

PARECER Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre a Mensagem nº 169, de 2009, do Presidente da República (nº 676, de 26 de agosto de 2009, na origem), que solicita autorização do Senado Federal para que *seja autorizada a contratação de operação de crédito externo, no valor equivalente a até quatro bilhões, trezentos e vinte e quatro milhões, quatrocentos e quarenta e dois mil, cento e oitenta e um euros, entre a República Federativa do Brasil e um consórcio formado pelos bancos BNP Paribas S.A., Société Générale, Calyon S.A., Credit Industriel et Commercial, Natixis e Santander, cujos recursos destinam-se ao Programa de Desenvolvimento de Submarinos – PROSUB.*

RELATOR: Senador **CÉSAR BORGES**

I – RELATÓRIO

O Presidente da República, mediante a Mensagem nº 169, de 2009, submete a esta Casa pedido de autorização para contratar operação de crédito externo, no valor equivalente a até € 4.324.442.181,00 (quatro bilhões, trezentos e vinte e quatro milhões, quatrocentos e quarenta e dois mil, cento e oitenta e um euros), entre a República Federativa do Brasil e consórcio formado pelos bancos BNP Paribas, *Société Générale*, Calyon, *Credit Industriel et Commercial*, Natixis e Santander. Os recursos da operação destinam-se ao financiamento parcial do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub), do interesse do Comando da Marinha, integrante da estrutura do Ministério da Defesa.

O programa em questão foi considerado como passível de obtenção de financiamento externo pela Comissão de Financiamentos Externos, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), na forma da Recomendação nº 1.132, de 6 de agosto de 2009.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda, prestou informações sobre as condições financeiras da operação, como exigidas pela Resolução do Senado Federal nº 48, de 2007. Embora seja preciso abrir crédito especial para criar dotação orçamentária que atenda ao programa, a STN entendeu oportuno o imediato encaminhamento da matéria para esta Casa em virtude da relevância do pleito. A assinatura do contrato, contudo, estaria condicionada ao saneamento das pendências indicadas no Parecer nº 610/2009/Gerfi/Coref/Secad II/STN/MF, de 20 de agosto de 2009.

O Banco Central do Brasil efetuou o credenciamento da operação, conforme o Ofício nº 189/2009/Desig/Dicic/Sured, de 24 de agosto de 2009.

Já a Procuradoria da Fazenda Nacional (PGFN), por intermédio do Parecer PGFN/COF/nº 1.809, de 24 de agosto de 2009, pronunciou-se pela legalidade da minuta contratual e pela possibilidade jurídica de submissão do pleito ao Senado Federal para fins de autorização da operação de crédito em tela.

II – ANÁLISE

Preliminarmente, convém registrar que nossa análise e as conclusões a que chegamos neste parecer acerca do mérito da operação em tela têm por base informações fornecidas pelo Poder Executivo, particularmente pelo Ministério da Defesa e pela Marinha no Brasil. Com o material fornecido por essas autoridades sobre o Prosub e a exposição realizada pelo senhor Ministro da Defesa nesta Casa, em 27 de agosto último, foi-nos possível formar nossa convicção sobre a matéria em apreço.

O valor total do Prosub é de até € 6.790.862.142,00 (seis bilhões, setecentos e noventa milhões, oitocentos e sessenta e dois mil e cento e quarenta e dois euros), assim distribuídos:

- a) € 4.324.442.181,00 (quatro bilhões, trezentos e vinte e quatro milhões, quatrocentos e quarenta e dois mil, cento e oitenta e um euros) da presente operação de crédito;
- b) € 598.219.961,00 (quinhentos e noventa e oito milhões, duzentos e dezenove mil e novecentos e sessenta e um euros), como contrapartida federal para o empréstimo ora pleiteado;
- c) € 1.868.200.000 (um bilhão, oitocentos e sessenta e oito milhões e duzentos mil euros) de recursos oriundos do Tesouro Nacional, que serão empregados na construção de um estaleiro e de uma base naval em Itaguaí, no Estado do Rio de Janeiro.

O programa tem os seguintes objetivos: (i) o desenvolvimento e a produção compartilhados de quatro submarinos convencionais do tipo *Scorpène*; e (ii) o recebimento de assistência francesa no desenvolvimento das partes não-nuclear de um submarino movido por um reator atômico. O prazo de execução foi estimado em quinze anos. Além do mais, acordo firmado entre o Brasil e a França prevê, no âmbito do Prosub, transferência de tecnologia e capacitação de pessoal.

Segundo cronograma estimativo, haverá trinta desembolsos semestrais, de junho de 2010 a dezembro de 2024, referentes ao financiamento propriamente dito, às contrapartidas federais e ao pagamento de seguro. Calculou-se que o custo efetivo total do financiamento alcançará 6,354% ao ano (a.a.). Embora maior que o custo de captação do Tesouro Nacional em uma operação semelhante, avaliado em 5,183% a.a., a taxa a ser cobrada foi julgada aceitável pela STN uma vez que há a previsão de transferência de tecnologia.

A STN esclarece que o Prosub não consta tanto do Plano Plurianual para 2008-2011 (Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008) como da Lei Orçamentária para 2009 (Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008). No entanto, as Secretarias de Planejamento e Investimentos Estratégicos e de Orçamento Federal, ambas do MPOG, já estariam finalizando as minutas de projeto de lei que serão submetidas ao Poder Legislativo no intuito de ajustar as normas citadas. São pendências cujo saneamento poderá ser averiguado no momento da assinatura do contrato de empréstimo. Essa averiguação também deverá estender-se ao Projeto de Lei Orçamentária para 2010, a ser encaminhado pelo Poder Executivo até 31 de agosto deste ano.

Em relação ao limite de endividamento da União, a STN informa que há, presentemente, margem para a contratação da operação pleiteada, conforme os arts. 6º e 7º da Resolução nº 48, de 2007. O primeiro artigo reitera a determinação contida no art. 167, inciso III, da Lei Maior de que as operações de créditos não deverão exceder o montante das despesas de capital, observados os critérios fixados no art. 32, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). O segundo, a seu tempo, estipula que o montante global das operações de crédito realizadas em um exercício financeiro não pode ser superior a 60% da receita corrente líquida do Governo Federal.

A STN também atesta que as demais restrições estabelecidas pela LRF estão sendo observadas pela União. Ademais, aquele órgão opina no sentido de que as obrigações constantes da minuta de contrato são passíveis de cumprimento pelas partes envolvidas, não atribuindo ao Tesouro Nacional riscos superiores àqueles assumidos normalmente.

A PGFN, por sua vez, confirma que as minutas contratuais contêm cláusulas admissíveis segundo a legislação brasileira, não tendo natureza política e não atentando contra a soberania nacional e a ordem pública.

No que concerne aos aspectos de Defesa Nacional, é importante assinalar a importância dessa iniciativa. O Programa de Desenvolvimento de Submarinos faz parte das medidas essenciais para a nossa defesa, com significativas contribuições ao País em termos de desenvolvimento científico, tecnológico e, naturalmente, econômico. Ademais, a iniciativa vai ao encontro da Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa brasileiras.

Recentemente, o Ministro da Defesa veio a esta Casa para apresentar às Senhoras e aos Senhores Senadores alguns aspectos de nossa defesa relacionada ao poder naval. Após discorrer sobre as infraestruturas críticas – bacias petrolíferas, campos de produção, hidrelétricas, portos, aeroportos, entre outras –, assinalou o quanto estamos vulneráveis. Contribui sobremaneira com essa vulnerabilidade o baixo investimento em defesa e a pouca preocupação em fortalecer nossa capacidade dissuasória, lembrou o Ministro.

Não podemos descuidar da defesa de nosso povo, de nosso território e de nossas riquezas. Durante anos, e isso que informa é o próprio Poder Executivo, o Brasil mostrou-se negligente em assuntos de segurança

nacional, com redução no orçamento das Forças Armadas, sucateamento e obsolescência dos equipamentos e enfraquecimento de nossa capacidade de fazer frente a ameaças tradicionais e a novas ameaças no cenário de crescente insegurança internacional do Pós-Guerra Fria. O Orçamento de Defesa brasileiro, algumas vezes representantes do Ministério da Defesa e dos Comandos das Forças Armadas já tiveram oportunidade de discorrer sobre isso nesta Casa, decresceu nos anos noventa do século passado.

A Política de Defesa Nacional atualmente em vigor, bem como a Estratégia Nacional de Defesa assinalam que o Brasil se vê diante de novos desafios no século XXI: o País muito tem crescido, e, em um contexto mundial de carência de recursos naturais, de alimentos a insumos energéticos, nossa condição de grande exportador de grãos, carnes, minérios e de produtor de energia faz com que aumente o prestígio do Brasil no concerto das nações. Entretanto, ao ocupar um papel de maior destaque no cenário internacional, o Brasil também atrai cobiça e pode envolver-se em litígios com outros atores. Precisamos estar preparados para nos defendermos de eventuais investidas externas que atentem contra nossos interesses.

Tratemos, particularmente, de nossas riquezas no mar e de nosso poder naval. De acordo com o Ministro da Defesa, nossas águas jurisdicionais, nossa Amazônia Azul, contêm, na imensidão da massa líquida e do vasto território submerso, de milhões de quilômetros quadrados, riquezas biológicas e minerais, largamente ameaçadas pela exploração predatória e cobiça internacional. Observemos, lembrou Nelson Jobim, que a maior parte de nossos recursos petrolíferos – e são muitos – está sob o oceano, na Plataforma Continental sob jurisdição brasileira. Com a descoberta das reservas no pré-sal, a preocupação com a defesa de nossas águas jurisdicionais aumenta. E é aí que se destaca o programa de submarinos, uma necessidade estratégica.

Com mais de quatro milhões de quilômetros quadrados, ou seja, o equivalente a metade do território brasileiro e toda nossa Amazônia, nossas águas jurisdicionais precisam ser defendidas. Nesse contexto, o submarino – tanto o convencional quanto o de propulsão nuclear – mostra-se como instrumento fundamental na defesa de nossos interesses marítimos e, portanto, da soberania brasileira. É arma dissuasória de alta envergadura e privilégio de poucas nações no globo. A opção pelos convencionais, movidos a diesel, ou por nucleares, ou mesmo pelos dois tipos, é algo que extrapola motivos meramente financeiro-orçamentários, pois envolve aspectos políticos e estratégicos.

No caso do Brasil, convém que tenhamos ambos os tipos de submarino. Há muito dispomos de modelos convencionais, o que garante a defesa das áreas mais “rasas” de nossas águas jurisdicionais. Uma vez que há o entendimento entre os especialistas em que é conveniente continuarmos com submarinos convencionais, a diesel, acreditamos ser importante que tenhamos capacidade para projetá-los e construir modelos convencionais modernos e aptos a garantir nosso poder naval ao longo de nossa costa. O programa em apreço contempla o desenvolvimento do projeto e a construção de quatro submarinos convencionais em cooperação com a França.

A construção de submarinos convencionais pelo Brasil remonta à década de 1970, graças a uma parceria com a Alemanha. Atente-se que nossa capacidade é de *construir*, não de *projetar* submarinos. Sempre nos foi negado o conhecimento para que pudéssemos *desenvolver projetos* de submarinos. Essa parceria com a França permitirá ao Brasil, por meio da transferência de tecnologia, projetar e construir os submersíveis. A República Francesa mostrou-se um parceiro interessante tanto para o desenvolvimento do projeto de submarinos convencionais quanto para o projeto e construção do primeiro submarino nuclear brasileiro.

Os submarinos convencionais, é bom destacar, são de grande importância, mas têm emprego limitado, preponderantemente em zonas litorâneas, e com as limitações de emprego e permanência submersa. Diante da magnitude de nossas águas jurisdicionais, das riquezas que ali se encontram e dos interesses ali envolvidos, o desenvolvimento e a manutenção de um submarino nuclear é prioridade para fortalecer nosso poder naval. Este, graças à excepcional mobilidade, é um recurso para defesa avançada da fronteira marítima mais distante. Isso justifica a proposta de produção dos dois tipos de submarino. Com os submarinos convencionais, teríamos capacidade de melhor patrulhar e garantir a defesa de nossas águas rasas; com o submarino nuclear, disporíamos de um recurso importante para a defesa da totalidade de nossas águas jurisdicionais e o Brasil se veria inserido em um seleto grupo de Potências.

São poucos os Estados com tecnologia para o desenvolvimento de um submarino nuclear: Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Rússia e China. Segundo o Senhor Ministro da Defesa, que falou à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional desta Casa, em audiência pública no dia 26 de agosto, a Alemanha, nossa parceira no programa anterior, não

produz submarinos nucleares. A França se mostrou como o parceiro que melhor atendia a nossas demandas.

O acordo com os franceses envolve o desenvolvimento e a construção de quatro submarinos convencionais e um a propulsão nuclear em uma década. Também prevê a construção do estaleiro e de uma base para os submarinos na Baía de Sepetiba (RJ), por meio de um consórcio com a participação de empresa brasileira. Ademais, o contrato assegura a transferência de tecnologia referente à construção dos submarinos, do estaleiro e da base e, ainda, dos sistemas de combate. Nenhum outro país com capacidade de construir submarinos nucleares nos fez melhor oferta.

Segundo nos informou a Marinha do Brasil, e conforme nota à imprensa divulgada pela Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Defesa, em 17 de julho de 2009, a construção de um novo estaleiro e de uma nova base em Sepetiba para os submarinos de propulsão nuclear está prevista pela Marinha desde 1993. Considerar que essas obras seriam desnecessárias implica ignorar que submarinos de propulsão nuclear só podem ser construídos em estaleiros a isso dedicados e que atendam a requisitos tecnológicos e ambientais bastante específicos, que, hoje, não são atendidos por nenhum dos estaleiros existentes no Brasil. Além disso, a atual base dos submarinos convencionais, na Baía de Guanabara, sequer tem profundidade para um submarino de propulsão nuclear.

Houve a exigência do Brasil de que a base e o estaleiro fossem construídos por empresa brasileira, cabendo à responsável pelo projeto, a francesa *Directions des Constructions Navales* (DCNS), escolher, livremente, seu parceiro. A construtora selecionada pelos franceses foi a Odebrecht, em decisão por eles tomadas, sem ingerência, informou-nos a Marinha, do Governo brasileiro. Sobre o assunto, consta da nota do Ministério da Defesa de 17/07/2009 que:

“O Brasil exigiu que a base e o estaleiro fossem construídos por empresa brasileira, cabendo à responsável pelo projeto, a francesa DCNS, escolher, livremente, seu parceiro, tendo sido selecionada a construtora Odebrecht. Independentemente de quem fosse o responsável pelo projeto, não caberia licitação da obra, tendo em vista a necessidade de sigilo do projeto (plantas de instalações nucleares militares, não passíveis da divulgação pública exigida por uma licitação).”

Portanto, a escolha da parceria com a Odebrecht, informaram os franceses, obedeceu a critérios exclusivos da DCNS, tratando-se de livre

associação entre duas empresas privadas. Foi isso que nos asseguraram as autoridades da Marinha e do Ministério da Defesa.

Assim, em que pese o fato de que poderíamos em nossa análise passar ao largo de questões de defesa nacional, sentimo-nos na obrigação de fazer referência à grande relevância do programa de construção de submarinos, convencionais e nuclear, para defesa de nossa pátria e de suas riquezas. Também temos muito a lucrar em termos de desenvolvimento tecnológico e no fomento à indústria nacional, em setores como o naval, o nuclear e o cibernético, conforme assinalou o Ministro Nelson Jobim aqui no Senado. Trata-se, assim, de um projeto que contribui para um papel de maior destaque do Brasil no concerto das nações.

III – VOTO

Em conclusão, o pleito encaminhado pelo Presidente da República encontra-se de acordo com o que preceitua a Resolução do Senado Federal nº 48, de 2007, devendo ser concedida a autorização para a contratação da operação de crédito externo pretendida, nos termos do seguinte:

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº , DE 2009

Autoriza a União a contratar operação de crédito externo, no valor equivalente a até € 4.324.442.181,00 (quatro bilhões, trezentos e vinte e quatro milhões, quatrocentos e quarenta e dois mil, cento e oitenta e um euros), entre a República Federativa do Brasil e consórcio formado pelo bancos BNP Paribas, *Société Générale*, Calyon, *Credit Industriel et Commercial*, Natixis e Santander, cujos recursos destinam-se ao Programa de Desenvolvimento de Submarinos – PROSUB.

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º É a União autorizada a contratar operação de crédito externo, no valor equivalente a até € 4.324.442.181,00 (quatro bilhões, trezentos e vinte e quatro milhões, quatrocentos e quarenta e dois mil, cento e oitenta e um euros), de principal, entre a República Federativa do Brasil e consórcio formado pelo bancos BNP Paribas, *Société Générale*, Calyon, *Credit Industriel et Commercial*, Natixis e Santander.

Parágrafo único. Os recursos oriundos da operação a que se refere o *caput* destinam-se ao financiamento, parcial, do Programa de Desenvolvimento de Submarinos – PROSUB.

Art. 2º A operação de crédito referida no art. 1º desta Resolução contém as seguintes características e condições básicas:

I – Devedor: República Federativa do Brasil;

II – Credor: consórcio formado pelo bancos BNP Paribas, *Société Générale*, Calyon, *Credit Industriel et Commercial*, Natixis e Santander;

III – Valor do empréstimo: até € 4.324.442.181,00 (quatro bilhões, trezentos e vinte e quatro milhões, quatrocentos e quarenta e dois mil, cento e oitenta e um euros), assim distribuídos:

- a) € 3.578.159.181,00 (três bilhões, quinhentos e setenta e oito milhões, cento e cinquenta e nove mil e cento e oitenta e um euros), referentes ao pagamento de bens, serviços e seguro de crédito;
- b) € 746.283.000,00 (setecentos e quarenta e seis milhões, duzentos e oitenta e três mil euros), referentes ao pagamento da transferência de tecnologia.

IV – Prazo de desembolso: até quinze anos após o cumprimento das condições precedentes ao primeiro desembolso, que deverão ser cumpridas antes desse desembolso ou, no mais tardar, até 240 (duzentos e quarenta dias) após a assinatura do contrato;

V – Amortização: cada desembolso será amortizado em dez parcelas semestrais, consecutivas e iguais, sendo a primeira parcela devida seis meses após o desembolso correspondente.

VI – Datas para o pagamento dos juros e do principal: 15 de junho e 15 de dezembro de cada ano.

VII – Juros: 5,5% (cinco inteiros e cinco décimos por cento) ao ano sobre o saldo devedor de cada desembolso;

VIII – Comissão de compromisso: 0,5% (cinco décimos por cento) ao ano sobre o montante não desembolsado;

IX – Comissão de estruturação: 0,5% (cinco décimos por cento) sobre o valor do financiamento, a ser paga até trinta dias após a assinatura do contrato;

X – Despesas gerais e taxas legais: até € 50.000,00 (cinquenta mil euros);

XI – Juros de mora: a maior entre as seguintes taxas:

- a) os juros pactuados acrescidos de 1% (um por cento) ao ano;

- b) índice médio das operações de *overnight* com euro (EONIA – *Euro Overnight Index Average*) acrescido de margem de 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) ao ano e de 1% (um por cento) ao ano.

XII – Prêmio de seguro: equivalente a 2,38% (dois inteiros e trinta e oito centésimos por cento) do valor financiado, a ser adicionado ao montante de cada desembolso e financiado pelo consórcio de bancos nas mesmas condições do financiamento do principal.

Art. 3º A autorização prevista no art. 1º fica condicionada à observação das seguintes condições:

- I – demonstração, pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, de inclusão na Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, que *dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008-2011*, de ações que contemplem os objetivos e obrigações do PROSUB no triênio 2009-2011;
- II – demonstração, pela Secretaria de Orçamento Federal, de inclusão na Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008, que *estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009*, e no Projeto de Lei Orçamentária para 2010 de dotações orçamentárias suficientes para atender às necessidades do PROSUB.

Art. 4º O prazo máximo para o exercício da presente autorização é de quinhentos e quarenta dias, contados a partir de sua publicação.

Art. 5º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator