

PARECER Nº , DE 2016

**DA COMISSÃO DE
CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
CIDADANIA, SOBRE O PROJETO DE
LEI COMPLEMENTAR Nº 7, DE 2016,
DE AUTORIA DO SENADOR LASIER
MARTINS, QUE VEDA O SIGILO NAS
OPERAÇÕES DE CRÉDITO DO BANCO
NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO
SOCIAL E ECONÔMICO.**

RELATOR: SENADOR ATAÍDES OLIVEIRA

I – RELATÓRIO

VEJA ESTA COMISSÃO O PROJETO DE LEI (COMPLEMENTAR) Nº 7, DE 2016, QUE ALTERA A LEI COMPLEMENTAR Nº 105, DE 10 DE JANEIRO DE 2001, PARA ACRESCEM-LHE O ART. 10-A, DISPONDO QUE “NÃO PODERÁ SER ALEGADO SIGILO OU DEFINIDAS COMO SECRETAS AS OPERAÇÕES DE APOIO FINANCEIRO AO BNDES OU DE SUAS SUBSIDIÁRIAS, QUALQUER QUE SEJA O BENEFICIÁRIO OU INTERESSADO, DIRETA OU INDIRETAMENTE, INCLUINDO NAÇÕES ESTRANGEIRAS”.

A JUSTIFICATIVA DO PROJETO APONTA PARA A NECESSIDADE DE IMPEDIR O CAPITALISMO DE COMPADRIO, EM QUE DETERMINADAS EMPRESAS SÃO FAVORECIDAS EM DETRIMENTO DOS INTERESSES DO PAÍS.

RESSALTA, AINDA, A “EXISTÊNCIA DE EMPRÉSTIMOS FEITOS A OUTROS PAÍSES E CUJA RELAÇÃO CUSTO-BENEFÍCIO NOS É DESCONHECIDA”.

APÓS A APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO ORIGINAL A ESTA COMISSÃO E ANTES DO COMEÇO DE SUA VOTAÇÃO FORAM APRESENTADAS TRÊS EMENDAS, PELO QUE RETIREI O RELATÓRIO PARA REANÁLISE.

A SENADORA VANESSA APRESENTA EMENDA Nº 1 QUE, APESAR DE EXPANDIR O ALCANCE DO PROJETO A OUTRAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS QUE LIDAM COM RECURSOS PÚBLICOS, TERMINA POR REDUZIR O ESCOPO DO PROJETO LIMITANDO A PUBLICIDADE DAS INFORMAÇÕES SOBRE AS OPERAÇÕES AO “TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, QUE DEVERÁ RESGUARDAR, NA FORMA DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL À MATÉRIA, O SIGILO DAS INFORMAÇÕES”.

AS DUAS EMENDAS SEGUINTE SÃO DA LAVRA DO SENADOR ANTÔNIO CARLOS VALADARES E BUSCAM, EM SÍNTESE, OS SEGUINTE OBJETIVOS: ESTENDER O FIM DO SIGILO ÀS OPERAÇÕES LEVADAS A CABO POR OUTRAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS DE PERFIL PÚBLICO, COMO BANCO DO BRASIL, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E ASSEMELHADOS; MANTER PROTEGIDOS POR SIGILO “AS OPERAÇÕES FINANCEIRAS QUE NÃO RECEBEM SUBVENÇÕES PÚBLICAS E AS CONCEDIDAS A PESSOAS FÍSICAS” E GARANTIR QUE “INFORMAÇÕES SENSÍVEIS, ACERCA NÃO DA OPERAÇÃO DE CRÉDITO EM SI, MAS SOBRE A EMPRESA BENEFICIÁRIA DO EMPRÉSTIMO” CONTINUEM PROTEGIDAS PELOS SIGILOS BANCÁRIO.

II – ANÁLISE

A PROPOSTA MOSTRA-SE CONSTITUCIONAL E JURÍDICA, POIS NÃO FERE CLÁUSULAS PÉTREAS NEM SUBVERTE O CONJUNTO DOS PRECEITOS RELATIVOS À ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO.

IGUALMENTE NÃO HÁ OFENSA NEM À LEGALIDADE NEM À REGIMENTALIDADE, NÃO HAVENDO QUAISQUER RAZÕES FORMAIS QUE IMPEÇAM SUA REGULAR TRAMITAÇÃO.

QUANTO AO MÉRITO DA PROPOSTA, DEVE-SE RESSALTAR A NECESSIDADE DE SE IMPLEMENTAR UM SISTEMA MAIS TRANSPARENTE NO BANCO, EM ESPECIAL SE TOMAMOS EM CONTA A DIMENSÃO DA INFLUÊNCIA DO BNDES SOBRE A ECONOMIA BRASILEIRA.

ALGUNS DADOS REVELADORES DO PERFIL DA CARTEIRA DE EMPRÉSTIMOS DO BANCO TERMINAM POR SE NOS AFIGURAR POUCO COMPREENSÍVEIS.

OBSERVE-SE, POR EXEMPLO, QUE DOS R\$ 591,6 BILHÕES DISPENDIDOS PELO BANCO EM 2014, 249,7 BILHÕES ESTÃO CONCENTRADOS NOS DEZ MAIORES DEVEDORES (POUCO MAIS DE 50%), 160,8 BILHÕES FORAM DESTINADOS AOS CINQUENTA SEQUENTES MAIORES DEVEDORES (ALGO ENTORNO DE 25%), 93,5 BILHÕES NOS SEQUENTES CEM MAIORES DEVEDORES (ALGO COMO 15%) E 87,5 BILHÕES, APENAS 14% DO TOTAL, FORAM DESTINADOS A TODO O RESTO DOS AGENTES ECONÔMICOS. PARECE HAVER UM DESEQUILÍBRIO CLARO AQUI.

OUTRO DADO QUE DEVEMOS LEVAR EM CONTA É QUE, MEDIANTE A EDIÇÃO SISTEMÁTICA DE MEDIDAS PROVISÓRIAS, O GOVERNO OPERA UM ORÇAMENTO PARALELO VOLTADO PARA O MERCADO ATRAVÉS DO BNDES.

HOUVE UM AUMENTO SIGNIFICATIVO DA PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS PÚBLICAS NA CARTEIRA DE EMPRÉSTIMOS DO BANCO, SALTANDO DE 16,6% DO MONTANTE DE CRÉDITO OFERECIDO EM 2008 PARA 37,1% DOS RECURSOS LIBERADOS EM 2014.

POLITICAMENTE, O QUE ESTÁ OCORRENDO AQUI É UM AUMENTO DA INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA INDEPENDENTEMENTE DA MANIFESTAÇÃO NESSE SENTIDO DA MAIORIA PARLAMENTAR.

É IMPORTANTE LEMBRAR QUE APENAS O PODER LEGISLATIVO FEDERAL REPRESENTA A TOTALIDADE DA POPULAÇÃO BRASILEIRA. A MAIORIA, ATRAVÉS DE SUA MATERIALIZAÇÃO NO EXECUTIVO FEDERAL NÃO TEM AUTORIDADE PARA TOMAR, SOZINHA E ATRAVÉS DE POLÍTICAS DE GOVERNO, DECISÕES QUE PÕEM EM XEQUE O EQUILÍBRIO ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ESTADO.

ESSA FALTA DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE GERA SITUAÇÕES EM QUE A POLÍTICA PÚBLICA DE INVESTIMENTOS PARECE NÃO SURTIR EFEITOS POSITIVOS. É O CASO, POR EXEMPLO, DO PSI – PROGRAMA DE SUSTENTAÇÃO DO INVESTIMENTO, ONDE O QUE SE PODE VERIFICAR FOI QUE O ELEVADO CUSTO FISCAL INCORRIDO FOI ACOMPANHADO POR UM DESEMPENHO MEDÍOCRE DO NÍVEL DE INVESTIMENTO AO LONGO DA VIGÊNCIA DO PROGRAMA.

DO PONTO DE VISTA DA POLÍTICA ECONÔMICA, É INEGÁVEL, POR EXEMPLO, QUE O EXPRESSIVO VOLUME DE RECURSOS DISPONIBILIZADOS PELO TESOURO NACIONAL, POR MEIO DA EMISSÃO DE TÍTULOS PÚBLICOS, OU SEJA, AUMENTO DA DÍVIDA, IMPACTA AS CONTAS DO GOVERNO E TENDE A TORNAR A POLÍTICA MONETÁRIA MENOS EFICIENTE, INDICANDO QUE O BANCO CENTRAL DEVERIA ESTABELECECER JUROS BÁSICOS MAIS ALTOS DO QUE SERIAM NA AUSÊNCIA DESSE CUSTO FISCAL.

NO QUE CONCERNE AO NÍVEL AGREGADO DE INVESTIMENTOS NA ECONOMIA BRASILEIRA, PODE-SE AFIRMAR COM SEGURANÇA QUE, APESAR DO PSI E DE TODOS OS CRÉDITOS SUBVENCIONADOS COM RECURSOS QUE NÃO PASSARAM PELO ORÇAMENTO, A TAXA DE INVESTIMENTO, DEFINIDA COMO A PARTICIPAÇÃO DA FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO NO PIB, PERMANECEU PRATICAMENTE ESTAGNADA DE 2008 A 2014.

O FATO INDISCUTÍVEL É QUE O BANCO ASSUMIU UM PAPEL DE PROTAGONISMO TÃO INTENSO COMO INDUTOR DO CRESCIMENTO, QUE PERMANECE ABERTA A QUESTÃO DA RELAÇÃO CUSTO-BENEFÍCIO DESSA AÇÃO.

A TRANSPARÊNCIA É A CONDIÇÃO FUNDAMENTAL PARA QUE SEJAM CONTROLADAS A RACIONALIDADE E ECONOMICIDADE DAS DECISÕES FINANCEIRAS DE OPERAÇÃO DO BANCO.

A DISCUSSÃO MAIS FUNDAMENTAL PARTE DO RECONHECIMENTO DE QUE AS OPERAÇÕES SUBVENCIONADAS PELA UNIÃO TRANSFEREM RENDA DO CONJUNTO DA SOCIEDADE PARA OS TOMADORES DAQUELES RECURSOS E ESSA CONTA DEVERÁ SER OBRIGATORIAMENTE PAGA EM ALGUM MOMENTO.

NESSE CONTEXTO, DO PONTO DE VISTA DO CONTROLE SOCIAL, O MÍNIMO QUE SE ESPERA É QUE O TESOUREIRO NACIONAL E O PRÓPRIO BNDES TRATEM A QUESTÃO COM A MÁXIMA TRANSPARÊNCIA.

QUANTO ÀS EMENDAS APRESENTADAS, MEU JUÍZO É O SEGUINTE.

ACOLHO INTEGRALMENTE A EMENDA Nº 2, DE AUTORIA DO SENADOR ANTÔNIO CARLOS VALADARES, PARA ESTENDER O ALCANCE DO PROJETO A OPERAÇÕES DE “INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PÚBLICAS OU SUAS

SUBSIDIÁRIAS QUE ENVOLVAM SUBVENÇÕES OU OPERAÇÕES DE CRÉDITO SUBSIDIADAS, DIRETA OU INDIRETAMENTE, COM RECURSOS PÚBLICOS”. MANTENDO SOB SIGILO AS OPERAÇÕES FINANCEIRAS DESSAS ENTIDADES QUE NÃO RECEBEM SUBVENÇÕES PÚBLICAS E AQUELAS FIRMADAS COM PESSOAS FÍSICAS.

APENAS INCLUÍMOS NA REDAÇÃO DO *CAPUT* DO NOVO ART. 10-A PROPOSTA POR SUA EXCELÊNCIA A EXPRESSÃO “OU DEFINIDAS COMO SECRETAS”, QUE ESTÁ PRESENTE NO TEXTO ORIGINAL, SOBRE A QUAL A EMENDA NÃO FAZ REFERÊNCIA E QUE PENSO SER DE BOM ALVITRE MANTER.

QUANTO À EMENDA Nº 3, QUE BUSCA MANTER SOB SIGILO – APENAS EXCEPCIONADO PELO ACESSO DADO AOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO E DO TRIBUNAL DE CONTAS – AS INFORMAÇÕES RELATIVAS À AVALIAÇÃO DE RISCO FEITA PELA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA; ÀS ESTRATÉGIAS COMERCIAIS, FINANCEIRAS E INDUSTRIAIS E À RENTABILIDADE ESPERADA DO PROJETO DE INVESTIMENTO FINANCIADO, ENCAMINHO O SEU ACOLHIMENTO PARCIAL.

É VÁLIDA E LOUVÁVEL A PREOCUPAÇÃO DO ILUSTRE SENADOR COM A MANUTENÇÃO DOS “SIGILOS BANCÁRIO E EMPRESARIAL” QUE, DE FATO, “SÃO FUNDAMENTAIS PARA O LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE ECONÔMICA”.

OCORRE QUE NÃO PARECE SIMPLES MANTER, A UM SÓ TEMPO, A INTENÇÃO ORIGINAL DO PROJETO E UMA RADICAL INACESSIBILIDADE, PELO PÚBLICO, A ALGUMAS INFORMAÇÕES “NÃO DA OPERAÇÃO DE CRÉDITO EM SI, MAS SOBRE A EMPRESA BENEFICIÁRIA”, COMO BEM SINTETIZOU O SENADOR ANTÔNIO CARLOS VALADARES.

ALGUMAS INFORMAÇÕES SOBRE A “EMPRESA EM SI”, COMO POR EXEMPLO AS QUE DIZEM RESPEITO À AVALIAÇÃO DE RISCO E AO ESPERADO RETORNO FINANCEIRO DA OPERAÇÃO SÃO FUNDAMENTAIS PARA

QUE O PÚBLICO, O CIDADÃO COMUM, E NÃO APENAS OS ÓRGÃOS DE CONTROLE E O TCU, MAS QUALQUER CIDADÃO, FAÇA UM JUÍZO SOBRE A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TER CONCEDIDO TAL EMPRÉSTIMO, DADAS AS CONDIÇÕES TAIS E QUAIS DA EMPRESA BENEFICIADA.

ESSE O CORAÇÃO DA PROPOSIÇÃO ORIGINAL DO SENADOR LASIER MARTINS E NÃO CONCORDO COM SUA SUPRESSÃO.

É ACERCA DISSO TALVEZ FOSSE INTERESSANTE LEMBRAR QUE NENHUM AGENTE ECONÔMICO ESTÁ OBRIGADO A FINANCIAR-SE COM RECURSOS PÚBLICOS. OS DADOS SOBRE ANÁLISE DE RISCO E RENTABILIDADE DO PROJETO FINANCIADO SÓ SERÃO TORNADOS PÚBLICOS NA HIPÓTESE DE A EMPRESA BUSCAR AS CONDIÇÕES MAIS FAVORÁVEIS DO EMPRÉSTIMO PÚBLICO EM DETRIMENTO DO MERCADO DE CRÉDITO PRIVADO.

POIS BEM, SENHORES SENADORES, ESSE É UM DOS PREÇOS QUE PAGARÁ O EMPRESÁRIO PARA GOZAR DA BENESSE DE USAR O DINHEIRO PÚBLICO PARA PERSEGUIR SEUS OBJETIVOS PRIVADOS VINCULADOS AO LUCRO: A RELATIVIZAÇÃO DA PRIVACIDADE DE SUA OPERAÇÃO COMERCIAL.

ESTÃO TODOS LIVRES PARA MANTER TODAS SUAS INFORMAÇÕES SENSÍVEIS DO PONTO DE VISTA COMERCIAL SOB SIGILO, MAS NÃO PODERÃO FAZÊ-LO SE QUISEREM SER FINANCIADOS PELO CONJUNTO DA SOCIEDADE.

ASSIM, ACOLHEMOS A EMENDA PARA MANTER SOB SIGILO APENAS AS INFORMAÇÕES RELACIONADAS ÀS ESTRATÉGIAS COMERCIAIS, FINANCEIRAS E INDUSTRIAIS DA EMPRESA BENEFICIADA PELO EMPRÉSTIMO.

QUANTO A EMENDA Nº 1, DE AUTORIA DA SENADORA VANESSA GRAZZIOTIN, A REJEITO INTEGRALMENTE PELAS MESMAS RAZÕES, OU SEJA, POR RESTRINGIR O ACESSO AOS DADOS DA OPERAÇÃO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, VEDANDO O CONHECIMENTO VERDADEIRAMENTE PÚBLICO DE SUAS CONDIÇÕES E, LOGO, IMPEDINDO O JUÍZO COLETIVO SOBRE SUA CONVENIÊNCIA E ADESÃO AO INTERESSE PÚBLICO.

ESSE DINHEIRO É DE TODOS OS BRASILEIROS E NÃO DOS MINISTROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, QUE TODOS SAIBAM PARA ONDE ESTÁ INDO E, PRINCIPALMENTE, SE VAI VOLTAR.

POR FIM, REGISTRO QUE SUPRIMI A EXPRESSÃO “PÚBLICAS” NO *CAPUT* DO ART. 10-A, POIS EXISTEM POLÍTICAS PÚBLICAS PONTUAIS OPERADAS POR INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PRIVADAS COM RECURSOS PÚBLICOS, E A MANUTENÇÃO DA EXPRESSÃO PODERIA LEVAR À INTERPRETAÇÃO ERRÔNEA DE QUE ESSAS INSTITUIÇÕES NÃO ESTARIAM SUBMETIDAS AO DEVER DE TRANSPARÊNCIA.

NESSE SENTIDO PENSO ESTAR ACOLHENDO NA MÁXIMA EXTENSÃO POSSÍVEL AS SUGESTÃO DE MEUS PARES SEM ESVAZIAR O INTENÇÃO ORIGINAL DO SENADOR LASIER MARTINS.

III – VOTO

ANTE O EXPOSTO, O VOTO É PELA ADMISSIBILIDADE DO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 7, DE 2016, E, NO MÉRITO, PELA SUA APROVAÇÃO E PELO ACOLHIMENTO INTEGRAL DA EMENDA DE Nº 2, ACOLHIMENTO PARCIAL DA EMENDA Nº 3 E PELA REJEIÇÃO DA EMENDA Nº 1 NOS TERMOS DO SUBSTITUTIVO QUE APRESENTA.

Dê-se ao PLS nº 7, de 2016, a seguinte redação:

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 7, DE 2016

EMENDA Nº 4 – CCJ (SUBSTITUTIVO)

Altera a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, a fim de vedar o sigilo bancário nas operações de crédito com recursos públicos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

ART. 1º. A LEI COMPLEMENTAR Nº 105, DE 10 DE JANEIRO DE 2001, PASSA A VIGORAR ACRESCIDO DO SEGUINTE ART. 10-A:

“ART.10-A. NÃO PODERÃO SER MANTIDAS SOB SIGILO OU DEFINIDAS COMO SECRETAS AS OPERAÇÕES DE APOIO FINANCEIRO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OU DE SUAS SUBSIDIÁRIAS QUE ATENDAM A TODAS AS SEGUINTESS CONDIÇÕES:

I – ENVOLVAM SUBVENÇÕES OU OPERAÇÕES DE CRÉDITO SUBSIDIADAS, DIRETA OU INDIRETAMENTE, COM RECURSOS PÚBLICOS;

II – TENHAM COMO BENEFICIÁRIOS PESSOAS JURÍDICAS OU ENTES PÚBLICOS NACIONAIS OU ESTRANGEIROS.

§ 1º SÃO PROTEGIDAS PELO SIGILO BANCÁRIO E EMPRESARIAL, NAS OPERAÇÕES PREVISTAS NO CAPUT, AS INFORMAÇÕES SOBRE OS BENEFICIÁRIOS DA OPERAÇÃO DE CRÉDITO RELATIVAS ÀS ESTRATÉGIAS COMERCIAIS, FINANCEIRAS E INDUSTRIAIS.

§ 2º O DISPOSTO NO § 1º NÃO SERÁ Oponível À FISCALIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO E DO TRIBUNAL DE CONTAS, SEM PREJUÍZO DA RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, CIVIL E PENAL DO SERVIDOR QUE DER CAUSA À EVENTUAL DIVULGAÇÃO DESSAS INFORMAÇÕES.

ART. 2º ESTA LEI COMPLEMENTAR ENTRA EM VIGOR NA DATA DE SUA PUBLICAÇÃO.

SALA DA COMISSÃO, 07 DE DEZEMBRO DE 2016.

SENADOR JOSÉ MARANHÃO, PRESIDENTE

SENADOR ATAÍDES OLIVEIRA, RELATOR