

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 73 DE 1997.

Propõe que a Comissão de Fiscalização e Controle solicite ao Tribunal de Contas da União fiscalização especial junto ao Banco Central do Brasil, relativamente às apurações de fraudes cambiais em processos de importação inexistentes e das responsabilidades dos que as praticaram.

Autor: Dep. Cunha Bueno

Relator: Dep. Almir Moura

RELATÓRIO FINAL

1 – INTRODUÇÃO

Em meados de 1997, o então Deputado Cunha Bueno propôs a realização de fiscalização e controle, com o concurso do Tribunal de Contas da União - TCU, junto ao Banco Central do Brasil, para apurar as fraudes e irregularidades praticadas por diversas instituições financeiras no período de novembro de 1987 e agosto de 1989, assim como apurar as responsabilidades dos que as praticaram, principalmente dos funcionários do Banco Central que integravam, à época, o Conselho Diretor do Banco de Crédito Real de Minas Gerais – Credireal (fls. 01 e 02).

A Proposta de Fiscalização e Controle nasceu em face dos resultados alcançados pelo pedido de informação nº 2104, de dezembro de 1996, ocasião em que o então Deputado Cunha Bueno solicitou ao Primeiro-Secretário desta Casa, que encaminhasse a solicitação ao então Ministro da Fazenda, senhor Pedro Sampaio Malan, acerca das supostas fraudes e seus envolvidos (fls. 03 a 05).

Em atenção ao pedido desta Casa, aquele Ministro remeteu, via Aviso nº 139/MF, de 05/03/97, o Ofício DIRET nº 97/0499, da lavra do senhor

Gustavo Franco, à época, Diretor do Banco Central do Brasil – Bacen (fls. 06 a 29), no intuito de responder às indagações.

Todavia, os esclarecimentos mostraram-se insatisfatórios, como revelou o então Relator desta Proposta de Fiscalização e Controle - PFC, Deputado Fernando Lopes, ao afirmar que as respostas enviadas deixaram dúvidas sobre as providências adotadas acerca das fraudes cometidas, de que eram dúbias as respostas às perguntas formuladas, ficando *in albis* a indagação de quais casos de fraude teriam sido encaminhados ao Ministério Público e de que a resposta do então Ministro era absolutamente inadmissível, principalmente por sua “linguagem sinuosa”.

Votou o anterior Relator, depois de apreciada a pertinência e relevância da proposição, pela realização de auditoria pelo TCU para apurar as fraudes e eventuais negligências de funcionários e diretores do Bacen, examinando as providências adotadas, administrativas ou judiciais, pelo Ministério Público ou pela Justiça Federal (fls. 38 e 39).

O Relatório foi aprovado e encaminhado ao Ministro Presidente do TCU, à época, em 11.05.1996 (fls. 40 e 41).

Em resposta a esta Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, foi remetido o Aviso nº 479-SGS-TCU, de 30.06.1998, que encaminhou a Decisão nº 470/98-TCU-Plenário. Essa deliberação dava notícia de que a auditoria seria realizada no segundo semestre de 1998 (fls. 42 a 45).

Depois de reiteradas duas solicitações à Corte de Contas acerca da auditoria, aportou aos autos, em maio de 2000, o desejado Relatório de Auditoria da 7ª Secretaria de Controle Externo do TCU que, sob um longo arrazoado de 50 folhas, concluiu pela existência das fraudes anotadas nesta PFC nº 73, ou seja: irregularidade na atuação do Bacen na apuração das fraudes (omissão no dever de processar e punir os responsáveis pelas infrações, falha na comunicação dos ilícitos ao Ministério Público e atribuição de efeito suspensivo, sem previsão legal, a recurso administrativo); no caso do Credireal, a participação desta instituição financeira como contratante vendedora dos contratados de câmbio fraudulentos; e que os processos administrativos instaurados no âmbito do Bacen para apurar os fatos, à época, sequer tinham sido iniciados. Após as conclusões, forma propostas diversas medidas aos Ministros do TCU, dentre elas a científicação da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e instauração de procedimento administrativo, no âmbito daquele Tribunal, visando apurar as irregularidades encontradas pela auditoria (fls. 52 a 101).

Com a mudança de legislatura esta Proposta de Fiscalização e Controle foi desarquivada em fevereiro de 1999 e redistribuída para a confecção do Relatório Final.

Além do relatório de auditoria remetido pelo TCU, constam dos autos informações recentes encaminhadas pela Corte de Contas em face de diligência efetuada por esta Comissão a pedido do Relator anterior, Deputado Orlando Fantazzini. Tal procedimento foi motivado pelo tempo transcorrido desde a conclusão dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Tribunal de Contas da União, pois haveria a possibilidade de que o TCU tivesse ultimado as providências cabíveis ao caso.

Aquele egrégio Tribunal, mediante Aviso nº 2.673-SGS-TCU, de 15 de outubro de 2003, encaminhou informações à Comissão de que várias providências foram tomadas no âmbito do Tribunal, destacando-se o trâmite de processos que colidiram na penalização pecuniária de alguns dos envolvidos nas fraudes, multas individuais no valor de R\$10.900,00.

2 – DO EXAME DAS APURAÇÕES

Da leitura acurada da documentação acostada aos autos, principalmente da resposta do então Ministro da Fazenda, senhor Pedro Sampaio Malan, do Relatório de Auditoria do TCU e dos Relatório e Votos que fundamentaram o Acórdão nº 1.536/2003, encaminhado pelo Aviso nº 2.673-SGS-TCU, temos que foram confirmadas as suspeitas de fraudes inicialmente consignadas nesta Proposta de Fiscalização e Controle.

O excerto a seguir transcrito, extraído do Voto condutor do Acórdão nº 177/2002 (Plenário), da lavra do Relator da matéria à época, Ministro Adylson Motta, ratifica esse entendimento, bem como apresenta síntese bastante esclarecedora sobre as apurações realizadas pelo TCU:

Foi constatada a prática ilegal de remessa ao exterior, a um suposto exportador baseado em outro país, de divisas compradas de uma instituição bancária no Brasil com base na taxa oficial do dólar norte-americano, sem existir, no entanto, contrapartida na entrada de mercadorias ou serviços supostamente exportados para o Brasil. Esses mesmos valores remetidos ao exterior retornavam posteriormente ao Brasil, sendo negociados no mercado paralelo de dólar, propiciando significativos ganhos aos fraudadores, tendo em vista a grande diferença entre os mercados da moeda norte-americana no Brasil àquela época.

(...)

A Equipe de Auditoria constatou, basicamente, a prática de dois tipos de fraude no caso em análise nestes autos:

a) fraudes com empresas regularmente constituídas - totalizando US\$ 323,7 milhões, com 212 operações fraudulentas, praticadas pelo uso indevido de dados cadastrais de empresas existentes, como se fossem importadoras;

b) fraudes com “empresas-fantasmas” - totalizando US\$ 221,2 milhões, com 550 contratos de câmbio de importação, cujas fraudes foram detectadas no Estado do Rio de Janeiro, envolvendo as empresas fictícias AMONIAL, CIPAG, HIGIENOL, IMEPRO, INCOIPA, INQUÍMICA, LAUROTEC, PROAPE, QUIMICRO e SEMEATO, e intermediadas por Interunion S.A - Corretora de Títulos, Valores e Câmbio, BMG Corretora S.A, tendo como Bancos vendedores de câmbio o Econômico, Crédito Real de Minas Gerais, Bamerindus e o Lloyds, sendo que estes dois últimos acabaram por denunciar o esquema.

No caso do Banco de Crédito Real de Minas Gerais, deve-se frisar que as fraudes ocorridas no Rio de Janeiro vieram a público somente no final de 1989, quando o Bacen decidiu abrir processo administrativo contra aquela instituição financeira. À época das fraudes o Credireal encontrava-se sob Regime de Administração Especial Temporária - RAET, e, consequentemente, vinha sendo gerido por um Conselho Diretor nomeado pelo Banco Central do Brasil.

Segundo apurado pela Equipe de Auditoria, tal situação veio a se refletir na extrema morosidade com que foram tratados os processos que envolveram o Credireal. Como exemplo, no processo que constitui o Volume 4 dos presentes autos, observa-se que a defesa do indiciado foi recebida em 28/08/1992 e os autos ficaram pendentes de decisão ou de algum ato processual de mérito até 27/03/1997, ou seja, por cerca de cinco anos.

Foram, ainda, fiscalizadas na presente auditoria, as ações do Banco Central do Brasil na apuração das fraudes cambiais praticadas pelas diversas instituições financeiras já mencionadas, entre novembro de 1987 e agosto de 1989, além de identificação dos responsáveis por sua prática e, também, o acionamento do Ministério Pùblico Federal e da Justiça Federal para a tomada de providências nas suas respectivas áreas de competência.

Restou clara a falta de habilidade do Banco Central do Brasil para apurar fraudes da magnitude das que ora se analisam. Antes mesmo das denúncias formuladas pelos Bancos Lloyds e Bamerindus, além das comunicações verbais feitas pela Corretora Interunion sobre a ocorrência das fraudes cambiais, o Bacen já tinha conhecimento do tema, haja vista a ampla inspeção, iniciada em 02/08/1989, na sede da Corretora Interunion, com o fito de verificar o cumprimento do Comunicado DECAM nº 71, de 16/02/1979, que demonstrava ser a pessoa do comprador de câmbio a mesma pessoa do importador de bens ou serviços.

Ainda segundo apontam os presentes autos, o Bacen teria participado, também, de investigações desenvolvidas pela Polícia Federal, tendo, inclusive, financiado viagens ao exterior e participado, por intermédio de representantes dos Departamentos de Câmbio e Fiscalização, das equipes que se deslocaram nessas viagens.

O Bacen teve dificuldades, como atestam os autos, na definição de quem responderia pelas fraudes praticadas, tendo havido opiniões divergentes entre áreas do próprio Banco Central, quando a Delegacia Regional do Rio de Janeiro entendeu serem o Banco vendedor e seu Diretor da Área de Câmbio os responsáveis, enquanto o Departamento de Câmbio -

Decam alegava serem responsáveis o Banco e o Gerente de Câmbio envolvidos na operação.

Conforme apurado na auditoria pela Unidade Técnica, o Parecer oferecido pela Departamento Jurídico do Bacen - DEJUR, de número 118/90, de 14/03/90, apontou como responsáveis as pessoas jurídicas infratoras - Banco, Corretora e Cliente de Câmbio - excluindo os acionistas e administradores daquelas instituições.

Com a elaboração do Parecer DECAM/DILIC 1-93/002, de 20/01/1993, os casos de Bancos e Corretoras envolvidos em operações fraudulentas, mas que cumpriam as normas regulamentares relacionadas com a identidade dos clientes, ou seja, que possuíam o cartão de autógrafos e o cadastramento das firmas importadoras, ainda que falsos, deveriam ser arquivados, sem apenação aos indiciados.

Há que se destacar, ainda, a ratificação pela área jurídica do Bacen, por meio da Nota Informal DEJUR nº 057, de 15/10/93, relativamente ao aludido Parecer Técnico DECAM/DILIC 1-93/002, fazendo poucos reparos às posições deste parecer, onde foram privilegiados os aspectos formais da documentação em detrimento do zelo e diligência das instituições na condução das operações de câmbio.

Impende destacar, também, o comentário feito pela Equipe de Auditoria do TCU no que tange à participação ativa das instituições financeiras nas operações fraudulentas, *in verbis*:

"o volume das operações fraudulentas não autoriza a pensar que tudo deveu-se à exclusiva ação dos falsários e que todo o sistema financeiro, com seus múltiplos mecanismos de controle, foi não mais que vítima dessa ação. Muito mais razoável é supor que pelo menos uma corretora e alguns bancos que cursaram as operações fraudulentas deram causa às fraudes, por ação ou por omissão. Prova disso, não considerada no Parecer, é a forma massiva como se deram as fraudes em algumas das instituições envolvidas."

De forma geral, foi constatada a omissão e morosidade do Bacen quanto à apuração de forma aprofundada das fraudes ora analisadas, tendo, ainda, faltado com seu dever de informar tempestivamente ao Ministério Público sobre os crimes de que teve conhecimento ao tratar das fraudes cometidas nos anos de 1987, 1988 e 1989.

Conforme verificado nesta auditoria, as comunicações formalmente encaminhadas ao Ministério Público só aconteceram em alguns processos, sendo que no caso do Banco de Crédito Real de Minas Gerais - Credireal, a decisão administrativa proferida em 27/06/97 sequer fez menção à existência de aspectos penais presentes nos autos, entre eles a violação do art. 21 da Lei n. 7.492/86.

Dessa forma, vale lembrar que, aos responsáveis junto ao Bacen pela falta de comunicação ao Ministério Público dos ilícitos penais praticados, deve ser aplicada a multa prevista no art. 58, II, da Lei n. 8.443/92, por descumprimento do art. 28 da Lei n. 7.492/86.

É importante frisar, ainda, como mencionou a Sra. Diretora da 1^a Divisão Técnica da então 8^a Secex, que o acesso do Ministério Público da União aos documentos concernentes às fraudes praticadas por empresas regularmente constituídas deveu-se por iniciativa do próprio MPU, isto é, não se verificou, por parte do Bacen, a adoção das medidas cabíveis para o caso.

Nesse sentido, não lograram elidir a irregularidade questionada nos autos os Srs. Gustavo Henrique de Barroso Franco, ex-Diretor de Assuntos Internacionais, Alcindo Ferreira e José Maria Ferreira de Carvalho, ex-Chefes do Departamento de Câmbio, no que tange às falhas de comunicação ocorridas entre o Bacen e o Ministério Público Federal, dos fatos que configuraram, em tese, ilícitos penais, em descumprimento ao art. 28 da Lei nº 7.492/86, nos termos dos itens 166/187 do Relatório de Auditoria, cabendo, dessa forma, a multa prevista no art. 58, II, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, c/c o art. 220, II do Regimento Interno deste Tribunal.

Passando à análise dos pontos relativos à **omissão no dever de processar administrativamente as instituições financeiras que participaram das fraudes e à omissão pela ausência de decisão de mérito nos processos instaurados**, irregularidades examinadas nestes autos quando da realização de audiência com os responsáveis, entendo correto o posicionamento adotado pela Sra. Analista de Controle Externo, responsável pela instrução de fls. 210/238, no que concerne ao primeiro ponto, corroborado pela Sra. Diretora da 1^a Divisão Técnica da então 8^a Secex, no sentido de rejeitar as justificativas apresentadas pelos ex-chefes do DECAM e DILIC, com aplicação de multa aos mesmos.

De fato, não parecem plausíveis as justificativas apresentadas pelos Responsáveis quanto ao fato de terem desconsiderado as orientações contidas no Parecer DEJUR nº 118, de 14/03/90, aprovado pela Presidência do Bacen, optando por sustar, por quase um ano, a instauração de novos processos administrativos contra as fraudes cambiais, no aguardo de definição consensual no âmbito do Bacen, o que só aconteceu com a edição do Parecer DEJUR nº 35/92.

De outra parte, a participação dos Delegados Regionais, embora sendo fundamental na instauração de processos administrativos na área cambial, vez que a instauração desses processos dependia de parecer desses Delegados, deve ser aqui relevada, pois a omissão da instauração de processos em 1991 deve ser atribuída exclusivamente ao DECAM e DILIC, de onde partiu a decisão no sentido de sustar a instauração de novos processos até a definição de um critério consensual no âmbito do Banco Central do Brasil.

Nesse sentido, concordo com o posicionamento da Unidade Técnica, no sentido de serem acatadas as justificativas apresentadas pelos Delegados do Bacen.

Passando ao segundo ponto da análise, ou seja, à **omissão pela ausência de decisão de mérito nos processos instaurados**, não deve haver imputação de responsabilidade aos ex-chefes do Decam e da Dilic, bem como aos Delegados Regionais, uma vez que a decisão de mérito

sobre os processos instaurados era atribuição da Diretoria de Assuntos Internacionais - Direx.

Como demonstrado nos autos, os ex-Diretores da Direx mantiveram-se alheios ao problema das fraudes cambiais, mesmo diante da grande repercussão na mídia e diante da instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito no Congresso Nacional em 1989, não tendo sido adotada, no período compreendido entre janeiro de 1992 - quando foi firmado entendimento pelo Parecer Dejur nº 35/92 - e meados de 1993, qualquer medida efetiva que visasse ao deslinde dos processos instaurados.

Por esse motivo, foi proposta pela Analista do TCU a realização de audiência desses ex-Diretores da Direx, fato que não obteve a concordância da Sra. Diretora da 1^a D.T da 8^a Secex, tendo em vista a audiência realizada apenas com os chefes do Decam, Dilic e Delegados Regionais do Bacen em São Paulo e Rio de Janeiro, conforme meu Despacho de fls. 70, embora tivesse havido proposta de realização de audiência com Presidentes e Diretores de Assuntos Internacionais do Banco Central do Brasil que ocuparam esses cargos no exercício de 1991.

Naquela oportunidade o Diretor de Assuntos Internacionais alegou que, no início de 1993, os processos instaurados ainda tramitavam nas Delegacias Regionais do Bacen, sendo difícil investigar os demais responsáveis sobre fatos ocorridos em 1991, uma vez que decorridos dois anos, sequer a fase instrutória dos processos tinha chegado ao fim.

Foi alegado, ainda, que para que ficasse caracterizada a omissão ou procrastinação por parte desses responsáveis no andamento dos aludidos processos, era necessário que os níveis executórios, no caso o Decam, a Dilic e as Delegacias Regionais, fossem eficientes nas suas esferas de atuação.

Portanto, e tendo em vista o fato de que até o início de 1993 os processos instaurados em razão de fraudes cambiais ainda estavam em fase instrutória nas Delegacias Regionais, o que inviabilizava a emissão de decisão de mérito nos mencionados processos, não há que se falar em realização de Audiência com os então Diretores do Bacen.

Há que se considerar, também, conforme destacado no Parecer da Sra. Diretora da 1^aD.T. da então 8^a Secex, que a demora na emissão de decisão de mérito dos processos referentes a fraudes cambiais, consequência da demora na fase de instrução, ocorreu por motivos alheios à vontade dos dirigentes do Bacen, entre os quais pode-se destacar a grande quantidade de processos em exame, a elevada complexidade dos trabalhos de apuração, decorrente da diversidade das ocorrências e da existência de divergências sobre o enquadramento das operações entre as diversas áreas do Bacen, inclusive a sua Diretoria, e o trâmite burocrático no âmbito da Autarquia.

O trecho retro ratifica, também, as informações prestadas pela Corte de Contas em cumprimento à diligência efetuada por esta Comissão. Vale acrescentar que, no Acórdão nº 177/2002, além da condenação dos responsáveis ao recolhimento da multa de R\$ 10.900,00, consta o seguinte:

a) determinação ao BACEN para que:

- 1) informe nas contas apresentadas ao TCU o resultado dos trabalhos de apuração de responsabilidades dos membros do antigo Conselho Diretor do Credireal (instaurou-se, no BACEN, processo para a apuração de responsabilidades);
 - 2) crie mecanismos para corrigir o atraso no trâmite dos processos administrativos, principalmente os relativos à área cambial (o BACEN revisa o seu Manual de Processo Administrativo e desenvolve sistema de gerenciamento de processos punitivos, bem como amplia as reuniões do Comitê deliberativo sobre propostas de Decisões de Processos Administrativos Punitivos. Segundo esclarecimentos do TCU, o volume de processos aguardando decisão diminuiu significativamente nos últimos anos);
- b) remessa de cópia da decisão ao Ministério Público Federal, à Secretaria da Receita Federal e à Polícia Federal.

Finalmente, não é demais acrescentar que os autos que cuidam da matéria no âmbito do TCU ainda não se encerrou, uma vez que todos os responsáveis que sofreram multa interpuseram pedido de reexame da deliberação. Esses recursos aguardam decisão de mérito do TCU.

3 – CONCLUSÃO

Com base nas averiguações do Tribunal de Contas da União, estamos frente a atos administrativos omissos e ilegais, com implicações diretas na segurança e regularidade da economia nacional, precípuamente nas transações internacionais de câmbio, interferindo, esses atos, diretamente nas privatizações de instituições financeiras públicas e denotando uma indevida fragilidade e lentidão no procedimento de apuração dos fatos e de penalização dos responsáveis.

As fraudes cambiais examinadas somaram mais de US\$ 500,00 milhões. No desenrolar das apurações dos fatos, verificou-se a atuação irregular de agentes do Banco Central no cumprimento do dever de apurar os ilícitos, deixando de comunicar ao Ministério Público acerca dos fatos e reconhecendo efeito suspensivo a procedimento administrativo que não possui tal característica.

Outrossim, as práticas desrespeitaram os dispositivos das leis nº 4.131/62 e nº 7.492/86, caracterizando-se ilícitos penais. Todavia, a reprimenda devida ainda não foi alcançada, o que impõe atuação desta Casa.

Em vista de todo o exposto, ante as mencionadas ilegalidades dos atos praticados pelo Banco Central do Brasil, bem como da deficiente apuração e

eventual imputação penal dos responsáveis, propomos, nos moldes do art. 37, II e III do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, seja encaminhado o presente relatório e a decisão desta Comissão ao:

- a) Ministério Público Federal, de modo a servir como elemento a consubstanciar eventuais denúncias penais ou como elemento fortalecedor das provas nos processos penais porventura instaurados para a penalização dos atos e omissões dos ex-funcionários do Banco Central do Brasil nas fraudes em comento;
- b) Ministro da Fazenda do Brasil e ao atual Presidente do Banco Central do Brasil para que adotem imediatas providências administrativas que solucionem a demora no julgamento dos processos punitivos versados, confeccionando, ainda, rápida correção e atualização no dito Manual de Processos Administrativos, criando mecanismos eficientes de agilização do trâmite processual dos feitos administrativos no âmbito daquela autarquia federal, e adotando, por fim, medidas eficientes de fiscalização e gerenciamento das transações cambiais.
- c) Advogado-Geral da União, de modo a científica-lo do teor dos fatos e para adoção de medidas judiciais que entender cabíveis ao eventual resarcimento do erário, como lhe facilita o art. 131, da Constituição Federal.
- d) Controlador-Geral da União, de modo a científica-lo do teor dos fatos e para adoção de medidas que entender cabíveis, como lhe facilita a Lei 10.683/2003.

Atenciosamente.

Sala da Comissão, de _____ de 2004.

ALMIR MOURA

Relator