

FINANÇAS

CONTRATOS DE CONCESSÃO DE CRÉDITO IRREGULARES ENTRE UNIÃO E BANCOS PÚBLICOS

De 2008 a 2015, foram realizadas diferentes operações de mútuo entre a União e os bancos públicos federais, em especial, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Em cada operação, a União firmou contrato de mútuo com as referidas instituições financeiras.

As operações se deram sob a forma de emissão de títulos públicos federais, pelo Tesouro Nacional, diretamente para a carteira das instituições financeiras controladas pela União. O arranjo possuía finalidades diversas. No caso do BNDES, por exemplo, as operações tiveram por propósito financiar políticas públicas com subsídio de parte dos encargos. Esse financiamento, entretanto, ocorreu à margem de autorização na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Já no caso da Caixa Econômica Federal (CEF), do Banco do Brasil (BB), do Banco do Nordeste (BNB) e do Banco da Amazônia (BASA), as emissões diretas foram realizadas sob a forma de aumento do patrimônio de referência, com finalidade de ampliar a capacidade de concessão de crédito por parte dessas instituições financeiras.

A sistemática adotada pelo Poder Executivo com as emissões diretas (sem a realização de leilões, em mercado competitivo) de títulos públicos, complementada pela

celebração de contrato de mútuo nas instituições federais, visava a contornar a escassez de recursos na União, elevando a capacidade de bancos públicos, sobretudo, o BNDES, concederem financiamentos ao setor privado e financiarem políticas públicas subsidiadas. Além de contornar de forma artificial a escassez de receitas da União e dos bancos públicos, tais operações resultaram em realização de despesas bilionárias, fora dos controles tradicionais e em expressivos volumes de subsídios financeiros e creditícios.

Assim, o Poder Executivo intensificou as emissões diretas aos bancos públicos à margem do mercado competitivo e sem, de fato, disponibilizar recursos (disponibilidade financeira) a essas instituições. Ao contrário, entregava-lhes títulos da dívida, gerando passivo (dívida mobiliária) e custos elevados (subsídios) para a União.

O QUE O TCU ENCONTROU

As operações destinaram-se, principalmente, ao aumento de limite operacional do BNDES (86,9%), mas também houve emissões expressivas para composição do patrimônio de referência das instituições financeiras – IHCD.



Tabela 1 – Instituições financeiras federais beneficiárias de operações de financiamento do Tesouro Nacional, mediante emissão direta de títulos públicos

		em R\$
BNDES		426.000.000.000,00
	Aumento de limite operacional	403.753.538.073,60
	Expansão de demanda	5.246.461.926,40
	Financiamento FMM	2.000.000.000,00
	IHCD	15.000.000.000,00
Caixa		27.000.000.000,00
	IHCD	27.000.000.000,00
BNB		1.000.000.000,00
	IHCD	1.000.000.000,00
BB		9.635.652.458,96
	IHCD	8.100.000.000,00
	Plano Safra	1.535.652.458,96
Total		463.635.652.458,96

Fonte: TC 010.173/2015-3, peça 238.

As operações destinaram-se, principalmente, ao aumento de limite operacional do BNDES (86,9%), mas também houve emissões expressivas para composição

do patrimônio de referência das instituições financeiras – IHCD.

Tabela 2 – Operações de financiamento do Tesouro Nacional, mediante emissão direta de títulos públicos, sintetizadas por macro-objetivos

Objetivo das operações	Valores em reais	%
Aumento de limite operacional do BNDES	403.753.538.073,60	86,90%
Instrumento Híbrido de Capital e Dívida (IHCD)	51.100.000.000,00	11,00%
Expansão da demanda	5.246.461.926,40	1,13%
Financiamento ao Fundo da Marinha Mercante (FMM)	2.000.000.000,00	0,43%
Plano Safra	1.535.652.458,96	0,33%
Capital principal	1.000.000.000,00	0,22%
Total	464.635.652.458,96	100,00%

Fonte: TC 010.173/2015-3, peça 238.

O procedimento normal para aumento de capital de um banco público, à exceção do Banco Central (Bacen), em que se permite emissão direta, com objetivo específico de regular a liquidez do mercado e taxa de juros, seria a emissão de títulos em mercado concorrencial, seguida da captação de recursos e respectiva entrega desses

valores às instituições financeiras. Todavia, além de não captar os recursos em mercado e entregar, de fato, os valores às instituições do setor financeiro, o Poder Executivo celebrava contratos de mútuo com esses bancos públicos, ensejando simples alterações contábeis no patrimônio dessas instituições financeiras, alavancando

sua capacidade de conceder financiamento ao setor privado e financiar políticas públicas subsidiadas. Da parte da União, elevava-se a dívida mobiliária federal.

Em um segundo momento, os bancos públicos, sobretudo o BNDES, dotados de maior capacidade de conceder empréstimos, financiavam recursos ao setor privado a taxas reduzidas, expandindo os meios de a União realizar políticas públicas setoriais.

Tal mecanismo consistia em um duplo financiamento entre a União (controlador) e as instituições financeiras federais (controladas), procedimento vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), uma vez que o ente controlador era um dos beneficiários da sofisticada operação de empréstimo.

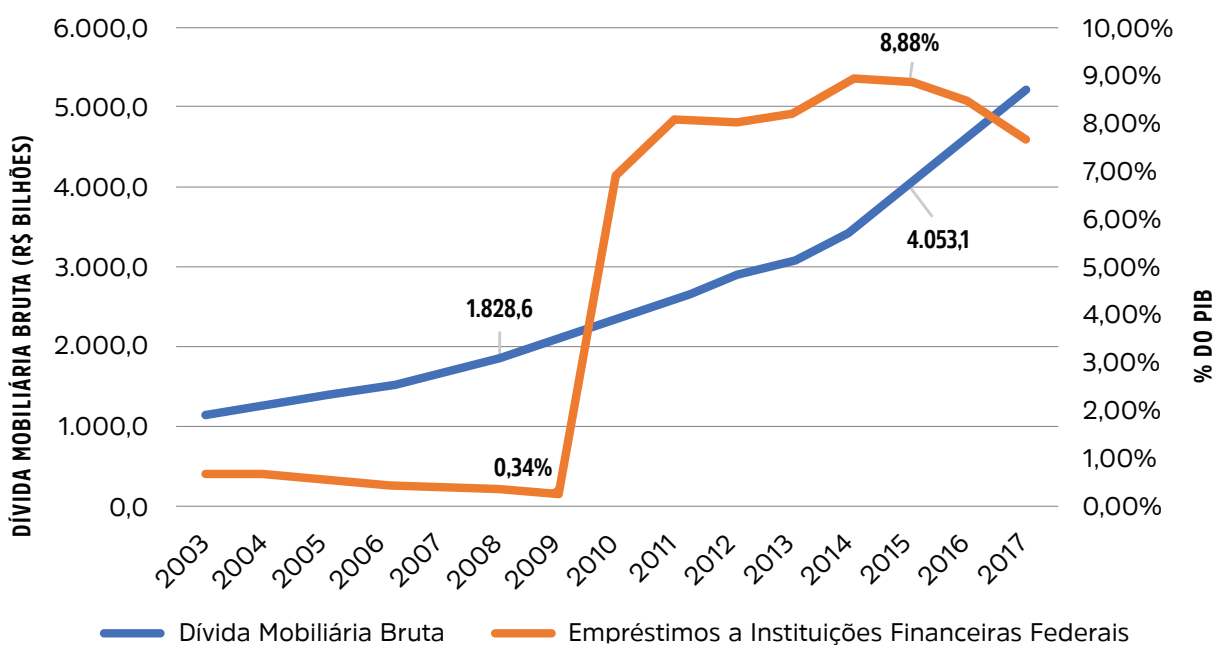
Além de violar a LRF, as emissões diretas em favor desses bancos públicos, em especial do BNDES, sequer possuíam autorização orçamentária, ou seja, as receitas derivadas das emissões de títulos da dívida e despesas com a capitalização de bancos públicos não constavam das leis orçamentárias anuais ou das leis de créditos

adicionais, o que é vedado pela Constituição federal. Tal procedimento maculou a transparência das finanças públicas, criando uma espécie de “orçamento paralelo”, ao possibilitar a execução de despesas e obtenção de fontes de financiamento sem autorização do Parlamento, a quem cabe dar a última palavra sobre alocação orçamentária.

Para além disso, as emissões diretas implicam custos à sociedade, tendo em vista a elevação da dívida pública – mobiliária federal e, conseqüentemente, bruta. A utilização desses recursos por instituições financeiras federais gera novos encargos para os cofres da União, uma vez que o banco empresta a juros reduzidos. Todavia, a diferença entre a taxa de juros reduzida, ofertada pelos bancos públicos, e a taxa de juros captada pelo Tesouro Nacional (mais elevada) constitui despesa da União custeada com recursos de toda a sociedade.

A dívida mobiliária federal passou de R\$ 1,83 trilhão, em dezembro/2008, para mais de R\$ 4,1 trilhões, ao final de 2015, como se verifica no gráfico a seguir.

Tabela 2 – Operações de financiamento do Tesouro Nacional, mediante emissão direta de títulos públicos, sintetizadas por macro-objetivos



Fontes: Demonstrativo da Dívida do Relatório de Gestão Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e produto interno bruto (PIB) acumulado nos últimos 12 meses, considerados os preços correntes, conforme indicadores econômicos divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1º/3/2018 (TC 010.173/2015-3, peça 238).

Os impactos das emissões diretas de títulos sobre as finanças públicas não se limitam à elevação da dívida mobiliária. Acarretam, também, custos explícitos e implícitos para o Tesouro Nacional, por conta dos subsídios financeiros e creditícios embutidos nas operações. O montante dos subsídios, atualizado em 31/12/2020, custou para os cofres públicos federais, de 2008 a 2020, conforme dados divulgados pelo Tesouro Nacional¹, a cifra de R\$ 271 bilhões.

Da análise empreendida pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), destacam-se as seguintes irregularidades:

- operação de crédito entre instituição financeira estatal e ente da Federação que a controla, na qualidade de beneficiário do empréstimo (itens 40 a 152 da peça 238);
- emissões diretas de títulos da dívida pública, constituindo operações de crédito, à margem do mercado competitivo, para instituições financeiras federais realizarem políticas públicas ou aumento do respectivo capital (itens 40 a 152 da peça 238); e
- operações de emissão direta de títulos da dívida pública realizadas pelo Tesouro Nacional e despesas realizadas, visando ao aumento de capital das instituições financeiras federais, não autorizadas nas leis orçamentárias (itens 154 a 214 da peça 238).

O QUE O TCU DECIDIU

- Firmar entendimento no sentido de que são irregulares os contratos de concessão de crédito analisados no presente processo, firmados entre a União e suas instituições financeiras controladas e realizados por meio da emissão direta de títulos da dívida pública, com vistas à realização de políticas públicas setoriais ou ao aumento do capital/patrimônio de referência da instituição financeira, o que contraria os arts. 2º; 3º; 4º; 11, § 2º; e 13 da Lei 4.320/1964; 32, § 1º, II, e 36 da Lei Complementar 101/2000; e 167, I e II, da Constituição federal de 1988.
- Determinar à STN que se abstenha de proceder a emissões diretas de títulos da dívida pública em favor das instituições financeiras federais,

¹ Secretaria do Tesouro Nacional. Boletim de Subsídios do Tesouro Nacional no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) e dos empréstimos do BNDES, 6º Bim 2020.

ressalvadas as destinadas ao Bacen e as demais situações expressamente previstas em lei.

- Fixar prazo de 60 dias para que o Ministério da Economia (ME), em conjunto com as instituições financeiras federais, apresente cronograma detalhado de devolução, à União, dos valores recebidos em decorrência da emissão direta de títulos da dívida pública federal.

Por fim, ressalte-se que o TCU modulou os efeitos da decisão que determina a devolução dos recursos à União, visando à preservação da segurança jurídica, tanto dos empréstimos concedidos a terceiros quanto do aumento do capital/patrimônio de referência das instituições financeiras federais.

Considerando apenas o cronograma de devolução do BNDES, no que se refere aos subsídios creditícios estimados até 2040, a atuação do TCU gerou uma economia potencial aos cofres públicos de, cerca de, R\$ 13,9 bilhões, conforme apurado no Boletim de Subsídios do Tesouro Nacional no âmbito do PSI e dos empréstimos ao BNDES referente ao 2º bimestre de 2021.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 56/2021-TCU-Plenário

Data da sessão: : 31/3/2021

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

Revisor: Ministro Walton Alencar Rodrigues

TC: 010.173/2015-3

Unidade Técnica Responsável: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag)