



SF/17822.78567-00

PARECER N° , DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 350, de 2015, de autoria do Senador Antonio Anastasia, que *altera a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, para definir como competência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, a defesa da concorrência no Sistema Financeiro Nacional, e dá outras providências.*

RELATORA: Senadora **GLEISI HOFFMANN**

I – RELATÓRIO

Vem à apreciação desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 350, de 2015 - Complementar, de autoria do Senador Antonio Anastasia, que altera a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964 e a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e tem por objetivo os pontos a seguir elencados.

Composto por três artigos, o projeto de lei em comento visa:

- Em primeiro lugar, alterar as competências privativas do Banco Central do Brasil para ressalvar que a autorização do Banco Central para que instituições financeiras sejam transformadas, fundidas, incorporadas ou encampadas devem respeitar as competências do CADE



SF/17822.78567-00

sobre o tema (alteração ao art. 10, inc. X, da Lei nº 4.595, de 1964). O mesmo se dá no caso de autorização do Banco Central para a alienação ou transferência do controle acionário de instituição financeira: a competência do CADE deve ser respeitada (alteração ao art. 10, inc. X, da Lei nº 4.595, de 1964).

- Em segundo lugar, o Banco Central deverá decidir previamente sobre atos de concentração bancária, no prazo de trezentos e trinta dias e, caso verificada a ocorrência de risco sistêmico ou qualquer outra ameaça aos objetivos de política do Conselho Monetário Nacional, deverá o Banco Central notificar o CADE para que este se abstenha de realizar o controle de concentração previsto na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 (inclusão de parágrafo 3º ao art. 10 da Lei nº 4.595, de 1964).

- Por fim, o Projeto atribui ao CADE explícita competência para investigar e punir condutas anticoncorrenciais praticadas por instituições financeiras, tais como cartéis, acordos de exclusividade e discriminação de agentes econômicos (inclusão de art. 46-A à Lei nº 4.595, de 1964, e de inc. XX ao art. 9º da Lei nº 12.529, de 2011), bem como para decidir os atos de concentração econômica no setor bancário (inclusão de inc. XX ao art. 9º da Lei nº 12.529, de 2011).

O art. 3º do Projeto encerra cláusula de vigência, em noventa dias após a sua publicação.

Na justificação, o autor assinala que o objetivo do projeto é positivar a competência compartilhada entre o Banco Central do Brasil e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), cujas atribuições são regidas pela Lei nº 12.529, de 2011, nos casos de fusão e aquisição de instituição financeira. Nos casos em que o Bacen entender pela existência de risco sistêmico, o Cade se absterá de julgar o controle de concentração. Dessa forma, o Cade terá clara competência para defender a concorrência no setor financeiro ao analisar quaisquer atos de concentração econômica, sem fazer distinção quanto à natureza dos mesmos, e ao mesmo tempo, o Banco Central poderá intervir para decidir acerca de casos que envolvam o risco sistêmico à estabilidade do Sistema Financeiro Nacional.

O projeto de lei foi distribuído a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), a quem competirá emitir Parecer em caráter terminativo.



No prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

SF/17822.78567-00

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 os mecanismos administrativos de repressão às infrações da ordem econômica no setor financeiro não se afigura desproporcional nem limitativo da liberdade de iniciativa econômica.

Quanto à regimentalidade, cabe destacar que seu trâmite observou o disposto no art. 99, inciso III, do Regimento Interno desta Casa, de acordo com o qual compete à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre o sistema bancário.

Sobre a juridicidade, observa o Projeto os aspectos de: a) *inovação*, porque altera as atribuições do CADE e do Banco Central; b) *efetividade*; c) *espécie normativa adequada*, já que o direito concorrencial 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, entendemos que o projeto de lei em exame merece ser aprovado.

A defesa da concorrência no setor financeiro é tema que enseja profundas controvérsias institucionais no cenário nacional. Uma das principais questões diz respeito justamente à definição de competência para o controle de infrações à ordem econômica neste setor.

A divergência sobre a quem compete tal controle teve início na década passada, quando o Cade e o Bacen exararam decisões contrárias a respeito do tema. Desde então, a autarquia integrante do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) tem afirmado em suas decisões administrativas que o Conselho é competente para reprimir eventuais abusos de poder econômico praticados por instituições financeiras. Por outro lado, o Bacen tem reivindicado competência exclusiva para disciplinar a atuação desses agentes econômicos.

A disputa judicial chegou ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), que, no julgamento do Recurso Especial nº 1.094.218 DF, decidiu que a competência para análise dos atos de concentração relacionados ao Sistema Financeiro Nacional seria exclusiva do Bacen, afirmando que o SFN não “pode subordinar-se a dois organismos regulatórios”.

Embora o julgamento tenha se limitado à aplicação e interpretação das regras jurídicas existentes, a Ministra Relatora do recurso, Eliana Calmon, reconheceu em seu voto a existência de proposições legislativas que têm o objetivo de estabelecer no Brasil um modelo de competências concorrentes para análise de atos de concentração bancária, como alternativa a regimes em que a autoridade de supervisão bancária possui supremacia sobre a autoridade de defesa da concorrência ou vice-versa.

Assim, a despeito da decisão do STJ, a controvérsia permanece aberta.

Atualmente, o Cade continua exercendo a sua função de defesa da concorrência no setor financeiro, como demonstra a recente investigação acerca de possível cartel na definição das taxas de câmbio, iniciada a partir de celebração de acordo de leniência com o banco suíço UBS.

Vale apontar também o processo administrativo aberto pelo Cade que recentemente levou o Banco do Brasil a concordar com o pagamento de multa de 100 (cem) milhões de reais, além de se abster de

SF/17822.78567-00



SF/17822.78567-00

realizar a prática de exclusividade nos contratos realizados com órgãos públicos relativos à concessão de crédito consignado a servidores.

Há diferenças marcantes na atuação do ente regulador do sistema financeiro em comparação com as funções tipicamente desempenhadas pela autoridade antitruste no setor. Enquanto aquele se preocupa com os riscos sistêmicos das condutas e, principalmente, das concentrações econômicas, este se atém principalmente aos efeitos lesivos que podem ser gerados sobre o ambiente concorrencial.

Nesse panorama, a atuação diuturna das autoridades antitruste é tida, tanto por organizações relevantes quanto pela comunidade científica internacional, como essencial para o desenvolvimento saudável da indústria financeira.

Tanto recomendações elaboradas por fóruns globais quanto textos teóricos recomendam fortemente que os Estados concebam arranjos institucionais que garantam a penetração dos órgãos de defesa da concorrência em campos estratégicos da regulação econômica.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), instituição de notável reputação na definição de política de concorrência a nível mundial, defende, por exemplo, que as autoridades antitruste têm uma enorme vantagem comparativa na repressão de condutas e no controle de concentrações em setores dinâmicos da economia. Segundo a Organização, “*esses entes deveriam ter competência exclusiva em tais setores, ou ao menos reter uma competência complementar em conjunto com o ente regulador do mercado*”.¹

Do mesmo modo, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) destaca a imprescindibilidade da atuação ampla do órgão de concorrência, ao menos conjuntamente com as instâncias reguladoras. A esse respeito, a organização diagnostica que a maioria dos países já reconheceu que a cooperação das autoridades antitruste com os entes reguladores é fundamental para a defesa da ordem econômica.²

O Banco Mundial também publicou em 2008 o “*Policy Reserach Paper*” nº 4.656, de autoria de Thorsten Beck, intitulado “*Bank Competition and Financial Stability: Friends or Foes?*”, o trabalho que está inserido dentro de uma iniciativa maior do órgão para entender as

¹ OECD, *Relationship between regulators and competition authorities*, 1999. DAFFE/CLP(99)8, p. 34.

² UNCTAD. *Best practices for defining respective competences and settling of cases, which involve joint action by competition authorities and regulatory bodies*. 2. ed. TD/B/COM.2/CLP/44, 2006, p. 8



SF/17822.78567-00

consequências e determinantes da competição no setor financeiro. De acordo com este texto, a teoria e estudos levando em conta casos individuais apontam para previsões ambíguas para a relação entre competição no setor bancário e estabilidade financeira – os argumentos em torno de uma relação negativa entre os dois fatores defendem que o excesso de competição pode pressionar as margens de lucro e incentivar a assunção de operações financeiras mais arriscadas. Contudo, estudos envolvendo dados de diversos países (“*cross country studies*”) apontam para a existência de uma relação positiva entre competição e estabilidade financeira, podendo as fragilidades identificadas serem atribuídas não ao excesso de competição, mas a falhas na regulação. Assim, uma maior atuação dos órgãos de defesa de concorrência na supervisão do sistema financeiro poderia inclusive ser positiva.

O debate sobre os riscos da concentração bancária para a estabilidade financeira adquiriu visibilidade ainda maior após a crise econômica de 2008, em que países de diversas economias desenvolvidas (sobretudo Estados Unidos e Europa) foram obrigados a elaborar pacotes de resgate econômico da ordem da ordem de bilhões de dólares a fim de impedir a falência de grandes instituições financeiras que, caso quebrassem, poderiam trazer prejuízos ainda maiores às economias nacionais e à economia mundial em função do efeito contágio sobre os demais setores da economia por meio da perda de depósitos bancários e pela retração na oferta de linhas de crédito e financiamento de curto, médio e longo prazos. Trata-se de mais um exemplo dos riscos gerados pelo excesso de concentração bancária, matéria que demanda atenção de legisladores em todo o mundo.

Diante das controvérsias no direito nacional e face às ricas contribuições que a experiência estrangeira tem a oferecer, é inegável a possibilidade de aperfeiçoamento do ordenamento jurídico pátrio em relação ao combate de infrações à ordem econômica.

Primeiramente, mostra-se extremamente relevante intervenção legislativa que resolva o conflito de competências entre Cade e Bacen, que se traduz atualmente em profunda insegurança jurídica, tanto no âmbito do SBDC, quanto no do SFN.

De fato, aos administrados não é hoje dada a certeza a respeito de quais entes são responsáveis pelo controle de seus atos, o que prejudica a transparência da intervenção estatal no setor e diminui a previsibilidade de potenciais investidores.



Para endereçar tal questão, é relevante a aprovação de proposição legislativa em comento, a qual altera a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, para estabelecer de forma clara que o controle de condutas anticompetitivas no sistema financeiro é competência do Cade.

Com isso, restaria superada a controvérsia acima analisada e que é bastante peculiar ao SFN.

Com efeito, não se sustenta a incompetência do Cade para reprimir abusos de poder econômico em nenhum dos mercados regulados no sistema jurídico nacional. E nas hipóteses de risco sistêmico, a competência exclusiva do Banco Central permanece resguardada.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 350, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

SF/17822.78567-00