

PARECER N° , DE 2015

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 26, de 2014, do Senador Álvaro Dias, que *altera o art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, para extinguir o sigilo bancário nas operações ativas de instituições oficiais de crédito que tenham como contraparte Estados estrangeiros.*

RELATOR: Senador **FLEXA RIBEIRO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 26, de 2014, de autoria do Senador Álvaro Dias, que altera o art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, para extinguir o sigilo bancário nas operações ativas de instituições oficiais de crédito que tenham como contraparte Estados estrangeiros.

Na justificação, o autor sustenta que o sigilo bancário não deve ser “indevidamente estendido para tornar opaca a operação do setor público, o qual, salvo raras e justificadas exceções, deve se pautar pela publicidade, até mesmo em obediência a princípio constitucional”. Lembra, ainda, que instituições oficiais de crédito, a exemplo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), têm recebido recursos subsidiados do Tesouro Nacional que são repassados na forma de operações

de crédito a tomadores finais. Destaca, por igual, que “os custos do Tesouro Nacional com as emissões que lastreiam esses empréstimos finais têm sido sistematicamente superiores ao retorno que obtém e, o que é mais preocupante, esses custos têm crescido exponencialmente”. Registra, por fim, que “se existe esse imenso subsídio nas operações de crédito lastreadas em endividamento público, é incompreensível que o benefício seja estendido a outras nações à custa do sofrido contribuinte brasileiro”.

Para além desta Comissão, a matéria foi distribuída para o exame das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE). Na Comissão de Relações Exteriores (CRE), a matéria foi a mim distribuída em 10 de março de 2015. Não foram oferecidas emendas ao projeto no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Tendo em conta o disposto no art. 103, VIII, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a proposição em análise insere-se no conjunto de matérias sujeitas ao exame de mérito desta Comissão.

A proposta em apreciação tem o saudável intento de oferecer maior transparência aos empréstimos concedidos por instituições financeiras controladas por entes de direito público interno. Para tanto, afasta o sigilo bancário nas operações ativas quando a contraparte for Estado estrangeiro ou na hipótese de a operação contar com garantia direta ou indireta de Estado estrangeiro. E mais, determina que os instrumentos contratuais e possíveis aditivos das referidas operações serão divulgados em página específica da

instituição na rede mundial de computadores e em jornal de grande circulação na praça de sua sede.

O projeto é, a vários títulos, louvável. O controle do uso de dinheiros públicos pela administração só é possível mediante absoluta transparência na sua utilização. Nesse sentido, é oportuno recordar que a responsabilidade da administração pública com o uso do dinheiro da coletividade tem por fundamento, entre outros, o princípio constitucional da moralidade administrativa. A esse princípio soma-se, por exemplo, o da publicidade, por meio do qual todos os atos públicos devem ser de conhecimento geral de forma a que a sociedade possa fiscalizar a ação dos agentes públicos. Assim sendo, a aplicação do sigilo bancário para operações financeiras em que se lança mão de recursos públicos, sobretudo por meio de instituições oficiais de crédito, é insustentável.

Não tenho dúvidas acerca da validade jurídica de inserir tais disposições na lei que, por expressa delegação constitucional, regulamenta o próprio instituto do sigilo bancário. De outra parte, é insustentável a defesa de posições no sentido de que tais operações bancárias seriam “sigilosas” a qualquer título, eis que envolvem recursos públicos. Além disso, são voluntárias: contrata créditos com o Poder Público aquela empresa ou ente público, nacional ou estrangeiro, que o deseje, submetendo-se por iniciativa própria aos regramentos vigentes para o que pleiteia, não lhe sendo lícito arguir posteriormente o acobertamento do sigilo por qualquer motivo. Se não convém aos seus negócios que seja conhecido de terceiros o favor que então recebe, não contratará o crédito. Tampouco a transparência é prática que viola o direito internacional: baste ver que os financiamentos das agências

multilaterais como o Banco Mundial são ampla e minuciosamente publicitados.

Sob o ponto de vista do mérito, é inquestionável a necessidade da providência trazida pelo projeto. Temos assistido nos últimos anos a uma avalanche de denúncias sobre a concessão de créditos favorecidos a entidades e projetos estrangeiros por agências financeiras oficiais, enquanto o país encontra dificuldade de financiar seus próprios investimentos. Quando se tenta ampliar o conhecimento acerca desses desembolsos, o Poder Executivo veta o acesso da sociedade e do Parlamento a qualquer informação sob o pretexto do sigilo bancário. Trata-se de prática a todos os títulos condenável, que tem de encontrar franco repúdio no ordenamento jurídico.

A este respeito, cabem algumas pequenas medidas de aperfeiçoamento para melhor atender aos objetivos do projeto. O que se pretende é tornar transparente o uso de recursos públicos para financiar projetos que beneficiem outros países. Ora, este tipo de aplicação não se limita aos empréstimos a países estrangeiros ou por eles garantidos: boa parte dos projetos que são financiados em países estrangeiros decorre de créditos de financiamento à exportação, concedidos a empresas exportadoras brasileiras de bens e serviços, as quais são as tomadoras finais dos empréstimos, não dependendo da garantia formal de países estrangeiros. Portanto, quando houver aplicação de recursos públicos neste tipo de financiamentos, também deve ser afastado o sigilo bancário.

Mas é preciso aproveitar a oportuna iniciativa do projeto para ousar na defesa do patrimônio público: qualquer aplicação de recursos

públicos (assim definidos como os recursos provenientes de aportes diretos ou indiretos do Tesouro do ente público controlador) tem de ser tornada transparente ao público, da mesma forma como o são todas as despesas públicas. Não há razão legítima para que sejam sonegadas essas informações ao público. Afinal, a interpretação que vem prevalecendo na aplicação da Lei de Acesso à Informação é de que até os salários dos servidores públicos são passíveis de divulgação pública; se as pessoas físicas, titulares de direitos fundamentais, que percebem parcelas de recursos públicos devem ter seu direito à privacidade sopesado ante o princípio da publicidade, muito mais deverá ser aplicado às pessoas jurídicas que celebram transações comerciais com recursos públicos.

Apresento, portanto, uma emenda para acrescentar às hipóteses do projeto uma ampliação muito maior da transparência nas operações dos aplicadores dos fundos públicos. Ao contrário das hipóteses originais, em que a razão da publicidade é o destinatário dos recursos (sejam públicos, sejam aqueles geridos comercialmente pelas agências financeiras oficiais), essa extensão contempla operações definidas em função da origem dos seus recursos. Toda e qualquer aplicação de recursos extraídos diretamente, ou repassados, do orçamento público, ainda que por meio de empréstimos aos entes controlados, deve ser tornada conhecida em seu destino. Nada mais justo para proteger o patrimônio público, o que impõe inclusive restrições ao direito ao sigilo dos beneficiários privados. Dispensa-se a divulgação tão somente no caso das operações exclusivamente financiadas com o produto da captação de mercado realizada pelas instituições financeiras oficiais.

Esta ampliação é, ademais, perfeitamente aplicável: as modernas regras de gestão bancária exigem que as instituições financeiras tenham controle individualizado de suas operações ativas e passivas, e que, portanto, saibam com exata precisão a aplicação de quaisquer recursos obtidos do ente público, quer na forma de repasse de fundos orçamentários, quer como empréstimos específicos. No jargão bancário, qualquer banco conhece exatamente a composição do “*funding*” de cada uma de suas operações, e não terá qualquer dificuldade operacional para identificar quais operações ativas são lastreadas por recursos públicos.

Caberia perguntar acerca de uma eventual não-retroatividade da aplicação da lei quanto aos contratos em andamento. Penso que não se impõe cláusula neste sentido: não se está a alterar qualquer contrato já celebrado, mas sim a modificar regra de direito público acerca do acesso à informação na instituição financeira. Portanto, não se atingem direitos dos contratantes. Tampouco foi cogitada a irretroatividade da obrigação de divulgação de informações sobre as despesas públicas e nem mesmo dos proventos dos servidores, quando iniciada a aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública.

Em virtude da emenda ora proposta, faz-se ainda necessária emenda de redação para ajustar a ementa da proposição ao seu novo conteúdo.

Por fim, verifico que publicidade das operações desse tipo inclui, no projeto, a obrigação de divulgá-las em jornal de grande circulação na sede da agência financiadora. Entendo tratar-se de exigência desnecessária, que

apenas acrescentaria custos ao poder público sem ampliar o impacto em termos de transparência. A par da exigência de divulgação na internet (o meio de divulgação por excelência no mundo moderno), o projeto faz o que é essencial: suprime a opacidade indevida proporcionada pelo sigilo bancário. Desta forma, tornar-se-ão direta e imediatamente aplicáveis todas as formas de transparência previstas na Lei de Acesso à Informação e na legislação concernente às prerrogativas dos órgãos de controle interno e externo. A publicação em jornais comerciais, além de custosa, muito pouco acrescentaria a esses recursos. Proponho, assim, outra emenda para suprimir essa exigência.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela aprovação, no âmbito desta Comissão, do Projeto de Lei do Senado nº 26, de 2014, com as emendas de números 01, 02 e 03 abaixo.

EMENDA Nº 01 – CRE

Dê-se à ementa do PLS nº 26, de 2014, a seguinte redação:

“Altera o art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, para extinguir o sigilo bancário nas operações ativas de instituições oficiais de crédito que tenham como contraparte Estados estrangeiros ou que sejam custeadas com recursos públicos.”

EMENDA N° 02 – CRE

Dê-se ao § 5º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, na redação proposta pelo art. 1º do PLS nº 26, de 2014, a seguinte redação:

“Art. 1º
.....

§ 5º Não estão protegidas pelo sigilo bancário disciplinado nesta Lei as operações ativas efetuadas por instituições financeiras controladas por entidades de direito público interno quando, alternativamente:

I – a contraparte for Estado estrangeiro;

II – a operação contar com garantia direta ou indireta de Estado Estrangeiro; ou

III - tratar-se de operação custeada total ou parcialmente por recursos provenientes de fundos orçamentários ou da concessão de empréstimos à instituição financeira por parte do respectivo ente público controlador.” (NR)

EMENDA N° 03 – CRE

Suprime-se a expressão “e em jornal de grande circulação na praça de sua sede” do § 6º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, na redação proposta pelo art. 1º do PLS nº 26, de 2014.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator