorosa cidade, e no de outros parlamentares desta ilustre Casa igualmente preocupados com a justiça e a proteção dos consumidores, em especial dos mais humildes, submetemos a presente proposição à apreciação dos Pares e pleiteamos vossa concordância.

Sala das Sessões,



Senador Weverton Rocha

(PDT MA)

12



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

PARECER Nº , DE 2019



Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 905, de 2019, do Senador Ciro Nogueira, *que adiciona ao art. 1º da Lei nº 12.291, de 20 de julho de 2010, que torna obrigatória a manutenção de exemplar do Código de Defesa do Consumidor nos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, parágrafo único para exigir que as empresas que ofereçam comércio online tenham, em sua página de vendas eletrônicas, endereço de fácil visualização para a versão oficial do Código de Defesa do Consumidor e para o aplicativo de solução de conflitos relacionados aos direitos do consumidor do Ministério da Justiça.*

RELATOR: Senador ANGELO CORONEL



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

I – RELATÓRIO

Foi distribuído à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), o Projeto de Lei (PL) nº 905, de 2019, de autoria do Senador Ciro Nogueira, que *adiciona ao art. 1º da Lei nº 12.291, de 20 de julho de 2010, que torna obrigatória a manutenção de exemplar do Código de Defesa do Consumidor nos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, parágrafo único para exigir que as empresas que ofereçam comércio online tenham, em sua página de vendas eletrônicas, endereço de fácil visualização para a versão oficial do Código de Defesa do Consumidor e para o aplicativo de solução de conflitos relacionados aos direitos do consumidor do Ministério da Justiça.*

A proposta é estruturada em dois artigos.

O **art. 1º** acrescenta parágrafo único ao art. 1º da Lei nº 12.291, de 20 de julho de 2010, que *torna obrigatória a manutenção de exemplar do Código de Defesa do Consumidor nos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, nos seguintes termos:*

As empresas que ofereçam comércio online [sic] devem manter, em sua página de vendas eletrônicas, endereço, de fácil visualização, para a versão oficial do Código de Defesa do Consumidor e para o aplicativo de solução de conflitos relacionados aos direitos do consumidor do Ministério da Justiça.

O **art. 2º** estipula que a lei que, porventura, decorrer da proposição entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificção do projeto, o autor aponta a evolução do comércio eletrônico no Brasil, além de destacar que, no ambiente virtual, os consumidores estão muito expostos ao assédio das propagandas direcionadas ao consumidor-alvo. Com isso, o Senador Ciro Nogueira entende que a sua iniciativa se reveste de finalidade didática ao proporcionar ao consumidor o meio para que ele tome conhecimento do Código de Defesa do Consumidor e da possibilidade de solução de um eventual problema.



SF/19492.03377-42



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

O PL nº 905, de 2019, foi distribuído à CTFC, em decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Compete à CTFC deliberar sobre o mérito de assuntos referentes à defesa do consumidor, segundo o disposto no art. 102-A, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal. Esse colegiado examinará, também, a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposta em questão, uma vez que, nesta Casa legislativa, ela não passará pelo crivo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

No tocante à constitucionalidade, a proposição versa sobre tema relativo a consumo, inserido na competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, conforme prevê o art. 24, inciso V, da Constituição Federal (CF). E, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limita-se tão somente a determinar normas gerais (CF, art. 24, § 1º).

A proposta guarda harmonia com as disposições atinentes às atribuições do Congresso Nacional e à legitimidade da iniciativa legislativa dos parlamentares (CF, arts. 48 e 61). Ademais, o projeto de lei não contraria quaisquer disposições constitucionais.

No que concerne à juridicidade, a proposição se afigura irretocável, porque: (i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei ordinária) é o apropriado; (ii) o tema nela vertido inova o ordenamento jurídico; (iii) possui o atributo da generalidade; (iv) é dotada de potencial coercitividade; e (v) é compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Não há vício de natureza regimental.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

Em relação ao mérito, entendemos indubitável a pertinência da proposta.

Conforme assinalado na justificção do projeto, nos dias de hoje, o consumidor, no ambiente virtual, é frequentemente assediado por meio de propagandas especialmente direcionadas a ele. Seus gostos e interesses são facilmente identificáveis mediante aplicativos e algoritmos de inteligência artificial que rastreiam seus passos nesse tipo de ambiente.

Assim, com o dispositivo proposto, abre-se uma janela para que o consumidor tenha acesso ao Código de Defesa do Consumidor e, igualmente, à plataforma de solução alternativa de conflitos de consumo.

Sob a ótica da defesa do consumidor, esta proposição está em consonância com os preceitos da **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que instituiu Código de Defesa do Consumidor (CDC)**, cujo art. 4º, inciso V, define o incentivo à criação de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo como um dos princípios da Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC). Outro princípio basilar é o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor (inciso I). Igualmente, registre-se que um dos objetivos da referida Política Nacional é a transparência das relações de consumo.

Portanto, reputamos meritório o PL nº 905, de 2019, pois certamente concorrerá para o aprimoramento da legislação consumerista.

No entanto, a proposição merece alguns reparos. Para tanto, recomendamos a apresentação de emenda substitutiva.

Inicialmente, com o intuito de conferir concisão à ementa, conforme preconizado no art. 5º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata da redação e alteração das leis, apresentamos nova redação a esse texto.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

Ademais, **com vistas à adequação de nomenclatura, promovemos algumas modificações na redação do parágrafo único acrescido ao art. 1º da lei objeto de alteração.**

Por fim, **estipulamos a vigência da lei em noventa dias, contados a partir da data de sua publicação**, para conceder prazo às empresas que operam no comércio eletrônico possam se ajustar às novas disposições.

III – VOTO

Ante o exposto, recomendamos o voto pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 905, de 2019, e, no mérito, pela sua aprovação, na forma da emenda substitutiva apresentada.

EMENDA N° -CTFC

EMENDA N° – CTFC (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI N° 905, DE 2019

Altera a Lei nº 12.291, de 20 de julho de 2010, para tornar obrigatória a disponibilização de links para acesso à versão atualizada do Código de Defesa do Consumidor e à plataforma de solução de conflitos de consumo do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), nas páginas das empresas que operam no comércio eletrônico.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

Art. 1º O art. 1º da Lei nº 12.291, de 20 de julho de 2010, que torna obrigatória a manutenção de exemplar do Código de Defesa do Consumidor nos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, passa a vigorar acrescido de parágrafo único, com a seguinte redação:

“**Art. 1º.**

Parágrafo único. As empresas que operam no comércio eletrônico devem disponibilizar, em sua página, de maneira clara e ostensiva, links para acesso à versão atualizada da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor (CDC) e à plataforma de solução alternativa de conflitos de consumo do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC). (NR)”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 905, DE 2019

Adiciona ao art. 1º da Lei nº 12.291, de 20 de julho de 2010, que torna obrigatória a manutenção de exemplar do Código de Defesa do Consumidor nos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, parágrafo único para exigir que as empresas que ofereçam comércio online tenham, em sua página de vendas eletrônicas, endereço de fácil visualização para a versão oficial do Código de Defesa do Consumidor e para o aplicativo de solução de conflitos relacionados aos direitos do consumidor do Ministério da Justiça.

AUTORIA: Senador Ciro Nogueira (PP/PI)



[Página da matéria](#)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº _____, DE 2019

Adiciona ao art. 1º da Lei nº 12.291, de 20 de julho de 2010, que *torna obrigatória a manutenção de exemplar do Código de Defesa do Consumidor nos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços*, parágrafo único para exigir que as empresas que ofereçam comércio online tenham, em sua página de vendas eletrônicas, endereço de fácil visualização para a versão oficial do Código de Defesa do Consumidor e para o aplicativo de solução de conflitos relacionados aos direitos do consumidor do Ministério da Justiça.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 1º da Lei nº 12.291, de 20 de julho de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º.**

Parágrafo único. As empresas que ofereçam comércio online devem manter, em sua página de vendas eletrônicas, endereço, de fácil visualização, para a versão oficial do Código de Defesa do Consumidor e para o aplicativo de solução de conflitos relacionados aos direitos do consumidor do Ministério da Justiça.” (NR)

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

JUSTIFICAÇÃO

De acordo com o levantamento do IBOPE Nielsen Online – parceria do grupo IBOPE e da Nielsen Company para medições e estatísticas voltadas à internet no Brasil – a ampliação do acesso à internet, à tecnologia móvel e às inovações digitais estão redefinindo as interações dos consumidores e impactando, sobremaneira, as relações de consumo e os estilos de vida.

Como exemplo palpável, o crescimento das atividades bancárias pelos dispositivos móveis estimulou o fechamento de muitas unidades físicas de bancos, tornando obsoletos determinados serviços.

Em um país no qual o ambiente de negócios se depara com desafios como a oneração tributária, os altos custos de manutenção de estruturas físicas de empresas e de transporte, entre outros, o comércio eletrônico emerge como um sucedâneo de alto valor social, fazendo chegar tanto aos consumidores outrora insulados no interior do país como aos consumidores dos grandes centros urbanos novos e mais baratos bens de consumo, de forma mais rápida e mais prática, economizando-lhes, outrossim, tempo e custo de deslocamento.

Todavia, no ambiente virtual, o impulso das compras é cada vez mais facilitado pelo assédio das propagandas, crescentemente assertivas porque direcionadas por programas de inteligência artificial que permitem a identificação precisa do consumidor-alvo, de suas necessidades e de seus interesses históricos e imediatos. Nesse cenário, faz-se necessário oferecer ao consumidor a indicação e a lembrança constante de que as relações econômicas são regidas por leis protetivas ao agente de boa-fé.

A medida em apreço possui finalidade didática e republicana. Visa a reafirmar a *rationale* da lei federal que determina a manutenção de versão física do código de direito consumerista nos estabelecimentos comerciais, que é o aceno do Estado ao cidadão de seus direitos, bem como o estímulo a que a eles recorram sempre que necessário.

O Projeto de Lei em apreço é, portanto, coerente com o ordenamento jurídico pátrio e o microssistema do direito do consumidor e merece aprovação congressional.

Sala das Sessões,

Senador CIRO NOGUEIRA



LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 12.291, de 20 de Julho de 2010 - LEI-12291-2010-07-20 - 12291/10
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2010;12291>
- artigo 1º

13

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE
TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA,
FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E
DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o
Projeto de Lei nº 990, de 2019, do
Senador Randolfe Rodrigues, que
*inclui parágrafo único no art. 31 da
Lei nº 8.078, de 11 de setembro de
1990, para dispor que a oferta e
apresentação de produtos ou
serviços devem incluir o seu preço
sem o valor do imposto sobre
circulação de mercadorias e
serviços e dos demais tributos
sobre eles incidentes.*



RELATOR: Senador **DÁRIO BERGER**

I – RELATÓRIO

À Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), foi distribuído o Projeto de Lei nº 990, de 2019, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, que *inclui parágrafo único no art. 31 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para*

dispor que a oferta e apresentação de produtos ou serviços devem incluir o seu preço sem o valor do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e dos demais tributos sobre eles incidentes.

A proposição está estruturada em dois artigos.

O art. 1º determina que a oferta e apresentação de produtos ou serviços ao consumidor incluirá, necessariamente, seu preço sem o valor do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e dos demais tributos, inclusive contribuições sociais, sobre eles incidentes.

O art. 2º exclui a *vacatio legis*, com vigência prevista para a data de sua publicação.

Em sua justificação, o autor alega que a mudança proposta visa a conscientizar o consumidor sobre o real peso da carga tributária brasileira sobre o preço final de produtos ou serviços.

A proposição foi distribuída unicamente à CTFC, em caráter terminativo.

Não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

O projeto cuida de produção e consumo, matéria inserida na competência legislativa concorrente da União,



SF/19638.46163-95

dos Estados e do Distrito Federal, conforme o disposto no art. 24, inciso V, da Constituição.

Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria. É legítima a iniciativa parlamentar, nos termos do art. 61 da Lei Maior.

Não há norma constitucional que, no aspecto material, esteja em conflito com o teor da proposição em exame. Assim, não se vislumbra óbice algum quanto à constitucionalidade da medida.

Quanto à regimentalidade, vale destacar que seu trâmite observou o disposto no art. 102-A, inciso III, do Regimento Interno desta Casa, segundo o qual compete à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor opinar sobre defesa do consumidor.

Quanto à juridicidade, o projeto se afigura irretocável, porquanto: *i)* o *meio* eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; *ii)* o assunto nele vertido *inova* o ordenamento jurídico; *iii)* possui o atributo da *generalidade*; *iv)* se afigura dotado de potencial *coercitividade*; e *v)* é compatível com os *princípios diretores do sistema de direito pátrio*.

Acerca da técnica legislativa, o projeto observa as regras previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001. Não há



inclusão de matéria diversa do tema tratado na proposição, e a sua redação, a nosso ver, apresenta-se apropriada.

Sobre o mérito, o projeto merece ser acolhido.

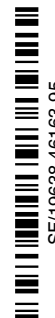
Isso porque o consumidor merece ser informado com precisão a respeito da carga de impostos indiretos incidentes sobre o consumo.

Trata-se de informação essencial para que se saiba quanto, de fato, é pago de imposto sobre os produtos adquiridos no comércio.

Na maior parte dos países mais desenvolvidos, isso já se faz há décadas.

No caso brasileiro, o preço final dos produtos e serviços oferecidos ao consumidor sofre substanciais acréscimos no momento da aquisição, em especial pelo peso do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, do PIS/Pasep e da Cofins.

E a informação ostensiva sobre os tributos suportados pelo consumidor proporciona a este saber quanto de imposto poderá ser sonegado caso não seja solicitada a nota fiscal de venda do produto e, por conseguinte, parece-nos que o contribuinte passará a solicitar com maior frequência a emissão do documento fiscal, o que contribuirá para reduzir o elevado grau de sonegação fiscal atualmente observado no País.



SF/19638.46163-95

O usuário final, agora alçado à posição de consumidor final de tais serviços, poderá se valer do arcabouço de direitos e prerrogativas que o código consumerista oferece, a fim de exigir um acréscimo de qualidade a ser outorgado pelos fornecedores.

III – VOTO

Em vista do exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade e juridicidade do Projeto de Lei nº 990, de 2019, e, no mérito, por sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 990, DE 2019

Inclui parágrafo único no art. 31 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para dispor que a oferta e apresentação de produtos ou serviços devem incluir o seu preço sem o valor do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e dos demais tributos sobre eles incidentes.

AUTORIA: Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RANDOLFE RODRIGUES

PROJETO DE LEI Nº _____, 2019

Inclui parágrafo único no art. 31 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para dispor que a oferta e apresentação de produtos ou serviços devem incluir o seu preço sem o valor do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e dos demais tributos sobre eles incidentes.

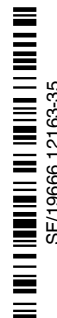
O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. Acrescente-se ao art. 31 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, o seguinte parágrafo único:

“**Art.31**.....”

Parágrafo único – A oferta e apresentação de produtos ou serviços a que se refere o caput deste artigo incluirá, necessariamente, seu preço sem o valor do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e dos demais tributos, inclusive contribuições sociais, sobre eles incidentes”.(NR)

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



SF/19666.12163-35

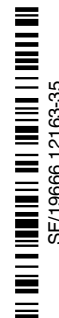
JUSTIFICAÇÃO

Acertadamente, a Constituição Federal de 1988 prevê, no § 5º do art. 150, que a lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços. O Código de Defesa do Consumidor, editado em 1990, no entanto, não inclui, entre as informações que devem constar na oferta de produtos e serviços, o dever de o fornecedor informar sobre o valor dos tributos incidentes sobre os produtos e serviços e repassados ao consumidor. Propomos, com este projeto de lei, corrigir essa omissão, para determinar que a oferta e apresentação de produtos ou serviços não só devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre os bens oferecidos, como devem informar com precisão a respeito da carga de impostos indiretos incidentes sobre o consumo.

Trata-se de informação essencial para que os consumidores saibam quanto de fato se paga de imposto sobre os bens adquiridos no comércio e, conseqüentemente, para tornar mais transparente a relação entre o governo, que frequentemente apresenta propostas de aumento de carga tributária, e os contribuintes, que muitas vezes reclamam da grande quantidade de impostos incidentes sobre os produtos e serviços. Na maior parte dos países mais desenvolvidos isso se faz há décadas.

No caso brasileiro, o preço final dos bens e serviços oferecidos ao consumidor sofre substanciais acréscimos no momento da aquisição, em especial pelo peso do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, do PIS/Pasep e da Cofins.

Na verdade, a informação que interessa mais diretamente ao consumidor sequer é o valor do imposto incidente sobre o bem ou serviço que está adquirindo, mas qual seria seu preço sem esse peso adicional. Em



outras palavras, qual o custo real do produto – mesmo levando em conta que esse custo já se encontra inflado por outros tributos.

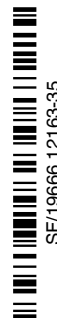
Além disso, a informação ostensiva sobre os tributos suportados pelo consumidor proporciona a este saber quanto de imposto poderá ser sonegado caso não seja solicitada a nota fiscal de venda do produto e, por conseguinte, o contribuinte, a nosso ver, passará a solicitar com maior frequência a emissão do documento fiscal, o que contribuirá para reduzir o elevado grau de sonegação fiscal atualmente observado no País.

Alertamos, ainda, que a informação sobre os tributos, tal como se prevê no caput do artigo a que se acrescentaria o parágrafo único proposto, deverá ser correta (verdadeira), clara (de fácil entendimento), precisa (reduzida subjetividade), ostensiva (de fácil percepção) e em língua portuguesa, e que a fiscalização ficará a cargo do Poder Executivo, com a colaboração dos órgãos de defesa do consumidor.

Pela relevância do tema, contamos com o apoio dos ilustres Pares para a aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senador **RANDOLFE RODRIGUES**



LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - 1988/88

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>

- Lei nº 8.078, de 11 de Setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor - 8078/90

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1990;8078>

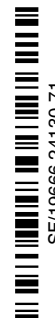
- artigo 31

- parágrafo 1º do artigo 31

14

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 1272, de 2019, do Senador Izalci Lucas, que *estabelece critérios de transparência para a cobrança de dívidas dos consumidores.*



Relatora: Senadora **JUÍZA SELMA**

I – RELATÓRIO

É submetido à deliberação deste colegiado, em decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 1272, de 2019, de autoria do Senador Izalci Lucas, que *estabelece critérios de transparência para a cobrança de dívidas dos consumidores.*

A proposição é estruturada em quatro artigos.

O art. 1º propõe que toda cobrança de dívida, oriunda de relação de consumo, segundo o disposto no art. 2º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), deverá seguir, no que tange à transparência dos valores, os critérios constantes na lei que decorrer de eventual aprovação do projeto sob comento, a fim de evitar a exposição do consumidor ao constrangimento e/ou ameaça.

O *caput* do art. 2º prevê que os valores apresentados ao consumidor, quando da cobrança da dívida, deverão apresentar clareza no que tange ao que efetivamente correspondem, destacando-se o valor originário, bem como o de cada item adicional ao valor originário, sejam juros, multas, taxas, custas, honorários e outros que, somados, correspondam ao valor total cobrado do consumidor, denominando-se cada parcela. O parágrafo único determina que os requisitos constantes no *caput* deverão ser observados em todas as formas de cobrança, seja impressa, por meio eletrônico ou falada.

O *caput* do art. 3º define que toda cobrança de dívida oriunda de relação de consumo, quando feita por meio de ligação telefônica, deve ser gravada, identificando-se o atendente/operador, a data e a hora do contato e colocada à disposição do consumidor caso solicitada. O § 1º estabelece que os mesmos meios de contato utilizados pelo cobrador, ou que sejam disponibilizados ao consumidor para o contato com o cobrador, devem também servir para a solicitação das gravações. O § 2º estipula que o consumidor deve ser informado, em todos os contatos para cobrança, da obrigatoriedade da gravação das ligações e da disponibilidade do cobrador em fornecê-las, quando por ele solicitado, em até sete dias úteis.

O art. 4º fixa que a lei que, porventura, resultar da aprovação do projeto entrará em vigor na data de sua publicação.

Ao justificar a proposição, o autor assinala a falta de transparência sobre o valor de dívidas cobradas. Para coibir essa prática, o Senador Izalci Lucas apresenta proposta que é inspirada na Lei nº 6.854, de 30 de junho de 2014, do Estado do Rio de Janeiro.

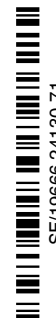
O projeto de lei em referência foi distribuído a esta Comissão, em decisão terminativa.

Não foram oferecidas emendas ao PL nº 1.272, de 2019.

II – ANÁLISE

Por força do disposto no art. 102-A, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão pronunciar-se a respeito do mérito de temas relativos à defesa do consumidor. Esse colegiado examinará, também, a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposta em questão, uma vez que, nesta Casa legislativa, ela não passará pelo crivo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Em relação à constitucionalidade, o projeto versa sobre matéria atinente a consumo, inserida na competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, conforme prevê o art. 24, inciso V, da Constituição Federal (CF). Reza o seu § 1º que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União restringe-se a determinar tão somente normas gerais, tais quais a proposição em exame.



A proposição está em consonância com as disposições relativas às atribuições do Congresso Nacional e à legitimidade da iniciativa legislativa dos parlamentares (CF, arts. 48 e 61). Ademais, o PL nº 1.272, de 2019, não afronta quaisquer dispositivos da Carta de 1988.

No que concerne à juridicidade, o projeto de lei se afigura irretocável, porque: (i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei ordinária) é o apropriado; (ii) o tema nela vertido inova o ordenamento jurídico; (iii) possui o atributo da generalidade; (iv) é dotada de potencial coercitividade; e (v) é compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Tampouco há vício de natureza regimental.

Para a apreciação de mérito, sob a perspectiva consumerista, mencionem-se alguns dispositivos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor (CDC) e da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, Código Civil (CC).

De imediato, entendemos mais apropriado que a proposta sob comento altere o Código de Defesa do Consumidor do que aprová-la como um projeto de lei extravagante, especialmente tendo em vista o preconizado no art. 7º, inciso IV, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, o qual dispõe que o mesmo assunto não será, via de regra, disciplinado por mais de uma lei.

Consideramos prescindível o art. 1º do projeto sob análise, pois o *caput* do art. 42 do CDC já impede que o consumidor inadimplente seja exposto a ridículo ou a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça.

Antes de examinarmos o art. 2º do projeto, é válida a remissão aos arts. 395 e 404 a 407 do Código Civil, que abordam os acréscimos quando do inadimplemento da dívida, quais sejam a atualização dos valores monetários, a multa e os juros moratórios e honorários advocatícios, estes últimos apenas na hipótese de cobrança judicial.

Assim, reputamos razoável o teor do art. 2º e propomos que esse dispositivo seja reescrito como § 2º do art. 42 do Código de Defesa do Consumidor, e a conseqüente renumeração do parágrafo único como § 1º, conforme consta do substitutivo apresentado no fim deste parecer.



Cumpre-nos ressaltar a pertinência do art. 3º, que impõe a gravação do atendimento, bem como a informação do nome do operador, a data e a hora do contato, além de outras providências, como passamos a expor.

São frequentes as reclamações de consumidores sobre os procedimentos de cobrança praticados por empresas de recuperação de crédito. No mais das vezes, os atendentes dessas empresas intimidam o consumidor inadimplente com a ameaça de executar em juízo até mesmo dívidas já prescritas e, ainda, de penhorar o imóvel, os móveis, os pertences e as utilidades domésticas que guarnecem a residência do eventual executado. Assim, cobradores atuam de modo a ignorar a proteção do bem de família e das demais impenhorabilidades previstas no art. 833 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), em procedimento que pode ser caracterizado como cobrança abusiva. O acesso à gravação permitirá ao consumidor a prova de que ele foi alvo de coação. Para tanto, acrescentamos os §§ 3º a 5º ao art. 42 do CDC, com o teor do art. 3º do projeto.

III – VOTO

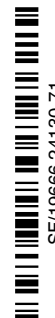
Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 1.272, de 2019, e, no mérito, pela sua aprovação, nos termos do substitutivo a seguir indicado.

EMENDA Nº – CTFC (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 1272, DE 2019

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para estabelecer critérios de transparência para a cobrança de dívidas de consumidores inadimplentes.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:



SF/19666.24130-71

Art. 1º O art. 42 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações, designando-se o parágrafo único como § 1º:

“**Art. 42.**

§ 1º

§ 2º Na apresentação do valor da dívida ao consumidor inadimplente, na forma impressa, falada ou por meio eletrônico, deve ser informado, de maneira ostensiva e adequada, o valor nominal da dívida, e os valores dos acréscimos devidamente discriminados: a respectiva atualização monetária, a multa e os juros moratórios, os honorários advocatícios, estes últimos somente na hipótese de cobrança judicial, nos termos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

§ 3º Toda cobrança de dívida oriunda de relação de consumo, quando realizada por meio de chamada telefônica, deverá ser gravada, registrando-se a identificação do atendente, a data e o horário do contato, e armazenada enquanto a dívida estiver inadimplida.

§ 4º Em todas as chamadas telefônicas de cobrança o consumidor deve ser informado sobre a obrigatoriedade da gravação de que trata o § 3º e da possibilidade de solicitar acesso ao conteúdo da gravação, que deverá ser disponibilizado em até sete dias úteis após a realização do pedido.

§ 5º Os mesmos meios utilizados pelo atendente devem ser disponibilizados ao consumidor para eventual contato com o credor e para solicitação da gravação de que trata o § 3º.” (NR)

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SF/19666.24130-71



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 1272, DE 2019

Estabelece critérios de transparência para a cobrança de dívidas dos consumidores.

AUTORIA: Senador Izalci Lucas (PSDB/DF)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº DE 2019.
(Do Sr. Izalci Lucas)

Estabelece critérios de transparência para a cobrança de dívidas dos consumidores.

Art. 1º Toda cobrança de dívida, oriunda de relação de consumo, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), deverá seguir, no que tange à transparência dos valores cobrados, os critérios constantes nesta Lei, a fim de evitar a exposição do consumidor ao constrangimento e/ou ameaça.

Art. 2º Os valores apresentados ao consumidor, quando da cobrança da dívida, deverão ter clareza quanto ao que efetivamente correspondem, destacando-se o valor originário, bem como o de cada item adicional ao valor originário, sejam juros, multas, taxas, custas, honorários e outros que, somados, correspondam ao valor total cobrado do consumidor, denominando-se cada parcela.

Parágrafo único. Os requisitos constantes no caput deverão ser observados em todas as formas de cobrança, seja impressa, por meio eletrônico ou falada.

Art. 3º Toda cobrança de dívida oriunda de relação de consumo, quando feita por meio de ligação telefônica, deve ser gravada, identificando-se o atendente/operador, a data e a hora do contato e colocada à disposição do consumidor, caso seja solicitada.

§1º Os mesmos meios de contato utilizados pelo cobrador, ou que sejam disponibilizados ao consumidor para o contato com o cobrador, devem também servir para a solicitação das gravações.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

§2º O consumidor deve ser informado, em todos os contatos para cobrança, da obrigatoriedade da gravação das ligações e da disponibilidade do cobrador em fornecê-las, quando por ele solicitado, em até sete dias úteis.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Código de Defesa do Consumidor - CDC em seu art. 42 do estabelece que, na cobrança de dívidas, o consumidor inadimplente não poderá ser exposto a ridículo nem submetido a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça. A cobrança abusiva é crime, previsto no art. 71 da referida lei.

Constando ainda no parágrafo único do art. 42 do CDC que a quantia paga a mais deverá ser restituída em dobro, acrescida de correção monetária e juros legais. Não se aplicando no caso de cobrança em quantia superior à devida se for por engano justificável. Deste modo, um erro no cálculo da dívida não pode ser alegado pela empresa. No entanto, uma pane geral no abastecimento de energia que impossibilite a regular transmissão de dados pode ser um engano justificável. No caso da cobrança indevida, alerte-se, não basta a simples cobrança, exige-se que o consumidor tenha pago.

Apenas o devedor inadimplente e as pessoas que garantam a dívida (avalistas, fiadores), por exemplo, poderão ser cobrados. Os familiares do consumidor não deverão ser importunados, a menos para fornecer, excepcionalmente, informações acerca do local onde ele possa ser encontrado.

O fornecedor tem o direito de comunicar ao consumidor a sua intenção de ingressar com a ação de cobrança da dívida, num dado prazo. No entanto, não poderá fazer afirmações falsas, quando não pretenda efetivamente ingressar com ação judicial.

Em hipótese alguma quem cobra uma dívida pode ameaçar ou espalhar para todos o que o consumidor está devendo. Ou ainda, remeter carta indicando no envelope de que se trata de uma cobrança.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

Do mesmo modo, é vedado ao credor valer-se de afirmações enganosas, enviando correspondência com timbres ou símbolos que induzam o consumidor a achar que se trata de comunicação judicial. Telefonemas a vizinhos, chefes ou familiares, mencionando a existência da dívida, constituem igualmente práticas abusivas de cobrança. Da mesma maneira, telefonemas em cadeia ou durante o repouso noturno do consumidor também são inadmissíveis.

Somente justificativas de real necessidade permitem que o consumidor inadimplente seja cobrado no seu trabalho, descanso ou lazer.

Se o fornecedor contratar um escritório de cobrança (empresas recuperadoras de créditos) deverá arcar com a despesa de cobrança, sendo nula a cláusula contratual que a transfira ao consumidor.

Por isso o questionamento mais comum relativo a pagamento de dívida em atraso se refere à falta de conhecimento sobre o que foi ou será agregado ao valor originário.

Não se tem ciência, muitas vezes, a que corresponde cada acréscimo devido à demora no pagamento. Não há clareza quanto ao que efetivamente integra o valor final, como por exemplo, juros, multas, taxas, custas, honorários e outros que, somados, correspondam ao valor total cobrado do consumidor. Afinal, o que pode e o que não pode ser inserido na cobrança de dívidas é o que intriga muita gente.

Embora as pessoas enfrentem diversas dificuldades em arcar com pontualidade suas obrigações, seja por conta de orçamento doméstico reduzido ou por esquecimento em pagar um boleto bancário na data agendada, por exemplo, a cobrança de uma dívida é direito do fornecedor, daquele que, enfim, vendeu um produto ou prestou um serviço ao consumidor. Todavia este não deve exceder-se no exercício legítimo de cobrar, valendo-se de procedimentos abusivos que extrapolam a previsão legal.

Se o procedimento abusivo de cobrança vier a causar dano moral ou patrimonial ao consumidor (perda do emprego, por exemplo) ele terá direito a pleitear no Judiciário a competente indenização.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

Destaque-se, por fim, que a presente propositura, se espelha na Lei nº 6.854, de 30 de junho de 2014, em que Governador do Estado do Rio de Janeiro determinou que toda cobrança de dívida, oriunda de relação de consumo, deverá seguir, no que tange à transparência dos valores cobrados, a fim de evitar a exposição do consumidor ao constrangimento e/ou ameaça.

Deste modo, cremos que a questão em tela precisa ser regradada, motivo pelo qual esperamos contar com o apoio dos nobres pares para a aprovação da propositura.

Sala das Sessões,

Senador IZALCI LUCAS
PSDB/DF



LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 8.078, de 11 de Setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor - 8078/90
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1990;8078>
- artigo 2º
- urn:lex:br:federal:lei:2014;6854
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2014;6854>

15



SENADO FEDERAL
Senadora Mara Gabrilli

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 3.256, de 2019, do Senador Ciro Nogueira, que altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para dispor sobre reparações imediatas previstas no § 3º do art. 18.



SF/19237.99979-77

Relatora: Senadora **MARA GABRILLI**

I – RELATÓRIO

É submetido à deliberação desta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 3.256, de 2019, de autoria do Senador Ciro Nogueira, que dispõe sobre a essencialidade de um produto.

A proposição está estruturada em dois artigos.

O art. 1º propõe nova redação ao art. 18 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor (CDC), para definir o conceito de produto essencial, mencionado no § 3º do mesmo artigo, o qual enseja ao consumidor o direito de, na hipótese de vício do produto, exigir de forma imediata sua substituição, o reembolso das quantias pagas ou abatimento proporcional do preço, conforme sua escolha.

Propõe, assim, o acréscimo de um § 7º ao art. 18 que delimita como produto essencial todo aquele “cuja demora para ser reparado prejudique significativamente as atividades diárias do consumidor e o atendimento de suas necessidades básicas”. O texto apresentado fornece,

também, um rol exemplificativo de produtos que podem ser considerados essenciais, tais como fogão, geladeira, telefone celular, computador pessoal, televisor, óculos, lentes de contato e equipamentos de auxílio à mobilidade. Por meio da inserção de um § 8º ao art. 18, o autor propõe determinar que a reparação imediata de produtos essenciais deverá ocorrer, em até dez dias úteis, nas capitais, regiões metropolitanas e Distrito Federal, e, em até vinte dias úteis, nas demais cidades. Por último, é acrescido um § 9º para determinar que produtos utilizados como instrumentos de trabalho, bem como aqueles destinados a atender pessoa com deficiência, serão considerados essenciais.

O art. 2º é a cláusula de vigência e prevê que a lei resultante de sua conversão entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificção do projeto, o autor destaca a falha dos reguladores, a despeito de inúmeras promessas ao longo dos quase trinta anos transcorridos desde a publicação do CDC, em definir quais produtos devem ser classificados como essenciais. Ressalta, ainda, o grande número de reclamações de consumidores com dificuldade de conseguir a imediata reparação de produtos essenciais, assim como a falta de estímulo para se recorrer à justiça diante da demora para se obter uma prestação judicial, que invariavelmente supera os trinta dias previstos no § 1º do art. 18 do CDC como regra geral para correção de vícios do produto.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 102-A, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão pronunciar-se a respeito do mérito de temas relativos à defesa do consumidor.

Quanto à constitucionalidade, o projeto versa sobre matéria relativa a consumo, inserida na competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, conforme previsto no art. 24, inciso V, da Constituição Federal (CF). Igualmente, dispõe o § 1º do referido art. 24 que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União é limitada ao estabelecimento de normas gerais, tais quais a proposição em exame.

A proposição está em consonância com as disposições relativas às atribuições do Congresso Nacional e à legitimidade da iniciativa legislativa dos parlamentares (CF, arts. 48 e 61).



No que concerne à juridicidade, o projeto de lei se afigura irretocável, uma vez que: (i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei ordinária) é o apropriado; (ii) o tema nele vertido inova o ordenamento jurídico; (iii) possui o atributo da generalidade; (iv) é dotado de potencial coercitividade; e (v) é compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

No tocante ao mérito, a proposição traz inquestionáveis aperfeiçoamentos à legislação consumerista, na medida em que confere maior densidade normativa ao conceito de produto essencial. Infelizmente, a falta de regulamentação a respeito do tema, como muito bem apontado na justificção, traz insegurança jurídica e transtornos a consumidores que necessitam, com urgência, de reparar ou substituir produto indispensável a sua subsistência.

Diante de todo o exposto, consideramos o projeto meritório. Entretanto, julgamos recomendável a introdução de alguns aperfeiçoamentos à redação original, razão pela qual oferecemos substitutivo.

A primeira modificação que propomos é a supressão do rol exemplificativo de produtos constante do atual § 7º. Embora a relação de um rol mínimo de produtos seja bastante adequada a um regulamento, que pode ser atualizado com certa facilidade, parece-nos opção menos indicada para um texto legislativo, que é dotado de maior estabilidade. Além disso, há sérias dificuldades em caracterizar de modo apriorístico um produto como essencial – sua essencialidade também está vinculada ao uso que o consumidor pretende fazer do produto. A esse respeito, convém fazer breve menção à lição de Fabiano Del Masso, transcrita do seu livro “Curso de Direito do Consumidor” (publicado pela Editora Campus, edição de 2011):

“A essencialidade do produto será avaliada diante dos casos específicos, pois a essencialidade será determinada com base na necessidade imediata do produto sob pena de o consumidor deixar de realizar atividades essenciais para a sua sobrevivência. Assim, a aquisição de um veículo automotor por alguém que o utiliza apenas para passeio não configurará a essencialidade, mas no caso de um motorista de táxi a essencialidade estará caracterizada e justificará a aplicação imediata de uma das hipóteses do § 1º do art. 18.”

Dessa maneira, propomos reter a definição de produto essencial apresentada na proposição, sem incluir um rol exemplificativo de produtos, mas esclarecendo que devem ser considerados essenciais todos os produtos indispensáveis ao trabalho ou estudo, equipamentos de auxílio à locomoção,



audição ou visão, assim como todos aqueles destinados a atender às necessidades de pessoas com deficiência.

O projeto de lei prevê, ainda, a fixação de prazo de até dez dias úteis, nas capitais e regiões metropolitanas, e de vinte dias úteis nas demais cidades, para a substituição do produto, quando esta for a opção exercida pelo consumidor. A fixação de um prazo aplicável a todos os casos, em nossa avaliação, não é adequada pelos mesmos fundamentos acima apresentados: é indispensável levar em consideração as características do caso específico. Além disso, o prazo de vinte dias úteis proposto nos parece excessivo diante da regra geral de até trinta dias corridos para substituição de produto não considerado essencial, constante do § 1º do art. 18 do CDC. Por essa razão, sugerimos excluir da proposta a menção a prazos para substituição.

Por fim, propomos prazo de trinta dias contados da publicação da lei que resultar da conversão deste projeto para que o comércio possa se ajustar às novas disposições.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 3.256, de 2019, e, no mérito, pela sua aprovação, nos termos do substitutivo a seguir.

EMENDA Nº – CTFC (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 3.256, DE 2019

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para dispor sobre a essencialidade de um produto.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 18 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:



“Art. 18.

.....

§ 7º Entende-se por produto essencial aquele cuja demora para ser reparado prejudique significativamente as atividades diárias do consumidor e o atendimento de suas necessidades básicas.

§ 8º Os produtos utilizados como instrumento de trabalho ou estudo, os equipamentos de auxílio à locomoção, comunicação, audição ou visão, assim como aqueles destinados a atender as necessidades e a promover a plena inclusão social de pessoas com deficiência são considerados essenciais.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor após decorridos trinta dias de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora





SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 3256, DE 2019

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para dispor sobre reparações imediatas previstas no § 3º do art. 18.

AUTORIA: Senador Ciro Nogueira (PP/PI)



[Página da matéria](#)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2019

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para dispor sobre reparações imediatas previstas no § 3º do art. 18.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 18 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

“Art. 18.

.....

§ 7º Entende-se por produto essencial aquele cuja demora para ser reparado prejudique significativamente as atividades diárias do consumidor e o atendimento de suas necessidades básicas, como por exemplo:

- I – fogão;
- II – geladeira;
- III – aparelho de telefone, fixo ou celular;
- IV – computador pessoal;
- V – televisor;
- VI – óculos, lentes de contato e quaisquer outros acessórios destinados a corrigir problemas de visão;
- VII – equipamentos de auxílio à mobilidade, como cadeiras de rodas, andadores, muletas etc;

§ 8º A reparação imediata prevista no § 3º deste artigo dar-se-á em até dez dias úteis nas capitais, nas regiões metropolitanas e no Distrito Federal, e em até vinte dias úteis nas demais cidades”.

§ 9º Os produtos utilizados como instrumento de trabalho, bem como aqueles destinados a atender necessidades de pessoa com deficiência, são considerados essenciais.”

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

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal consigna, no inciso XXXII do seu art. 5º, a garantia de que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”; faz notar que a própria ordem econômica, conquanto fundada na livre iniciativa, observará o princípio da defesa do consumidor (CF, art. 170, V); e previu a elaboração do Código de Defesa do Consumidor (CDC) no art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, concedendo prazo de cento e vinte dias após a promulgação da Constituição, demonstrando sua relevância constitucional e a importância de seu aperfeiçoamento.

Nessa linha, o CDC foi promulgado em 11 de setembro de 1990, sob a forma da Lei nº 8.078, mas, à medida que a sociedade se desenvolveu, as relações de consumo ganharam diferentes contornos, sendo necessário manter o CDC atualizado de forma a garantir a plena defesa do consumidor.

O art. 18 prevê hipótese de responsabilidade do fornecedor por vício do produto ou do serviço. O mencionado artigo estabelece que os fornecedores respondem por vícios de qualidade que tornem o produto impróprio ou inadequado ao consumo, podendo o consumidor exigir a substituição das partes viciadas.

Já o § 1º desse artigo preceitua que, se não sanado o problema em até trinta dias, poderá o consumidor, à sua escolha, exigir: (i) a substituição do produto por outro da mesma espécie, em perfeitas condições de uso (inciso I); (ii) a restituição imediata da quantia paga, monetariamente atualizada, sem prejuízo de eventuais perdas e danos (inciso II); ou (iii) o abatimento proporcional do preço (inciso III).

O art. 18 dispõe, ainda, em seu § 3º, que o consumidor poderá fazer uso imediato das alternativas previstas no § 1º sempre que, em razão da extensão do vício, a substituição das partes viciadas puder comprometer a qualidade ou características do produto, diminuir-lhe o valor ou se tratar de um produto essencial. Contudo, o referido Código não definiu produto essencial, fato que gera inúmeras controvérsias e prejudica a proteção dos consumidores. Ao mesmo tempo, os órgãos reguladores falham ao



descumprir as promessas de listar quais produtos podem ser considerados essenciais.

Segundo os dados provenientes do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor, constata-se que há um grande número de reclamações apresentadas por consumidores acerca da dificuldade de obter a imediata reparação de produtos que podem ser considerados como de uso essencial. Para muitos desses consumidores, é necessário aguardar por tempo demasiadamente longo até que o vício seja sanado por algum dos fornecedores reclamados.

No âmbito legal, conforme já assinalado, o CDC não definiu o que seria produto essencial. No Judiciário, é possível encontrar sentenças que definem a essencialidade e determinam a substituição do produto, todavia costumam demorar, uma vez que não há estímulo – sob o ponto de vista processual – para aguardar uma decisão que em regra leva mais tempo que os trinta dias, previstos no art. 18, para que o vício do produto seja sanado. Na doutrina também não se encontra uniformidade ou debate satisfatório sobre o tema.

Com o objetivo de garantir eficácia às disposições do Código com relação à imediata reparação de produto essencial, o Plano Nacional de Consumo e Cidadania (Plandec), criado pelo Decreto nº 7.963, de 15 de março de 2013, dispôs em seu artigo 16, que “o Conselho de Ministros da Câmara Nacional das Relações de Consumo elaborará, em prazo definido por seus membros e formalizado em ato do Ministro de Estado da Justiça, proposta de regulamentação do § 3º do art. 18 da Lei nº 8.078, de 1990, para especificar produtos de consumo considerados essenciais e dispor sobre procedimentos para uso imediato das alternativas previstas no § 1º do art. 18 da referida Lei.”

Contudo, até o presente momento nada foi feito, razão pela qual propomos o projeto a fim de minimizar os danos já produzidos pela inércia de regulamentação da questão.

O projeto, portanto, apresenta uma proposta de conceituação dos produtos essenciais, bem como lista exemplificativamente alguns desses produtos, além de estipular prazo máximo de substituição dos produtos.

O presente projeto, assim, é uma iniciativa que pretende beneficiar todos os consumidores que fazem uso de produtos considerados essenciais.



Diante do exposto, rogamos o apoio dos nobres Pares a esta importante Proposição.

Sala das Sessões,

Senador CIRO NOGUEIRA



LEGISLAÇÃO CITADA

- [urn:lex:br:federal:ato.disposicoes.constitucionais.transitorias:1988;1988](https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:ato.disposicoes.constitucionais.transitorias:1988;1988)
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:ato.disposicoes.constitucionais.transitorias:1988;1988>
 - artigo 48
- [Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88](https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988)
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
- [Decreto nº 7.963, de 15 de Março de 2013 - DEC-7963-2013-03-15 - 7963/13](https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2013;7963)
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2013;7963>
- [Lei nº 8.078, de 11 de Setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor - 8078/90](https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1990;8078)
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1990;8078>
 - artigo 18
 - parágrafo 3º do artigo 18