

## **PARTE III**

### **III.1.19 - TRECHOS DE VERIFICAÇÕES PROCEDIDAS PELO TCU, QUE MENCIONAM TEMAS RELACIONADOS À NEGOCIAÇÃO DO PLANO BRADY**

#### **a) DECISÃO 156/1997-PLENÁRIO**

Cabe finalmente mencionar que a CPI verificou que o Tribunal de Contas da União não chegou a realizar auditoria da troca da dívida externa brasileira, nos moldes do Plano Brady, limitando-se a verificar a compra de parte das garantias colaterais e certas vantagens concedidas a bancos brasileiros, conforme Decisão 156/1997 – Plenário, disponibilizada à CPI, que foi restrita à “*concessão de vantagens aos bancos brasileiros no processo de renegociação da dívida externa nem na operação de aquisição de títulos, feita no mercado secundário externo, no período de 09.12.93 a 08.03.94, para obtenção das garantias de parte dos bônus instituídos pela Resolução nº 98/92 do Senado Federal.*

Entretanto, é importante ressaltar alguns trechos da mencionada decisão, que reforçam a necessidade de realização da auditoria da dívida prevista na Constituição Federal:

“(...) *Ao Presidente do Banco Central, a SECON, além de requerer a abertura de todas as transações efetuadas para a compra de títulos do Tesouro Norte Americano, utilizados como garantia dos bônus emitidos pela União (Discount Bond e Par Bond), e os termos do contrato de caução (collateral pledge agreement) firmado entre o Brasil e o administrador das garantias, solicitou esclarecimentos para os seguintes questionamentos:*

*3 - de acordo com quadro anexo, observa-se que alguns bancos privados aumentaram substancialmente a sua participação na dívida externa brasileira. Tal fato enseja reflexão acurada na medida em que o racional seria uma fuga do chamado 'risco Brasil'. Entretanto, principalmente os Bancos Itaú e Real atuaram fortemente no mercado secundário, fortalecendo suas posições como credores do Governo Brasileiro. A possibilidade de se utilizar na privatização pelo valor de face os Debt Conversion Bonds<sup>1</sup>, não significaria um privilégio a mais ao setor financeiro nacional?*

*4 - por que os bancos brasileiros trocaram os créditos que detinham em 31 de dezembro de 1990 por Debt Conversion Bonds sem incorrer na obrigação de aportar 'dinheiro novo'?*

*5 - considerando que a finalidade dos DCB's era atrair 'dinheiro novo' e, na medida em que se obrigou os bancos brasileiros a optarem por tal papel, a liberação dessa condicionalidade vinculada ao DCB não caracterizaria violação do objetivo deste?".*

---

<sup>1</sup> **Bônus de Conversão da Dívida.** Título ao portador, com prazo de dezoito anos, incluindo dez anos de carência e taxa de juros de LIBOR de seis meses mais 7/8 de 1% ao ano. Esse título se apresenta acoplado ao Bônus de Dinheiro Novo, e será o instrumento de opção dos credores que decidirem emprestar dinheiro novo ao País. Para cada 5,5 dólar de dívida antiga transformada em Bônus de Conversão, o credor externo obriga-se a emprestar um dólar de dinheiro novo ao Brasil mediante aquisição de bônus de dinheiro novo.

Já ao Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda a SECON solicitou a "manifestação do Controle Interno sobre o processo de compra das garantias no montante de US\$ 2 bilhões em relação à legalidade, à economicidade e à legitimidade do acordo das compras das garantias referentes às negociações da dívida externa ocorridas no exercício de 1992" e indagou "por que o Tesouro Nacional não participou, por intermédio da COREX, da realização das compras dessas garantias?".

Desses oito tipos de bônus, três (de desconto, ao par e de redução temporária dos juros) estão relacionados com a aquisição de títulos do Tesouro Norte-Americano, feita no mercado secundário.

São eles:

- I) *Bônus de Desconto: Envolve a troca de dívida antiga por bônus com desconto de trinta e cinco por cento sobre seu valor de face, com trinta anos de prazo, amortização em parcela única ao final do prazo (bullet) e taxa de juros de mercado: LIBOR de seis meses mais spread de 13/16 de 1%. Esse instrumento, em forma nominativa, contará com garantia de cem por cento do montante de principal, bem como de doze meses de pagamento de juros.*
- II) *Bônus ao Par. Envolve a troca ao par da dívida antiga por bônus de juros fixos. Do primeiro ao sexto ano a taxa de juros obedece a uma escala crescente; 4% no primeiro ano, 4,25% no segundo, 5% no terceiro ano, 5,25%, no quarto ano, 5,5% no quinto ano, 5,75% no sexto ano, todas essas taxas fixas, sem direito a spread. Do sétimo ao trigésimo ano a taxa de juros será fixada em 6%, também sem direito a spread. Esse ativo terá trinta anos de prazo, com amortização em parcela única ao final do prazo, e será garantido por caução cobrindo 100% do principal, bem como doze meses de pagamento de juros.*
- III) *Bônus de Redução Temporária dos Juros ou FLIRB.*

Cabe informar que o art. 4º da referida Resolução (98) estabeleceu que as agências ou subsidiárias de bancos brasileiros localizadas no exterior poderiam trocar seus créditos junto ao setor público, detidos em 31 de dezembro de 1990, por Bônus de Conversão de Dívida (Debt Conversion Bonds), sem a obrigação de aporte de dinheiro novo, própria aos optantes.

Esse convênio estabeleceu que o BACEN, de acordo com sua atribuição constitucional de administrador das reservas internacionais, seria o gestor das garantias, estando sob sua responsabilidade a abertura de contas especiais, denominadas em moeda estrangeira, em nome da União, que abrigariam os recursos necessários à compra das garantias, e a movimentação dessas contas para a administração de fundos e títulos, sem necessidade de autorização específica da União para cada operação. Está também entre suas atribuições a exclusividade nas operações de câmbio necessárias às compras de garantias.

Foi estabelecido, ainda, que a Secretaria do Tesouro Nacional seria responsável pelo aporte dos recursos necessários à compra de garantias e pelos procedimentos administrativos, orçamentários e contábeis necessários à administração do convênio.

Com vistas a assegurar o sigilo da operação e garantir que as transações de compras se dessem em condições normais de mercado, a operacionalização do processo de aquisição dos referidos títulos no mercado secundário ficou restrita a três técnicos do DEPIN (Chefe, Chefe Adjunto e um Operador de Mesa). Assim, o Operador de Mesa, durante o período de dezembro/93 a março/94, acompanhou as cotações dos títulos no mercado e, quando as condições fossem favoráveis, dava autorização à J.P. Morgan & Co. para realização da compra

*em nome do BIS e com recursos deste.*

*As aquisições efetuadas pelo BACEN, no período de dezembro/93 a março/94, totalizaram US\$ 2,729,351,250.00, correspondentes a títulos que serão resgatados, em seus vencimentos, pelo total de US\$ 18,000,000,000.00, conforme dados fornecidos pelo BACEN.*

*Verifica-se que o rendimento dos títulos no mercado secundário, entre a data de aquisição e a de resgate, será superior ao rendimento obtido pelo BACEN em aplicações de reservas internacionais<sup>2</sup>. Neste ponto, deve-se considerar que a União viu-se obrigada a fazer tal operação para garantir o acordo da dívida externa, o que deixará o valor correspondente à compra efetuada depositado em caução no BIS até o ano 2024.*

*\*Na verdade, os altos deságios com que eram transacionados os papéis representativos do Multi-Year Deposit Facility Agreement (MYDFA) - trocados por bônus em abril/94, ao amparo do Plano Brasileiro de Financiamento de 1992 -, ensejavam a realização de muitos negócios no mercado secundário de títulos da dívida, tendo sido os bancos estrangeiros, e não os brasileiros, os mais ativos nesse mercado. O quadro referido mostra a evolução da posição das agências de bancos brasileiros no exterior de 1989 até 1994, vindo os dois bancos mencionados aumentando sua participação já a partir de 1990.*

*Em vista dessas dificuldades e limitações, o BAC [Comitê Assessor de Bancos Comerciais] e o governo brasileiro acordaram, então, em abrir as opções para os bônus com garantia apenas para os bancos credores "estrangeiros (...)*

*4 - por que os bancos brasileiros trocaram os créditos que detinham em 31 de dezembro de 1990 por Debt Conversion Bonds sem incorrer na obrigação de aportar "dinheiro novo"?*

*\*Ao longo de todos esses anos em que o Brasil participou de processos de reestruturação de sua dívida externa, as negociações foram sempre realizadas com a participação, de um lado, da delegação brasileira e, do outro, dos representantes dos grandes bancos estrangeiros, os quais constituem o Comitê Assessor de Bancos, conhecido pela sua sigla em inglês BAC. Ao final das negociações, além das instituições financeiras estrangeiras, também as agências de bancos brasileiros no exterior que detivessem créditos contra devedores nacionais assinavam os contratos na qualidade de credores, após concordar com as condições pactuadas durante tais negociações.*

*O último acordo, entretanto, trouxe diferenças entre os termos acordados junto aos bancos estrangeiros e as condições estendidas a bancos brasileiros, em função das características dessa negociação.*

*Como é do conhecimento geral, a última negociação foi conduzida nos moldes do chamado "Plano Brady", que previa, além da securitização da dívida, com desconto<sup>3</sup>, também a colaterização de parte dessa dívida.*

*Assim, no caso brasileiro, toda a dívida convertida em Bônus ao Par e Bônus de Desconto conta com 100% de garantia para o principal e 12 meses de garantia para os juros, enquanto os títulos denominados Bônus de Redução Temporária de Juros (FLIRB), contam com a garantia para 12 meses de juros. Naturalmente, a aquisição dessas garantias implicava na*

---

<sup>2</sup> Os títulos emitidos no âmbito do Plano Brady foram prematuramente transformados em títulos da dívida interna, utilizados no processo de privatizações ou resgatados antecipadamente, não tendo sido possível verificar a destinação das garantias, por falta de informação à CPI.

<sup>3</sup> Ver o item intitulado "Desconto Aparente", no presente Capítulo.

*realização de gastos pelo Tesouro, que seriam tanto maiores quanto mais elevado fosse o montante da dívida alocado àqueles títulos.*

*Mesmo considerando apenas as opções dos credores estrangeiros e observando os limites estabelecidos para a troca por bônus "garantidos", foi necessário negociar o aporte das garantias de forma escalonada (inicial + 4 pagamentos semestrais), de modo a preservar a capacidade da União de cumprir as obrigações acordadas com os credores.<sup>4</sup>*

*Em vista dessas dificuldades e limitações, O BAC e o governo brasileiro acordaram, então, em abrir as opções para os bônus com garantia apenas para os bancos credores "estrangeiros". Por essa razão, o lado brasileiro entendeu que caberia uma contrapartida às agências de bancos brasileiros no exterior e os contratos concluídos estabelecendo que bancos brasileiros não poderiam optar por qualquer título colateralizado, mas, por outro lado, receberiam, preferencialmente, um papel com prazo de amortização mais curto e taxa de juros mais favorável. A melhor opção encontrada pelo governo brasileiro para atender à necessidade imposta pelo contexto negocial foi oferecer aos bancos brasileiros o Bônus de Conversão de Dívida, suprimindo a exigência feita aos credores estrangeiros que optassem por este título, de aportar "recursos novos" em proporção pré-estabelecida.*

**5- considerando que a finalidade dos DCB's era atrair "dinheiro novo" e, na medida em que se obrigou os bancos brasileiros a optarem por tal papel, a liberação dessa condicionalidade vinculada ao DCB não caracterizaria violação do objetivo deste?**

\*Acredito que a explicação dada anteriormente, em resposta ao item nº 4, atende também ao ponto levantado nesta pergunta".

Obs: Nesse ponto, merece ser transscrito trecho do telex enviado pelo ministro da Fazenda Marcílio Marques Moreira e pelo presidente do Banco Central Francisco Roberto Andre Gros, disponibilizado à CPI pelo TCU<sup>5</sup> do qual constou: "Esclareço a vossa senhoria que o tratamento a ser dado para a dívida elegível junto a agencias de bancos brasileiros no exterior e diferenciado e preferencial em relação aos demais bancos credores do Brasil porque: (1) os bancos brasileiros com seus débitos transformados no bônus de conversão de dívida passarão a receber 100 pct (por cento) dos juros devidos, contra os 30 pct pagos hoje, nem sempre pontualmente; (2) os bancos brasileiros passarão a receber taxa de juros de Libor + 0,875 pct a.a (ou 7/8), superior a Libor + 0,8125 pct a.a. (ou 13/16) que recebem atualmente; (3) terão suas dívidas convertidas ao par, sem sofrer nem a redução de estoque acarretada pelo bônus de desconto, nem a redução de juros (e redução implícita de estoque) acarretada pelos bônus ao par e de redução temporária de juros; (4) terão seus débitos transformados em um bônus que, para os demais credores, demanda o desembolso de 18,18 pct de dinheiro novo, sem estarem obrigados a realizar esse desembolso; (5) estarão recebendo o instrumento de maior valor presente líquido entre os sete instrumentos do menor brasileiro e (6) receberão um instrumento que, pela razões descritas nos itens anteriores, deverá ter significativa liquidez no mercado secundário de títulos."

*Reunidas essas informações às outras obtidas diretamente junto aos Departamentos da Dívida Externa-DEDIV e de Operações de Reservas Internacionais-DEPIN, do Banco Central do*

<sup>4</sup> A entrega das garantias foi antecipada, por sugestão do Banco Central do Brasil – “estudo elaborado pelo Departamento de dívida Externa DEDIV”, conforme mencionado em livro publicado na página do Banco Central, “Dívida Externa Brasileira”, de Ceres Ayres Cerqueira, página 79.

<sup>5</sup> Aviso n 106-GP/TCU, de 23.02.2010

*Brasil-BACEN, e à Secretaria do Tesouro Nacional-STN, os analistas incumbidos da auditoria elaboraram o relatório de fls. 97/110, concordando com as conclusões do Controle Interno do Ministério da Fazenda quanto à observância dos princípios da legalidade e da legitimidade na operação de compra das garantias e na concessão de condições diferenciadas aos bancos brasileiros. No entanto, no que se refere ao princípio da economicidade, a equipe entendeu ter esse princípio sido comprometido nos dois casos. Com relação à concessão de condições diferenciadas aos bancos brasileiros, a equipe é de opinião que o princípio da economicidade não foi observado uma vez que deixou de entrar "dinheiro novo" no país, pois para os títulos oferecidos a esses bancos não existia a obrigatoriedade de conceder novos empréstimos ao Governo Brasileiro. Já no que se refere à aquisição de garantias, a equipe entendeu ter sido a economicidade comprometida uma vez que o exame deve enfocar as operações isoladamente e não em conjunto como o fez a CISET/MF. Assim, considerando que em 13 das 48 operações feitas no período de dezembro de 1993 a março de 1994 os preços de aquisição superaram os valores máximos publicados pela Bloomberg Financial Market Commodities-News, empresa especializada em informações financeiras, inferiram não ter sido observado o princípio da economicidade em parte das operações.*

Dos trechos transcritos, resta evidenciada a necessidade de aprofundamento das investigações, especialmente diante da flagrante ilegalidade no cumprimento do contrato do Bônus de Conversão da Dívida (*Debt Conversion Bond*), título que se apresentava acoplado ao Bônus de Dinheiro Novo, tendo em vista que o respectivo contrato estabelecia que “*para cada 5,5 dólar de dívida antiga transformada em Bônus de Conversão, o credor externo obriga-se a emprestar um dólar de dinheiro novo ao Brasil mediante aquisição de bônus de dinheiro novo*”. Considerando que, na prática, durante as negociações foi “dispensada” a obrigação de efetuar o aporte por meio de empréstimo de dinheiro novo, houve, simplesmente, a troca de dívida velha por tais bônus *DCB*, o que significa relevante alteração no valor da operação, o que deve ser verificado mediante completa auditoria dessa vultosa operação de troca da dívida externa brasileira.

#### **b) Decisão 275/2001 - Segunda Câmara do TCU**

Em outra auditoria do Tribunal de Contas da União relacionada a verificação de Reservas Internacionais do país, aquela Corte de Contas se deparou com **recursos registrados “Extra-Caixa”, referentes a parte das garantias colaterais do Plano Brady que chegaram a alcançar o montante de US\$ 3,2 bilhões**, conforme trechos da Decisão Decisão 275/2001 - Segunda Câmara do TCU transcritos a seguir:

*“3. De início, o Relatório traz considerações a respeito das dificuldades encontradas pela equipe encarregada da fiscalização para obter informações durante os trabalhos, o que foi atribuído, principalmente, ao instituto do sigilo bancário. Em seguida, registra a falta de consistência de algumas das informações prestadas pelo Bacen, que não dispunha “de controle automatizado com facilidades de recuperação de informações em tempo real, acesso a bancos de dados com informações das operações como remuneração, taxa de juros, custos*

*envolvidos, rentabilidade, contas envolvidas, instituição financeira, entre outras informações gerenciais”.*

*4. Sobre as reservas cambiais classificadas no “Extra-Caixa”, esclarece-se que são compostas por contas que, devido a questões administrativas ou à característica das operações, necessitaram de um tratamento diferenciado por parte do Banco Central. São diferenciadas daquelas classificadas como “Caixa” pela origem (empréstimos concedidos), ou mesmo pela destinação (recursos para cumprimento de acordo da dívida externa, operações de aplicações de recursos em agências de bancos brasileiros no exterior).*

***4.1. Assim, conforme o Relatório, há recursos registrados no “Extra-Caixa” vinculados a acordos da dívida externa brasileira (“Vinculado a Garantias Colaterais”) (...) destinação dos recursos provisionados na conta “Vinculado - Garantias Colaterais” para compor caução no BIS - Bank for International Settlements na Suíça. Os valores ali registrados chegaram a atingir o montante de US\$ 3.200.000.000,00 em dezembro de 1993. Trata-se de provisão instituída com a finalidade de compra de títulos do tesouro americano para compor garantia relacionada ao acordo da dívida externa.***

#### **NEW MONEY BACK TO BACK**

**9. A operação Back-to-Back - Mex/Bra/Mex foi examinada pela equipe, que a explicou nos seguintes termos:**

*“O governo mexicano, no intuito de atingir a massa crítica (número mínimo de credores) necessária à conclusão de seu Plano de Financiamento 86/90, efetivou depósito a prazo fixo (DPF) junto ao Banco Central do Brasil, o qual foi imediatamente repassado a bancos brasileiros com agências no exterior, igualmente sob a forma de DPF. Esses bancos se encarregaram de comprar papéis mexicanos em igual montante, observadas as características definidas pelo Banco do México, permitindo, assim, que aquele país atingisse adesão suficiente ao encerramento de seu pacote de dívida externa. Essa operação passou a ser conhecida como “Operação Back-to-Back – MEX/BRA/MEX”.*

*Esse depósito vem sendo renovado sucessivamente, sendo que os juros e parcelas de principal amortizadas, após recebidos pelos bancos brasileiros em nome dos quais estão titulados os papéis mexicanos, são transferidos ao Bacen, que imediatamente providencia sua devolução ao Banco do México, procedendo a baixa dos valores de principal liquidados do DPF original.*

*Segundo informação prestada pelo DEDIV, desde meados de 1994, aquele Departamento negocia com o Banco Central do México o encerramento da operação, com a transferência da propriedade dos papéis àquele Banco e o concomitante cancelamento do depósito aqui efetuado. Os mexicanos não aceitam o encerramento dessa operação por alegação de que isso poderia caracterizar um buy-back de sua dívida, o que deixaria aquele país em situação desconfortável junto a seus demais credores, preferindo, portanto, manter o depósito na forma atual.*

*Os valores aqui depositados foram conciliados com o Banco do México, atingindo, em abril de 1994, o valor de US\$ 38,323,562.82. Com as amortizações efetuadas, o depósito atingiu, em 22.06.97, o total de US\$ 34,115,379.41, estando hoje sendo administrados pelo Banco do Brasil e pelo Banco Real (Ags. Grand Cayman). A contabilização da operação está a cargo do Departamento de Operação das Reservas Internacionais (DEPIN/GEOPI), enquanto os contatos com o Banco do México vêm sendo realizados pelo DEDIV (Departamento da Dívida Externa).*

*Esta operação realizada entre os governos do Brasil e do México foi um acordo para que o México aumentasse o número de credores externos (massa crítica), incluindo o Brasil entre eles. Deve-se perguntar se houve vantagem para o lado brasileiro para a realização de tal acordo, pois a administração de tais operações tem um custo não desprezível, conforme informações de técnicos do próprio Bacen. Deve-se registrar que o fato da contabilização destes valores como Reservas Cambiais, embora classificadas no Extra-Caixa, são valores que não pertencem às reservas, elevando-se o saldo das mesmas.*

*Portanto, para o controle das reservas cambiais em base mais próxima da realidade, recomendamos a exclusão do saldo dessa operação dos demonstrativos gerenciais que indicam o rol de contas que compõe o Extra-Caixa, mantendo, no entanto, os controles contábeis da operação até a sua resolução.”*

## **ZERO COUPON BOUNDS**

*11. Zero Coupon Bounds são títulos do Tesouro norte-americano que não pagam juros e nem amortizações periódicas antes do seu vencimento. Dessa forma, ao comprar um título deste tipo no mercado, com vencimento para trinta anos, o comprador irá desembolsar aproximadamente 15% a 20% do valor de face do título, que só atingirá 100% do seu valor de face no seu vencimento. Isso não impede que o título seja revendido antes do seu vencimento com atualização devida.*

*11.1. Nos exames levados a efeito pela equipe, encontrou-se o registro, em dezembro/94, de US\$28 milhões desses títulos, chegando a US\$ 106,1 milhões em maio de 1996. Tais títulos, segundo o Relatório, referem-se, em sua maioria, a contratos de reescalonamento da dívida da República da Bolívia para com o Brasil, firmados em 15.02.90, que concediam àquele país a possibilidade de liquidação de seus débitos mediante a efetivação de operações de debt-to-debt swap (troca dos débitos Brasil/Bolívia). Esse acerto consistia na troca de títulos da dívida externa brasileira (MYDFA) por títulos da dívida boliviana na proporção de um por um (1x1). Assim, a Bolívia comprava os títulos da dívida brasileira no mercado financeiro internacional, pagando até 20% do valor de face, e os trocava por títulos da dívida boliviana em poder do Brasil por 100% do seu valor de face.*

*Considerando os cuidados adotados na operação de US\$200 milhões, é de se estranhar, que para o de US\$ 750 milhões, o Banco Central não tenha constituído um único processo ou dossiê.*

*Para uma operação similar de ajuda financeira à Petrobrás chamada de “relending” foram expedidos os Votos CMN 052/90 e 203/90 e o Voto BCB 769/90, além de correspondências oficiais entre os órgãos envolvidos. Portanto a não existência de autorizações e/ou diretrizes similares quando falamos da Linha de Crédito de US\$750 milhões concedida à Petrobrás com recursos das reservas cambiais brasileiras é, no mínimo, um fato atípico.*

*16. Finalizando o Relatório, a equipe assim sintetiza as constatações decorrentes da fiscalização:*

- “a) atrasos no atendimento das solicitações do TCU, o que estendeu os trabalhos para além dos prazos previstos (item 1.4, fl. 4 do Relatório);*
- b) inconsistência de dados revelada pela existência de diferentes totais para as contas classificadas no “Extra-Caixa” informados em diferentes auditorias e em diferentes documentos encaminhados à Equipe (item 1.5, fl. 5);*
- c) relatórios gerenciais inconsistentes com anotações manuscritas e rasuras (item 1.5, fl. 5);*

- d) incompatibilidade entre os saldos apurados na conta “Outras Contas” pelo DEPEC (Departamento Econômico) e os números utilizados pelo DEPIN no cálculo do saldo das reservas cambiais (item 1.5, fl. 5);
- e) inconsistências contábeis identificadas em lançamentos de provisão e de juros a receber e de crédito duvidoso (item 1.5, fl. 5);
- f) falta de um sistema de informação e controle das operações com as reservas cambiais, que informe a rentabilidade e custos envolvidos em comparação com outros ativos, taxas e prazos pactuados (item 1.5, fl 5);
- g) cobertura de passivos dos bancos Comind e Auxiliar, instituições liquidadas extrajudicialmente, no valor de US\$ 544 milhões, com recursos das reservas cambiais (Ofício Depin/Gabin 97/368, fl. 28, Vol. I) em desacordo com o Voto BCB 889/85, parágrafo 15 aprovado pelo Voto CMN 514/85 (fls. 19 a 26, Vol II, item 3.4.12 do Relatório, fl. 15);
- h) assistência financeira a agências de bancos brasileiros no exterior na forma de aplicação em depósito a prazo fixo com “funding” do Bacen, sem base legal;
- i) registro de operação classificada como “New Money Back to Back” com recursos que por sua natureza não deveriam compor o saldo total das reservas cambiais brasileiras (item 3.6, fl. 22);
- j) empréstimo externo concedido ao Estado do Rio Grande do Sul em 1987 com recursos das reservas cambiais superior em US\$ 30 milhões à autorização contida nas Resoluções do Senado 125/86 e 126/86 do Senado Federal (item 3.7, fl. 23);
- l) custódia de títulos do Tesouro norte-americano (ZCBs) no valor de US\$ 9,2 milhões do Tesouro Nacional referentes ao pagamento de dívida de Moçambique, não tendo o Tesouro até esta dado informado ao Bacen que destinação dar aos recursos (item 3.8, fl. 35);
- m) realização de operação de empréstimo de US\$ 750 milhões à Petrobrás com recursos das reservas cambiais sem amparo legal e documental (instrumentos contratuais, ratificação de autoridades competentes e autorização do Senado Federal, conforme exige o artigo 52, inciso V, da Constituição Federal (item 3.10, fl. 30);”

Documento do TCU enviado à CPI mencionou a questão do sigilo bancário:

#### **VII. A questão do Sigilo Bancário no STF**

168. Um fato relevante e que merece atenção, relacionado ao problema do sigilo bancário, diz respeito ao Mandado de Segurança nº 22801/DF, impetrado pelo Banco Central junto ao Supremo Tribunal Federal, em 18.04.1997, contra o Acórdão/TCU nº 054/97 – Plenário que determinou a apresentação de informações requisitadas em processo de fiscalização, bem como afastamento do Presidente do Banco Central, questionando a constitucionalidade do art. 44 da Lei 8.443/92 (fls. 222/225, Vol. 1). Exsurge do aludido Mandado o incidente de constitucionalidade ante a concessão de liminar, suspendendo a eficácia e a execução do decisum prolatado pelo TCU.

**169. Ocorre que após transcorridos mais de 5 (cinco) anos da concessão da liminar, até a presente data, não houve julgamento do mérito. Esta equipe entende que esta situação vem prejudicando os trabalhos de fiscalização que rotineiramente são desenvolvidos no**

*Bacen e, por conseguinte, o julgamento das contas, de forma que a demora no julgamento do mencionado Mandado vem causando a inversão tumultuária do processo.*

*170. Urge consignar que, ante as competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União pela Carta Magna de 1998, resta ao STF apenas julgar o pleito, conferindo à lide interpretação conforme a Constituição Federal, qual seja, os dispositivos da Lei 4.595/64 não se aplicam ao TCU no exercício de suas funções jurisdicionais.*

*171. Desta forma, entendemos que o caso requer a adoção de providências desta Corte de Contas, por intermédio da Consultoria Jurídica, com vistas a provocar o regular andamento do processo, impulsionando a ação por meio de instrumento eficaz disponível para o caso sub examine, alcançável, dentre outros meios, por reclamação (correição parcial).*

Embora a expectativa do TCU, conforme constou do precitado Acórdão, fosse no sentido de que “ante as competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União pela Carta Magna de 1998, resta ao STF apenas julgar o pleito, conferindo à lide interpretação conforme a Constituição Federal, qual seja, os dispositivos da Lei 4.595/64 não se aplicam ao TCU no exercício de suas funções jurisdicionais”, o Supremo decidiu favoravelmente ao Banco Central:

**EMENTA Mandado de Segurança. Tribunal de Contas da União. Banco Central do Brasil. Operações financeiras. Sigilo.**

*1. A Lei Complementar nº 105, de 10/1/01, não conferiu ao Tribunal de Contas da União poderes para determinar a quebra do sigilo bancário de dados constantes do Banco Central do Brasil. O legislador conferiu esses poderes ao Poder Judiciário (art. 3º), ao Poder Legislativo Federal (art. 4º), bem como às Comissões Parlamentares de Inquérito, após prévia aprovação do pedido pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do plenário de suas respectivas comissões parlamentares de inquérito (§§ 1º e 2º do art. 4º).*

*2. Embora as atividades do TCU, por sua natureza, verificação de contas e até mesmo o julgamento das contas das pessoas enumeradas no artigo 71, II, da Constituição Federal, justifiquem a eventual quebra de sigilo, não houve essa determinação na lei específica que tratou do tema, não cabendo a interpretação extensiva, mormente porque há princípio constitucional que protege a intimidade e a vida privada, art. 5º, X, da Constituição Federal, no qual está inserida a garantia ao sigilo bancário. 3. Ordem concedida para afastar as determinações do acórdão nº 72/96 - TCU - 2ª Câmara (fl. 31), bem como as penalidades impostas ao impetrante no Acórdão nº 54/97 - TCU - Plenário.<sup>6</sup>*

*Relator: Ministro Menezes Direito*

A título ilustrativo, transcreve-se, a seguir, parecer que trata da impossibilidade de haver sigilo bancário em negociações de recursos públicos:

***Os recursos públicos estão protegidos pelo sigilo bancário?***

*Elaborado em 08.2006.*

*Tânia Nigri*

*advogada, pós-graduada em Direito de Empresas pela PUC/RJ, mestre em Direito Econômico pela UGF/RJ*

---

<sup>6</sup> Mandado de Segurança nº 22801/DF, impetrado pelo Banco Central junto ao Supremo Tribunal Federal.

 O sigilo bancário é um tema extremamente importante para o Direito apesar de se vislumbrar grande dificuldade no trato das questões a ele relacionadas.

A palavra *sigilo*, numa primeira acepção, significa "aquilo que permanece escondido da vista ou do conhecimento"<sup>[01]</sup>. Pontes de Miranda se referia ao vocábulo para designar a liberdade de negação ou a possibilidade de não emitir o pensamento, ou a oposição à sua divulgação. Dessa liberdade, segundo ele, nasceria o direito ao sigilo de correspondência, à inviolabilidade de domicílio<sup>[02]</sup> e à privacidade<sup>[03]</sup>.

É inerente à própria natureza humana a pretensão de manter alguns aspectos de sua vida econômica à salvaguarda, tanto das autoridades fiscais como dos olhos de terceiros, geralmente ávidos por conhecer a saúde financeira alheia. Esse comportamento protetivo fundamenta-se no princípio da exclusividade, cuja principal característica é o "desejo de estar só", evitando-se, em certos casos, a presença dos demais. Entretanto, tal sentimento não ocorre somente em relação à Administração Tributária, nem se restringe ao temor do pagamento de pesados tributos; busca evitar, também, que sentimentos baixos por parte de algumas pessoas possam causar alguma espécie de prejuízo àqueles que procuram a proteção.

O sigilo bancário, por sua própria natureza, desperta enorme polêmica na seara do Direito, observando-se a prolação de decisões conflitantes até mesmo nos Tribunais Superiores.

A doutrina nacional e internacional vêm se empenhado no sentido de tentar precisar o fundamento da obrigação de guardar segredo nas operações bancárias, não havendo, entretanto, nenhuma unanimidade no trato do tema.

A atividade fiscalizadora da atividade governamental vem gradativamente se estruturando e os cidadãos brasileiros têm aumentado o controle das contas públicas. A própria Constituição contém dispositivos incentivadores desse acompanhamento, assim como a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, que visa preservar a transparência e a responsabilidade na administração e gerência do dinheiro da coletividade, bem ao encontro do princípio da moralidade administrativa.

O Ministro Marco Aurélio, ao analisar esse princípio dispôs que "o agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade. Como a mulher de César<sup>[04]</sup>". Em verdade, o dever de "mostrar honestidade" nada mais seria do que o princípio da publicidade, pelo qual todos os atos públicos devem ser de conhecimento geral, para que a sociedade possa fiscalizá-los<sup>[05]</sup>.

O princípio da publicidade é próprio do Estado Democrático. Reza o art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 que o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes. Pertencendo o poder ao povo, este não poderá ficar privado de informações concernentes ao agir da Administração Pública. Logo, aquele que atua e decide na qualidade de representante do povo, tem o dever acentuado de dar satisfação dos seus atos<sup>[06]</sup>.

Apesar de encontrar fundamento expresso no caput do art. 37 da Carta Magna, há diversos dispositivos constitucionais que o reforçam. Desta forma, o art. 5º, XXXIII assegura o direito a receber dos órgãos públicos informações do interesse próprio do particular ou de interesse coletivo, o inciso LXXII do mesmo artigo introduziu o habeas data em nosso sistema, permitindo o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante ou de caráter público, constantes nos registros ou bancos de dados de entidades governamentais, possibilitando, ainda, a retificação de dados, o inciso XXXIV, também do art. 5º assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direito ou contra ilegalidade ou abuso de poder e a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos

*e esclarecimento de situações de interesses pessoais.*

*. A moralidade administrativa foi alçada à categoria de princípio constitucional expresso somente na Constituição Federal de 1988, previsão escrita jamais encontrada nas Cartas que a precederam, referindo o artigo 5º, inciso LXXIII da Lei Maior à possibilidade de anulação dos atos lesivos à moralidade administrativa.*

*A moralidade deve ser o princípio informador de toda a atividade desempenhada pela Administração Pública, sendo defeso ao administrador o agir dissociado dos conceitos comuns, ordinários, válidos atualmente e desde sempre, respeitadas as diferenças históricas, do que seja honesto, probó ou justo.*

*Da leitura da Constituição podemos observar que ela protege dois direitos que aparentemente estariam em rota de colisão, ambos organizados sob a forma de princípios: A necessária observância da publicidade e da moralidade na condução das atividades da Administração Pública e a inviolabilidade do direito à intimidade e à vida privada dos administrados.*

*A aparente colisão entre os diversos direitos fundamentais albergados constitucionalmente é seguramente um dos mais difíceis temas a ser estudado na seara do Direito. Para o desnudamento de tão difícil questão, há que se proceder à penosa tarefa da harmonização de dois ou mais valores fundamentais em conflito.*

*Aqueles que entendem ser o sigilo bancário um mero desdobramento do direito à intimidade, sustentam haver um confronto quase intransponível entre o dever de publicidade insculpido no artigo 37, caput e a garantia da intimidade prevista no artigo 5º, X, o que não ocorre verdadeiramente, conforme se verá.*

*A Constituição, ao assegurar a inviolabilidade do direito à intimidade está, por óbvio, se referindo ao direito das pessoas físicas, ou quiçá das pessoas jurídicas privadas, já que protege "a vida familiar, pessoal do homem, a sua vida interior, espiritual, aquela que leva quando vive por detrás de sua porta fechada" [07]. Demonstrarí-se absurda e insustentável qualquer hermenêutica que tente estender tal prerrogativa à Administração Pública, seja nos seus atos, seja nas operações bancárias que realiza.*

*O eminentíssimo professor Celso Lafer sustenta que o direito à informação exata e honesta é um ingrediente de juízo indispensável para a preservação da esfera pública [08], o que demonstra, sem qualquer margem de dúvida, que as operações com recursos públicos não devem ser feitas de forma secreta, velada, clandestina.*

*É fato que o resguardo da intimidade demonstra-se indispensável ao amadurecimento da identidade humana, o que não se ousa questionar, mas não há que se falar em segredo ou vida privada em situações que envolvam bens e direitos públicos, já que tais interesses devem ser de conhecimento de todos.*

*. Mesmo que entendêssemos, como sustenta grande parte da doutrina, que o sigilo bancário seja uma decorrência natural do direito à intimidade e à vida privada, não encontrariamos qualquer relação conflituosa entre os dois princípios, já que, em verdade, cada um deles se destinaria a um destinatário específico. O princípio da inviolabilidade da intimidade e da vida privada se destinaria a todas as pessoas físicas ou jurídicas, desde que operando com recursos de origem privada, enquanto que o princípio da publicidade se aplicaria a Administração Pública, direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

*Caso adotássemos esse absurdo e intransponível argumento, estaríamos dando guarida à intimidade do gestor que realizou a operação, o que, data maxima venia, não cabe no Estado de Direito em que vivemos. Não se pode supor que o constituinte, ao elaborar a Carta Cidadã, tenha criado normas de proteção à privacidade e à intimidade do Administrador Público no desempenho do seu munus funcional, com o fito de erigir um*

*mecanismo inibidor do direito à investigação.*

*Tal assertiva demonstra-se absurda e claramente equivocada, e certamente estimularia a profusão de atos de improbidade administrativa, notadamente o desvio e o mau uso do dinheiro público, que é exatamente o que a Constituição visa evitar.*

*Resta claro que as transações realizadas pelo Estado não podem se valer de um inexistente direito a confidencialidade, nos moldes daquele protegido pelo inciso X, do artigo 5º da Lei Maior, para se furtarem ao princípio da publicidade.*

*Não vislumbramos no descritinamento das operações bancárias realizadas com recursos públicos, qualquer malferimento, mesmo que reflexo, ao instituto do sigilo bancário. Não se pode crer que nos financiamentos oferecidos aos particulares, em cumprimento às políticas governamentais, haveria a intimidade dos mutuários a ser protegida, eis que instrumentalizado o empréstimo através de um contrato bancário.*

*Tal assertiva induziria, por óbvio, pela ilegalidade de todo o conteúdo dos diários oficiais, já que os extratos dos contratos são ali publicados, declinando-se, inclusive, o nome das pessoas e empresas que com o Estado contratam, sem que nunca se tenha oposto o direito à intimidade ou vida privada para coibir tal prática.*

Merece lembrar que a Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, prevê a necessidade de apresentação anual da evolução patrimonial das pessoas mencionadas, podendo ainda ser pedida a "quebra" do sigilo bancário sempre que pare suspeita de apropriação indevida de recursos públicos, o que demonstra a necessidade de uma completa transparência no trato dos interesses da coletividade, sem a qual não se atingirá a tão almejada, e ainda tão distante, justiça social.

### **Notas**

<sup>01</sup> Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Ed. Objetiva, 2001. p. 2568.

<sup>02</sup> Muitos estudiosos entendem haver estreita relação entre a inviolabilidade do domicílio e a intangibilidade do sigilo bancário, alegando que "inviolável a casa, inviolável o cofre, a não ser por ordem do juiz" (VIDIGAL, Geraldo Facó. Hipóteses de quebra de sigilo bancário. Revista da Faculdade de Direito Milton Campos, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 573-574, 1995).

<sup>03</sup> MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Tratado de direito privado. Rio de Janeiro: Borsoi, 1995. t. 7, p. 758.

<sup>04</sup> Recurso Extraordinário nº 160.381-SP, Relator Ministro Marco Aurélio, publicado no RTJ 153/1030.

<sup>05</sup> Dessa forma, a conjugação dos princípios da moralidade e da publicidade impediria que o agente público se valesse do escudo da inviolabilidade da intimidade e da vida privada para a prática de atividades ilícitas. Na opinião de Alexandre de Moraes seria lícita a utilização de gravações clandestinas, realizadas sem o conhecimento do agente público, para comprovar a sua participação na prática de atos ilícitos, não lhe sendo possível alegar as inviolabilidades a intimidade ou vida privada no trato da res pública; pois, na Administração Pública não vigora o sigilo na condução dos negócios políticos do Estado, mas sim o princípio da publicidade. (MORAES, Alexandre de. Direito constitucional, 7º ed., revista, ampliada e atualizada, São Paulo: Atlas, 2001, p. 125).

<sup>06</sup> Ferraz, Sérgio, Dallari, Adilson Abreu. Processo Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 84.

<sup>07</sup> DOTTI, René Ariel. Proteção da Vida Privada e Liberdade de Informação, São Paulo,

*editora Revista dos Tribunais, 1980 p. 68*

<sup>08</sup> LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo, Companhia das Letras, 1991, p.251.

Embora pontuais, as verificações do TCU denotam a necessidade de realização de ampla auditoria não somente em relação às garantias colaterais – desde sua aquisição até seu destino – uma vez que os bônus emitidos nos moldes do Plano Brady foram prematuramente convertidos em dívida interna, externa, ou resgatados antecipadamente, e não foram fornecidos à CPI os documentos relacionados à destinação daquelas garantias colaterais adquiridas pelo Banco Central.

É importante destacar o fato de que, se nem o TCU pode ter acesso à destinação das reservas cambiais, como promover a transparência sobre o verdadeiro custo de se acumular tamanha quantidade de moeda estrangeira, no momento atual, por meio da emissão de títulos da dívida interna, sobre a qual incidem as taxas de juros mais elevadas do mundo? A exigência de transparência aos atos da administração pública, que utilizam recursos públicos

### c) Decisão 540/1995 – Plenário do TCU

Embora a referida decisão trate de COMISSÃO DE COMPROMISSO EM FINANCIAMENTOS DO BIRD E BID, a mesma menciona a limitação dos órgãos responsáveis pelo controle do endividamento externo brasileiro, justamente à época da negociação do Plano Brady, conforme se depreende da leitura do seguinte parágrafo:

*Outro elemento que dificulta projetar com exatidão o serviço da dívida externa, conforme registrado pela COREF/DIREF, é a recente conclusão dos acordos externos de reestruturação das dívidas junto aos bancos privados (1992 Financing Plan) e a renegociação no âmbito do Clube de Paris. Nos termos dos referidos acordos, a União responsabiliza-se pelas obrigações dos devedores originais, perante os credores externos, e sub-roga-se internamente nos créditos, repassando as mesmas condições financeiras obtidas. Informam que "a dificuldade, no caso do Acordo de Médio e Longo Prazos com os bancos privados, como exemplo, encontra-se na extrema complexidade do processo de conciliação - são mais de 400 credores e um universo de milhares de operações, que perfazem o montante aproximado de US\$ 35 bilhões - que não está concluído".*

A referida decisão é importante porque demonstra a ilegitimidade da exigência da onerosa “Comissão de Compromisso”, que “**constitui um encargo que incide sobre o saldo não desembolsado do empréstimo**”, existente em inúmeros contratos de endividamento externo.

Adicionalmente, as diversas dificuldades registradas pelo TCU na presente verificação constituem mais uma evidência da necessidade de aprofundamento das investigações e realização de completa auditoria da dívida externa brasileira, como determina a Constituição Federal, conforme consta da conclusão do voto: “**Tendo em vista que é de solar evidência que a execução financeira da grande maioria dos projetos referidos no item 7 do Relatório de Inspeção tem-se mostrado**

*insatisfatória, cerca de 95%, creio que talvez se faça conveniente, a critério desta Egrégia Corte, determinar a realização de auditoria operacional nos projetos BIRD nº 3170 e 3135, considerando os vultosos valores dos empréstimos e que tais operações se destacam em termos do sofrível desempenho na execução financeira.”*

*Decisão 540/1995 – Plenário*

*Retardamento da execução financeira dos projetos, redundando no pagamento, além do estimado, da denominada "comissão de compromisso". Comparação dos valores efetivamente pagos com os estimados para pagamento da referida comissão. Perda da isenção parcial de taxa de juros decorrente do atraso do pagamento da dívida. Inexistência de instrumentos normativos que definam com precisão as atribuições dos setores envolvidos.*

*"APRESENTAÇÃO A realização da Inspeção foi determinada pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão de 25.01.95, a requerimento do Exmº Sr. Presidente, Ministro Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça. Naquela oportunidade, Sua Excelência citou as palavras do Senhor Ministro Luciano Brandão, ao relatar as Contas do Governo, do exercício de 1993, na Sessão de 16.06.94, para trazer à baila a questão do desperdício de recursos públicos. Referiu-se, então, a uma espécie peculiar de encargo, consubstanciado na remuneração paga pelo País a organismos financeiros internacionais, a título de comissão de compromisso, pelos financiamentos concedidos e não liberados ante a inexistência de contrapartida nacional.*

*3. O problema foi examinado a partir das questões levantadas pela Professora Marília Fonseca, que, em entrevista publicada na edição nº 1.367 da Revista Veja (23.11.94), discorreu acerca das perdas detectadas nos projetos de educação financiados com recursos do Banco Mundial.*

*5. Fez-se necessário buscar informações sobre os projetos financiados com recursos externos, cujos contratos prevêem o pagamento da comissão de permanência, o que direcionou a análise para os empréstimos obtidos junto aos Organismos Multilaterais de Financiamento, BIRD e BID, e agências de governo estrangeiras.*

*2. A comissão de compromisso constitui um encargo que incide sobre o saldo não desembolsado do empréstimo.*

*11. A inspeção foi direcionada, portanto, para os empréstimos contratados diretamente pela União. Assim, foram coletados dados referentes a 58 (cinquenta e oito) projetos financiados pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, 17 (dezessete) pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e 3 (três) pelo Kreditanstalt Für Wiederaufbau - KFW, o que representa 97,3 % das operações contratadas junto aos organismos multilaterais de financiamento e a agências governamentais estrangeiras, já deduzidos os cancelamentos.*

*12. Cumpre informar que os empréstimos concedidos à União pelo BIRD, BID e KFW, compreendendo somente os vigentes em 31.12.94 e os encerrados no quinquênio 90/94, totalizaram US\$ 8,5 bilhões.*

*15. Quanto à contrapartida, foram solicitadas informações, inicialmente, à Secretaria de Assuntos Internacionais-SEAIN, do Ministério do Planejamento e Orçamento-MPO, e à Coordenação-Geral de Assuntos Externos-COREX, da Secretaria do Tesouro*

Nacional-STN, que alegaram a impossibilidade de fornecê-las. Posteriormente, o pedido foi encaminhado às Coordenações Gerais de Orçamento e Finanças dos Ministérios responsáveis por operações de crédito da natureza destas aqui tratadas. Em geral, tais setores não detêm o controle dos valores referentes à contrapartida, eis que controlam, apenas, o pagamento da dívida. Em função desta dificuldade, os números referentes à contrapartida possuem parâmetros diferenciados, constituindo fonte de informação para a equipe os valores liberados pela Secretaria do Tesouro Nacional, Setoriais Financeiras, Unidades Gestoras e valores recebidos por alguns executores.

17. Em relação às transferências (amortização, juros, comissão de compromisso e outros encargos), nos casos em que os Ministérios encaminharam números parciais ou não especificados, foram considerados os dados fornecidos pelo DEORI/BACEN. Chama-se a atenção para o fato de que os números encaminhados pelo DEORI são incluídos no sistema pelos bancos comerciais, que recebem a dívida dos mutuários, não existindo nenhuma forma de controle que certifique a exatidão dos dados.

22. Desta forma, para a estimativa da comissão de compromisso incidente sobre os projetos financiados pelo BIRD, foram utilizados dois parâmetros: o cálculo efetuado pela equipe, a partir da estimativa do Appraisal Report, e os efetuados pela própria COREF/STN. Para os empréstimos do BID, a estimativa foi realizada pela equipe com base apenas na previsão de desembolso fornecida pela COREF/STN. Como se verá, os números podem variar em função do método utilizado.

5. Destaca-se na tramitação do processo em análise a falta de definição das competências decisórias e de especificação das atribuições. O processo decisório é disperso e a estrutura formal tem-se mostrado imobilista e desorganizada, em função das constantes tentativas de reforma administrativa. A dispersão de responsabilidades e os problemas daí advindos levam a crer que há necessidade de um titular que tenha autoridade para acompanhar e dispor sobre qualquer fase do processo, em termos definitivos, ainda nas etapas técnicas, apesar das disposições contidas no Decreto nº 93.872/86 supracitadas.

4.8.3. Como se observa, o trabalho técnico realizado na SEAIN se desenvolve, em grande parte, com base em dados e informações dos Organismos Financiadores, apesar dos esforços para se desenvolver métodos e parâmetros próprios. O que foi mencionado somente demonstra a confusa situação encontrada frente à indefinição de competências. Quanto ao acompanhamento, restringe-se o órgão a verificar o andamento do projeto através de informação do executor e de relatórios dos agentes financeiros. Neste sentido, afirmam que "os problemas de execução somente são percebidos quando o desembolso encontra-se atrasado." 4.8.4. Verifica-se a falta de condições estruturais para o exercício das atividades inerentes ao setor, situação agravada pelas tentativas de reforma administrativa dos sucessivos governos.

4.10.3. Dentre os diversos aspectos a serem considerados na contratação de operações de crédito, cabe destacar, do ponto de vista do Tesouro Nacional (art. 6º, Portaria nº 497/90): a) análise do custo/benefício econômico ou social; b) inclusão do projeto a ser financiado no Plano Plurianual da União ou nos planos plurianuais dos estados e municípios; c) existência de previsão orçamentária necessária à execução do projeto no primeiro ano; d) capacidade de pagamento; e) capacidade de endividamento; f) situação de adimplência junto à União e entidades controladas; g) alcance das

*obrigações contratuais; h) contragarantias.*

**4.10.8.** Acrescente-se a isto o fato de que *as fontes de dados para controle têm-se mostrado precárias*. É o caso, por exemplo, do Cadastro de Obrigações (subsistema do SIAFI), criado pela IN nº 1 de 19.01.89. Este cadastro é elemento fundamental para o acompanhamento das responsabilidades financeiras do Tesouro Nacional, mas, como informado, sobretudo "*no que diz respeito às operações avalizadas, não atingiu as metas inicialmente traçadas e ainda enfrenta dificuldades, a despeito dos avanços já obtidos.*"

**4.10.9.** *Outro elemento que dificulta projetar com exatidão o serviço da dívida externa, conforme registrado pela COREF/DIREF, é a recente conclusão dos acordos externos de reestruturação das dívidas junto aos bancos privados (1992 Financing Plan) e a renegociação no âmbito do Clube de Paris. Nos termos dos referidos acordos, a União responsabiliza-se pelas obrigações dos devedores originais, perante os credores externos, e sub-roga-se internamente nos créditos, repassando as mesmas condições financeiras obtidas. Informam que "a dificuldade, no caso do Acordo de Médio e Longo Prazos com os bancos privados, como exemplo, encontra-se na extrema complexidade do processo de conciliação - são mais de 400 credores e um universo de milhares de operações, que perfazem o montante aproximado de US\$ 35 bilhões - que não está concluído".*

**4.10.10.** Agravam a situação as dificuldades operacionais que o órgão tem enfrentado, devido à escassez de recursos humanos e materiais. Espera-se que, com a criação do Departamento da Dívida Pública, na STN, sejam estabelecidas novas condições para a execução das tarefas atinentes à análise da capacidade de pagamento da União.

#### A.1 - CONTAS ESPECIAIS

**5.1.3.** *As contas especiais, como se observa nas disposições contratuais e informações obtidas junto ao DEORI/BACEN, funcionam como um fundo rotativo. Após a sua abertura pelo mutuário, é solicitado ao BIRD um depósito inicial (Alocação Autorizada). Com base nessa solicitação, o BIRD, em nome do tomador, saca da conta de empréstimo (conta mantida pelo BIRD, relativa ao empréstimo concedido) e deposita os valores correspondentes na conta especial.*

**5.1.4.** *Os citados recursos têm por finalidade cobrir gastos realizados no projeto respectivo, funcionando como uma antecipação da liberação de parte do empréstimo, geralmente com limite suficiente para cobrir despesas equivalentes a quatro meses de execução do projeto.*

**5.2.13.** *Cumpre observar que, para a realização das supracitadas despesas - pagamentos no exterior - deveriam ser utilizados dotações orçamentárias da "Fonte 149 - Operações de Crédito Externas em Bens e/ou Serviços". No decorrer da auditoria, entretanto, foram levantadas dúvidas sobre a contabilização dessas despesas pelos órgãos executores. Tal fato, porém, não pôde ser averiguado pela equipe.*

**5.2.14.** *Segundo a COFIN, as sistemáticas de movimentação de recursos externos, até o momento descritas, envolvem sempre a participação da Secretaria do Tesouro Nacional. No entanto, há casos em que é realizada a liberação direta pelo organismo/agência emprestador para o executor, não tendo aquela Secretaria nenhuma participação no*

*processo.*

A.3 – VOTO

9. *Salienta a Equipe que nenhum dos órgãos envolvidos no processo de contratação de operações de crédito externas detém a totalidade das informações citadas no Relatório de Auditoria. Esse dados gerenciais, de suma importância para o controle, o acompanhamento e a fiscalização estão pulverizados em diversos setores, o que dificultou sobremaneira os trabalhos, com a agravante de que as informações sobre determinada operação nem sempre são coincidentes nesses variados setores.*

13. *Dessa forma, constatou-se, no que concerne à primeira ótica de análise, que foi contratado, junto aos organismos multilaterais de crédito, o montante de US\$ 8,21 bilhões, dos quais US\$ 876,1 milhões foram cancelados e US\$ 4,39 bilhões ingressaram no País, sendo US\$ 1,8 bilhão referente aos projetos em execução. Relativamente às transferências de recursos para o exterior, verifica-se que o País incorreu nas seguintes despesas: US\$ 2,29 bilhões em amortizações, US\$ 1,35 bilhão em juros, US\$ 84,12 milhões em comissão de compromisso e US\$ 989 mil em outros encargos. Do confronto entre os ingressos e as transferências, observa-se um saldo líquido positivo de US\$ 662,45 milhões.*

27. *Cientes da impossibilidade de execução dos projetos nos prazos contratuais, os auditores desta Casa ressaltam no Relatório que uma abordagem realista indica a necessidade de se propor mudanças dos critérios de incidência da referida comissão, como também critérios que estabeleçam os montantes contratados. Aduzem que seria lógico que a comissão de compromisso incidisse sobre o saldo a ser programado para o semestre, pois não é razoável supor que haja possibilidade de desembolso dos recursos em um prazo menor do que o previsto.*

37. *Quanto ao fluxo de contratação das operações de crédito externas, celebradas pela União, ressaltou a Equipe que o processo decisório é disperso e a estrutura formal tem-se mostrado imobilista e desorganizada, em função das constantes tentativas de reforma administrativa. Foi destacada a necessidade da presença de um titular, que tenha poder decisório para acompanhar e dispor sobre qualquer fase do processo, ainda nas etapas técnicas, apesar das disposições contidas no Decreto nº 93.872/86.*

43. *Acentuam os auditores que, na fase de apreciação da carta-consulta pela COFIEX, não é elaborada análise dos custos e benefícios econômicos e sociais, pelos órgãos de planejamento, para subsidiar a análise do projeto naquela Comissão. A análise somente tem sido feita pelos agentes financiadores e pelos interessados.*

44. *Um dos fatores preponderantes para a aprovação da carta consulta pela COFIEX é a experiência do mutuário e do executor com respeito ao tipo de projeto considerado. Todavia, verificou a Equipe que "este tipo de apreciação depende da memória dos servidores do setor." Isto evidencia a ausência de instrumentos e meios adequados para que a Administração possa desempenhar, com eficiência, o papel de intermediária entre as agudas necessidades sociais e as fontes de recursos que possam minorá-las.*

67. *É estarrecedor saber que empréstimos de baixo custo, para amortização a longo prazo, estão sendo cancelados, porque o Brasil não tem reunido condições para cumprir a sua parte nos acordos, perdendo, dessa forma, as áreas carentes, fonte*

*incomparável de recursos.*

68. Tome-se, a título de exemplo, o caso vexaminoso da saúde no Brasil. É fato conhecido que, freqüentemente, os médicos vêm-se forçados a selecionar, entre os enfermos, aqueles que vão ter direito a um leito e a tratamento, e aqueles que estarão fadados à morte, por absoluta impossibilidade de receberem atendimento da rede pública de saúde. Consta-se no Relatório de Auditoria que foram cancelados, na área de saúde, US\$ 103,1 milhões, no que tange aos projetos em execução do BIRD, no período de 1990 a 1994. Cumpre observar que o montante refere-se às operações de empréstimo nº 2931(Controle de Endemias do Nordeste), em que foram cancelados US\$ 27 milhões, correspondentes a 25% do valor contratado, nº 3072 (Controle da Malária - AM), no qual foram cancelados US\$ 26,1 milhões, representando 26% do valor contratado e o já mencionado empréstimo nº 3135 (Saúde Básica para o Nordeste - II), em que foram cancelados US\$ 50 milhões, ou seja, 19% do total contratado.

71. Tal sistemática representa um ônus para o País, na medida em que o valor utilizado será amortizado em curto período de tempo, perdendo-se a vantagem do pagamento a longo prazo. A conclusão lógica que se pode extrair de semelhante descompasso é que, com inusitada freqüência, a amortização do empréstimo principia muito antes de o País receber a totalidade dos desembolsos do organismo financiador. Em outras palavras e, de certa forma, o Brasil está emprestando a si mesmo.

90. Outrossim, para uma melhor execução dos projetos e programas governamentais é preciso oferecer treinamento especializado às equipes encarregadas da execução, inclusive no que tange à licitação internacional e às complexas normas e procedimentos dos organismos internacionais.

91. É necessário incluir a participação direta de grupos comunitários interessados nos projetos, bem assim instituir mecanismos eficientes que garantam que os recursos, tanto externos quanto os da contrapartida nacional, fluam para os projetos de acordo com os cronogramas estabelecidos.

103. Quanto à determinação alvitrada no Relatório de Auditoria relativamente à inclusão de dispositivos na referida IN 006/94, que estabelece **normas de organização e apresentação de Tomadas e Prestações de Contas e Rol de Responsáveis**, e dá outras providências, creio que será de grande valia para o aperfeiçoamento do controle levado a efeito por este Tribunal, porquanto os dados constantes do demonstrativo do fluxo financeiro de cada projeto ou programa financiado com recursos externos, contendo as informações sugeridas pela Equipe, e o destaque das irregularidades verificadas pelo órgão setorial de controle interno, facilitariam a análise da execução daqueles, bem como dos reflexos sobre o mérito das contas do órgão gestor.

120. Tendo em vista que é de solar evidência que a execução financeira da grande maioria dos projetos referidos no item 7 do Relatório de Inspeção tem-se mostrado insatisfatória, cerca de 95%, creio que talvez se faça conveniente, a critério desta Egrégia Corte, determinar a realização de auditoria operacional nos projetos BIRD nº 3170 e 3135, considerando os vultosos valores dos empréstimos e que tais operações se destacam em termos do sofrível desempenho na execução financeira.

121. Restou devidamente provado nos autos que se faz imperioso atacar os problemas

*relacionados ao atraso na execução dos projetos e programas governamentais financiados com recursos de organismos multilaterais e bilaterais, com o intuito de elevar a eficiência dos gastos públicos.*

Os trechos das três verificações procedidas pelo Tribunal de Contas da União, embora tenham elucidado alguns aspectos da negociação da dívida externa com bancos privados, realizada nos moldes do Plano Brady (Financing Plan 1992), comprovam que aquela Corte de Contas não chegou a proceder à auditoria da referida operação, que se demonstrou desnecessária e extremamente onerosa, com evidências de relevantes danos ao patrimônio público, o que constitui mais uma evidência da necessidade de aprofundamento das investigações e realização da completa auditoria da dívida, tal como determina a Constituição Federal.

#### **d) Decisão 1142/2002 – Plenário do TCU**

Alguns trechos da decisão Decisão 1142/2002 – Plenário são transcritos a seguir apenas para demonstrar que as importantes conclusões da Decisão anteriormente transcrita - Decisão 540/1995 – não foram implementadas.

Adicionalmente, os trechos a seguir comprovam a ingerência existente em contratos da dívida externa nas competências constitucionais da Secretaria Federal de Controle, da Controladoria Geral da União, sendo relevante sua inclusão na presente análise preliminar, para as devidas providências.

##### *Decisão 1142/2002 - Plenário*

*103. Anualmente, a SFC prepara programas de auditoria contemplando amostras dos projetos do BID, BIRD e ONU (vide vol. V, fls. 127, 193 e 214). Ademais, os projetos pertencentes às áreas julgadas críticas são acompanhados sistematicamente, como parte dos planos estratégicos da SFC.*

*104. Em geral, os projetos do BID são auditados pela SFC, conforme estipula a cláusula 5.02 do contrato-modelo do organismo em questão (vide vol. II, fl. 137).*

*105. Os projetos do BIRD, todavia, requerem negociações específicas para que a SFC seja responsável pelo controle, pois o inciso “b” da seção 4.01 do contrato-modelo refere-se apenas a “auditores independentes e aceitáveis pelo Banco” (vide vol. II, fl. 107). Os projetos geridos pelo Banco do Nordeste do Brasil - BNB, p. ex., são controlados por auditorias independentes.*

*131. A Decisão 540/1995 TCU foi bastante enfática ao determinar ao então Ministério do Planejamento e Orçamento, que o pronunciamento da Cofiex acerca das cartas-consultas fosse precedido da análise dos custos e benefícios econômico-sociais dos projetos pelos setores competentes do Ministério (§ 1.1.3) e que se procedesse à mensuração dos custos efetivos das operações de empréstimo junto aos organismos*

*multilaterais de crédito e às agências oficiais estrangeiras (§ 1.1.5), determinação estendida à STN (§ 1.3.2).*

134. Na STN, por sua vez, verificou-se que aquela unidade tem priorizado o controle orçamentário-financeiro, cuidando, p. ex., para que recursos não permaneçam ociosos nas contas especiais e para que os waivers sejam mantidos.

135. Constatou-se, portanto, que as determinações desta Corte de Contas não foram inteiramente implementadas pelos dois órgãos.

143. O texto em questão propõe uma conclusão perturbadora, que exige uma reflexão por parte da administração pública federal:

*'(...) as justificativas para a contratação de recursos do BIRD - as de que são necessários e vantajosos - não foram confirmadas pelo estudo. (...) o governo precisa se preocupar mais com a dívida gerada por esses empréstimos. (...) o país necessitaria implementar duas ações. A primeira é ajustar um mecanismo de seguro de variação cambial (...). A segunda é no sentido de negociar novas normas para os contratos. Entre as normas que podem ser negociadas sugere-se considerar as seguintes: a de que a amortização do empréstimo somente comece após o integral desembolso dos recursos; e a de que os valores pagos de abertura de crédito e de comissão de compromisso sejam parcialmente devolvidos ao país quando ocorrer cancelamento de recursos contratados.' (SOARES, mai.1999, p. 37.)*

208. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior com as seguintes recomendações:

a) reiterar os termos da Decisão 540/1995 TCU no sentido de que os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão mensurem os custos efetivos das operações de crédito externo, determinando-se, adicionalmente, que sejam gerados relatórios gerenciais periódicos a esse respeito;

b) reiterar os termos da Decisão 540/1995 TCU no sentido de que as unidades do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão emitam juízos conclusivos independentes acerca dos custos e benefícios econômico-sociais dos projetos que analisarem, determinando-se, adicionalmente, que esse juízo seja estendido aos projetos que forem acompanhados;

Nesse sentido, devem ser reiterados os termos da Decisão Plenária nº 540/95 (subitens 1.1.5 e 1.3.2), no sentido de determinar ao Ministério do Planejamento e à Secretaria do Tesouro Nacional que proceda à mensuração dos custos efetivos das operações de empréstimo contratadas junto aos organismos multilaterais de crédito e às agências governamentais estrangeiras, com o intuito de dirigir a política de tomada e de cancelamento de recursos, assim como de reestruturação dos projetos envolvidos.

*Informa o Relatório precedente que a atuação da Secretaria Federal de Controle, em relação aos projetos financiados pelo BIRD, depende de negociação, pois o contrato-modelo existente refere-se apenas a "auditores independentes e aceitáveis pelo Banco" (BIRD). Tal restrição, se confirmada, não pode subsistir nos contratos cujos encargos são suportados pela Administração Federal, uma vez que a competência do Controle Interno para fiscalizar a gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades federais, bem assim exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, decorre do texto constitucional.*



## **III.2 - EMISSÕES DE TÍTULOS DA DÍVIDA EXTERNA E TROCAS POR DÍVIDA EXTERNA E INTERNA, REALIZADAS LOGO APÓS O PLANO BRADY**

### **APRESENTAÇÃO**

Após o Plano Brady, a partir de 1995 até 2002, verificou-se a emissão acelerada de títulos da dívida externa sob a justificativa de “substituição da dívida interna por externa”, embora o dólar estivesse em franca elevação naquele período, conforme pode ser visto na planilha publicada pelo Tesouro Nacional no endereço seguinte e reproduzido no Anexo VI à presente Análise Preliminar: [http://www.stn.fazenda.gov.br/divida\\_publica/downloads/soberanosinternet.xls](http://www.stn.fazenda.gov.br/divida_publica/downloads/soberanosinternet.xls).

Consta de documento enviado pelo TCU à CPI a significativa elevação das emissões dos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional no início do Plano Real, e respectivos pagamentos, que apresentaram um aumento de 42,7%: *“Foram gastos para o pagamento dos títulos da dívida pública, vencidos ao longo de 1995, valores da ordem de R\$ 100,2 bilhões, sendo R\$ 89,7 bilhões a título do pagamento do principal e R\$ 10,5 bilhões a título de encargos.”*

Cabe observar que em 1995, quando o valor do dólar era equivalente ao real, o montante da dívida mobiliária federal situava-se no patamar de R\$ 59,2 bilhões, segundo o próprio TCU, e a dívida externa nesse período alcançava U\$ 143 bilhões. Diante dessas cifras, os pagamentos de principal e juros indicados pelo TCU - *ao longo de 1995, valores da ordem de R\$ 100,2 bilhões* – se mostram excessivamente elevados, sendo recomendável o aprofundamento das investigações e a realização de auditoria prevista na CF/88.

Parte dos contratos correspondentes à emissão de títulos da dívida externa a partir de 1995 foi enviada à CPI pelo Ministério da Fazenda, em atendimento ao Requerimento de Informações Nº. 11/09. Todos os contratos enviados se encontram somente em língua estrangeira.

Analizando-se os contratos disponibilizados à CPI relativos às emissões de títulos da dívida externa brasileira no período de 1995 a 2002, constatou-se que a grande maioria dos títulos emitidos continham as mesmas restrições que os emitidos por ocasião do Plano Brady, ou seja, não foram registrados na SEC (*Securities and Exchange Comission dos Estados Unidos da América*) e não atenderam às exigências da Lei de Valores de 1933 para uma oferta pública nos Estados Unidos, tendo a maioria sido negociados em Luxemburgo, sob as Casas de Compensação Euroclear (Bruxelas) e/ou Cedel (Luxemburgo), pois tais emissões não poderiam se realizar em Bolsas de Valores dos Estados Unidos ou outras bolsas regulares de outros países, conforme já detalhado no presente capítulo.

Analizando-se os deságios ocorridos a cada emissão, bem como as comissões compromissadas com os agentes, constatou-se grande variação nos percentuais<sup>7</sup>. Adicionalmente, alguns contratos remetem a um outro documento, onde seriam estabelecidas as comissões e gastos que eram

<sup>7</sup> Descontos na emissão mencionados nos contratos disponíveis variaram de 0,20% até 2,25% e comissões ao agente de 0,20% a 0,75%, além de diversos contratos que remetem para outro documento o estabelecimento das condições, que não foram disponibilizados à CPI.

integralmente assumidos pelo Brasil.

A CPI aprovou o Requerimento de Informações nº. 70/09 visando a constatar os dispêndios efetivamente incorridos pelo país com tais rubricas – comissões e demais gastos. A mesma resposta apresentada pelo Banco Central e Ministério da Fazenda mostra que tais gastos aumentaram significativamente após o Plano Brady, principalmente devido às emissões de títulos da dívida externa brasileira, totalizando cifra superior a R\$ 3 bilhões apenas com encargos acessórios:

ANO	US\$ milhões									
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Encargos acessórios	133	132	130	248	616	381	315	357	342	386

Fonte: Nota-Técnica Desig/Gabin-15/2009, datada de 22.12.2009

Tal fato constitui mais um indício sobre a necessidade de realizar a auditoria da dívida prevista na Constituição Federal, a fim de determinar o ônus representado por tais gastos, bem como as justificativas para tais emissões.

As emissões de títulos da dívida externa realizadas a partir de 1995 continham as mesmas cláusulas ilegítimas dos acordos da década de 80 e dos contratos do Plano Brady relativas à renúncia à jurisdição, renúncia à imunidade, renúncia ao direito de demandar e submissão a legislação estrangeira, dentre outras. Verificou-se, adicionalmente, que ao mesmo tempo em que o Brasil renunciava a tais direitos, reconhecia o direito dos Agentes de exercer seu pleno direito ou impetrar ações legais contra o Brasil, conforme trechos extraídos de um dos contratos tomados como exemplo, relativo à emissão dos títulos denominados YEN 1997 por Y 80 bilhões<sup>8</sup>:

*c) A República devidamente representa e garante que não tem nenhum direito a imunidade sobre processos ou jurisdição ou qualquer procedimento judicial em qualquer corte competente (...) e irá irrevogavelmente e incondicionalmente concordar em não pleitear ou reclamar qualquer imunidade com respeito a essas obrigações ou qualquer outro assunto relacionado ou advindo ou em conexão com este Acordo ou com as transações nele contempladas.*

*d) (...) A República concorda que os Agentes devem ter o direito, executável à sua inteira discreção, para instruir procedimentos legais contra a República através dos procedimentos contemplados nos artigos 646 a 731 do Código de Processo Civil Brasileiro.*

Constatou-se, adicionalmente, que diversas emissões se deram abaixo do valor de face, ou seja,

<sup>8</sup> Texto original em inglês, constante do acordo:

*“c) The Republic hereby represents and warrants that it has no right to immunity from the service of process or jurisdiction or any judicial proceedings of any competent court (...) it does hereby and will irrevocably and unconditionally agree not to plead or claim any such immunity with respect to this obligation or any other matter under or arising out of or in connection with this Agreement or the transactions contemplated hereby.”*

*“d) (...) The Republic hereby agrees that the Managers shall have the right, exercisable at their sole discretion, to institute legal proceedings against the Republic through the proceedings contemplated in Articles 646 through 731 of the Brazilian code of Civil Procedure.”.*

de início o Brasil já contabilizava uma perda, pois todos os encargos seriam calculados sobre aquele valor de face, que o país nunca chegou a receber.

Três emissões muito abaixo do valor de face chamaram a atenção da CPI, relativas às emissões dos títulos Global 2040, Global 2024 e Global 2024-B, pois, respectivamente, foram feitas a apenas 80,203%, 71,270% e 75,581% do valor de face, nos montantes de US\$ 5.157.311.000,00, US\$ 2.150.000.000,00 e US\$ 824.702.000,00, em 09.08.2000, 07.03.2001 e 30.07.2003. Tais operações significaram o pagamento de juros (*yeld*) da ordem de 13,732%, 12,91% e 12,59% ao ano, respectivamente. Os três contratos correspondentes a tais operações não foram disponibilizados à CPI pelo Banco Central ou pelo Ministério da Fazenda, apesar de reiterados os pedidos.

Em 11.12.2009 O Ministério da Fazenda enviou<sup>9</sup> à CPI cópias de minutas dos contratos do Agente de emissão dos bônus Global 2040, Global 2024 no exterior (*Dealer Managers Agreement* e *Fiscal Agency Agreement*), mas não os contratos de emissão dos títulos, do qual deveriam constar as respectivas cláusulas e condições pactuadas, restando desatendida a solicitação da CPI.

Essas três emissões de bônus Global 2040, 2024 e 2024-B (bem como as demais emissões emitidas ao amparo da Resolução do Senado nº 69/96) devem ser individualmente investigadas, pois diversas delas se destinaram a simples troca dos bônus da dívida externa (*Brady, BIB, IDU*) por *Global*, o que pode ter significado **aprofundamento do dano ao patrimônio público**, pois além de injustificáveis trocas de títulos que já se encontravam cobertos por garantias colaterais (no caso dos *Brady*), as taxas de juros desses novos bônus *Global* eram ainda mais elevadas que as dos bônus *Brady, BIB* e *IDU*, pois a *Libor* se encontrava em forte queda a partir do ano 2000.

A Resolução do Senado nº 69/96 autorizou recompras e reestruturação de títulos da dívida externa, desde que tais operações resultassem em benefício ao país, conforme artigos 1º e 2º da referida resolução, transcritos a seguir:

*Art. 1º. É a União autorizada a realizar operações de recompra e de reestruturação dos títulos da dívida externa brasileira, contemplando a aquisição dos títulos, com deságio, no mercado secundário, a emissão de novos títulos para substituir os antigos ou outras modalidades de operações.*

*Art. 2º. As operações a que se refere o artigo anterior deverão resultar necessariamente em benefícios para o País, especialmente em termos de maximização do deságio a ser obtido pela União na recompra ou na troca dos títulos, redução do estoque ou dos encargos da dívida, alongamento dos prazos ou melhoria do perfil do endividamento externo do setor público brasileiro.*

Considerando os relevantes deságios nas emissões dos títulos *Global* e as elevadas taxas de juros, torna-se necessária a investigação de cada uma das emissões de títulos da dívida externa, a fim de determinar a ocorrência de dano ao patrimônio público.

A CPI confirmou uma das conversões de bônus *Brady* em *Global*, conforme mencionado em

---

<sup>9</sup> Aviso MF No. 480, de 10/12/2009

documento publicado pela Controladoria Geral da União<sup>10</sup>, do qual consta, textualmente:

*"Cancelamento de títulos (**Bradies**) no montante de US\$ 1.287.573.000,00, no mês de julho de 2003, convertidos por títulos da dívida mobiliária externa originada pelas captações internacionais (Global 2011 e Global 2024-B)."*

Analizando-se as referidas captações internacionais, disponíveis na página [www.stn.fazenda.gov.br/divida\\_publica/downloads/soberanosinternet.xls](http://www.stn.fazenda.gov.br/divida_publica/downloads/soberanosinternet.xls), verifica-se que os bônus Global 2024-B (no montante de US\$ 824,7 milhões) foram lançados em julho de 2003 a um "preço de emissão" equivalente a 75,581%, ou seja, o Estado Brasileiro recebeu pela venda do título apenas  $\frac{3}{4}$  (três quartos) do valor de face do mesmo. Como consequência, a taxa de juros ofertada pelo governo, que era de 8,875% ao ano, na prática foi de 12,59% ao ano para o investidor ("yield").

**Tais fatos também constituem relevantes indícios de grande dano ao patrimônio público nacional, pois qual seria a justificativa para uma troca prematura dos bônus Brady (em grande parte cobertos por garantias colaterais) por títulos Global, com significativas perdas de valor de face e com taxas de juros mais elevadas, além do pagamento de onerosas comissões aos agentes no exterior e demais gastos?**

### **III.2.1 - MECANISMO TEMERÁRIO – “OVER-ALLOT”**

Uma figura comentada pelo Sr. Armínio Fraga em seu depoimento à CPI também foi confirmada nos contratos examinados, ou seja, a possibilidade de emissões adicionais, denominadas “over-allot”, que são feitas pelos Agentes no exterior e à revelia do país:

**O SR. ARMÍNIO FRAGA** É, os adicionais, que é o tal do overallotment. É praxe de mercado também um pouquinho a mais; se o mercado estiver quente, aproveita-se e faz-se a emissão.

Quanto à relação com derivativos, se os títulos servem de lastro para derivativos, eles servem sim. Existe um mercado muito ativo, muito complicado, cheio de problemas, que é o mercado que chamam de swap de default, que são, no fundo, contratos de seguro; é o que eles são na prática, um seguro contra uma moratória de um emissor, tanto privado quanto público. E são mercados muito pouco transparentes e que usam sim como lastro títulos do emissor. Então, quando é um mercado que funciona, vamos dizer, como um seguro contra um default de um país, esses contratos em geral fazem referência a títulos emitidos pelo próprio país. E é realmente um mercado extremamente complexo, mas...

**O SR. DEPUTADO IVAN VALENTE** - Mas isso não é uma gestão temerária, operar com essas questões, dando como lastro?

**O SR. ARMÍNIO FRAGA** - Isso tudo acontece... Por exemplo, no caso da nossa dívida externa, é um mercado que acontece fora do Brasil, nos grandes centros financeiros, e que em alguns casos se mostrou bastante complicada, sem dúvida. E existe um movimento hoje no mundo na direção de se trazer para

<sup>10</sup> Balanço Geral da União de 2003, item 6.1.6, disponível na página

<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BGU/2003/Volume1/IV6%20-%20POLITICA%20DE%20ENDIVIDAMENTO.pdf>

*mercados organizados, centralizados e transparentes, que são as bolsas.*

Constata-se que os títulos da dívida externa brasileira têm servido de lastro para grandes negócios do mundo financeiro internacional, o que demanda o aprofundamento das investigações inclusive no âmbito externo, especialmente diante dos danosos efeitos da última crise financeira internacional decorrente justamente da emissão desenfreada de derivativos financeiros por bancos privados internacionais.

A CPI aprovou o Requerimento de Informações Nº. 72, solicitando as seguintes informações a respeito das emissões denominadas “over-allot” previstas nos diversos contratos de emissão de bônus da dívida externa brasileira enviados a esta CPI:

- a) *Qual o amparo legal para tais emissões adicionais, sem limites e inteiramente a critério do agente indicado em cada contrato;*
- b) *Eventual controle praticado por esse órgão sobre as quantidades das referidas emissões adicionais;*
- c) *Qual a interferência destas emissões adicionais nas negociações dos títulos da dívida externa brasileira, detalhando os procedimentos necessários à distinção entre tais emissões adicionais (over-allot) e as emissões pactuadas pela República Federativa do Brasil;*
- d) *Informar se esse órgão tem algum conhecimento sobre as perdas ou ganhos destas operações adicionais apropriadas pelos agentes.*

Em atendimento, o Ministro da Fazenda encaminhou à CPI o Aviso Nº. 20/MF, que demonstra que não tem sido possível o controle por parte do Ministério da Fazenda sobre tais operações de “over-allot”, que são realizadas exclusivamente pelos agentes no exterior, conforme os seguintes esclarecimentos<sup>11</sup>:

#### ***Esclarecimentos e Justificativas para a execução das operações denominadas over-allot***

*O mecanismo denominado over-allot (venda a descoberto) é utilizado para que os bancos líderes da emissão (bancos contratados para efetivar a emissão de títulos da dívida mobiliária externa) possam estabilizar o preço do ativo emitido durante o período de distribuição (compreendido entre a data de anúncio, quando é definido o preço de emissão, e a data de liquidação, quando a operação é concluída). Uma das funções atribuídas a essas instituições quando contratadas para fazer as emissões é garantir uma distribuição dos títulos de forma suave, sem grandes variações nos preços, evitando principalmente, quedas substanciais nos valores de mercado.*

*O comportamento do preço do título durante o período de distribuição é um dos indicadores do grau de sucesso da operação feita pelo emissor. Se o preço subir muito na ausência de algum fator que justifique tal comportamento, pode significar que o título tenha sido vendido a um preço abaixo do preço justo. Por outro lado, o fato do preço cair muito sem alguma justificativa aparente pode ser um sinalizador de que o título foi vendido a um preço acima do preço considerado justo. Neste caso a República teria um ganho a curto prazo, mas uma perda a longo prazo, dado que em emissões futuras os investidores, sabedores do ocorrido, demandarão um prêmio maior para se*

---

<sup>11</sup> Memorando No. 12/2010/COGER/GABIN/STN/MF-DF, de 11.01.2010

*proteger contra uma eventual queda no preço do título.*

*Em geral, em operações primárias tanto de renda fixa quanto de renda variável, alguns compradores vendem o ativo após a emissão, na expectativa de obter ganhos no curíssimo prazo. Este comportamento pode ocasionar quedas bruscas no preço do título. O mecanismo de over-allot permite ao banco líder atuar na ponta compradora do mercado, o que matém o preço em linha com a emissão e reduz a possibilidade dos demais investidores sofrerem alguma perda financeira. O procedimento consiste no compromisso de venda, por parte do banco líder, de uma quantidade de títulos levemente superior à quantidade autorizada pela República. Na prática, porém, é emitida efetivamente apenas a quantidade autorizada pela República e especificamente no prospectus supplement. O banco líder, para fazer frente à posição vendida a descoberta por ele assumida, atua na ponta compradora do mercado secundário, absorvendo os títulos que são vendidos logo após a emissão.*

*O mecanismo de over-allot é uma prática difundida no mercado internacional e autorizada pela SEC (Securities and Exchange Commission – órgão regulador do mercado financeiro americano), que impõe o limite de 15% do total emitido na operação. Por último, cabe enfatizar que o mecanismo em questão não representa nenhum impacto nocivo para a República, pois a quantidade de títulos efetivamente emitida é exatamente aquela previamente autorizada e, além disso, a taxa de emissão, que caracteriza o seu custo efetivo, é definida pelo emissor previamente ao início das negociações no mercado secundário.*

*O banco líder, por outro lado, pode obter tanto ganhos (caso o preço do título caia após a emissão) quanto perdas (caso o preço do título suba após a emissão) em decorrência da venda a descoberto. Entretanto, os preços aos quais os bancos compram os títulos no mercado secundário constituem informação confidencial, à qual os emissores não têm acesso, e não afetam os custos que a República definiu quando da emissão do título.*

Constata-se que os referidos esclarecimentos demonstram a existência de controle por parte do Ministério da Fazenda e Banco Central sobre as quantidades das referidas emissões adicionais, merecendo destaque a possibilidade de o banco líder obter ganhos extras com os títulos da dívida externa brasileira emitidos sob a cláusula denominada “over-allot”. Adicionalmente, cabe ressaltar a informação prestada pelos órgãos citados, no sentido de que as compras de títulos no mercado secundário constituiriam informações confidenciais, à qual os emissores (no caso, o Brasil) não têm acesso.

Tais aspectos demandam o aprofundamento das investigações e a verificação de ocorrência de danos ao patrimônio público brasileiro.

A recente crise financeira internacional escancarou a ausência de regulamentação do mercado financeiro internacional e o completo desrespeito a limites de emissão de derivativos por parte dos grandes bancos privados internacionais, muitos inclusive atuantes como agentes de emissões brasileiras no exterior. Esse fato constitui forte indício de que esse tipo de operação financeira é de fato temerária, conforme debates ocorridos na CPI, antes transcritos

É importante ressaltar que o Tribunal de Contas da União informou à CPI<sup>12</sup> que a norma

---

<sup>12</sup> Aviso nº 1447, de 17.12.2009

denominada ISSAI 5440<sup>13</sup>, editada pela INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*, determina a auditoria de derivativos, destacando a confirmação das condições principais com a contraparte do derivativo e a inspeção dos acordos subjacentes, além de outras formas de documentação de comprovação. Entretanto, dentre os diversos relatórios enviados por aquela Corte de Contas à CPI, não se encontra qualquer investigação acerca de tais papéis, nem dos contratos que admitem operações de “over allot”, o que constitui mais uma prova da necessidade de aprofundamento das investigações e realização da auditoria da dívida prevista na Constituição Federal.

### **III.2.2 - COMPROMISSO DE PAGAMENTO DE PRÊMIO ADICIONAL**

Dentre as cópias dos contratos enviados à CPI observou-se a referência a outro instrumento denominado “*Deed of Covenant*”, que não foi disponibilizado à CPI.

Tal termo significa “Termo de Convênio”, ou seja, um documento legal que registra a obrigação de pagar uma quantia especificada, por um número determinado de anos, ou seja, uma espécie de “prêmio”.

Esse constitui mais um fato que deve ter a investigação aprofundada tanto sob o aspecto financeiro como jurídico.

### **III.2.3 - MARCO LEGAL DA EMISSÃO ACELERADA DE TÍTULOS DA DÍVIDA EXTERNA APÓS O PLANO BRADY e TROCA POR DÍVIDA INTERNA e VICE-VERSA**

A CPI detectou que a seqüência de emissões aceleradas de títulos da dívida externa logo após a emissão do bônus Brady foram autorizadas pelo Senado Federal, conforme Resoluções listadas a seguir, cuja justificativa era a **substituição da dívida interna por dívida externa**:

- a) A Resolução do Senado Federal Nº 87, de 19 de dezembro de 1994 autorizou a emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional no exterior, no valor de **US\$ 2.000.000.000,00** (dois bilhões de dólares), destinando-se os recursos à substituição da dívida mobiliária interna por dívida externa;
- b) A Resolução do Senado Federal Nº 57, de 10 de novembro de 1995 elevou o referido valor para **US\$ 5.000.000.000,00** (cinco bilhões de dólares), mantendo a mesma destinação acima citada;
- c) A Resolução do Senado Federal Nº 51, de 10 de junho de 1997 elevou o referido valor para **US\$ 10.000.000.000,00** (dez bilhões de dólares), mantendo a mesma destinação acima citada;

---

<sup>13</sup> Dentre as normas internacionais editadas pela INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions – organização não governamental que congrega Entidades de Fiscalização Superiores de 193 países - com vistas a melhorar a capacidade institucional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), merece destaque a Guia para Realização de Auditoria da Dívida Pública – A Utilização de Testes Substantivos nas Auditorias Financeiras por meio da ISSAI 5440, de novembro de 2007, a qual contém quatro elementos apontados como guia: a) definição do que é gestão da dívida; b) como facilitar a gestão da dívida pública; c) definição dos instrumentos para contrair dívida pública; d) definição dos mecanismos de prestação de contas.

- d) A Resolução do Senado Federal Nº 23, de 29 de junho de 1999 elevou o referido valor para **US\$ 20.000.000.000,00** (vinte bilhões de dólares), mantendo a mesma destinação acima citada;
- e) A Resolução do Senado Federal Nº 74, de 19 de dezembro de 2000 elevou o referido valor para **US\$ 30.000.000.000,00** (trinta bilhões de dólares), mantendo a mesma destinação acima citada;
- f) A Resolução do Senado Federal Nº 34, de 28 de junho de 2002 elevou o referido valor para US\$ **40.000.000.000,00** (quarenta bilhões de dólares), mantendo a mesma destinação acima citada.
- g) A Resolução do Senado Federal Nº. 20, de 16.11.2004, autorizou a emissão de títulos da dívida externa no valor de até **US\$ 75.000.000.000,00** (setenta e cinco bilhões de reais), determinando a destinação dos recursos para “pagamento da Dívida Pública Federal (DPF), de responsabilidade do Tesouro Nacional.”

**Tais resoluções determinam que a NATUREZA da dívida externa mobiliária desde 1995 tem sido a emissão de dívida para pagar dívida interna. Esse fato demonstra o caráter estritamente financeiro da dívida externa mobiliária, que não servido como instrumento de financiamento de políticas de interesse do país, mas tão somente para a manutenção do modelo de endividamento.**

Observou-se que no período de 1995 a 2002 o preço do dólar se encontrava em elevação no mercado internacional. Adicionalmente não se verificou, no período, qualquer redução no montante da dívida interna, que também continuou crescendo.

A CPI pesquisou a legislação brasileira que autorizou operações de “troca”, “refinanciamento”, “permuta”, “resgate antecipado” e “reestruturação” de dívida externa, tendo localizado diversos atos legais que comprovam a **relação direta entre as dívidas interna e externa**, merecendo destaque os atos a seguir, relativos à emissão de títulos da dívida interna federal - NTN – para troca de títulos da dívida mobiliária recém lançados no Plano Brady:

**Decreto 2.701**, de 30.07.1998, estabelece as características dos Títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna.

*Art. 4º. A NTN-A, a ser utilizada na operação de troca por "Brazil Investment Bond - BIB", de acordo com o inciso III do art. 1º da Medida Provisória nº 1.697-56/98, e pelos demais títulos emitidos em decorrência de acordos de reestruturação da dívida externa brasileira, será emitida em nove subséries distintas: NTN-A1, NTN-A2, NTN-A3, NTN-A4 , NTN-A5, NTN-A6, NTN-A7, NTN-A8 e NTN-A9.*

*§ 1º A NTN-A1 , a ser utilizada nas operações de troca por " Brazil Investment Bond - BIB" terá as seguintes características:*

*§ 2º A NTN-A2 , a ser utilizada nas operações de troca por " Interest Due and Unpaid Bond - IDU", terá as seguintes características:*

*§ 3º A NTN-A3 , a ser utilizada nas operações de troca por "Par Bond ", terá as seguintes características:*

*§ 4º A NTN-A4 , a ser utilizada nas operações de troca por "Discount Bond", terá as seguintes características:*

*§ 5º A NTN-A5 , a ser utilizada nas operações de troca por " Front Loaded Interest Reduction Bond - FLIRB", terá as seguintes características:*

*§ 6º A NTN-A6 , a ser utilizada nas operações de troca por "Front Loaded Interest Reduction Bond With Capitalization - C- Bond", terá as seguintes características:*

*§ 7º A NTN-A7 , a ser utilizada nas operações de troca por "Debt Conversion Bond - DCB",*

*terá as seguintes características:*

*§ 8º A NTN-A8 , a ser utilizada nas operações de troca por "New Money Bond - NMB", terá as seguintes características:*

*§ 9º A NTN-A9 , a ser utilizada nas operações de troca por "Eligible Interest Bond - EIBond ", terá as seguintes características:*

As NTN haviam sido autorizadas preliminarmente por meio da **MP – Medida Provisória nº 294**, de 31.01.1991, que estabeleceu regras para a desindexação da economia e em seu artigo 30 determinava que o Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento poderia autorizar a emissão e definir as características das Notas do Tesouro Nacional – NTN, **destinadas a prover o Tesouro e recursos necessários à manutenção de equilíbrio orçamentário ou para realização de operações de crédito por antecipação da receita**, observados os limites legalmente fixados.

Em seu parágrafo único a MP-294 estabeleceu que poderia ser autorizada a emissão de NTN com cláusula alternativa de opção, por ocasião do resgate, pela atualização cambial com base na variação do dólar norte-americano, fixada pelo Banco Central do Brasil – Bacen.

A **Lei nº 8.177**, de 01.03.1991, convalidou a MP 294, criando e estabelecendo algumas regras sobre a NTN:

*"Art. 30 - É criada a Nota do Tesouro Nacional (NTN), a ser emitida, respeitados a autorização concedida e os limites fixados na lei orçamentária, bem como em seus créditos adicionais, com finalidade de prover o Tesouro Nacional de recursos necessários para cobertura de seus déficits explicitados nos orçamentos ou para realizações de operações de crédito por antecipação da receita.*

*§ 1º Poderá ser autorizada a emissão da NTN com cláusula alternativa de opção, por ocasião do resgate, pela atualização cambial com base na variação da cotação do dólar norte-americano, divulgada pelo Banco Central do Brasil.*

*§ 2º As Notas do Tesouro Nacional (NTN), a partir do seu vencimento, terão poder liberatório para pagamento de qualquer tributo federal, de responsabilidade de seus titulares ou de terceiros, pelo seu valor de resgate."*

A partir da **Lei nº 8.249**, de 24.10.1991, que estabeleceu características da NTN, **foi permitida a emissão de NTN para troca voluntária por Bônus da Dívida Externa Brasileira**, de emissão do Tesouro Nacional, que foram **objeto de permuta por dívida externa do setor público**, registrada no Banco Central do Brasil, através do **"Brazil Investment Bond Exchange Agreement"**<sup>14</sup>, de 22.09.1988.

De acordo com o artigo 12 do Decreto nº 1.019, de 23/12/1993, as NTN poderão ser colocadas das seguintes formas:

- a) oferta pública, com realização de leilões, podendo ser colocadas ao par, com ágio ou deságio;
- b) direta, em favor de autarquia, fundação ou empresas públicas, ou sociedade de economia mista federais, mediante expressa autorização do Ministro de Estado da Fazenda, não podendo ser colocada por valor inferior ao par;
- c) **direta, em favor do interessado e mediante expressa autorização do Ministro de Estado da Fazenda, não podendo ser colocada por valor inferior ao par**, quando se tratar de emissão para

<sup>14</sup> Lembramos que, por meio desse Acordo, parcelas do principal da dívida do setor público brasileiro junto a credores externos, vencidas entre 1987 e 1993, foram trocadas por bônus de emissão da União, em 31.08.1989. Pela Resolução nº 96/93, o Senado Federal autorizou o repasse dos benefícios do Acordo aos devedores originais, mediante celebração de contratos de financiamento interno. As Portarias MF nºs 208/95 e 166/97 disciplinaram a formalização dos instrumentos contratuais com prestações semestrais em março e setembro. Vencimento final: 15.09.2013

atender ao Programa de Financiamento às Exportações (Proex), instituído pela Lei nº 8.187/1991; **nas operações de troca por BIB, de que trata o art. 1º da Lei nº 8.249/1991; e, nas operações de troca por bônus a serem emitidos quando da assinatura de acordo de reestruturação da dívida externa.**

A constante troca de títulos da dívida externa e interna se encontra evidenciada em vários outros atos legais, desde 1987, demonstrando a estreita relação entre os dois tipos de dívida pública, que se financiam mutuamente.

Adicionalmente, a CPI constatou a troca de títulos da dívida externa (*Brady, IDU* e *BIB*) por bônus Global, ao amparo da Resolução do Senado nº 69/1996, que permitiu a realização de operações de recompra e de reestruturação dos títulos da dívida externa brasileira, desde que resultasse necessariamente em benefícios para o País, sendo que os indícios são inversos, ante os elevados deságios nas emissões dos novos títulos, das elevadas taxas de juros, pagamento de comissões e demais gastos, além da inclusão da Cláusula de Ação coletiva, que será abordada no próximo capítulo da presente análise.

A partir de 2004 o Brasil passou a resgatar antecipadamente grandes volumes da dívida externa, inclusive com ágio, como se verá no próximo capítulo, ao mesmo tempo em que seguiu emitindo dívida interna aceleradamente.

### **III.2.4 - NECESSIDADE DE ANÁLISE DE CADA OPERAÇÃO POR PARTE DO SENADO**

A CPI verificou que as sucessivas Resoluções do Senado Federal autorizaram a emissão de títulos da dívida externa e estabeleceu um teto para tais emissões, sendo que o art. 52, inciso V, da Constituição Federal de 1988, combinado com o art. 389 do Regimento Interno do Senado Federal, que estabelece as regras para a apreciação dos pedidos de autorização de quaisquer operações externas de natureza financeira, estabelecem as seguintes atribuições para o Senado Federal:

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

*V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.*

Por sua vez, o Regimento Interno do Senado estabelece:

*Secção I*  
*Da Autorização para Operações Externas de*  
*Natureza Financeira*

*Art. 389. O Senado apreciará pedido de autorização para operações externas, de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios (Const., art.52, V), instruído com:*

*I – documentos que o habilitem a conhecer, perfeitamente, a operação, os recursos para satisfazer os compromissos e a sua finalidade;*

*II – publicação oficial com o texto da autorização do Legislativo competente;*

*III – parecer do órgão competente do Poder Executivo.*

*Parágrafo único. É lícito a qualquer Senador encaminhar à Mesa documento destinado a complementar a instrução ou o esclarecimento da matéria.*

*Art. 390. Na tramitação da matéria de que trata o art. 389, obedecer-se-ão as seguintes normas:*

*I – lida na Hora do Expediente, a matéria será encaminhada à Comissão de Assuntos Econômicos, a fim de ser formulado o respectivo projeto de resolução, concedendo ou negando a medida pleiteada;*

*II – a resolução, uma vez promulgada, será enviada, em todo o seu teor, à entidade interessada e ao órgão a que se refere o art. 389, III, devendo constar do instrumento da operação.*

***Art. 391. Qualquer modificação nos compromissos originariamente assumidos dependerá de nova autorização do Senado.***

*Art. 392. O disposto nos arts. 389 a 391 aplicar-se-á, também, aos casos de aval da União, Estado, Distrito Federal ou Município, para a contratação de empréstimo externo por entidade autárquica subordinada ao Governo Federal, Estadual ou Municipal.*

Ao estabelecer limites que foram se elevando de forma exponencial, partindo de US\$ 2 bilhões com a Resolução Nº. 87, de 1994 e alcançando o limite de US\$ 75 bilhões em 2004, com a Resolução Nº. 20, o Senado Federal autorizou tacitamente as vultosas emissões de títulos da dívida externa brasileira, sem conhecer os termos das operações.

É importante que os parlamentares da CPI apresentem sugestões ao Senado Federal, de forma a garantir que cada operação seja devidamente analisada, tal como determina a Constituição Federal e o Regimento Interno do Senado.

### **III.2.5 - VERIFICAÇÃO DE CUMPRIMENTO DE FORMALIDADES**

A CPI aprovou o Requerimento de Informações nº 65 por meio do qual solicitou ao Senado Federal as seguintes informações relacionadas às sucessivas resoluções que aprovaram emissão de dívida externa para substituição de dívida mobiliária interna:

*10.1 Avaliações e estudos efetuados pelo Senado Federal para respaldar as sucessivas autorizações objeto das resoluções antes mencionadas, destinadas à substituição da dívida mobiliária interna por dívida externa, mediante emissões de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional no exterior, em montantes exponencialmente crescentes, especialmente considerando-se o comportamento da variação da cotação do dólar frente ao real no período de 1994 a 2002;*

*10.2 Cópia do(s) expediente(s) mediante o(s) qual(is) foram enviados ao Senado Federal os documentos mencionados no art. 3º da Resolução do Senado Federal Nº 87, de 19 de dezembro de 1994, que estabeleceu:*

***Art. 3º. O Ministro de Estado da Fazenda encaminhará, semestralmente, ao Senado Federal, relatório da execução do programa de emissão e colocação dos títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional no exterior, objeto desta resolução contendo demonstrativos estatísticos referentes aos montantes efetivamente emitidos e colocados, com discriminação das colocações ao par, com ágio ou deságio, e das taxas de juros e prazos efetivamente praticadas e informando quanto aos resultados obtidos com os procedimentos direcionados à substituição da dívida mobiliária***

*interna por dívida externa.*

10.3 *Cópia do(s) expediente(s) mediante o(s) qual(is) foram enviados ao Senado Federal os documentos mencionados no art. 3º da Resolução do Senado Federal Nº 20, de 16 de novembro de 2004, que estabeleceu:*

**Art. 3º.** *A execução de cada operação de administração de passivos, a que se refere o inciso II do art. 1º, deverá ser informada ao Senado Federal, pelo órgão responsável pela administração da Dívida Pública Federal (DPF), mediante o envio de relatório circunstanciado, até 30 (trinta) dias após sua realização.*

*§ 1º O relatório de que trata o caput deverá ser abrangente e analítico, evidenciar o atendimento ao disposto no art. 2º desta Resolução, demonstrar os benefícios obtidos, além de conter necessariamente as seguintes informações e documentos:*

*I - preços dos títulos objeto de cada operação de recompra, troca ou reestruturação;*

*II - cópia da documentação relativa à operação realizada, especialmente dos contratos de eventuais novas emissões de títulos externos efetuadas ao amparo desta Resolução.*

O Senado enviou à CPI o Ofício Nº. 3339/2009-SF, juntando cópia do processado relativo aos Projetos de Resolução do Senado nº 51/97, 23/99 74/2000 e 34/2004, ficando pendentes de fornecimento os documentos referentes às Resoluções 87/94 e 57/95.

Analizando-se os processados enviados à CPI, constatou-se que, em cada um, consta resumida exposição de motivos do Ministro da Fazenda a respeito de informações relacionadas com o Programa de Emissão de Títulos da República, fazendo alusão a vantagens de determinada operação e solicitando aumento do limite para emissões futuras de Dívida Externa Mobiliária. Adicionalmente, eram remetidos ao Senado os resumidos Relatórios de Execução do Programa de Emissão e Colocação de Títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional no exterior.

A Comissão de Assuntos Econômicos do Senado limitou-se reiteradamente a elaborar resumido parecer baseado na Exposição de Motivos recebida do Executivo, **autorizando previamente operações cujas condições contratuais não eram devidamente conhecidas, o que viola o Regimento do próprio Senado, acima transrito.**

A CPI solicitou ao TCU as verificações realizadas por aquela Corte de Contas no período das resoluções citadas. Conforme documentos enviados à CPI, verificou-se que o TCU não realizou auditoria específica sobre tal aspecto, tendo ressaltado as seguintes recomendações proferidas no âmbito da análise das Contas do Governo<sup>15</sup>:

*a) Parecer prévio de 1994: Recomendação para o estabelecimento de instrumentos modernos, eficazes e eficientes de acompanhamento e controle do crescimento da dívida externa;*

*b) Parecer Prévio de 1995: Recomendação para implementação de medidas no sentido de se proceder a um acompanhamento mais rigoroso do fluxo físico-financeiro relativo à execução dos projetos financiados por organismos multilaterais;*

*c) Parecer Prévio de 2000: Recomendação para realização de estudos sobre o efetivo custo das operações de empréstimos e financiamentos externos tomados junto ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, bem como uniformizar as informações e os dados relativos*

---

<sup>15</sup> Aviso nº 1447, de 17.12.2009

*aos financiamentos externos;*

*d) Parecer Prévio de 2002: Recomendação ao Ministro da Fazenda que adote providências, quanto à dívida pública, no sentido de que disponibilize ao TCU acesso aos sistemas DPI – Dívida Pública Interna, GERIR – sistema de Gerenciamento de Riscos e Sistema de Conciliação – CONCILIAR, da Secretaria do Tesouro Nacional, com vistas ao monitoramento e controle da dívida pública por esta Corte de Contas;*

*e) Parecer Prévio de 2003: Recomendação ao Ministério da Fazenda, para que implemente medidas com o fim de adotar metas e indicadores que permitam a aferição do cumprimento do objetivo de minimização dos custos de financiamento no longo prazo, constante do Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública Federal;*

*f) Parecer Prévio de 2004: Recomendações à STN para que inclua, nas notas explicativas do BGU, informações detalhadas sobre os critérios de avaliação utilizados no registro da dívida externa.”.*

Dentre os trabalhos do TCU encaminhados à CPI, foi localizado o Acórdão 647/2005, que trata de rotinas na emissão de títulos da dívida externa.

Diante disso, considerando os diversos indícios de irregularidades e os elevados custos de emissões que tem servido unicamente para sustentar o próprio endividamento externo e interno, resta evidenciada a necessidade de aprofundamento das investigações e realização de auditoria de todas as emissões de títulos da dívida externa após o Plano Brady, tendo em vista que o exíguo prazo de funcionamento e demais limitações da CPI, além da ausência de acesso à completa documentação relacionada a tais emissões prejudicaram as investigações.

### **III.3 - DIFERENÇA DE US\$ 32,7 BILHÕES NO ESTOQUE DA DÍVIDA EXTERNA ANUNCIADA PELO BANCO CENTRAL EM 2001**

Em setembro de 2001, o Banco Central noticiou uma diferença de US\$ 32,7 bilhões nas estatísticas da dívida externa brasileira. A imprensa divulgou que teria havido um “erro” desse montante.

Mediante Requerimento de Informações Nº. 60/09, a CPI solicitou ao Banco Central a apresentação de justificativas técnicas para o referido “erro”, cópia dos registros contábeis e administrativos relativos à correção do referido erro, bem como histórico detalhado das parcelas que compuseram o montante de US\$ 32,7 bilhões, informando-se devedor, credor valor individualizado por credor/devedor, contrato de referência.

Em resposta, o Banco Central enviou CD<sup>16</sup> e informou à CPI<sup>17</sup>, em resumo, o seguinte:

- “(...) o evento mencionado no referido Requerimento da CPI da Dívida Pública não constituiu, de nenhuma forma, erro (...)” o que ocorreu foi a modificação nos critérios metodológicos (...)"
- (...)Ainda em relação ao “erro”, apontado no requerimento e no ofício da CPI-Dívida Pública, há que se esclarecer que a dívida externa constitui uma estatística macroeconômica. Nessa qualidade, ela não se confunde com as bases de dados primárias utilizadas em sua compilação que são regidas por legislação e normativos próprios, e com fins específicos. Assim as informações constantes nesses dados primários são convertidas em dados estatísticos de acordo com metodologia própria. Em suma, como estatística macroeconômica, a dívida externa utiliza dados primários existentes, os converte ao padrão metodológico e ao formato padronizado de publicação, buscando refletir, o mais apropriadamente possível, a realidade econômica. (grifo nosso)
- (...) em setembro de 2001, o Banco Central do Brasil, responsável pela compilação e publicação da estatística oficial do endividamento externo do país, alterou a metodologia (...): foram apartados empréstimos intercompanhias e também parcelas de

<sup>16</sup> Ofício 988/2009-BCB-Secre, de 01/12/2009 e Nota Técnica Desig/Gabin-09/2009

<sup>17</sup> Ofício 985.1/2009-BCB-Secre, de 30/11/2009, com Nota Técnica Depec-2009/265

*principal vencidas há mais de 120 dias.*

- (...) o *Manual de Balanço de Pagamentos, do Fundo Monetário Internacional, em sua quinta edição, de 1993, os classifica como componente da conta de investimentos estrangeiros diretos, juntamente com as participações no capital. Esse Manual passou a ser adotado pelo Brasil na compilação de suas estatísticas do setor externo a partir de janeiro de 2001. Dessa maneira, a partir de setembro de 2001, o Banco Central passou a adotar conceito metodológico mais estrito de dívida externa, que excluiu do seu estoque total o montante de empréstimos intercompanhias. Em março daquele ano, esses empréstimos atingiam US\$ 16.468 milhões de dólares.*”
- “*Adicionalmente, na mesma data, realizou-se o apartamento de parcelas de operações de crédito externo que estariam vencidas há mais de 120 dias de acordo com o registro de operações financeiras do Banco Central. (...) Esses registros são obrigatórios nos termos da Lei 4.131/62 e da regulamentação posterior e são feitos, eletronicamente, de maneira declaratória, pelos devedores no país. (...) Na ausência desses eventos, não é possível efetuar as baixas nos sistemas. (...) Em março de 2001, o montante apartado atingiu US\$ 16.260 milhões.*” (grifo nosso)
- “*Os procedimentos em questão foram exclusivamente metodológicos, para fins estatísticos apenas, tendo os registros permanecidos (sic) tais quais declarados pelo devedor.*”

As informações prestadas pelo Banco Central para justificar a relevante diferença de US\$ 32,7 bilhões no montante da dívida externa constituem mais um importante argumento para a necessidade de realização da auditoria da dívida prevista na Constituição Federal, tendo em vista os seguintes aspectos:

- a) Restou demonstrada a deficiência de controle de pagamentos ao exterior, efetuados pelo setor privado. Conforme informação prestada pelo Banco Central, o registro desses pagamentos é meramente declaratório e, se o setor privado não efetua o registro eletrônico desses pagamentos ao exterior, o Banco Central não capta tais pagamentos e, assim, não tem como efetuar a baixa em seus sistemas. É importante observar que, historicamente, dívidas do setor privado foram transformadas em dívidas públicas, não tendo o Banco Central, até o momento, respondido à CPI o Requerimento de Informações 42, “c”, que solicitou o detalhamento de tais transformações de dívida privada em dívida pública, tendo informado<sup>18</sup> apenas genericamente que “*as parcelas de dívida externa privada que foram transformadas em dívida pública a cargo deste BCB são aquelas que permaneceram em depósito sob o Acordo MYDFA e foram trocadas por bônus em abril de 1994.*”

- b) Restou demonstrado o efetivo descasamento entre as informações dos dados chamados “primários” (dados contábeis) com as estatísticas da dívida externa, conforme esclarecido na Nota Técnica antes mencionada: “*não se confunde com as bases de dados primárias* (...) *as informações constantes nesses dados primários são convertidas em dados estatísticos de acordo com metodologia própria*”. Tal descasamento entre dados primários e estatísticas da dívida externa já foi verificado no presente capítulo, entre o montante da dívida externa com bancos privados que se encontrava registrado no passivo do Banco Central e foi transferido para o Tesouro Nacional, de US\$ 28 bilhões, por ocasião da negociação do Plano Brady, e o montante da dívida renegociada por meio daquele Plano, de cerca de US\$ 50 bilhões.

Esses fatos também constituem relevantes indícios de dano ao patrimônio público, que demandam o aprofundamento das investigações e a auditoria da dívida prevista na Constituição Federal.

A CPI solicitou ao TCU as verificações realizadas em relação ao anunciado “erro” de US\$ 32,7 bilhões em 2001 no saldo da dívida externa. De acordo com a documentação enviada à CPI<sup>19</sup>, constatou-se que não foi realizada auditoria específica em relação ao mencionado aspecto, tendo aquela Corte de Contas informado, em relação ao referido ano, que realizou verificações relacionadas a projetos de endividamento com organismos internacionais:

*“Em 2001, foi realizada auditoria para apuração do montante, composição e destinação da dívida contratual externa do governo federal, por meio da qual constatou-se fragilidade no gerenciamento de projetos. Também foram analisados acordos de cooperação entre a União com organismos internacionais tendo como objetivo a execução de atividades típicas da administração federal conforme Decisão nº 1.142/2002-Plenário.”*

Diante do exposto, é recomendável a análise jurídica das explicações prestadas pelo Banco Central, bem como aprofundamento da análise da diferença de US\$ 32,7 bilhões por meio do aprofundamento das investigações e da realização da Auditoria da Dívida prevista na Constituição Federal.

---

<sup>18</sup> Nota Derin/Gabin-2010/016, de 22.02.2010, enviada com Ofício 125/2010-BCB-Scre, de 23.02.2010

<sup>19</sup> Aviso nº 1447, de 17.12.2009

### **III.4 - ILEGITIMIDADES OBSERVADAS NO CAPÍTULO III**

#### **CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO**

- Os órgãos responsáveis pelo controle do endividamento externo – Banco Central e Ministério da Fazenda - não enviaram, até o momento, documentos essenciais para a análise da operação, tais como cópia de contratos devidamente assinados e demais informações requeridas, especialmente as relativas à conciliação entre as dívidas anteriores, que foram submetidas à troca por bônus. Sobre tais conciliações, o Banco Central informou à CPI que a mesma era feita de forma manual e não era guardada, o que indica deficiência de controle interno, falta de transparência e a guarda deficiente de documentos de grande importância para o país, constituindo motivo relevante para justificar o aprofundamento das investigações.
- O Plano Brady representou a renovação de dívida anterior, que vinha sendo severamente questionada por 3 Comissões anteriores do Congresso Nacional, que apontaram em seus relatórios graves crimes e irregularidades (conforme Análises Preliminares 1 a 4, apresentadas anteriormente à CPI). Tais relatórios recomendaram a anulação da dívida contratada ilegalmente. A negociação Brady não levou em consideração tais recomendações do Congresso Nacional, portanto, a nova dívida dos bônus Brady também pode ter sua legitimidade e legalidade questionadas.
- a Comissão Negociadora Brasileira não levou em consideração o **valor de mercado** dessa dívida levada à troca por títulos, que se encontrava cotada no mercado secundário em torno de **apenas 30%, em média**. Além disso, a Comissão Negociadora Brasileira assumiu o compromisso de que o Brasil não compraria a própria dívida durante o período em que se endividava para comprar as garantias exigidas na negociação, deixando tal privilégio para os bancos credores. Tal fato representa indício de significativo dano ao patrimônio público, cujo resarcimento deve ser efetuado ao Brasil.
- A afirmação do Sr. Armínio Fraga em seu depoimento à CPI, acerca da demora em firmar os contratos do Plano Brady, que “*até novembro de 2002*” não haviam sido firmados, significa que à época da emissão dos bônus sequer havia contrato firmado, o que pode ensejar um forte indício de ilegalidade que demanda o aprofundamento das investigações.
- O fato de os bônus emitidos não terem sido registrados na SEC (*Securities and Exchange Commission dos Estados Unidos da América*) também constitui um indício de irregularidade. Na realidade os títulos lançados pelo Brasil não poderiam ser registrados naquela Comissão porque não foram ofertados ao público em geral, tendo ocorrido uma troca direta com os então ‘bancos credores’ da dívida antiga, ou seja, tratou-se de uma **oferta privada, negociada em Luxemburgo, cuja investigação deve ser aprofundada, pois o exíguo prazo de funcionamento da CPI e com tantas limitações de acesso aos documentos, impossibilitou sua realização.**

- Embora a Lei Regente fosse a norte-americana, os bônus “Brady” emitidos não observaram a Lei de Valores daquele país, razão pela qual possuíam uma série de restrições. Restou comprovado, portanto, que os bônus Brady não puderam ser registrados na SEC porque não obedeceram às formalidades exigidas na Lei de Valores dos Estados Unidos para uma “Oferta Pública” de bônus soberanos naquele país, por isso a negociação se deu em Luxemburgo, conhecido paraíso fiscal.
- A CPI não teve acesso aos contratos “Solicitação de Renúncia” de 1992, citados nos contratos e em livro editado por autoridades do Banco Central. Cópia do “Waiver Request” referente à renúncia efetuada em 1991, disponibilizada pela PGFN, indica que houve preservação de direitos dos bancos privados e renúncias a diversas cláusulas dos contratos originais. Considerando que a Lei Regente dos contratos de endividamento externo brasileiro eram as Leis de Nova Iorque, das quais faz parte o *“Estatuto de Limitações”* – que trata da prescrição da dívida após 6 anos de não pagamento - é necessário prosseguir as investigações para determinar se não foram negociadas dívidas que já poderiam estar prescritas, o que pode significar relevante dano ao patrimônio público.
- A operação Brady não significou ingresso de recursos para o país, pois constituiu mera troca de dívida antiga por dívida representada em títulos. No entanto, essa operação representou elevado ônus ao país, pois além de exigir a aquisição de garantias colaterais, o Brasil, tal como em todas as negociações com bancos privados ocorridas na década de 80, arcou com todos os gastos do Comitê de Bancos, dos Agentes e dos bancos privados internacionais, além de todos os custos administrativos da operação.
- Os contratos referentes ao Acordo Brady apresentavam diversas cláusulas ilegítimas, além das cláusulas de Renúncia à Jurisdição, Imunidade, à obrigatoriedade de manter acordo com FMI e outras já comentadas no Capítulo anterior.
- É importante observar que o valor da dívida registrada no passivo do Banco Central e que foi transferida para o Tesouro Nacional, no valor de US\$ 28 bilhões, era bem inferior ao montante negociado por meio do Plano Brady (cerca de US\$ 50 bilhões) , o que demanda o aprofundamento das investigações e a realização da auditoria da dívida prevista na Constituição Federal, face ao indício de grande dano ao patrimônio público.
- Após o Plano Brady, a partir de 1995 até 2002, verificou-se a emissão acelerada de títulos da dívida externa sob a justificativa de “substituição da dívida interna por externa”, embora o dólar estivesse em franca elevação naquele período. A maioria dos títulos emitidos no período continham as mesmas restrições que os emitidos por ocasião do Plano Brady, sem registro na SEC e negociados em Luxemburgo. Constatou-se, adicionalmente, que diversas emissões se deram abaixo do valor de face, ou seja, de início o país já contabilizava uma perda, pois todos os encargos seriam calculados sobre aquele valor de face.
- Três emissões chamaram a atenção da CPI, relativas às emissões dos títulos Global

2040, Global 2024 e Global 2024-B, pois, respectivamente, foram feitas a apenas 80,203%, 71,270% e 75,581% do valor de face, nos montantes de US\$ 5.157.311.000,00, US\$ 2.150.000.000,00 e US\$ 824.702.000,00, em 09.08.2000, 07.03.2001 e 30.07.2003. Tais operações significaram o pagamento de juros (yield) da ordem de 13,732%, 12,91% e 12,59% ao ano, respectivamente. Os três contratos correspondentes a tais operações não foram disponibilizados à CPI pelo Banco Central ou pelo Ministério da Fazenda, apesar de reiterados os pedidos.

- Em 11.12.2009 a Ministério da Fazenda enviou<sup>20</sup> à CPI cópias de minutas dos contratos do Agente de emissão dos bônus Global 2040, Global 2024 no exterior (*Dealer Managers Agreement* e *Fiscal Agency Agreement*), mas não os contratos de emissão dos títulos, contendo as respectivas cláusulas e condições pactuadas.
- As Resoluções do Senado Federal que autorizaram a emissão de títulos da dívida externa para substituir dívida interna partiram do limite de US\$ 2 bilhões com a Resolução Nº. 87, de 1994, e alcançaram o limite de US\$ 75 bilhões em 2004, com a Resolução Nº. 20. Desta forma, o Senado Federal autorizou tacitamente as vultosas emissões de títulos da dívida externa brasileira, sem conhecer os termos das operações, o que não atende ao disposto no art. 52, inciso V, da Constituição Federal de 1988, combinado com o art. 389 do Regimento Interno do Senado Federal, que estabelece as regras para a apreciação dos pedidos de autorização de quaisquer operações externas de natureza financeira.
- Embora as sucessivas Resoluções do Senado Federal determinassem que os recursos decorrentes das emissões de títulos da dívida externa seriam destinados à “**substituição da dívida mobiliária interna por dívida externa**”; não se observou, no período, redução da dívida interna, que não parou de crescer. Desta forma, não restou evidenciada a destinação dos recursos dessas emissões da dívida externa brasileira, o que demanda o aprofundamento das investigações e a realização da auditoria prevista na Constituição Federal.
- A CPI constatou a troca de títulos da dívida externa (*Brady, IDU* e *BIB*) por bônus Global, ao amparo da Resolução do Senado nº 69/1996, que permitiu a realização de operações de recompra e de reestruturação dos títulos da dívida externa brasileira, desde que resultasse necessariamente em benefícios para o País, sendo que os indícios evidenciados pela CPI são inversos a essa determinação legal, ante os elevados deságios nas emissões dos novos títulos, as elevadas taxas de juros, além do pagamento de onerosas comissões e demais gastos assumidos pelo Brasil.
- Em setembro de 2001, o Banco Central noticiou uma diferença de US\$ 32,7 bilhões nas estatísticas da dívida externa brasileira. A imprensa divulgou que teria havido um “erro” desse montante. O Banco Central informou à CPI que não se tratava de “erro”, mas de mudança de critérios metodológicos de registros estatísticos, tendo apartado “empréstimos intercompanhias e também parcelas de principal vencidas há mais de

---

<sup>20</sup> Aviso MF No. 480, de 10/12/2009

cento e vinte dias.”

- A análise da resposta apresentada pelo Banco Central demonstrou a deficiência de controle de pagamentos ao exterior, que são efetuados pelo setor privado. Conforme informação prestada pelo Banco Central, o registro desses pagamentos é meramente declaratório e, se o setor privado não efetua o registro eletrônico desses pagamentos ao exterior, o Banco Central não tem como efetuar a baixa em seus sistemas.
- As respostas apresentadas pelo Banco Central demonstraram ainda o efetivo descasamento entre as informações dos dados chamados “primários” com as estatísticas da dívida externa, conforme trechos da Nota Técnica: “*a dívida externa constitui uma estatística macroeconômica. Nessa qualidade, ela não se confunde com as bases de dados primárias*” (...) “*as informações constantes nesses dados primários são convertidas em dados estatísticos de acordo com metodologia própria*”. Tal descasamento entre dados primários e estatísticas da dívida externa foi verificado durante as investigações, entre o montante da dívida externa com bancos privados que se encontrava registrado no passivo do Banco Central e foi transferido para o Tesouro Nacional, de US\$ 28 bilhões, por ocasião da negociação do Plano Brady, e o montante da dívida negociada por meio daquele Plano, de cerca de US\$ 50 bilhões. Tal fato demanda o aprofundamento das investigações e a auditoria da dívida prevista na Constituição Federal.
- Relativamente à assunção de dívidas privadas, o Banco Central prestou<sup>21</sup> à CPI as seguintes informações, com a sugestão de constituição de grupo de trabalho:  
*“Com referência ao Ofício nº. 162/10-P, informo que as parcelas de dívida externa privada que foram transformadas em dívida pública a cargo deste BCB são aquelas que permaneceram em depósito sob o Acordo MYDFA e foram trocadas por bônus em abril de 1994. Dado o tempo decorrido e dificuldades já descritas em notas anteriores, não há como realizar, no curto prazo, pesquisa para identificar as milhares de parcelas em suas diferentes moedas, que foram convertidas em bônus. Ademais, os dados estão registrados em sistemas informatizados que já foram desativados, cuja operação é complexa e para a qual esta Autarquia não dispõe de especialistas com os conhecimentos necessários. Haveria que se constituir grupo de trabalho para se estudar os termos dos contratos e a seguir proceder à pesquisa, tarefa que não é possível desenvolver com os atuais recursos da Unidade.”*

Dada a relevância do fato de que dívidas privadas foram transformadas em dívida a cargo do BCB, e considerando os montantes envolvidos no Acordo MYDFA (US\$ 61 bilhões) e na troca por bônus em abril de 1994 (quase US\$ 50 bilhões), de fato é necessário constituir o grupo de trabalho sugerido pelo Banco Central, diante do forte indício de dano ao patrimônio público.

---

<sup>21</sup> Nota Derin/Gabin-2010/016, de 22.02.2010, enviada com Ofício 125/2010-BCB-Scre, de 23.02.2010

Em relação ao conteúdo da presente análise preliminar, é necessário aprofundar as investigações da maioria dos temas, principalmente porque a CPI não teve acesso, apesar dos requerimentos de informações, a documentos e informações relevantes e essenciais, denotando falta de transparência em relação à natureza da dívida objeto de troca, falta de transparência em relação à administração das garantias colaterais e respectivos registros que não foram disponibilizados à CPI. Diante da documentação disponível, não se observa justificativa para a realização da operação de troca nos moldes do Plano *Brady*, a não ser do ponto de vista dos credores, razão pela qual se recomenda submeter as investigações a crivo jurídico especializado, a fim de determinar possíveis responsabilidades.

Logo após o referido Plano *Brady*, foram realizadas trocas desses títulos por novos títulos da dívida externa (*Global*) e interna (NTN), operações que possuem forte indício de dano ao patrimônio público, ante os significativos deságios nas emissões dos *Global*, suas elevadas taxas de juros e onerosas comissões e demais gastos assumidos pelo Brasil, e face as elevadíssimas taxas de juros da dívida interna.

As dificuldades enfrentadas pela CPI para obter informações e documentos sobre o processo de endividamento denota deficiência de transparência dos órgãos envolvidos com o manejo da dívida externa brasileira, recomendando-se que a CPI apresente propostas de alterações legais que garantam maior transparência das operações, bem como penalidades pelo descumprimento do art. 32, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois conforme acórdãos do TCU, até o momento referido dispositivo não foi cumprido:

*Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.*

(...)

*§ 4º Sem prejuízo das atribuições próprias do Senado Federal e do Banco Central do Brasil, o Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantido o acesso público às informações, que incluirão:*

*I - encargos e condições de contratação;*

*II - saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.*

Adicionalmente, face aos inúmeros indícios e até evidências de dano ao patrimônio público, é necessário o aprofundamento das investigações e a realização de auditorias permanentes e transparentes, com participação popular, tendo em vista que o ônus da dívida tem sido arcado pela Nação como um todo.

Diante das diversas ilegitimidades constatadas no período examinado, é recomendável o aprofundamento das investigações, dada a relevância dos fatos para a evolução do processo de endividamento externo brasileiro, com indícios de danos ao patrimônio público e graves consequências sociais.

A principal conclusão do exame do endividamento do período leva à NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DA AUDITORIA DA DÍVIDA PREVISTA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, tendo em vista a necessidade de elucidar os aspectos fundamentais do endividamento público que não puderam ser desvendados pela atual CPI, dado o exíguo prazo de seu funcionamento e as diversas limitações indicadas.

Brasília, 25 de março de 2010

Maria Lucia Fattorelli Carneiro  
Auditora Fiscal da Receita Federal do Brasil  
Requisitada para Assessorar a CPI da Dívida Pública

Aldo Olmos Molina Júnior  
Auditor Interno da Caixa Econômica Federal  
Requisitado para Assessorar a CPI da Dívida Pública

# **CAPÍTULO IV**