

ASPECTOS TÉCNICOS-ECONÔMICOS E JURÍDICOS DO FUNDO CONSTITUCIONAL DO NORDESTE - FNE

Eliana Garcia de Carvalho

Mestranda. Universidade de Fortaleza – UNIFOR
Av. Cel. Miguel Dias, 50 – 6º andar – sala 601 – Bairro Cocó – CEP 60.810-160 -Fortaleza-CE
Fone: (85) 241-5050 / Fax: (85) 241-5030 E-mail: ecarvalho@secrel.com.br

RESUMO

Os projetos financiados pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB, com recursos oriundos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, quando instalado o Pólo Graniteiro do Ceará, em 19/04/1993, foram afetados, definitivamente, pelo *modus operandi* implementado pelo BNB, quando cobrou irregularmente, nos Contratos assinados entre 1990 a 1996: TR, TRD, TJLP, Taxa ANBID/CETIP, Multa, Comissões de Permanência, Taxa de Administração e Juros superiores aos regulamentados pela Lei Nº. 7.827, de 27 de setembro de 1989, que instituiu o Fundo, e que os fixou em 8% a.a.(art.12). As causas analisadas determinaram a falência de cerca de 47 % das empresas instaladas na Região Nordeste, sendo cerca de 48% das empresas no Ceará, 67% na Bahia, 34% na Paraíba e 100% no Piauí. Os equívocos cometidos no passado permanecem, ainda hoje, na interpretação e aplicação da Lei Nº. 7.827/89, e suas modificações posteriores, porque, são feitas sem o controle de constitucionalidade das políticas públicas, em desobediência aos preceitos constitucionais.(art.3º, incisos II e III, CF/88), e com farta legislação infraconstitucional. Faz-se necessário livrar o Setor de Rochas Ornamentais do Ceará desses danos que dificultam seu pleno desenvolvimento, em razão de não mais se ajustarem ao contexto atual. Acredita-se serem necessárias a revisão e reestruturação de todas essas medidas, a fim de que o FNE, cumpra, definitivamente, o objetivo e o aspecto finalístico da Lei Nº. 7.827/89, que é desenvolver a Região Nordeste, notadamente o Estado do Ceará, erradicando a pobreza, a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e principalmente as regionais, aumentando a arrecadação dos impostos, gerando empregos e, conseqüentemente, distribuindo melhor a renda, fomentando um maior desenvolvimento daquela região. O Fundo Constitucional é repassado pela União (art.159, inciso I, alínea “c”, da CF/88), considerado imprescindível e, talvez o único instrumento financeiro de que dispõe o Nordeste, pois, é visto como uma das mais pobres regiões da Federação.

INTRODUÇÃO

O presente artigo é parte integrante da dissertação intitulada *O SETOR DE ROCHAS ORNAMENTAIS DO CEARÁ: REFLEXÕES E DESAFIOS*, defendida em julho de 2003, na Universidade de Fortaleza - UNIFOR.

O estudo foi desenvolvido em seis capítulos, que se justificam pela junção e análise que se pretendeu dar ao refletir sobre fatos ocorridos no passado, e que determinaram o insucesso do Setor de Rochas Ornamentais na Região Nordeste, em especial, do Estado do Ceará, em 1996. Ressalta-se que foram abordadas questões técnicas e periféricas, não menos importantes, porém, mediante análises simplificadas.

O cerne da dissertação funda-se, especialmente na constatação das hipóteses levantadas mediante o aspecto jurídico, econômico e financeiro, de por que o Setor de Rochas Ornamentais do Ceará não alcançou o desenvolvimento esperado, quando da instalação do Pólo Graniteiro, em 19 de abril de 1993. CONSTATOU-SE QUE VÁRIOS FATORES DETERMINARAM O COLAPSO DO SETOR, EM 1996, DENTRE ELES A IMATURIDADE DO PRÓPRIO SETOR, E A ELEVADA CAPACIDADE NOMINAL INSTALADA NAS EMPRESAS CEARENSES. MAS, NA OPINIÃO DOS EMPRESÁRIOS E, DIANTE DOS FATOS ANALISADOS, FICOU DEMONSTRADO QUE HOUVE DESVIO DE FINALIDADE DOS OBJETIVOS CONSTITUCIONAIS DO FUNDO, PERPETRADO PELO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S/A – BNB, QUANDO DESCUMPRIU A LEI Nº. 7.827/89, QUE INSTITUIU O FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE – FNE, porque, por disposição constitucional, os recursos do Fundo são oriundos da União, destinados a fomentar o desenvolvimento do Nordeste, visando erradicar a pobreza e diminuir as desigualdades regionais (art. 3º, incisos II e III, CF/88). No mesmo sentido, o descumpriu também: o Código Civil e o Código de Defesa do Consumidor; a Legislação Infraconstitucional: Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, bem como Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº. 493, entre tantas outras.

Entretanto, o *modus operandi* implementado pelo Banco na gerência desses recursos, foi decisivo para a crise que atravessa o Setor, principalmente, pelo fato do BNB ter utilizado e imposto, irregularmente, o modelo contratual da Cédula de Crédito Industrial. Tipo de contrato de adesão, próprio de recursos captados no mercado financeiro, além de ter cláusulas com os mais variados tipos de encargos financeiros, como: TR, TRD, TJLP, TAXA ANBID/CETIP, multa, comissões de permanência, taxa de administração, e juros superiores a 8% a.a. (art.12), regulados pela Lei Nº. 7.827/89.

Estes fatos *per se* determinaram a falência de cerca de 47% das empresas instaladas na Região Nordeste, que tiveram seus projetos incentivados pelo BNB, com os recursos oriundos do FNE. O período analisado vai de 1990 a 1996, quando quebraram cerca de 48% das empresas estabelecidas no Ceará; 67% na Bahia, 34% na Paraíba e 100% no Piauí.

São inaceitáveis os equívocos, ainda hoje, cometidos na interpretação e aplicação da lei nº 7.827/89, e suas modificações posteriores, que são feitas sem o necessário controle de constitucionalidade das políticas públicas. É preciso livrar o Setor de Rochas Ornamentais dos erros que se mantêm até hoje, sobretudo pela desobediência dos preceitos constitucionais e legislação infraconstitucional vigente, como um todo.

Defende-se, a revisão de todas essas medidas, a fim de que o FNE, cumpra com seu principal objetivo, qual seja, o de contribuir para o desenvolvimento econômico e social da Região Nordeste, visando o retorno dos investimentos financeiros, especialmente no setor de rochas ornamentais.

1. ASPECTO JURÍDICO, ECONÔMICO, FINANCEIRO E A ADMINISTRAÇÃO DO BNB, COM OS RECURSOS ORIUNDOS DO FNE, DE 1990 ATÉ 1996.

O Governo Tasso Jereissati, durante seu primeiro mandato, em 1987, definiu como parte do seu Plano de Governo, uma política pública prioritária de bases tecno-financeiras, visando incentivar a implantação do Pólo Graniteiro do Estado do Ceará, através da Companhia Cearense de Mineração – CEMINAS, tendo como linhas de ação a pesquisa geológica, a descoberta de novas jazidas, a aplicação de modernas tecnologias de lavra e a instalação de equipamento de beneficiamento de última geração, resultando na industrialização de produtos acabados competitivos para o mercado interno e externo.

Neste Plano de Governo previa-se, dentre outras metas, impulsionar o desenvolvimento da indústria cearense de rochas ornamentais e de revestimentos, visando, principalmente, um melhor aproveitamento da grande diversidade de tipos litológicos encontrados no Estado, mas que, àquela época, apresentava considerável carência de infraestrutura básica para o desenvolvimento das atividades ligadas ao setor.

Confiantes nas promessas do Governo Tasso, os empresários cearenses responderam de pronto ao chamamento da Chefia do Estado. Assim, várias foram as empresas que se estabeleceram no Ceará, de 1990 a 1996, atraídas pelas facilidades financeiras oferecidas, naquela oportunidade, pelo governo estadual, através do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI e pela União Federal, através da Lei N.º 7.827, de 27 de setembro de 1989, regulamentando o art. 159, inciso I, alínea “c,” da Constituição Federal de 1988, instituindo: o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, o Fundo Constitucional de

Financiamento do Nordeste – FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO, os quais se organizaram nos termos da lei e passaram a funcionar como alavanca de apoio às companhias

Salientam-se ainda, outras *benesses* oferecidas pelo Governo e pela União Federal: tratamento preferencial às micro e pequenas empresas; adequada política de garantias, encargos compatíveis com a preservação do Fundo e sua função econômico-social; ação diferenciada em relação a outras instituições de crédito e apoio à criação de novos centros de atividade e pólos dinâmicos, especialmente em zonas interioranas, voltadas ao esforço de redução das disparidades intra-regionais de renda.

Após a euforia vivida pelo Setor com a implantação do Pólo Graniteiro, em 19 de abril de 1993, as empresas instaladas no Estado do Ceará começaram a quebrar por vários fatores e dentre eles ressaltando-se a visão equivocada dos órgãos financiadores, responsáveis pelas principais falhas na concepção dos projetos de extração de blocos e de beneficiamento do granito, agravadas pelo deficiente assessoramento técnico e a elevada capacidade nominal instalada nas empresas estabelecidas no setor mineral cearense, à época. (PEREIRA *et al.*, 1997).

Na verdade, observa-se que, para o bom desempenho de qualquer atividade iniciante, é mister canalizar investimentos no conhecimento de suas peculiaridades. Entretanto, esse ângulo da problemática foi negligenciado pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A - BNB, quando da implantação dos projetos no setor de rochas ornamentais e de revestimento do Estado do Ceará, financiados com recursos do Fundo Constitucional. (PEREIRA *et al.*, 1997).

Por outro lado, o BNB, como agente da política pública, não respeitou os princípios fundamentais contidos na Constituição de 1988, cabendo destacar aqueles que garantem a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art.1º, III e IV), o *desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais* (art. 3º, II e III), o fundamento da ordem econômica na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social (art.170, caput), alicerçando a estrutura do sistema financeiro nacional, de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e servir aos interesses da coletividade (art.192, §3º). Estes são princípios constitucionais impositivos, além de se constituírem, também, em princípios de ordem econômica auto-aplicáveis.

O BNB é uma instituição financeira federal, de caráter regional, escolhida pela União para exercer todas as atividades inerentes a função de órgão administrador dos recursos liberados pela Secretaria do Tesouro Nacional e destinados ao FNE, segundo a Lei N.º 7.827/89, art. 6º, incisos I, II, III, IV, V e VI,

parágrafo único, I, II e III, art. 7º, parágrafo único, art. 15, incisos I, II, III, IV, V e VI, instituidora do Fundo Constitucional.

Disseminou-se que o BNB, na aplicação de uma distorcida política pública, agiu com desvio de finalidade, quando desvirtuou os objetivos constitucionais do Fundo, desobedecendo aos critérios e a uma série de diretrizes e princípios para a aplicação dos recursos do FNE, considerando a inadequação do planejamento quando da aprovação dos projetos de criação, instalação e assessoria técnica, junto às empresas graniteiras, concebidos pelo Banco, além da inexistência de um planejamento funcional de distribuição, fiscalização e aplicação daqueles recursos, naquela época.

A primeira prova do citado desvio foi o emprego da Cédula de Crédito Industrial como modelo contratual. A Cédula trata de recursos captados no mercado financeiro, além de se estribar em um regime jurídico de 1969, incompatível com o estado democrático de direito da Constituição de 1988, em seus princípios de ordenação do Estado e do povo brasileiro.

O contrato padrão, utilizado pelo BNB, mostrava-se desconforme à Lei N.º. 7.827/89, que instituiu o FNE, porque encontrava-se eivado de cláusulas juridicamente inválidas, contrárias à Constituição e à legislação infraconstitucionais, analisadas, posteriormente, no subtítulo: 6.2 – Celebração dos Contratos, em que são abordados todos os aspectos constitutivos da Cédula de Crédito Industrial, em conformidade com o Decreto-Lei nº 413/69.

É correto, pois, ratificar que o BNB teve pouca vocação desenvolvimentista na Região Nordeste, notadamente quanto ao Setor de Rochas Ornamentais do Estado do Ceará, no período de 1990 a 1996, por ter aplicado políticas financeiras que não tinham por finalidade a promoção do fim da desigualdade regional nem atendiam aos interesses da coletividade, haja vista que, além do setor de rochas ornamentais, “todos os outros setores industriais”, incentivados pelo BNB desde 1989, também entraram em colapso e vieram literalmente a falir: indústrias do setor de castanha, pesca, confecção, calçado e têxtil, sendo a política regional de juros o único ponto em comum, considerando-se que, em todos esses setores industriais, também foram aplicados recursos provenientes do FNE e o modelo contratual foi o mesmo, ou seja, a cédula de crédito industrial.

Por todos esses motivos o BNB é apontado, na análise deste estudo, como um dos principais responsáveis pela quase total falência do Setor de Rochas Ornamentais do Ceará, em 1996. Ademais, destaca-se que, todos esses fatores ocorreram, principalmente, como consequência do *modus operandi* da administração implementada pelo BNB, de 1990 a 1996, para com os recursos oriundos do Fundo Constitucional, notadamente o FNE, destinado a contribuir com o desenvolvimento econômico e social da Região Nordeste.

Vale lembrar que, no período de 1990 a 1995, a Região Nordeste contava com um total de 30 (trinta) empresas instaladas no setor de rochas ornamentais e de revestimentos, segundo PEREIRA *et al* (1997, p. 21 e 22). Contudo, 14 (quatorze) empresas do setor, cujos projetos foram incentivados pelo BNB com recursos do FNE (Tabela 1), tiveram falência decretada, ou seja, cerca de 47% (quarenta e sete por cento) das empresas estabelecidas na Região Nordeste, àquela época, faliram e cerraram suas portas.

Estas empresas estavam assim distribuídas: 08 (oito) no Ceará, de um total de 17 (dezessete), estabelecidas durante o período de 1990 a 1993; 04 (quatro) na Bahia de um total de 06 (seis), estabelecidas durante o período de 1990 a 1994; 01(uma) na Paraíba, de um total de 03 (três), estabelecidas durante o período de 1993 a 1995; 01 (uma) empresa em Pernambuco, estabelecida durante o período de 1993, que continua ativa; 01 (uma) empresa no Piauí, estabelecida durante o período de 1998 e, por fim, 02 (duas) empresas em Sergipe que segundo informação da Junta Comercial local, continuam ativas.

TABELA 1 - Projetos incentivados pelo Banco do Nordeste (FNE)

Empresa	UF	Investimento Total (US\$)	Data de Aprovação
FUJITA Granitos	CE	12.856.820,00	Set/90
Mineração Meruoca	CE	342.758,00	Mai/92
INTERGRAN	CE	606.630,00	Set/91
Min. Mt. Barroso	CE	687.233,00	Abr/91
Min. Centurião S/A	CE	4.729.970,00	Fev/93
GRANOS	CE	6.684.143,00	Fev/91
MDM – Módulos Danilo Marques Mármores e Granitos	CE	1.074.058,00	Mai/93
FUJIGRAN – Gran. E Mármores Ltda.	CE	1.925.687,00	Mai/93
CIGRAMA – Cia. Ind. de Granitos e Mármores	CE	2.690.848,00	Jan/91
MULTIPOLIPETRUS S/A	CE	922.347,00	Jan/92
MULTIGRAN – Mineração de Granito	CE	70.252,00	Mai/92
GRANDON Ltda.	CE	1.179.897,00	Dez/93
Min. Sta. Rosa	CE	628.551,00	Dez/93
Ind. de Márm. E Granitos Mabel Ltda.	CE	81.071,00	Jul/90
INBRASMA	CE	4.847.711,00	Ago/91
MINEVALE – Mineração Vale do Acaraú	CE	210.868,00	Jun/93
ALUSOL – Alumínio Sobral Ltda.	CE	149.529,00	Dez/91
PEVAL Mineração	BA	828.132,00	Mai/93
FEMAG Feira Mármores e Granitos Ltda.	BA	1.422.848,00	Nov/90
Montes Mineração Ltda.	BA	132.649,00	Out/91
Alberto Pereira Silva Sobrinho	BA	16.496,00	Out/94
Eumármore – Eunápolis Mármore Ltda.	BA	53.811,00	Out/94
GMN - Granitos e Mármores do Nordeste Ltda.	BA	585.915,00	Fev/91
PORTGRAN – Portela Granitos Ltda.	PB	81.849,00	Jul/95
GRANITOS Ind. e Com. Ltda.	PB	193.612,00	Abr/93
GRAMAR – Granitos e Mármores Ltda.	PB	12.142,00	Dez/93
Everton Stones Revestimentos Ltda.	SE	88.120,00	Out/91
Pecon Comercial Ltda.	SE	146.327,00	Dez/95
BRICON Ind. E Com. Ltda.	PE	529.476,00	Mar/93
Beneficiamento de Pedras e Mármores	PI	16.296,00	Jun/93
TOTAL		43.796.048,00	

Fonte: PEREIRA *et al* (1997, p. 21 e 22).

Nesta oportunidade, faremos referência ao total das empresas falidas, em percentual (%), estabelecidas na Região Nordeste e que fecharam suas portas em definitivo, encerrando suas atividades de mineração (extração e beneficiamento) no setor de rochas ornamentais e de revestimento, em período

compreendido entre julho de 1990 a dezembro de 1995. Senão vejamos a Tabela 2.

Tabela 2 – Empresas Falidas na Região Nordeste no Período de Jul/1990 a Dez/1995 - Projetos Incentivados pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A (FNE).

ESTADOS	EMPRESAS FALIDAS (%)
CEARÁ	47,05 %
BAHIA	66,66 %
PARAÍBA	33,33 %
PIAUI	100,00%
PERNAMBUCO	NENHUMA
SERGIPE	NENHUMA
Total Geral das Empresa	47,00 % (aproximadamente)

Fonte: Autora segundo dados de Pereira et al (1997, p. 21 e 22).

Finalizadas as considerações preliminares e, com base nos fatos ocorridos na década de 90, serão analisados, três aspectos dos mais importantes, que findaram por causar o *crash de 47,05%* (quarenta e sete, vírgula cinco por cento) das indústrias de extração de blocos e de beneficiamento de mármore e granito (chapas, ladrilhos, bancadas, etc), estabelecidas no Estado do Ceará, quando da instalação do Pólo Graniteiro, em 1993, e que são os seguintes: 1) relativo ao aspecto jurídico da Lei Nº. 7.827, de 27 de setembro de 1989, que instituiu o FNE; 2) relativo ao aspecto econômico-financeiro do FNE, 3) relativo à administração BNB, com recursos oriundos do FNE, nos anos de 1990 a 1996.

1.1. DISPOSIÇÕES DA LEI Nº. 7.827, DE 27 DE SETEMBRO DE 1989 - FNE.

A Constituição de 1988, entre os seus princípios fundamentais que resguarda, destaca aquele contido no art. 3º, incisos II e III.

Dando efetividade aos princípios constitucionais, a Carta Magna, no art. 159, inciso I, alínea "c", prescreve que cabe à União entregar, do produto de arrecadação do Imposto de Renda – (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados – (IPI), 03% (três por cento) para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurados ao semi-árido nordestino, metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelece.

Assim, ao entrar em vigor a Lei Nº. 7.827, de 27 de setembro de 1989, regulamentando o art. 159, inciso I, alínea "c", da Constituição, e que instituiu o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte -

FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional do Centro-Oeste - FCO, para fins de aplicação dos recursos captados, uma vez instituídos e organizados, deveriam ter funcionado nos termos da lei e não nos termos do Decreto-Lei Nº. 413/69.

Este trabalho propõe-se, no entanto, a analisar apenas os aspectos principais do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, cuja finalidade específica é financiar, em condições compatíveis às peculiaridades da região, atividades econômicas do semi-árido, as quais deve ser destinada a metade dos recursos oriundos da União, nos termos do art. 159, Inciso I, alínea c, da CF de 1988, inclusive oferecendo tratamento preferencial às micro e pequenas empresas.

O caráter de permanência do FNE, caracterizado por sua continuidade e estabilidade, por se tratar este de fonte de financiamento de médio e longo prazo, assegurada pelo volume anual de recursos que lhe são transferidos pelo Tesouro Nacional, conforme o art. 6º, incisos I, II, III, IV, e V, parágrafo único, incisos I, II e III, combinados com o art. 7º, parágrafo único, e pelo retorno dos recursos aplicados, ainda funciona, também, como fonte de recursos para o Ceará, pois contribui na captação de novos investimentos financeiros para o Estado.

Os recursos do FNE, por princípio, devem ser empregados, exclusivamente, para atenuar as desigualdades econômicas e sociais, erradicar a pobreza que aprofunda o caráter separatista entre as regiões mais pobres do NE e as mais ricas do Sul e Sudeste, vindo assim a se consolidar como instrumento capaz de estimular e incentivar a implementação de políticas regionais e estaduais, cuja meta prioritária será alcançar o desenvolvimento econômico e social da região nordestina, considerada uma das mais afetadas pela concentração de renda, pelo entrave climático e pelo baixo poder aquisitivo de sua população.

Vale lembrar que o Governo Federal, através da Medida Provisória – MP Nº. 1.988 -16, publicada no Diário Oficial da União – DOU, do dia 14 de janeiro de 2000, implementou algumas modificações no que diz respeito ao Sistema de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Nordeste (Agência de Desenvolvimento e FINOR), reenfatizando a importância do FNE.

Através da Lei Nº. 7.827/89, arts. 13, 14 e 16, o Governo Federal designou quais instituições financeiras federais, de caráter regional, seriam responsáveis pela administração dos Fundos Constitucionais, devendo agir de acordo com o Conselho Deliberativo das Superintendências de Desenvolvimento das Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, e que são as seguintes, abaixo arroladas:

1. Banco da Amazônia S/A – Basa pelo FNO;
2. Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB pelo FNE, e o
3. Banco do Brasil S/A - BB pelo FCO.

A seguir, destacam-se os principais artigos da Lei N.º. 7.827/89, instituidora dos Fundos Constitucionais. Vejamos:

I – Das Finalidades e Diretrizes Gerais

O parágrafo primeiro do art. 2º prescreve que a aplicação dos recursos dos Fundos não pode sofrer nenhuma restrição de controle monetário, além de destinar crédito diferenciado para as regiões beneficiárias, considerando suas reais necessidades, o que demonstra a supremacia da finalidade constitucional a ser obedecida nas políticas públicas.

Já o parágrafo segundo, do mesmo artigo, prescreve que, no caso da Região Nordeste, o FNE inclui como finalidade específica financiar, de acordo com as condições peculiares às atividades econômicas do semi-árido, metade dos recursos ingressados, nos termos do art. 159, inciso I, alínea "c", da Constituição Federal de 1988.

O art. 3º dita as diretrizes que serão observadas quando da formulação dos programas de financiamento de cada um dos Fundos Constitucionais - FNO, FNE e FCO. Vejamos o que determinam esses artigos:

Verbis: ... Art. 2º - Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento.

§ 1º- Na aplicação de seus recursos, os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste ficarão a salvo das restrições de controle monetário de natureza conjuntural e deverão destinar crédito diferenciado dos usualmente adotados pelas instituições financeiras, em função das reais necessidades das regiões beneficiárias.

§ 2º- No caso da região Nordeste, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste inclui a finalidade específica de financiar, em condições compatíveis com as peculiaridades da área, atividades econômicas do semi-árido, às quais destinará a metade dos recursos ingressados, nos termos do art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal.

Art. 3º - Respeitadas as disposições dos Planos Regionais de Desenvolvimento, serão observadas as seguintes diretrizes, na formação dos programas de financiamento de cada um dos Fundos:

III - tratamento preferencial às atividades de pequenos e mini-produtores rurais e

pequenas e micro-empresas, as de uso intensivo de matérias-primas e mão-de-obra locais e as que produzam alimentos básicos para consumo da população, bem como aos projetos de irrigação, quando pertencentes aos citados produtores; suas associações e cooperativas;

V – adoção de prazos e carência, limites de financiamento, juros e outros encargos diferenciados ou favorecidos, em função dos aspectos sociais, econômicos, tecnológicos e espaciais dos empreendimentos.

II – Dos Beneficiários

O art. 4º elenca os beneficiários dos recursos dos Fundos Constitucionais. Por sua vez, o art. 5º define quais Regiões serão beneficiadas com a aplicação dos recursos dos Fundos.

III – Dos Recursos e Aplicações

No art. 6º, incisos I, II, III, IV e V, parágrafo único, I, II e III, observa-se em como as fontes dos recursos dos Fundos Constitucionais (FNO, FNE e FCO) são constituídas. Senão vejamos o que determina este artigo:

Verbis: ... Art. 6º Constituem fontes de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste:

I - 3% (três por cento) do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, entregues pela União, na forma do art. 159, inciso I, alínea c da Constituição Federal;

II - os retornos e resultados de suas aplicações;

III - o resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculado com base em indexador oficial;

IV - contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiros;

V - dotações orçamentárias ou outros recursos previstos em lei.

Parágrafo único: Nos casos dos recursos previstos no inciso I deste artigo, será observada a seguinte distribuição:

I - 0,6% (seis décimos por cento) para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte;

II - 1,8% (um inteiro e oito décimos por cento) para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste; e

III - 0,6% (seis décimos por cento) para o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste.

Deste modo, verifica-se, facilmente, no art. 6º, o plano de contas do FNE quanto à formação de seus ativos. Por isso, a interpretação sistêmica da Lei Nº. 7.827/89 e o Decreto-Lei Nº. 413/69, que regula a Cédula de Crédito Industrial, demonstra a incompatibilidade técnica de se empregar o modelo da cédula de crédito industrial nos mútuos com recursos do FNE, uma vez que, cédulas, os ativos são compostos, segundo o Decreto-Lei Nº. 413/69, por juros, correção monetária, multas e comissões, verbas essas que não estão previstas como fonte de recurso de recomposição do FNE.

Vale lembrar que, tendo o FNE natureza constitucional, com objetivo de contribuir para erradicar a pobreza e diminuir as desigualdades sociais, os juros e quaisquer outros encargos, a que título fosse, proveniente deste Fundo Constitucional não poderiam exceder de 8% a.a. (oito por cento ao ano), e nem a correção monetária não poderia ser cobrada com plenitude, conforme dispunha o art. 12 e 11 da Lei Nº. 7.827/89.

Assim, cabe destacar que as rubricas contábeis, previstas neste artigo, denotam a inaplicabilidade da Cédula de Crédito Industrial, especificadamente quanto ao retorno das aplicações financeiras. Por isso, vale ressaltar, à guisa de esclarecimento, bem como ratificar os fatos alegados, facilmente constatados quando se lê as Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis do Balanço Patrimonial do BNB. Na Nota Explicativa nº 6 (seis), do Balanço de 1994, e na Nota Explicativa nº 21 (vinte e um), do Balanço de 1995, verificam-se as diferentes irregularidades cometidas pelo BNB na gerência dos recursos originários do FNE, que serviram para encobrir a verdadeira situação econômico-financeira do Banco.

Destarte, o art. 7º prescreve sobre as liberações dos valores destinados a cada um dos Fundos Constitucionais, diretamente em favor das instituições financeiras federais de caráter regional.

IV – Dos Encargos Financeiros

Já o Art. 11, diz que os encargos financeiros serão reduzidos quanto à cobrança de juros e atualização monetária, visando ao desenvolvimento econômico e social das Regiões Norte, *in casu* Nordeste, principalmente o Estado do Ceará e o Centro-Oeste.

Por sua vez, o art. 12 determina que as taxas de juros, estando aí incluídas comissões, e quaisquer outras remunerações, não poderão ser superiores a 08% a.a. (oito por cento ao ano).

V – Da Administração

O art. 13 elenca os órgãos responsáveis pela administração de cada um dos Fundos Constitucionais, que será distinta e autônoma, observadas as atribuições previstas nesta Lei, exercida respectivamente pelo Conselho Deliberativo das Superintendências de Desenvolvimento das regiões beneficiárias e pela instituição financeira federal de caráter regional.

Por sua vez, o art. 15, e seus incisos I, II, III, IV, V e VI, diz são as atribuições de cada uma dessas instituições financeiras federais de caráter regional. Senão vejamos.

Verbis: Art. 15. São atribuições de cada uma das instituições financeiras federais de caráter regional, nos termos da lei:

- I – gerir os recursos;
- II – definir normas, procedimentos e condições operacionais;
- III - enquadrar as propostas nas faixas de encargos, fixar os juros e deferir os créditos;
- IV – formalizar contratos de repasse para outras instituições credenciadas como agentes financeiros do fundo;
- V – prestar contas sobre os resultados alcançados, desempenho e estado dos recursos e aplicações;
- VI – exercer outras atividades inerentes à função de órgão administrador.

Já o art. 16, define o Basa, o BNB e o BB como administradores do Fundo Constitucional de Financiamento do FNO, FNE e FCO, respectivamente.

No art. 17, estipulou-se que cada instituição financeira federal de caráter regional, *Basa, in casu* BNB e BB, farão jus à taxa de administração de até 2% a.a. (dois por cento ao ano), calculada sobre o patrimônio líquido do Fundo respectivo e apropriada mensalmente. Vejamos, o que determinam esses dois artigos:

Verbis: ... Art. 16. O Banco da Amazônia S.A – Basa, o Banco do Nordeste do Brasil S.A – BNB e o Banco do Brasil S.A – BB são os administradores do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO, respectivamente.

Parágrafo Primeiro (§1º): O Banco do Brasil S.A transferirá a administração, patrimônio, operações e recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO para o Banco de Desenvolvimento do Centro-Oeste, após sua instalação e entrada em funcionamento, conforme estabelece o art. 34, parágrafo (§)11, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Parágrafo segundo (§2º): Obedecida à transferência prevista no parágrafo anterior, os recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO poderão, a critério do Banco de Desenvolvimento do Centro-Oeste, ser repassados a bancos oficiais federais que atendam aos requisitos do art. 9º desta Lei.

Verbis: Art. 17. Cada instituição financeira federal de caráter regional fará jus à taxa de

administração de até 2% (dois por cento) ao ano, calculada sobre o patrimônio líquido do Fundo respectivo e apropriada mensalmente.

Parágrafo único: Na aplicação dos recursos, as instituições financeiras federais de caráter regional e os agentes financeiros credenciados poderão cobrar a “del credere”, compatível com os riscos assumida pelos financiamentos concedidos e adequada à função social de cada tipo de operação, respeitados os limites de encargos fixados no art. 12 desta Lei.

VI – Do Controle e Prestação de Contas

O art. 19 prescreve a obrigatoriedade da publicação semestral dos Balanços dos respectivos Fundos, devidamente auditados pelas instituições financeiras federais de caráter regional: *Basa, in casu, o BNB e BB.*

O BNB não publicou o Balanço do FNE com a habitualidade prevista na Lei Nº. 7.827/89, art. 19, ou seja, semestralmente. Como exemplo do alegado, citamos apenas o ano de 1994, entre outros. Além do mais, salienta-se que, apesar de não constituir objeto do presente estudo, o BNB também não publicou o Balanço relativo a 2002 e 2001.

Quanto ao Balanço Contábil do BNB, como determina a Lei das Sociedades Anônimas – S/A, Lei Nº. 6.404, de 15 de dezembro de 1976, art. 176, parágrafo 1º, o Banco tem até o dia 30 de abril para publicar o Balanço. No entanto, a título de registro, no ano 1997, o BNB só publicou seu Balanço Contábil em 22/Jul/1997, e sem trazer à baila seus prejuízos financeiros, descumprindo os ditames da lei.

Por outro lado, ainda que o BNB tenha publicado seus Balanços Contábeis, de 1993 a 1996 no prazo assinado pela Lei das S/A, novamente descumpriu o art. 19, da Lei Nº. 7.827/89. Desse modo, o Banco incorporou o costume de publicar o Balanço do FNE, apenas quando publicava os seus próprios Balanços, o que evidencia o atraso nas publicações dos Balanços do Fundo, contrários à regulamentação da citada lei.

Na verdade, o BNB unificou o Balanço do FNE com o Balanço do próprio Banco, nos anos de 1994 e 1995, sem que nenhuma lei vigente no ordenamento jurídico outorgasse esta permissão. Agindo deste modo, o BNB acabou confundindo os Patrimônios, apesar de se tratar de duas personalidades jurídicas distintas e autônomas, conforme prescreve o art. 13, da Lei Nº. 7.827/89. Com isso, ao fazer uso desse tipo de manobra contábil, o BNB encobria os prejuízos financeiros do próprio Banco, já que a liquidez final apresentada nos Balanços Patrimoniais nos anos de 1994 e 1995, não correspondia com a real situação econômico-financeira do BNB, naquele período.

Perante o exposto, conclui-se que apenas quando se operava a consolidação dos dois Balanços, ou seja, o Balanço do próprio Banco com o Balanço do FNE, é que a liquidez do BNB, no período

de 1994 e 1995, ficava positiva, manifestando resultados artificialmente elevados, devido à somatória dos resultados do patrimônio líquido do Fundo.

Finalmente, o art. 20 determina que cada instituição financeira, federal, de caráter regional deve apresentar, semestralmente, ao Conselho Deliberativo da Superintendência de sua respectiva região, relatório circunstanciado das atividades desenvolvidas e dos resultados obtidos.

Os recursos oriundos dos Fundos Constitucionais foram regulamentados, aproximadamente, um ano após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Todavia, na época da ditadura militar, os recursos destinados para as regiões subdesenvolvidas, como o Nordeste brasileiro, eram concedidos pela União a título de “fundo perdido”.

Hoje, os recursos dos Fundos Constitucionais, depois de emprestados, terão que ser reembolsados à União, acrescidos de juros e correção monetária. Contudo, para distinguir esse recurso do dinheiro captado no mercado financeiro, a Lei Nº. 7.827/89 e seus artigos, (Parágrafo primeiro, art. 2º; Parágrafo primeiro, Inciso V, art. 3º e o art. 11), limitaram o cálculo dos juros e da correção monetária, estipulando que tais custos financeiros seriam favorecidos com redução, chegando a ponto de estabelecer que os juros “e quaisquer outras remunerações” não poderiam exceder a 8% a. a. (oito por cento ao ano).

1.1.1 Origem dos Recursos

Na Constituição Federal, o art. 159, inciso I, alínea “c”, combinada com o art. 6º, incisos I, II, III, IV, V e o parágrafo único, I, II, III, art. 16 e 17, da Lei Nº. 7.827/89, determinam como as fontes dos recursos dos Fundos Constitucionais são constituídas e em como serão administrados.

Assim, o BNB, como instituição federal de caráter regional, responsável pela administração do FNE, não poderia aplicar nos contratos as regras do mercado financeiro, nem cobrar juros, multa, taxa de administração ou quaisquer outros encargos, a que título fosse, quando contratasse com os empresários do Setor de Rochas Ornamentais do Ceará, especialmente a comissão de permanência nas obrigações em atraso, pois, a referida comissão, além de ser indevida, por ter sido expurgada do ordenamento jurídico por força do art.25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, só seria aplicável nas operações financeiras do mercado de capitais e não naquelas operações financeiras em que se utilizaram recursos públicos destinados pela Constituição Federal de 1888 para o desenvolvimento da Região Nordeste, notadamente do Estado do Ceará.

O BNB não precisava empreender nenhum esforço para captar os recursos do FNE. Aliás, fazendo-se uma leitura, mesmo que superficial, dos Contratos lavrados quando da instalação do Pólo Graniteiro, observa-se que os juros e a correção

monetária cobrada foram demasiadamente extorsivos, por ter sido aplicado o modelo contratual da Cédula de Crédito Industrial.

Ademais, o BNB aplicou a TR como indexador, quando o Supremo Tribunal Federal e a própria Lei N.º. 8.177/91, que a criou, definiram a TR como taxa de juros.

No mesmo sentido, o BNB aplicou multa de 10% (dez por cento) nos contratos, quando a Lei N.º. 8.078, de 11 de setembro de 1990 (CDC), determina em seu art. 52, II, III, V, e o parágrafo (§) primeiro do Código de Defesa do Consumidor, circunscreve: “as multas de mora decorrentes do inadimplemento de obrigações no seu termo, não poderão ser superiores a 2% (dois por cento) do valor da prestação”. (Novo texto. Redação dada pela Lei N.º. 9.298, de 01 de agosto de 1996 – DOU 2.8.1996, p. 14457).

Por outro lado, o BNB cobrou Comissão de Permanência, quando nem o Decreto-Lei N.º. 413/69 nem a Lei N.º. 7.827/89 do FNE, permitem tal cobrança.

Destarte, quando o BNB contratava, estipulava *pari passu* como indexador dos contratos sempre uma taxa de juros (TR ou TJLP) e mais uma taxa de juros no limite de 8% (oito por cento), os quais, somados entre si e calculados com capitalização mensal, prática regular adotada pelo BNB no período de 1990 até 1996 e que, também, a lei do FNE não permitia, porque findava por elevar artificialmente a dívida das Empresas mutualistas e, conseqüentemente, também aumentava o tamanho dos Ativos do Fundo, valores sobre os quais iriam incidir anualmente o “del credere” de 2% (dois por cento), o qual remunerava o BNB por exercer a função de gestor do FNE.

Na verdade, fica provado que em aplicando o modelo contratual da Cédula de Crédito Industrial, o BNB elevava, contábil e ilegalmente, os Ativos do Fundo, que lhe proporcionavam uma remuneração maior, pois, com a adoção desta conduta irregular, o patrimônio líquido do FNE também ficava majorado.

Destarte, o BNB adotou postura de Banco comercial e não de um Banco de desenvolvimento, quando utilizou nos contratos o modelo da Cédula de Crédito Industrial, que regula empréstimo de dinheiro captado no mercado financeiro. A comprovação deste fato pode ser observada a partir da comparação realizada entre a forma de cobrança de juros perpetrada pelo BNDES, com os recursos do FINAME e, pelo BNB com os recursos oriundos do FNE.

A Secretaria do Tesouro Nacional fazia as liberações mensalmente, dos valores destinados para o FNE, como processo distributivo da renda das regiões mais ricas (Sul e Sudeste) para as regiões mais pobres do país, e eram depositados diretamente em favor do BNB os valores das liberações relativos ao FNE, já que é gestor deste Fundo Constitucional, conforme o art. 7º, parágrafo único da Lei N.º. 7.827/89.

Esses recursos não traziam “nenhum risco a ser coberto” que justificasse o comportamento do BNB, quando cobrou tão exorbitantes encargos financeiros sobre os aportes do FNE, desvirtuando completamente as finalidades e diretrizes gerais deste Fundo Constitucional, da Lei N.º. 7.827/89, prescritas nos art. 2º, parágrafos 1º e 2º e o art. 3º, incisos III e V, transcritos anteriormente. A prova destes fatos analisados é facilmente verificável, porque os recursos do FNE, FNO e FCO são oriundos da arrecadação do IR e IPI, na conformidade do art.159, inciso I, alínea “c”, CF de 1988. Vejamos, o que prescreve esse princípio constitucional:

Verbis: - Da Repartição das Receitas Tributárias

...Art. 159 – A União entregará:

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e provento de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

[...]

c) Três por cento para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada, ao semi-árido do Nordeste, a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelece.

O setor mineral cearense tinha como objetivo principal utilizar matéria-prima regional e empregar mão-de-obra local, em regime de industrialização do interior. No entanto, esse objetivo ficou prejudicado devido à política ilegal e abusiva de juros e a correção monetária empregada pelo BNB com os aportes financeiros do FNE, o que onerou excessivamente os contratos assinados no período de 1993 até 1996, com os empresários do setor. E, vale lembrar que, mais tarde, em idos de 1996, o Setor de Rochas Ornamentais do Estado do Ceará entrou em colapso.

1.2 Celebração dos Contratos

Na verdade, como já vimos, após a instituição do Fundo Constitucional (FNE), foi imposto irregularmente pelo BNB a título de contrato de adesão na celebração dos Contratos com os empresários do Setor de Rochas Ornamentais do Ceará, a Cédula de Crédito Industrial, regulamentada pelo Decreto-Lei N.º 413, de 9 de janeiro de 1969, arts. 1º a 66.

A Cédula de Crédito Industrial é definida como promessa de pagamento em dinheiro, com garantia real, cedularmente constituída; é título líquido e certo, exigível pela soma dela constante ou do endosso, além de juros da comissão de fiscalização, se houver, e demais despesas que o credor fizer para segurança, regularidade e realização de seu direito creditório, como decretam os arts. 9º até 14.

Por isso, é correto afirmar que a Cédula de Crédito Industrial é um contrato bancário, que trabalha com recursos captados no mercado financeiro, conforme determina o Decreto-Lei N.º 413/69 e seus art(s). 1º; Parágrafo único, do art. 5º; art. 8º e o art. 52.

O Decreto-Lei N.º 413/69 em seu parágrafo único, art. 5º, prescreve que os valores emprestados vencerão juros e/ou correção monetária às taxas e aos índices definidos pelo Conselho Monetário Nacional, que serão calculados sobre os saldos devedores da conta relativa à operação financeira, prevendo, em caso de mora, uma taxa de juros de até 1% a.a. (um por cento) ao ano.

No art. 8º tem-se a previsão da cobrança de valores, nos moldes do art. 5º, para o pagamento de quaisquer despesas com fiscalização, vistorias ou outros procedimentos, visando a cumprir todas as condições legais e cedulares.

Por sua vez, o art. 52 trata da aplicação no que couber, das normas de Direito Cambial, exceto o protesto, garantindo, assim, o direito de regresso contra os endossantes e avalistas.

Destaca-se que, toda orientação prescrita no Decreto-Lei N.º 413/69 foi conferida validade e eficácia pela Constituição Federal de 1969. Entretanto, apesar do Fundo Constitucional só ter sido regulamentado em 27 de setembro de 1989, foi o modelo contratual adotado no período estudado, ou seja, de 1990 a 1996 e, ainda hoje, este modelo de contrato é aplicado pelo BNB.

O BNB, ao administrar o FNE, seguindo a orientação do Decreto-Lei N.º 413/69 gerou uma imensa distorção entre o verdadeiro objetivo dos recursos oriundos do Fundo Constitucional, qual seja, aquele de erradicar a pobreza do Nordeste, não contribuindo para o seu desenvolvimento econômico e social, pois a natureza financeira do recurso captado no mercado financeiro não se aplica aos recursos que têm destinação ao desenvolvimento regional, como determina o art. 159, inciso I, alínea "c" da CF de 1988, pela simples lógica de que os recursos destinados ao desenvolvimento ficariam tão caros que sua criação na Constituição Federal tornar-se-ia letra morta.

Há recursos administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (FAT/FINAME), cujo custo financeiro fica menor que o resultante na administração do FNE, implementada pelo BNB.

Vale lembrar que esses recursos do BNDES sempre foram, por vontade política do Governo Federal, em sua quase totalidade, destinado à Região Sudeste, enquanto que a Região Nordeste recebeu 1,42% (um vírgula quarenta e dois por cento) dos valores desembolsados pelo BNDES em 2001, conforme mostra as Figuras 1 e 2, que apresentam os valores desembolsados em bilhões de dólares, desde o ano de 1994 até 2001, bem como sua destinação. Vejamos a seguir:

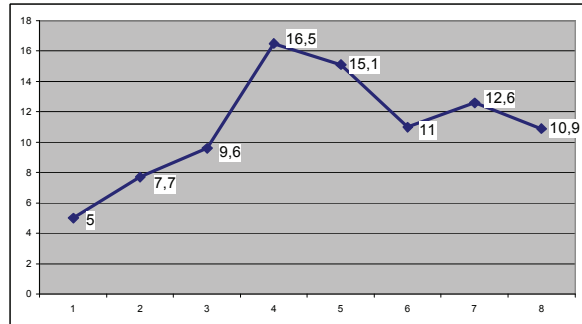


FIGURA 1 - Recursos desembolsados pelo BNDES desde 1994 até 2001 (Valores em bilhões de dólares).

Fonte: BNDES/Simonsen Associados *apud*.A CORROSÃO (2002, p. 93).

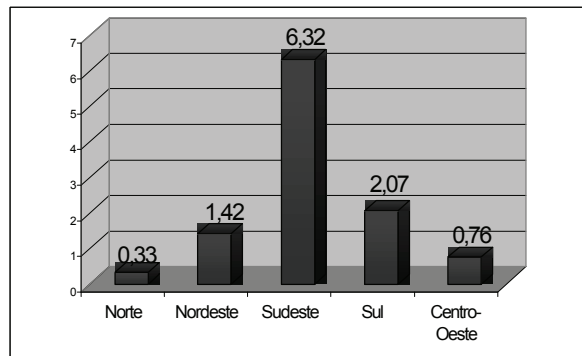


FIGURA 2 – Distribuição regional dos desembolsos (2001) dos Recursos do BNDES – (Valores em bilhões de dólares).

Fonte: BNDES/Simonsen Associados *apud*.A CORROSÃO (2002 p. 93).

1.3 Dos Juros e dos Indexadores Contratuais

Os juros e os indexadores cobrados nos contratos pactuados, que posteriormente serão demonstrados, foram os mesmos aplicados no mercado financeiro, embora os recursos do FNE fossem tutelados constitucionalmente.

Convém destacar que se distingue um Banco de desenvolvimento, também chamado Banco de fomento, de um banco comercial, denominado Banco de depósitos. Em essência, são os mercados em que atuam, quer para captar recursos quer para mutuá-los.

A descrição do fluxo de capital num banco comercial, de um modo simplista, opera-se quando este banco recebe capitais de um investidor, proprietário do dinheiro, que o entrega para a intermediação numa casa bancária, na expectativa de que esse dinheiro, num determinado prazo, seja-lhe devolvido com alguma remuneração, ou seja, o Banco comercial, além de seus custos operacionais, há de promover uma receita que o englobe e remunere o investidor. O dinheiro captado do investidor deve permear, através da intermediação

bancária, toda a economia, até chegar no trabalho humano, cuja produção deve ser adquirida remunerando, com sua mais valia, o capital mutuado.

Por outro lado, num Banco de desenvolvimento, que tenha por natureza promover o desenvolvimento, as fontes de recursos, geralmente, são oriundas de Fundos públicos, os quais não são remunerados, nem na mesma velocidade, nem na mesma proporção dos recursos privados investidos num Banco comercial.

No caso específico do FNE, o BNB foi e ainda continua sendo o administrador dos recursos destinados ao desenvolvimento do Nordeste e à diminuição da pobreza nesta região. E, como se viu na lei, o BNB, além de não ter custo de captação, ainda foi remunerado para cumprir o dever que a Carta Magna de 1988 lhe outorgou, através do art. 17 da Lei N.º 7.827/89.

O BNB, quando utilizou recurso do FNE para financiar os contratos pactuados com as Empresas do Setor de Rochas Ornamentais do Ceará, usou a título de modelo contratual as Cédulas de Créditos Industriais, e empregou a Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional - ORTN, a Obrigação do Tesouro Nacional - OTN e o Bônus do Tesouro Nacional - BTN (extinto oficialmente em 1º de Fevereiro de 1991), todos indexadores regulares vigentes na economia brasileira, durante o período de 1986 a 1989.

Todos estes indexadores enlistados serão demonstrados, evidenciando as variações econômicas e as taxas de juros oficiais, de 1990 a 1996, período objeto desta análise.

Salienta-se, também, que o BNB se valeu indevidamente da cobrança de multas, comissões, taxas de permanência e, ainda, taxas de administração, quando a Lei N.º 7.827/89, art. 11, proíbe a cobrança de tais encargos financeiros.

Na verdade, a cobrança indevida de indexadores econômicos, bem como de taxas de juros, implementada pelo BNB, é coibida por lei, considerando que todos são taxas de juros, que não têm a natureza jurídica de servir como índice de correção monetária

Os indexadores econômicos empregados pelo BNB, no período de 1990 a 1996, foram os seguintes:

- 1º - Taxa Referencial – TR;
- 2º - Taxa Referencial Diária – TRD;
- 3º - Taxa ANBID/CETIP – Taxa da Associação Nacional dos Bancos de Investimento e Desenvolvimento – ANBID e Central de Liquidação e Custódia de Título Privados – CETIP;
- 4º - Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP.

É necessário, antes de qualquer abordagem sobre juros, notadamente para que se possa entender o conceito de juro extorsivo, que se faça um esforço de análise histórica sobre o instituto da correção monetária.

A correção monetária tem por natureza a reposição do poder de compra da moeda nacional e, na prática bancária, os capitais mutuados deviam ser pagos com correção monetária e taxa de juros. Daí é mister que, primeiramente, se discorra sobre a história da correção monetária.

Em 1964, após o golpe militar, o Brasil foi buscar recursos financeiros junto ao Fundo Monetário Internacional - FMI. Os monetaristas da equipe econômica do governo, daquela época, preocupavam-se com a inflação e a conseqüente perda do poder de compra da nossa moeda, como acontecia também em outros países capitalistas.

Esse sistema queria estabelecer um ganho real (taxa de juros) que superasse o valor das moedas, corroído pela inflação (correção monetária). Foi instituído, em 1964, um Título Público denominado Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional - ORTN, vendida no mercado financeiro pelo Governo Federal com garantia de recompensa, incluindo a inflação e uma taxa de juros pré-fixada.

Estava, assim, inaugurada a época da indexação da Economia brasileira, que incutiu na mente de nosso povo o gosto por uma cultura econômica permanentemente inflacionária, que culminou, no final da década de 80, após mais de vinte anos de sua aplicação, com a descoberta de que o Plano Econômico do Fundo Monetário Internacional – FMI, não tinha dado certo. Por esse motivo, o Brasil não formou uma poupança interna, o endividamento público não parou de crescer, as desigualdades sociais aumentaram, afetando brutalmente o equilíbrio econômico e social do país.

A Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional – ORTN, serviu de parâmetro identificador de uma inflação passada, constituindo ônus permanente, com a contínua projeção de inflação futura.

Ao final desse modelo econômico, a ORTN ainda era utilizada como indexador da Economia, mas foi extinta e substituída pela Obrigação do Tesouro Nacional - OTN, regulamentada pelo Decreto-Lei N.º 2.283, de 27 de fevereiro de 1986, na vigência do Plano Cruzado, um conjunto de medidas de contenção da inflação caracterizada por um choque heterodoxo, cuja implementação se deu durante o governo Sarney, mas que continuou refletindo a inflação nas relações comerciais, civis e financeiras.

Ademais, em substituição à extinta BTN, os créditos do Estado (fiscais e parafiscais) passaram a ser corrigidos por outra unidade de correção monetária, a Unidade Fiscal de Referência - UFIR, criada pela Lei N.º 8.383, de 31 de janeiro de 1991. Tudo aconteceu com o fim dos indexadores oficiais, quando a OTN também foi substituída pelo Bônus do Tesouro Nacional - BTN, regulamentada pela Lei N.º 7.730, de 31 de Janeiro de 1989, vigente durante o Plano Collor 2. Por sua vez, esta foi igualmente extinta, definitivamente, em 1º de Fevereiro de 1991. Sucumbiu também como os outros indexadores oficiais das obrigações civis e comerciais, pela Lei N.º.8.177, de 01 de março de 1991. Nascia, então, a

Taxa Referencial - TR e a Taxa Referencial Diária - TRD, criada por essa mesma Lei.

Na verdade, observa-se que, na celebração dos contratos financiados com recursos provenientes do FNE, entre 1989 e 1991, tinha-se o Bônus do Tesouro Nacional – BTN, como indexador. De 1991 em diante, o indexador foi a TR. Mas, fomos afetados, negativamente, mais uma vez, em dezembro de 1994, agora pela alteração da TR para a TJLP, o que elevou substancialmente a taxa básica incidente e, conseqüentemente, o custo total dos financiamentos, com efeito, contrário ao pretendido, quando da assinatura dos contratos com o BNB, em idos de 1990 a 1993.

Segundo Pereira et al (1997, p. 16), enquanto a TR, nos meses de setembro a novembro de 1996 (valor do primeiro dia do mês), variou de 7,8% a.a. a 10,2% a.a., a TJLP, para os meses desse período, foi de 21,94% a.a. A atualização monetária através da TJPL não apenas estava bastante acima da TR, naquela época, como também da inflação, resultando em aumento da taxa real de juros, uma vez que a inflação acumulada no período de novembro de 1995 a outubro de 1996 ficou entre 10,27% a.a. e 13,72% a.a.

Na Tabela 3 estes dados podem ser constatados, com efeito, será apresentada também a inflação acumulada no período de outubro de 1995 a novembro de 1996, segundo Pereira et al (1997, p. 16).

Tabela 3 - Inflação Acumulada no Período Outubro/95 a Novembro/96.

Índice	Taxa Anual
¹ INPC (IBGE)	12,98
² IGPM (FGV)	10,27
³ FGV (IPC)	13,72
⁴ FIPE (IPC)	12,10

¹Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC (IBGE)

²Índice Geral de preços ao Consumidor e de Mercado – IGPM (FGV)

³Fundação Getúlio Vargas – FGV (IPC)

⁴Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE (IPC perspectiva regional)

FONTE: Diário de Pernambuco - Economia, 15/11/96 *apud* PEREIRA et al (1997, p. 16).

Desse modo, o nível de endividamento das empresas ficou muito elevado, frente às dificuldades existentes para a liquidação dos financiamentos obtidos, principalmente por causa das alterações nas condições pactuadas, desrespeitando as determinações da Lei N.º. 7.827/89, que instituiu os Fundos Constitucionais, principalmente o FNE, e pelas mudanças ocorridas no mercado consumidor de rochas ornamentais.

Este mesmo entendimento é compartilhado por Pereira et al (1997, p. 43), segundo comparação a seguir:

Verbis:

Como já foi visto, volumes consideráveis de recursos foram financiados para o Setor. Existe uma dificuldade generalizada de cumprimento das condições contratuais vigentes, sendo questionados especialmente os prazos de carência e as taxas de juros. Tais questionamentos são procedentes e deveriam ser levados em consideração pelos órgãos financiadores que, ao aprovarem os projetos, tornaram-se co-responsáveis pelo sucesso dos empreendimentos. [...]

[...] Parte das dificuldades resulta de fatores exógenos: Os erros de concepção dos projetos e falta de experiência [...] Para a formação do quadro adverso que o setor vêm enfrentando.

Há necessidade de renegociação dos contratos de financiamento. No entanto, essa renegociação deveria ser feita caso a caso e deveria contar com projetos analisando detalhadamente os problemas existentes, indicando, de forma clara como os mesmos seriam superados, seja na área operacional, gerencial ou comercial.

1.4 Taxa Referencial - TR e Taxa Referencial Diária (TRD)

A Taxa Referencial - TR foi criada pela Medida Provisória - MP N.º 294, em 01 de fevereiro de 1991 e, regulamentada pela Lei N.º 8.177/91 durante o Plano Collor II, com o fim da correção monetária e a extinção do Bônus do Tesouro Nacional - BTN, ou Obrigação do Tesouro Nacional - OTN.

A TR teve como objetivo permitir o funcionamento do sistema financeiro face à nova desindexação da Economia, ou seja, estabelecer uma taxa de juros básica, que servisse de referência para o resto de todo o sistema financeiro e, que pudesse ser utilizada por agentes econômicos nos vários mercados existentes.

O valor da TR era encontrado a partir da remuneração média mensal dos depósitos a prazo fixo, captado nas agências dos Bancos comercial, bancos de investimentos, tidos como Certificados de Depósito Bancário - CDBs e o Recibo de Depósito Bancário - RDB, de Impostos ou Tributos Públicos, de acordo com a metodologia fixada pelo Conselho Monetário Nacional. Para esse cálculo, o Banco Central fazia uma amostra das trinta maiores instituições financeiras do País; o critério utilizado para a escolha dessas instituições era o volume de captação de depósitos a prazo de cada uma delas, obtidos mediante balanços semestrais.

Depois de calculada a TR, a taxa de mercado era prefixada com prazo entre 30 (trinta) e 35 (trinta e cinco) dias, sempre divulgada até o oitavo dia útil do mês de referência, pelo Banco Central do Brasil - BACEN. Após sua divulgação, a fixação da Taxa Referencial Diária -TRD, no resto dos dias úteis daquele mês, deveria ser igual a TRD acumulada até

o primeiro dia útil do mês subsequente, ficando estes iguais a TR do mês corrente.

A TRD foi extinta pela Lei Nº. 8.660, de 28 de maio de 1993, que estabelecia novos critérios para a fixação da Taxa Referencial – TR.

Por fim, a TR foi usada como base para reajustes de contratos antes reajustados pela BTN ou OTN, como as cadernetas de poupança, o dinheiro bloqueado durante a vigência do Plano Collor e, principalmente, para a correção de débitos de impostos, taxas e tantas outras obrigações fiscais.

As Variações Econômicas da Taxa Referencial - TR, criada pelo Governo Federal em 1991, perdurando até novembro de 2002, estão disponibilizadas no Site do Banco Central do Brasil – BACEN sobre o título “Séries Temporais” - código 7812.

1.5 TAXA DE JUROS DE LONGO PRAZO (TJLP)

A TJLP foi gerada em dezembro 1994, por meio de uma Medida Provisória - MP Nº. 684/94, que, em dezembro de 1995, após várias reedições, tomou o número 1.219/95 e em 1996, também no mês de dezembro, chegou finalmente à MP Nº. 1.471/96. Entretanto, somente depois de um longo período de 02 (dois) anos na excepcionalidade normativa, transformou-se na Lei Nº. 9.365, de 16 de dezembro de 1996, sem o mínimo cuidado com a dimensão técnico/legislativo e – muito menos – com o seu poder de aplicabilidade.

A referida taxa de juros (TJLP) se revela inconstitucional, por desatender vários princípios da Constituição Federal de 1988, sobretudo, o art. 1º, incisos I a V, e o Parágrafo Único, art. 192, o caput do art. 192 e o art. 25, inciso I da ADCT, que posteriormente serão comentados. Aliás, o próprio STF, atendendo à ação da Federação nacional dos Bancos, declarou que o limite constitucional de juros estava necessitando de uma lei complementar que definisse o conceito de juros reais. Por isso, a TJLP não poderia ser instituída sem que uma Lei Complementar delimitasse o conceito e extensão do seu limite.

A TJLP, sob o aspecto constitucional, deve ser rejeitada pelo Poder Judiciário, bem como por toda a sociedade brasileira, em face do que rezam os seguintes dispositivos:

Verbis: Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Convém ressaltar, não bastasse a inconstitucionalidade por ofensa aos princípios Constitucionais - art. 1º, incisos I a V e Parágrafo Único, combinados com o caput do art. 192, que exigem que a taxa de juros seja regulada por Lei Complementar, para regulamentar o sistema financeiro nacional e nunca por uma Lei Ordinária. Por outro lado, não há mais o que falar sobre a aplicabilidade da norma explicabilidade de Lei Nº. 4.595/64, pois, o art. 25, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, expressamente revogou a possibilidade do Conselho Monetário Nacional – CMN, continuar com o seu poder normativo, em matéria que a Constituição Federal delegou competência apenas ao Congresso Nacional. Senão vejamos:

Verbis: ... Art. 25. Ficam revogados, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, sujeitos estes prazos à prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange à:

I – ação normativa[...].

Assim, não poderia nunca uma Lei Ordinária tratar de instituir uma abertura de taxa de juros para o capital internacional, sem essa Lei Complementar, ou seja, por sua total, impossibilidade jurídica resultante do estabelecimento de critérios sem conteúdo jurídico definido, considerando que por várias vezes os Tribunais Superiores Pátrios já rechaçaram essa ilegalidade, proibindo que as instituições financeiras utilizando-se do critério unilateral fixem o índice de correção dos Contratos com elas firmados.

Vale lembrar que os Tribunais Superiores já declararam a ilegalidade da Taxa ANBID/CETIP, por conduta ilegal e abusiva, por querer sujeitar ao arbítrio de uma das partes apenas a fixação da taxa de remuneração da obrigação, e assim obrigando a outra parte a se submeter ao seu jugo.

Acórdão: RESP 108956 / RS

Fonte: DJ DATA:09/06/1997 PG:25537

Relator : Min. WALDEMAR ZVEITER

Data da Decisão: 28/04/1997

Órgão Julgador: TERCEIRA TURMA

Ementa

CIVIL - EMBARGOS A EXECUÇÃO - CÉDULA RURAL PIGNORATÍCIA E HIPOTECÁRIA - CLAUSULA CONTRATUAL

ESTIPULANDO TAXA ANBID - ILICITUDE. I - ILICITUDE DA CLAUSULA CONTRATUAL QUE ESTIPULA ENCARGOS FINANCEIROS VINCULADOS A TAXA DIVULGADA PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS BANCOS DE INVESTIMENTO E DESENVOLVIMENTO - ANBID, SUPOSTOS PELO DEVEDOR, SUJEITANDO O ATO AO ARBITRIO DE UMA DAS PARTES (RESP. N. 44.847/SC - 2. SEÇÃO - DJ DE 02.10.95). II - NÃO SE PERMITE A ESTIPULAÇÃO DE JUROS, POR INADIMPLEMENTO, EM CRÉDITO RURAL, SUPERIOR A 1% AO ANO (INTELIGÊNCIA DO PARÁGRAFO ÚNICO, DO ART. 5, DO DECRETO-LEI N. 167/67). III - RECURSO NÃO CONHECIDO.

Feitas essas considerações preliminares, salienta-se que a criação da TJLP também foi motivada pela desindexação da Economia no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, e pela necessidade de alongamento do endividamento público, quando foi implantado em nosso País, o Plano Real em julho do ano de 1994.

Posteriormente, no período de 30 de dezembro de 1998 a 30 de setembro de 1999, a TJLP passou a ser ilegalmente quantificada, tomando por critério uma medida anterior a ela própria.

O Governo Federal, consciente da disfunção da TJLP, editou outra Medida Provisória – MP, criando uma nova taxa de juros que também denominou de TJLP, mas cuja natureza jurídica é completamente diferente daquela TJLP que já constava dos Contratos.

Historicamente a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) foi regulamentada pela Resolução BACEN N°. 2.121, de 30.11.1994, tendo sofrido alterações através das Resoluções BACEN N°. 2.145, de 24.02.95, N°. 2.335, de 13.11.96, N°. 2.587, de 30.12.98, e N°. 2.654, de 30.09.99.

Inicialmente, a TJLP era calculada com base na média aritmética ponderada da rentabilidade média anual dos títulos da dívida pública externa e dos títulos da dívida pública mobiliária interna federal, apurada em uma amostra trimestral, com valores expressos em Reais (R\$).

A partir da Resolução BACEN N°. 2.587, de 30.12.98, foi introduzido um "teto" para a TJLP, passando esta a corresponder ao menor valor entre o calculado:

- i) pelo critério tradicional de média aritmética ponderada da rentabilidade média anual dos títulos da dívida pública externa e dos títulos da dívida pública mobiliária interna federal; e
- ii) pela media aritmética simples da TJLP vigente nos últimos 12 meses, multiplicada por um fator de 1,1.

Esta modificação, introduzida pelo Banco Central, revestia-se de ilegalidade, porquanto a TJLP foi criada por lei, com uma definição clara de que seria uma média das duas médias de juros dos títulos da dívida externa e interna, só cabendo ao Banco Central definir as cestas de títulos e a fórmula de cálculo das duas médias.

Apesar desta alteração, a TJLP vinha apresentando tendência de alta ao longo do ano de 1999. A taxa vigente no 1º trimestre/99 foi de 12,84% a.a., tendo evoluído crescentemente até atingir 14,05% a.a. no 3º trimestre. Mantido o critério de cálculo, o valor da TJLP seria ainda maior no 4º trimestre/99, comportamento este que esbarrava no desempenho da taxa Selic, que vinha apresentando viés de queda desde abril/99.

No ano de 1999, a TJLP, que deveria servir de taxa de juros para remunerar os valores emprestados ao desenvolvimento econômico e social do país, já tinha, por obra e competência do Banco Central, uma curva mais elevada que a taxa Selic, empregada pelo mercado financeiro empregava para remuneração de capital com custo de captação.

Este cenário motivou nova alteração no critério de cálculo, o que foi formalizado através Medida Provisória N°. 1.921, de 30 de Setembro de 1999 e regulamentado pela Resolução BACEN N°. 2.654/99, de 30 de Setembro de 1999.(BNDES, 2002).

Pelo novo critério, a TJLP é obtida a partir de dois componentes básicos:

i) a meta de inflação fixada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN); e

ii) um prêmio de risco. (BNDES, 2002).

A TJLP tem vigência de três meses, sendo expressa em termos anuais. É fixada pelo Conselho Monetário Nacional e divulgada até o último dia do trimestre imediatamente anterior ao de sua vigência (no caso, 31 de Dezembro, 31 de Março, 30 de Junho a 30 de Setembro).

Pela nova metodologia de cálculo, a TJLP é dada pelo somatório:

i) da meta de inflação, calculada pro rata para os doze meses seguintes ao primeiro mês de vigência da taxa, inclusive, baseada nas metas anuais fixadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN); e

ii) do prêmio de risco.(BNDES, 2002).

Atualmente, a meta de inflação (MI) fixada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) é baseada no índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA) a está fixada em 3,5% para o ano de 2002, a 4,0% para o ano de 2003, e a 3,75% para o ano de 2004. Neste sentido, a meta utilizada para efeito de cálculo da TJLP divulgada em 19 de Setembro de 2002, corresponde a 3,875% “. (BNDES, 2002)

O PRÊMIO DE RISCO INCORPORA UMA TAXA DE JURO REAL INTERNACIONAL E UM COMPONENTE DE RISCO BRASIL, NUMA PERSPECTIVA DE MÉDIO E LONGO PRAZO, TENDO SIDO ATUALMENTE FIXADO EM 6,125% AO ANO.(BNDES, 2002).

A TJLP, por inúmeras vezes, após incorrer em ilegalidade, foi rechaçada pelo Poder Judiciário, por decisão dos Tribunais Superiores Pátrios e, mais uma vez foi reformulada, através da Medida Provisória - MP N°. 1.921/99, passando-se à MP N°. 2.090/2001 que, após várias reedições, converteu-se, na Lei N°. 10.183/2001(a seguir transcrita), tendo, entretanto, continuado a padecer dos mesmos vícios anteriores, só que, desta vez, a submissão da TJLP aos critérios ditados, livremente, pelo capital especulativo nacional e internacional, ficou mais patente.

LEI N° 10.183/2001

Art. 1º A partir de 1º de Outubro de 1999, a Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP terá período de vigência de um trimestre-calendário e será calculada a partir dos seguintes parâmetros:

I - meta de inflação calculada pro rata para os doze meses seguintes ao primeiro mês de vigência da taxa, inclusive, baseada nas metas anuais fixadas pelo Conselho Monetário Nacional;

II - prêmio de risco."

Assim, atualmente, a TJLP é calculada com base na meta de inflação e um elemento sem qualquer definição jurídica, nominado de "prêmio de risco". Entretanto, em momento nenhum a citada Lei ou mesmo quaisquer normas regulamentadoras do Conselho Monetário Nacional, definiram o que vem a ser prêmio de risco.

A expressão prêmio de risco (como elemento de Direito Econômico) não tem uma definição na lei e/ou outras normas do CMN, bem como, não há definição de qual seja sua fórmula de cálculo, de maneira a dar ao seu aplicador o mínimo de segurança jurídica, ao revés, justamente por sua indefinição, sobressai-se como ferramenta de abuso e confisco; sabe que o Banco Central vem se utilizando, para fixação do prêmio de risco, de dois componentes que são ditados livremente pelas instituições financeiras, quais sejam: uma taxa de juro real internacional e um componente de risco Brasil.

Dessa forma, pode-se afirmar que a TJLP nada mais é do que a união, em um só corpo, de um elemento de correção monetária (meta de inflação) e um elemento de juros (prêmio de risco). Portanto, como se admitir que tal taxa sirva para remuneração de empréstimos feitos com recursos que não foram captados no mercado (FNE) e que deveriam servir justamente para o desenvolvimento da atividade produtiva, gerando emprego e renda.

Por outro lado, a taxa de juro real, internacional, apesar de também não se tratar de nenhum elemento concreto, bem como, o risco Brasil, é a maior encarnação da atividade especulativa. Isso gera influência nos juros que remunerarão os títulos dos quais são credores; as próprias instituições financeiras que fixam o risco país, ou seja, o credor é quem dita livremente a sua remuneração.

Ademais, a TJLP, na medida em que adota uma hipotética e desconhecida taxa de juros internacionais, afronta à soberania do país e desfavorece os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa para premiar – como legalmente confessa – o capital especulativo, venha de onde vier, seja ou não um capital lícito.

Assim, é correto afirmar que a TJLP, da forma em como está regulamentada pela Lei N°. 9.365/96, é inconstitucional, porque contraria a própria Constituição Federal de 1988 e, ainda, a legislação vigente do ordenamento jurídico brasileiro.

Ao final, conclui-se que esse foi o modo oblíquo de agravar os Contratos referenciados em TJLP, através de uma Lei nova, visando a malferir a garantia Constitucional de que a Lei nova não prejudica o Ato Jurídico Perfeito, a Coisa Julgada e o Direito Adquirido, art. 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal.

Estes fatos compõem, precisamente, a situação fática, destacando-se a forma irregular como o BNB tratou os recursos oriundos do FNE, quando contratou com 17 (dezesete) empresários do Setor de Rochas Ornamentais do Estado do Ceará.

Na verdade, daquele total, 08 (oito) empresários vieram a ter sua falência decretada, no período de 1993 a 1996, porque o BNB empregou como modelo de contrato o instituto jurídico do Contrato de Adesão, *per si* eivado de ilicitude e porque também obedeceu às suas disposições legais, que terminaram comprometendo o equilíbrio contratual entre as partes, afastado pelo caráter adesivo dos Contratos em apreço.

1.6 Taxa da Associação Nacional dos Bancos de Investimentos e Desenvolvimento - ANBID e Central de Liquidação e Custódia de Títulos Privados – CETIP.

A Taxa da Associação Nacional dos Bancos de Investimentos – ANBID é uma taxa de juros obtida pela Associação dos Bancos de Investimentos e pela Central de Liquidação e Custódia de Títulos Privados – CETIP, tendo em vista a média do volume de captação e aplicação em CDB, RDB, CDI e CDI-OVER. Era publicada diariamente, até às 12h, nos principais jornais do país. Essas taxas são flutuantes (variáveis) e têm caráter unilateral. As taxas são apuradas e informadas ao Banco Central – BACEN. Posteriormente, a memória desses cálculos passou a ser são conservadas, para efeito de uma eventual exibição e fiscalização.

No Brasil, de acordo com as leis vigentes que regulam o mercado financeiro, a fixação das Taxas médias, competia, privativamente, ao Conselho Monetário Nacional – CMN que deve "disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas" (inciso VI) e, "limitar, sempre que necessário, as taxas de juros, descontos, comissões e qualquer outra forma de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros" (inciso IX), conforme o expresso no artigo 4º da Lei Nº. 4.595/64.

Foi no exercício dessa competência que o Conselho Monetário expediu a Resolução Nº. 1.143, de 26 de junho de 1986, para:

I - autorizar as instituições financeiras a realizar em operações ativas e passivas a taxas flutuantes (variáveis), que poderão ser reajustadas em períodos fixos, desde que tais operações tenham prazo igual ou superior a 180 dias.

Pelo mesmo diploma, fica o Banco Central do Brasil autorizado a:

IV - b) fixar parâmetro para base do reajuste periódico das taxas de que trata o item I desta Resolução.

No desempenho da função, para a qual estava autorizado, o Banco Central expediu a Circular Nº. 1.047, de 9 de julho de 1986, cujo artigo 3º, tem a seguinte redação:

Para efeito do disposto na alínea b, do item IV, da Resolução Nº. 1.143/86, é facultada a utilização da taxa média de captação por Certificados de Depósitos Bancários, com prazo de 60 (sessenta) dias, apurada por este Banco Central e divulgada por entidade por ele credenciada, ou de outra taxa referencial de fácil aferição e de conhecimento público.

Como se vê, a taxa variável somente podia ser fixada pelo Banco Central, conforme delegação recebida do Conselho Monetário Nacional - CMN. A disposição dúbia constante do final do artigo 3º, da Circular Nº 1.047/86, deve ser entendida como uma outra taxa também fixada pelo mesmo Banco Central, pois não se concebe estivesse ele abrindo mão da autorização delegada pelo Conselho Monetário Nacional e, muito menos, entregando-a a uma entidade interessada nos resultados da fixação dos valores dos encargos financeiros.

Esse é o convencimento do Sr. Ministro Ruy Rosado de Aguiar, do Superior Tribunal de Justiça – STJ, em seu Acórdão, proferido no Recurso Especial Nº 46.746-2 - SC (Registro nº 94.0010623-8) a respeito da Taxa ANBID/CETIP.

No mesmo sentido, a Súmula 176, do STJ, pacificou a jurisprudência pátria, quando afastou a incidência de cláusula contratual que previa a utilização de taxa de juros divulgada pela ANBID/CETIP, para o cálculo dos encargos financeiros, em caso de inadimplência do devedor do mútuo. Aliás, se assim não fosse, o mutuário dificilmente teria condições de saber a que taxa estaria sujeito, em caso de inadimplência: se à taxa de juros prefixada ou a taxa de juros pós-fixada; se a

divulgada pela ANBID ou pela CETIP, e qual delas é a mais praticada no mercado financeiro. Por outro lado, essa taxa afronta o preceito de lei estabelecido nos arts. 20 e 115 do antigo Código Civil brasileiro, que considerava nulas as Cláusulas Potestativas. Vejamos o que diz a Súmula 176 do STJ:

Verbis: Súmula 176

É NULA A CLÁUSULA CONTRATUAL QUE SUJEITA O DEVEDOR A TAXA DE JUROS DIVULGADA PELA ANBID/CETIP

Por fim, apesar de toda a proibição legal, determinando ser ilícita a cláusula contratual que deixa a fixação do valor dos encargos financeiros do mútuo ao talante da entidade de classe a que pertence o credor, ou seja, deixar ao arbítrio do credor a fixação do preço do negócio, o BNB, mesmo assim, cobrou dos empresários do Setor de Rochas Ornamentais do Ceará encargos financeiros vinculados à divulgação da taxa ANBID/CETIP, contrariando, inclusive, os ditames da Lei Nº. 7.827/89, que instituiu o FNE, a própria Constituição Federal de 1988 e tantos outros dispositivos legais já citados e analisados no curso deste trabalho.

1.7 TAXA DE JUROS E A CÉDULA DE CRÉDITO INDUSTRIAL

A real natureza jurídica da TR e TRDs, tidas como taxas de juros não é legítima, porque não são índices de correção monetária. Assim, ficou proibida sua incidência como indexadores econômicos, segundo prescreve o art. 12, da Lei N.º 7.827/89 - FNE, no sentido de que "quaisquer outras remunerações, direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a 8% (oito por cento) ao ano".

Neste mesmo sentido a ponto a proibição de incidência da TR e TRDs sobre os recursos dos Fundos Constitucionais, por decisão vinculante do Supremo Tribunal Federal – STF, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIn. N.º 493 - DF, em cujo julgamento proclamou-se a falta de proporcionalidade e razoabilidade da TR e da TRDs, como os índices de correção monetária, posto não refletirem a variação do poder aquisitivo da moeda.

A TR e a TRDs não são índices de correção monetária, porque assim não foram expressamente declaradas pela Lei N.º 8.177/91, em seus arts. 12, 17 e 39. E, portanto, só poderão ser qualificadas como Taxas Remuneratórias, ou melhor, taxa de juros, ficando desse modo, descaracterizada, a pretendida natureza da TR como índice de atualização monetária.

Por esse motivo, a aplicação da Taxa Referencial - TR não podia ser aplicada nas prestações futuras dos contratos precedentes, celebrados na vigência da Lei Nº. 7.827/89 do FNE, porque, se assim fosse, implicaria em alteração do valor real dessas mesmas parcelas, já previamente contratadas.

Destarte, a Taxa de Juros a Longo Prazo – TJLP, é taxa de juros, tem caráter eminentemente remuneratório, como prescreve o art. 4º da Lei Nº. 9.365/94, que a regulamentou.

A TJLP não pode ser aplicada aos financiamentos concedidos com os aportes financeiros dos Fundos Constitucionais, previstos pelo art. 1º da Lei Nº. 9.126/95, porque realizados antes de 1º de julho de 1995, conforme prevê a Constituição Federal de 1988 em seus arts. 5º, XXXVI e 60, § 4º, IV, conjugados, segundo as quais "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, e a coisa julgada".

Ademais, a TJLP não podia incidir também sobre os contratos, considerando a limitação imposta pelo art. 12, da Lei Nº. 7.827/89 do FNE, devido à redação vigente ao tempo da celebração desses contratos com os empresários do Setor de Rochas Ornamentais Cearense.

Quanto à Cédula de Crédito Industrial, conferida pelo Decreto-Lei Nº. 413/69, podemos dizer que essa não foi a melhor via de instrumentalização para a cobrança do financiamento concedido pelo Banco do Nordeste S/A - BNB, com os recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, porque inadequada, considerando o regime próprio desse financiamento, que reclamava por um instrumento próprio e afeição às especificidades da Lei Nº. 7.827/89.

A Lei Nº. 7.827/89 e suas modificações posteriores exigem um contrato próprio, a luz do que regula o Código Civil – CC, nos Contratos de Mútuo, adequando-se à equação financeira que regula os empréstimos do FNE. Quanto à Taxa de Juros e ao objetivo constitucional do Fundo, há que esse contrato contemplar um custo financeiro mínimo, a fim de que se atendam os princípios constitucionais, como o art. 3º, inciso III, e o art. 192, caput, da Constituição Federal de 1988, de diminuição das desigualdades regionais e erradicação da pobreza.

De igual forma, tem que se ter muito cuidado nessa construção contratual, porque os juros reais, bem como as taxas de juros que trabalham com esse conceito, necessitam de uma Lei Complementar prévia, como determina a Constituição Federal, caput, do art. 192. Vejamos o diz o artigo:

Verbis: - Do Sistema Financeiro Nacional

... Caput, do art. 192 - O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a prover o desenvolvimento equilibrado do país e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre[...].

Observa-se aqui também, seu aspecto finalístico, qual seja:

Contribuir para o desenvolvimento econômico e social das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através das instituições financeiras federais de caráter

regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimentos.

Ao final, depois da análise crítica dos fatos expostos ao longo deste trabalho, é correto afirmar, que um dos fatores preponderantes, que determinou a falência de 08 (oito) empresas de extração e beneficiamento de granito, que integravam o Setor de Rochas Ornamentais do Estado do Ceará (47,5%), de um total de 17 (dezessete), uma vez que todas tiveram seus projetos incentivados pelo BNB, de 1993 a 1996, com os recursos oriundos do FNE, teve origem em seu nascedouro, deveu-se à imaturidade do setor, em que é necessário reconhecer a responsabilidade, tanto das empresas como dos órgãos de fomento, na implantação de projetos com erros de concepção ou fundamentados em estimativas pouco confiáveis, mas, mesmo assim, aprovados pelo BNB segundo PEREIRA *et al* (1997), e concomitantemente aliados a uma elevada capacidade nominal instalada na produção de rochas na época.

Na verdade, a visão equivocada do Setor de Rochas Ornamentais da Região Nordeste, principalmente no Estado do Ceará, relacionada à má administração do BNB, órgão responsável pela administração do FNE, para gerir os recursos, definir normas, procedimentos, enquadrar propostas, fixar juros, créditos e tantas outras atribuições, tudo previsto nos arts. 15º, 16º e 17º, da Lei Nº. 7.827, de 27 de setembro de 1989, que instituiu o Fundo Constitucional, entre outros motivos, podemos concluir pelo seguinte arrazoado:

- Houve desvio de finalidade, porque, por disposição constitucional, os recursos do FNE foram oriundos da União, (art. 159, inciso I, alínea "c", da CF/88), ou seja, dos contribuintes, e destinados a fomentar o desenvolvimento do Nordeste, visando a erradicar a pobreza, diminuir as desigualdades sociais dessa Região (art. 3º, incisos II e III, da CF/88), e não para o BNB, com eles, obter ganhos financeiros, tirando vantagens ilícitas de sua posição de agente administrador do FNE;
- Houve desvio de finalidade, porque, o BNB também tirou proveito dos recursos do FNE quando capitalizou juros (juros de juros), com uma periodicidade diária, desrespeitando a Súmula 121 do STF, a jurisprudência pacificada do STJ, entre outras;
- A política de juros e a correção monetária, empregada pelo BNB nos Contratos pactuados com o Setor de Rochas Ornamentais do Ceará, demonstraram pouca vocação desenvolvimentista do Banco, se comparada à forma de cobrança dos juros implementada pelo BNDES, com recursos oriundos do Sistema FAT/FINAME, cujo objetivo principal também é o de desenvolver a Região Nordeste, ou seja, o mesmo objetivo do FNE.

CONCLUSÕES

O governo Lula, recém eleito para gerir os interesses do povo brasileiro, vem apresentando como objetivos centrais do plano de governo as seguintes metas: geração de empregos; combate à fome; redução das desigualdades regionais; substituição das importações e aumento das exportações. Por isso, o Setor de Rochas Ornamentais, cujos Pólos de desenvolvimento se encontram espalhados por toda a nação, mas essencialmente fora dos Estados mais industrializados, pode, significativamente, alavancar a consecução dos objetivos principais do governo federal.

Na verdade, o Brasil precisa, com a máxima urgência, sem relegar a defesa das reformas há tempos reclamadas pela sociedade, estabelecer novas políticas de investimentos e incentivos para os mercados consumidores de rochas ornamentais e minerais industriais, a curto prazo, estimulando o retorno dos investidores no âmbito do setor mineral. Assim, se tais ações fossem implementadas, rapidamente, o Setor de Rochas Ornamentais apresentaria uma resposta com reflexos positivos no mercado de emprego, na geração local de renda, no aumento das exportações, contribuindo, de forma positiva para a redução das desigualdades regionais, principalmente na Região Nordeste e, em especial no Estado do Ceará.

O Setor de Rochas Ornamentais do Ceará não obteve o desenvolvimento esperado, quando da instalação do Pólo Graniteiro, em 19 de abril de 1993, devido a vários fatores, dentre eles destaca-se: a imaturidade do Setor, a elevada capacidade nominal instalada e principalmente pelo desvio de finalidade dos objetivos constitucionais da Lei N.º 7.827/89, de 27 de setembro de 1989, que instituiu o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE.

A falta de experiência, comum às empresas também esteve presente nas instituições de fomento, in casu Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB, responsável pela administração dos recursos oriundos do FNE (arts.13 a 17) na Região Nordeste, notadamente no Estado do Ceará, durante o período de 1990 a 1996. Houve, é necessário reconhecer, responsabilidade, tanto das empresas como dos órgãos de fomento, na implantação de projetos com erro de concepção ou fundamentos em estimativas pouco confiáveis, mas, mesmo assim, instalados pelo BNB no Ceará, naquela época.

O *modus operandi* implementado pelo BNB na gerência dos recursos do Fundo Constitucional, foi decisivo para o colapso do Setor em 1996, principalmente quando este se utilizou e impôs, irregularmente, o modelo contratual da Cédula de Crédito Industrial, a título de contrato de adesão, além de ter pactuado cláusulas com os mais variados tipos de encargos financeiros: ou seja, taxas, comissões e multas. A política de juros e a correção monetária, empregada pelo BNB nos Contratos pactuados com o Setor de Rochas Ornamentais do Ceará, demonstraram pouca vocação desenvolvimentista, ou seja, de Banco de Desenvolvimento, se comparadas

à forma de cobrança dos juros pelo BNDES, com recursos oriundos do Sistema FAT/FINAME, cujo objetivo principal, também, é o de desenvolver a região Nordeste.

Ao final, vale lembrar que houve desvio de finalidade, porque, por disposição constitucional, os recursos do FNE foram provenientes da União (art. 159, inciso I, alínea “c”, da CF/88), ou seja, dos contribuintes, e destinados a fomentar o desenvolvimento do Nordeste, visando a erradicar a pobreza, diminuir as desigualdades sociais dessa região (art. 3º, incisos II e III, da CF/88), e não para o BNB, com eles, obter ganhos financeiros, tirando vantagens ilícitas de sua posição de agente administrador do FNE. Outro desvio de finalidade, cometido pelo BNB, foi a aplicação da Medida Provisória - MP N.º 1.105/95, nos Contratos assinados junto ao Setor de Rochas Ornamentais, porque esses contratos são anteriores à Medida Provisória e, por esse motivo, a revogação do art. 12 da Lei N.º 7.827/89 - FNE foi inconstitucional, porque, é garantia constitucional que a lei não prejudicará o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e o direito adquirido, conforme determina o art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRETO, M. L. ; COELHO NETO, J. S. O arcabouço jurídico da mineração. In: BNB – Banco do Nordeste do Brasil S/A. Balanço patrimonial em moeda de capacidade aquisitiva constante. O Povo. Fort.25/01/1996 e Fundo constitucional de financiamento do Nordeste(FNE) Fort. 7/02/ 1995a., Caderno 3, p.17. BNDES. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br> . Acesso: Jul. 2002.

BRASIL. Decreto n° 22.626, de 7 de abril de 1933. Dispõe sobre os juros nos contratos e da outras providências. Disponível em:< https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D22.626.htm>. Acesso:20/06/03.

BRASIL. Decreto Lei n° 413, de 9 de janeiro de 1969. Dispõe sobre Títulos de Crédito Industrial e dá outras providências. Disponível em:< https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del/413.htm>. Acesso: 20 jun. 2003.

BRASIL. Lei n° 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159 inciso I alínea c da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte(FNO); do Nordeste(FNE) e do Centro-Oeste(FCO) e da outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7827.htm> Acesso:15/01/02.

BRASIL. Lei n° 8.660, de 28 de maio de 1993. Estabelece novos critérios para a fixação da TR e extingue a TRD. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8660.htm> Acesso 15/01/02.

BRASIL. Decreto n° 22.626, de 7 de abril de 1933. Dispõe sobre os juros nos contratos e da outras

providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D22.626.htm>. Acesso: 20/01/03.

BRASIL. Lei nº 9.126, de 01 de novembro de 1995. Dispõe sobre a aplicação da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) sobre empréstimos concedidos com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e dos fundos de Investimentos do Nordeste e da Amazônia e do Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo, e com recursos das Operações Oficiais de crédito, altera dispositivos da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9126.htm> Acesso: 15/01/02.

BRASIL. Lei nº 9.298, de 1º de agosto de 1996. Altera a redação do § 1º do art. 52 da Lei nº 8078, de 11 de setembro de 1990, que "dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências". Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9298.htm> Acesso: 15/01/02.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.105/95. Dispõe sobre a aplicação da Taxa de Juro de Longo Prazo (TJLP) sobre empréstimos concedidos com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e dos Fundos de Investimentos do Nordeste e da Amazônia e do Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo, e com recursos das Operações Oficiais de Crédito e da outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/servlets/NJUR.Filtro?tipo=NPV&secao=NJUILEGBRAS&numLei=001105&data=19950825&pathServer=www1/netacgi/nph-brs.exe&seq=000>> Acesso: 15/01/02.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.988-16, de 13 de janeiro de 2000. Dispõe sobre as operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, de que trata a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1988-16.htm> Acesso: 15/01/02.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. ADI 493/DF – Distrito Federal. Ação direta de inconstitucionalidade. - Se a lei alcançar os efeitos futuros de contratos celebrados anteriormente a ela, será essa lei retroativa (retroatividade mínima) porque vai interferir na causa, que é um ato ou fato ocorrido no passado. - O disposto no artigo 5, XXXVI, da Constituição Federal se aplica a toda e qualquer lei infraconstitucional, sem qualquer distinção entre lei de direito público e lei de direito privado, ou entre lei de ordem pública e lei dispositiva. Precedente do S.T.F. - Ocorrência, no caso, de violação de direito adquirido. A taxa referencial (TR) não é índice de correção monetária, pois, refletindo as variações do custo primário da captação dos depósitos a prazo fixo, não constitui índice que reflita a variação do poder aquisitivo da moeda. Por isso, não há necessidade de se examinar a questão de saber se as normas que

alteram índice de correção monetária se aplicam imediatamente, alcançando, pois, as prestações futuras de contratos celebrados no passado, sem violarem o disposto no artigo 5, XXXVI, da Carta Magna. - Também ofendem o ato jurídico perfeito os dispositivos impugnados que alteram o critério de reajuste das prestações nos contratos já celebrados pelo sistema do Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional (PES/CP). Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 18, "caput" e parágrafos 1 e 4; 20; 21 e parágrafo único; 23 e parágrafos; e 24 e parágrafos, todos da Lei n. 8.177, de 1 de maio de 1991. Disponível em: <<http://gemini.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=SJUR&n=julg&s1=493&u=http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/Jurisp.asp&Sect1=IMAGE&Sect2=THESOFF&Sect3=PLURON&Sect6=SJURN&p=1&r=14&f=G&l=20>> Acesso: 23/11/02.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp.nº 95537. Cédula de crédito industrial. taxa ANBID. penhor de duplicatas. 1. a taxa ANBID não pode ser utilizada para o cálculo dos encargos de cédula de crédito industrial. precedentes do STJ. Disponível: <<http://www.stj.gov.br/jurisprudencia/doc.jsp?livre=rsstj+vol+00091+pg+00283&b=JUR2&p=true&t=&l=20&i=1>> Acesso: 23/11/02.

BRASIL. Súmulas do Supremo Tribunal Federal: Nº 121. É vetada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada. E Nº 176. É nula a cláusula contratual que sujeita o devedor à taxa de juros divulgada pela ANDIB/CETIP In: __. NERY JUNIOR, N.; NERY, R.M.A. Código civil anotado: e legislação extravagante, atualizado até 2 de maio de 2003. 2.ed. rev. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p.1411 e p. 1435.

A CORROSÃO das ações. Exame, v.36, n.27, p.93, nov. 2002. Edição especial.

KINOSHITA, F. MELO, M.A. (Orgs.) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: atualizada até a emenda constitucional de 30 de dezembro de 2002. Brasília: OAB Editora, 2003. 304p.

PEREIRA, E.,B; ROBERTO, F A. C.; AMARAL, M. Situação atual e diagnóstico do setor de rochas ornamentais do Nordeste. Fortaleza: FIEC/ Instituto Euvaldo Lodi, 1997. 149p.(Estudo econômico sobre rochas ornamentais, v.5).

SANDRONI, Paulo. Novíssimo Dicionário de Economia. São Paulo: Beste Seller, 2000. 649p.