

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar supostas irregularidades envolvendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ocorridas entre os anos de 2003 e 2015, relacionadas à concessão de empréstimos suspeitos e prejudiciais ao interesse público.

Relatório Final da CPI BNDES

Presidente: Deputado Marcos Rotta

Relator: Deputado José Rocha

Brasília – DF

Fevereiro de 2016





1. Considerações iniciais sobre a Comissão Parlamentar de Inquérito	7
1.1 Criação e Instalação da CPI.....	7
1.2. O Requerimento nº 14, de 2015, e suspeitas acerca da atuação do BNDES	12
1.3 Os trabalhos da CPI	17
2. Descrição e análise da atuação do BNDES e das normas a que a instituição se submete	27
2.1 Comentários iniciais sobre a atividade bancária, as políticas públicas de direcionamento de crédito e a sua execução por bancos de desenvolvimento	27
2.2 O direcionamento de crédito como política pública: definição de objetivos e avaliação de resultados.....	45
2.3 O BNDES: história, fontes de captação e atuação.....	55
2.4 Regulação e supervisão financeiras	85
2.5 Governança	91
2.6 Controle.....	128
2.7 Obstáculos identificados	141
2.8 Aspectos orçamentários: considerações sobre o impacto das operações do BNDES na Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi)	145
3. Análise de operações realizadas pelo bndes no período de 2003 a 2015	151
3.1 Frigoríficos: as operações com o Frigorífico Independência.....	151
3.2 Frigoríficos: as operações com a JBS.....	152
3.3 LBR Lácteos Brasil S.A.....	195
3.4 EBX.....	197
3.5 Venezuela	206
3.6 Cuba.....	218
3.7 Usina São Fernando.....	222
3.8 Belo Monte.....	230
3.9 Petrobrás - Abreu e Lima.....	235
4. Recomendações de reformas institucionais para o aprimoramento das políticas de direcionamento de crédito e de seu controle	238
5. Encaminhamento ao Ministério Público Federal, ao Tribunal de Contas da União e à Controladoria-Geral da União	252



ANEXOS

I – QUADRO DE REQUERIMENTOS APRESENTADOS POR MEMBROS DA CIPBNDES

II – FONTES DE CAPTAÇÃO DO BNDES



Lista de abreviaturas

ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

ABGF – Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

BNDESPAR – BNDES Participações S.A.

CGC – Certificado de Garantia de Cobertura

CGU – Controladoria-Geral da União

CAMEX – Câmara de Comércio Exterior

CCE – Comitê de Controle das Empresas Estatais

CMN – Conselho Monetário Nacional

COFIG – Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CPIBNDES – Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar supostas irregularidades envolvendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, ocorridas entre os anos de 2003 a 2015, relacionadas à concessão de empréstimos suspeitos e prejudiciais ao interesse público

CVM – Comissão de Valores Mobiliários

DEST – Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço



GCPAR – Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União

IFF – Instituições Financeiras Federais

IPE – Sistema de Envio de Informações Periódicas e Eventuais para a CVM e a BM&FBOVESPA

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PBM – Plano Brasil Maior

PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo

PIS – Programa de Integração Social

PITCE - Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior

PSI – Política de Sustentação do Investimento

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

SAIN/MF – Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda

SPE – Setor Produtivo Estatal

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União



1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

1.1 Criação e Instalação da CPI

Em 16 de abril de 2015, foi apresentado à Presidência da Câmara dos Deputados o Requerimento nº 14, daquele ano, dos Senhores Deputados Rubens Buenos, Carlos Sampaio e Mendonça Filho. Tal proposição demandava a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a apurar, no prazo de 120 (cento e vinte dias), suspeitas acerca da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em especial quanto a:

- a) Operações de financiamento a exportações de bens e serviços classificadas como secretas por ato do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, ao qual o BNDES está vinculado;
- b) Operações de crédito firmadas com empreiteiras investigadas no âmbito da Operação Lava Jato;
- c) Operações de crédito amparadas em critérios pouco claros e pactuadas em condições opacas e, portanto, questionáveis, dado que, como se sabe, o BNDES maneja recursos de origem fiscal e parafiscal, cuja aplicação não pode descolar-se do interesse público.

Ao apreciar o Requerimento nº 14, de 2015, em 17 de julho p.p., o Presidente da Câmara dos Deputados considerou satisfeitos os requisitos previstos no art. 35, caput e § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)¹, para a

¹ “Art. 35. A Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado e por prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste Regimento. (...)”



instalação da CPI. Foi, então, criada a “Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar supostas irregularidades envolvendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, ocorridas entre os anos de 2003 e 2015, relacionadas à concessão de empréstimos suspeitos e prejudiciais ao interesse público” (CPIBNDES).

Em ato da Presidência de 17 de julho, determinou-se que a Comissão seria composta por 26 (vinte e seis) membros titulares e igual número de suplentes, mais um titular e um suplente, designados de acordo com os §§ 1º e 2º do art. 33, combinado com o § 5º do art. 35, ambos do RICD².

A CPIBNDES viria a ser constituída por novo Ato da Presidência, publicado no dia 5 de agosto, que indicou os integrantes titulares e suplentes da Comissão e convocou reunião de instalação e eleição para o dia seguinte, 6 de agosto. Abaixo, apresenta-se quadro com os membros da Comissão.

Presidente	Marcos Rotta (PMDB/AM)
1º Vice-Presidente	Miguel Haddad (PSDB/SP)
2º Vice-Presidente	Carlos Zarattini (PT/SP)
3º Vice-Presidente	Marcelo Squassoni (PRB/SP)
Relator	José Rocha (PR/BA)
Sub-relatores	Alexandre Baldy (PSDB/GO) André Fufuca (PEN/MA) Andre Moura (PSC/SE)

§ 4º Não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco na Câmara, salvo mediante projeto de resolução com o mesmo quórum de apresentação previsto no caput deste artigo”.

² “Art. 33. As Comissões Temporárias são: I - Especiais; II - de Inquérito; III - Externas. § 1º As Comissões Temporárias compor-se-ão do número de membros que for previsto no ato ou requerimento de sua constituição, designados pelo Presidente por indicação dos Líderes, ou independentemente desta se, no prazo de quarenta e oito horas após criar-se a Comissão, não se fizer a escolha. § 2º Na constituição das Comissões Temporárias observar-se-á o rodízio entre as bancadas não contempladas, de tal forma que todos os Partidos ou Blocos Parlamentares possam fazer-se representar”.

“Art. 35. (...) § 5º A Comissão Parlamentar de Inquérito terá sua composição numérica indicada no requerimento ou projeto de criação”.



	Cristiane Brasil (PTB/RJ)
--	---

TITULARES	SUPLENTES
PMDB/PP/PTB/DEM/PRB/SD/PSC/PHS/PTN/PMN/PRP/ PSDC/PEN/PRTB	
Aguinaldo Ribeiro PP/PB	André Fufuca PEN/MA
Andre Moura PSC/SE	Daniel Vilela PMDB/GO
Augusto Coutinho SD/PE	Edmar Arruda PSC/PR
Carlos Melles DEM/MG	Fernando Francischini SD/PR
Covatti Filho PP/RS	Guilherme Mussi PP/SP
Cristiane Brasil PTB/RJ	Hiran Gonçalves PMN/RR
Delegado Edson Moreira PTN/MG	Jorge Tadeu Mudalen DEM/SP
Edio Lopes PMDB/RR	Luiz Carlos Ramos PSDC/RJ
Fabio Reis PMDB/SE	Marcelo Aro PHS/MG
Marcelo Squassoni PRB/SP	Mauro Pereira PMDB/RS
Marcos Rotta PMDB/AM	Ricardo Barros PP/PR
	Wilson Filho PTB/PB
PT/PSD/PR/PROS/PCdoB	
Beto Salame PROS/PA	Angela Albino PCdoB/SC
Bilac Pinto PR/MG	Givaldo Carimbão PROS/AL
Carlos Zarattini PT/SP	Goulart PSD/SP
Davidson Magalhães PCdoB/BA	Heuler Cruvinel PSD/GO



Diego Andrade PSD/MG	João Carlos Bacelar PR/BA
Givaldo Vieira PT/ES	Paulão PT/AL
José Rocha PR/BA	Reginaldo Lopes PT/MG
Paulo Magalhães PSD/BA	Vinicius Gurgel PR/AP
PSDB/PSB/PPS/PV	
Alexandre Baldy PSDB/GO	Antonio Carlos Mendes Thame PSDB/SP
Arnaldo Jordy PPS/PA	Caio Narcio PSDB/MG
Bebeto PSB/BA	João Gualberto PSDB/BA
Betinho Gomes PSDB/PE	Sarney Filho PV/MA
Fabio Garcia PSB/MT	(Deputado do PMDB/PP/PTB/DEM/PRB/SD/PSC/PHS/PTN/ PMN/PRP/PSDC/PEN/PRTB ocupa a vaga)
Miguel Haddad PSDB/SP	1 vaga
PDT	
Sergio Vidigal PDT/ES	Giovani Cherini PDT/RS
PSL	
Macedo PSL/CE	(Deputado do PTdoB ocupa a vaga)
PTdoB	
	Luis Tibé PTdoB/MG - vaga do PSL

Para prestar assessoria técnica à Relatoria, Consultores designados pela Consultoria Legislativa desta Casa e servidores requisitados de órgãos e entidades da Administração Pública federal reuniram-se em equipe com a seguinte composição:

Nome	Entidade ou órgão
------	-------------------



Carlos Augusto Vieira Campos	Banco do Brasil S.A.
César Mattos	Consultoria Legislativa – Área de Economia
Florisvaldo Justino Machado Gonçalves	Comissão de Valores Mobiliários
Francisco Angelo Cunto Gurgel Filardi	Polícia Federal
Glauco Guimarães	Banco Central do Brasil
Ilzeny da Penha Guedes	Servidora da Câmara dos Deputados – apoio operacional
Kleuvânio Dias de Souza	Banco do Brasil S.A.
Luiz Sérgio Madeiro da Costa	Tribunal de Contas da União
Magno Antônio Mello	Consultoria Legislativa – Área de Administração Pública
Marcio Valadares	Consultoria Legislativa – Área de Sistema Financeiro
Marco Antônio Prandini	Controladoria Geral da União
Maria Regina Reis	Consultoria Legislativa – Área de Direito Penal
Ricardo Donizetti Portilho Rodrigues	Assessoria do Deputado José Rocha
Robson da Silva Chagas	Tribunal de Contas da União

A Comissão iniciou efetivamente seus trabalhos em 11 de agosto de 2015, quando foi aprovado o Acordo de Procedimentos e apresentado Plano de Trabalho pelo Relator.

Até o último dia 3 de fevereiro, foram realizadas 32 (trinta e duas) reuniões e mais de 20 (vinte) testemunhas e convidados foram ouvidos.

Foram apresentados pelos membros da Comissão 421 requerimentos, entre pedidos de informação e solicitações de oitivas, dos quais mais da metade – ou seja, 216 requerimentos – não foram sequer deliberados na Comissão. A despeito do



encerramento da Comissão, dos 205 requerimentos aprovados, 30 não foram ainda atendidos. Cerca de 175 requerimentos foram considerados concluídos pela Secretaria da Comissão, apesar de que, no caso da requisição de informações, há muitos requerimentos ainda com informações incompletas.

1.2. O Requerimento nº 14, de 2015, e suspeitas acerca da atuação do BNDES

Ao justificar o pedido de criação da CPIBNDES, o Requerimento nº 14, de 2015, indica suspeitas atinentes à legalidade e aos resultados de determinadas operações da instituição financeira estatal. Trechos referentes a cada uma delas são copiados abaixo:

1. “há a suspeita do envolvimento do BNDES no esquema de abertura de empresas de fachada, também conhecidas como empresas de ‘power-point’.”;
2. “há ainda a existência de diversos empréstimos temerários. Podemos citar a transação entre o BNDES e a Sete Brasil Participações – maior fornecedora da Petrobras no Pré-Sal – no valor de R\$ 10 bilhões.”;
3. “Além disso, o BNDES concedeu diversos empréstimos questionáveis do ponto de vista do interesse público. As chamadas “campeãs nacionais” foram foco do BNDES por seis anos: de 2007 a 2013. O tamanho do fracasso dessa política pode ser compreendido ao se analisar as empresas que usufruíram deste benefício. O conglomerado OGX, produção megalomaniaca de Eike Batista na qual o BNDES financiou R\$ 10,4 bilhões, está no chão. A ‘supertele’ Oi, produto da fusão da Telemar com a Brasil Telecom, tornou-se uma campeã nacional portuguesa, fundindo-se com a Portugal Telecom. (...) O BNDES anunciou em 2013 que abandonou a estratégia da criação dos campeões nacionais. Falta só explicar quanto custou, quanto custará e que forças alavancaram os afortunados.”;
4. “A carteira de ações da BNDESPAR (braço de participações do BNDES) caiu de R\$ 89,7 bilhões em 2011 para R\$ 72,8 bilhões em 2012.”;



5. “A campeã do ramo de laticínio chamava-se LBR e quebrou.”;
6. “A Fibria, resultante da fusão da Aracruz com a Votorantim, afundou.”;
7. “Já o (frigorífico) Bertin teve que ser vendido logo depois de o BNDES entrar na empresa.”.

Desconfianças em relação à atuação do BNDES também foram manifestadas em diversas reportagens publicadas por veículos da imprensa nacional e internacional ao longo dos últimos meses.

Tais questionamentos relativos à atuação do banco público acabaram qualificados por práticas associadas à falta de transparência no manejo de recursos fiscais e parafiscais. Por exemplo, decisão tomada em 2013 no âmbito do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que classificou como secretos os documentos concernentes a operações de financiamento à exportação realizadas pela instituição financeira estatal, foi alvo de críticas por diversos segmentos da sociedade. Em 2015, tais documentos viriam a ser desclassificados pelo Ministro Armando Monteiro Neto.

É de se ter presente que a preocupação em torno de regras e procedimentos para a tomada de decisões e da transparência nas empresas estatais, de modo geral, e no BNDES, em particular, não é nova.

De fato, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Senado nº 555, de 2015, que dispõe sobre o estatuto jurídico, o regime societário e a função social das empresas estatais. Seu objetivo é aprimorar o funcionamento dessas entidades.

Quanto ao banco de desenvolvimento, ao longo dos anos, alguns aspectos de sua atuação foram criticados. Entre eles, destacam-se: o fato de os subsídios derivados da diferença entre o custo de captação do Tesouro pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) e a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) de



repassa à instituição não serem explicitados no Orçamento da União³; a incidência de sigilo bancário em operações de crédito cujas fontes de captação sejam formadas por recursos públicos⁴, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); a alegada falta de clareza acerca da lógica das transferências tanto individuais quanto setoriais, por meio de análise do tipo custo-benefício⁵; entre outras.

A ampliação da influência das decisões do BNDES na economia nacional e, por conseguinte, a atenção destinada àqueles questionamentos cresceram à medida que, a partir de 2008, o repasse de recursos públicos para a instituição financeira estatal e, em consequência, o total de ativos do banco público aumentaram exponencialmente. Tais fatos tornam-se preocupantes pela pouca clareza acerca dos custos e dos objetivos das políticas públicas que motivaram tais repasses.

Outra mudança relevante para a política industrial brasileira ocorrida na última década diz respeito à estrutura de governança de órgãos e entidades que tomam decisões acerca dos financiamentos concedidos pelo BNDES. A referência aqui é à Câmara de Comércio Exterior (Camex), ao Comitê de Financiamento e Garantia (Cofig) e à Agência Brasileira de Fundos Garantidores e Garantias S.A (ABGF), cujos quadros diretórios são formados em grande maioria por indicados políticos.

Esse é um ponto que merece destaque desde logo: outros atores participam dos processos decisórios que conduzem aos investimentos operados pelo BNDES. Além de Camex, Cofig e ABGF, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e o Ministério da Fazenda podem ter ingerência nas políticas públicas de direcionamento de crédito executadas pelo banco estatal.

Todas essas circunstâncias deverão ser analisadas neste Relatório de modo sereno. O objetivo aqui não é outro que a proposição de medidas voltadas a tutelar o

³ Haddad, Cláudio. Bancos públicos no Brasil: reflexões e propostas. *Mercado de Capitais e Bancos Públicos: análise e experiências comparadas*. Armando Castelar Pinheiro e Luiz Chrysostomo de Oliveira Filho (organizadores). Rio de Janeiro, ANBID, 2007, p.275.

⁴ *Idem*, p. 275.

⁵ *Idem*, p. 275-6.



interesse público. Tem-se presente que eventual constatação da ocorrência de favorecimentos pode produzir o desejável efeito de desestimular a repetição de tais condutas. De outro lado, no Estado de Direito, instituições jamais poderiam patrocinar vinganças e perseguições, invariavelmente conduzidas por motivações pessoais. Nesse sentido, permito-me ponderar que o Parlamento e a CPIBNDES devem ter por norte o aprimoramento das políticas públicas de direcionamento de crédito, bem como evitar que a insegurança despertada por suspeitas volte a atormentar o País no futuro próximo.

Ao debruçar-se sobre a atuação do BNDES e mobilizar debates em torno de diversos aspectos relativos à atividade do banco estatal, a CPIBNDES representa uma janela de oportunidades única para aprimoramentos institucionais de ordens variadas, do campo das políticas públicas ao da governança corporativa. Seria lamentável desperdiçá-la.

Bem se vê que as questões colocadas ao Parlamento compreendem e ultrapassam a apuração de irregularidades. Os diversos questionamentos relativos à concepção de políticas de direcionamento de crédito operadas pelo BNDES, a sua avaliação, governança, controle e à transparência de suas decisões são matérias que não podem ser desconsideradas, sob pena de as mesmas apreensões narradas acima reproduzirem-se em breve.

Apesar de o enfretamento daqueles temas ser urgente, é imprescindível que as conclusões desta CPI sejam alcançadas com equilíbrio. Todos sabemos, suspeitas devem ser rigorosamente apuradas, mas não necessariamente implicam condenações.

Em suma, este Relatório pretende apurar se efetivamente foram cometidos ilícitos e quer também contribuir para o aperfeiçoamento das políticas de direcionamento de crédito executadas pelo BNDES. Todos os temas e obstáculos necessários para alcançar tais metas são aqui enfrentados, com as limitações de tempo e informação impostas à CPI.



Tem-se consciência de que, ao assumir a tarefa de avaliar o banco público, os membros desta Comissão passaram a ocupar a dianteira em campo carente de atenção, a despeito de sua importância para o País.

Com efeito, se, por um lado, há muito se discute em foros diversos a conveniência da manutenção de um banco de desenvolvimento nos moldes do BNDES, por outro lado, ainda são poucos os debates que buscam enxergar sua estrutura de governança e seus processos decisórios à luz do reconhecimento de que o banco estatal participa de políticas públicas, mediante a aplicação de recursos de origem fiscal e parafiscal, e não pode ser simplesmente conduzido como se um banco privado fosse.

Por dever de justiça, ainda neste Capítulo inicial, é preciso reconhecer que a condução dos trabalhos desta Comissão pelo seu Presidente, Deputado Marcos Rotta, sempre foi guiada pelo mais elevado espírito público. Com reconhecida competência, notável objetividade e singular franqueza, o Presidente Rotta firma-se como um líder capaz de conduzir questões de absoluta relevância para o País, mesmo nos momentos mais delicados.

Antes de seguir adiante, é oportuno fazer uma observação. A dimensão dos desafios colocados aos membros desta Comissão Parlamentar de Inquérito foi colossal. Entre eles, podem ser listados: compreender o propósito que orienta políticas de direcionamento de crédito e, especificamente, a atuação de um banco de desenvolvimento; estar a par dos aspectos operacionais dos investimentos realizados por uma entidade do gênero; entender e avaliar criticamente a organização e os processos decisórios da instituição e de órgãos com os quais ela se relacione, bem como regras de diversos matizes a que ela se submeta; compulsar milhões de páginas de documentos relativos a operações realizadas para firmar juízo sobre sua legalidade.

A fim de enfrentar o máximo de questões possível, este Relatório está organizado da seguinte maneira. Após este Capítulo introdutório sobre os trabalhos da Comissão, a atenção passará a estar voltada, no Capítulo 2, aos papéis desempenhados pelo BNDES, a sua forma de atuação e às regras a que o banco público se submete. O



exame a ser empreendido não se pretende puramente descritivo. Ao contrário, ao longo do texto serão feitas diversas observações de cunho analítico e crítico, as quais subsidiarão proposições de aprimoramento do aparato legal atinente às políticas de direcionamento de crédito operadas pelo BNDES.

O conteúdo do segundo capítulo será importante ainda para a compreensão da análise sobre os contratos firmados pelo BNDES, a ser realizada no Capítulo 3. Nele, serão avaliados os investimentos realizados pela instituição financeira, com objetivo de verificar a ocorrência de favorecimentos e/ou indevida influência política. Adiantamos aqui que, embora grande quantidade de documentos tenha sido enviada a esta Comissão, muitas peças essenciais para a compreensão da forma de atuar do BNDES não se fizeram disponíveis. Raramente obteve-se acesso a documentos pertinentes às fases pré-contratuais e aos relatórios de acompanhamento da execução dos projetos financiados e dos desembolsos por parte da instituição financeira. Em alguns casos, contudo, tais informações foram obtidas por meio do acesso a processos em trâmite no Tribunal de Contas da União.

A seu turno, o Capítulo 4 compilará e sistematizará as sugestões de aprimoramentos institucionais identificadas nos Capítulos 2 e 3.

Por fim, o Capítulo 5 refere-se às medidas de cunho investigativo a serem recomendadas por esta CPI.

1.3 Os trabalhos da CPI

Com a instalação da CPIBNDES, seus membros passaram a reunir-se para apreciar requerimentos de: (a) informação; (b) convocação e convite de autoridades para participação em audiências públicas; (c) requisição de servidores de outros órgãos e entidades da Administração Pública, para compor a equipe responsável por assessorar a Relatoria da Comissão; (d) quebras de sigilos; e (e) convite a especialistas para a realização de seminário sobre aspectos da atuação do BNDES.



O anexo I deste Relatório é formado por quadro contendo todos os requerimentos apresentadas à Comissão.

A CIPBNDES realizou uma série de audiências públicas para oitiva de depoimentos de dirigentes da instituição financeira, ocupantes dos cargos de Ministro da Fazenda e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, dirigentes de sociedades empresárias, entre outros.

Abaixo, consta lista com indicação dos nomes e cargos de todos os convidados ou convocados pela Comissão. Os dados estão organizados em ordem cronológica.

Data (todos os eventos ocorreram no ano de 2015)	Tipo de Requerimento (convocação ou convite)	Nome	Cargo ocupado
27 de agosto	Convite	Sr. Luciano Coutinho	Presidente do BNDES desde maio de 2007
1º de setembro	Convocação	Sr. Wagner Bittencourt de Oliveira; Sra. Luciene Ferreira Monteiro Machado	Respectivamente, Vice-Presidente e Diretora de Comércio Exterior do BNDES,
3 de setembro	Convocação	Sr. Demian Fiocca	Presidente do BNDES entre março de 2006 e



			maio de 2007
10 setembro	de	Convocação	Sr. Eleazar de Carvalho Filho; Dr. Carlos Francisco Theodoro Machado de Ribeiro Lessa
			Respectivamente, Presidentes do BNDES entre janeiro de 2002 e janeiro de 2003, e entre janeiro de 2003 a novembro de 2004.
15 setembro	de	Convocação	Sr. Ricardo Liao
			Secretário- Executivo do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf)
22 setembro	de	Convocação	Sr. Roberto Zurli Machado; Sr. Júlio Cesar Maciel Ramundo
			Respectivamente, Diretor de Infraestrutura e Insumos Básicos e Diretor da Diretoria Industrial, Capital Empreendedor e Mercado de Capitais do BNDES do BNDES
24	de	Convocação	Sr. Roberto
			Foi Presidente do Frigorífico



setembro		Graziano Russo	Independência
6 de outubro	Convocação	Sr. Dalton Avancini	Foi Presidente da Camargo Corrêa
20 de outubro	Convocação	Sr. Miguel Jorge	Foi Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior entre março de 2007 e dezembro de 2010
22 de outubro	Convocação	Sr. Fabio Bicudo	Presidente do Conselho de Administração da Eneva (ex-MPX Energia)
27 de outubro	Convocação	Sr. Guido Mantega	Foi Presidente do BNDES de novembro de 2004 a março de 2006, Ministro da Fazenda de março de 2006 a dezembro de 2014 e, em decorrência do exercício desse cargo, presidiu o Conselho



			Monetário Nacional no mesmo período de março de 2006 a dezembro de 2014.
29 de outubro	Convocação	Sr. Nelson Sampaio	Presidente da LBR Lácteos Brasil
17 de novembro	Convocação	Sr. Eike Batista	Controlador do Grupo EBX
19 de novembro	Convite	Sr. Armando Monteiro Neto	Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
26 de novembro	Convocação	Srs. Erwin de Souza e Marcelo Gasparino da Silva	Diretor Presidente da Usiminas e Presidente do Conselho de Administração da Usiminas, respectivamente
1º de dezembro	Convocação	Sr. José Carlos Bumlai	Proprietário do Grupo São Marcos, controlador da



			Usina São Fernando
3 de dezembro	Convocação	Sr. Pedro Barusco	Ex-gerente da Petrobras

Concordo com o sub-relator Deputado Alexandre Baldy quando ele identifica dificuldades enfrentadas pela Comissão e transcrevo trechos que apontam tais preocupações:

“O prazo de duração da CPI foi claramente insuficiente dado o escopo de atuação da Comissão, a magnitude das atividades investigatórias que teriam que ser realizadas e a escassez de recursos humanos da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados vis à vis o volume de trabalho atribuído a essa Consultoria.

Ademais, como antes ressaltado, parte relevante dos requerimentos de informação e oitivas não foram sequer deliberados pelo Plenário da Comissão e grande parte das informações enviadas não atende plenamente ao solicitado nos requerimentos, inclusive pela alegação de necessidade de manutenção de sigilo bancário. (...)

É também inconcebível que uma CPI que objetivou investigar a atuação de um dos maiores bancos de fomento do Mundo tenha conseguido ouvir pouco mais que cinco testemunhas ligadas ao setor privado da economia. (...)

A CPI não realizou nenhuma visita técnica a empreendimentos polêmicos financiados pelo Banco, ou reuniões técnicas na sede do BNDES, para conhecer e avaliar os sistemas de credenciamento, avaliação, acompanhamento e fiscalização de projetos da Entidade.



Outra deficiência importante dos trabalhos da CPI foi no exame das condições que cercam o exame e a aprovação de operações de financiamentos de exportações. Esses financiamentos do BNDES recebem subvenção do Tesouro (equalização de taxa de juros pelo Programa de Financiamento às Exportações PROEX/Tesouro Nacional) e, parte significativas delas, é garantida pelo Sistema Brasileiro de Seguro de Crédito à Exportação - que conta, no caso de cobertura de risco político/soberano e operações de mais longo prazo, com recursos do Fundo de Garantia de Exportações/FGE, também do Tesouro Nacional. Em outras palavras, o risco dessas operações acaba ficando com o Tesouro Nacional.

Nesses casos, além das decisões no âmbito BNDES, efetivadas no colégio de diretores do Banco, os contratos externos dependem da concessão de subvenções e seguro de crédito, o que exige exame e enquadramento por comitês interministeriais do Governo Federal: o Comitê de Crédito e Financiamento às Exportações – COFIG, e a própria Câmara de Comércio Exterior (composta por Ministros de Estado e subordinada ao Ministério do Desenvolvimento). (...)

Infelizmente, apesar da relevância desses órgãos colegiados para as investigações da CPI, a Comissão não conseguiu ouvir nenhum dos dirigentes que passaram pelo COFIG, nem as pessoas que exerceram o cargo de secretário-executivo da CAMEX no período coberto pela investigação, ou seja, 2003 a 2015.(...)

Pode-se também concluir que o BNDES não detém um sistema organizado de informações que facilite a auditoria e a avaliação da efetividade individualizada das operações, o que facilitaria em muito os trabalhos da CPI.”

Concordo igualmente com a sub-relatora Cristiane Brasil em suas preocupações com o desenrolar dos trabalhos desta CPI.



“Impende ressaltar, que a demora na aprovação de alguns requerimentos de informações e sua resposta retardaram o início da nossa análise, fazendo com que as oitivas fossem realizadas antes mesmo do exame dos documentos, prejudicando o andamento dos trabalhos.

A primeira questão que precisa ser ressaltada é a alta especificidade dos temas relacionados ao BNDES, o que demandou grande estudo inicial pelos Deputados e pela equipe técnica da Casa. Mesmo os termos usados pelo BNDES são próprios e precisaram ser aprendidos. Nas primeiras oitivas realizadas pela CPI, portanto, havia uma grande assimetria de informação entre os depoentes e os Deputados, pois sequer os documentos requisitados pelos membros da Comissão haviam chegado. Aliás, esta é uma metodologia que precisa ser reavaliada nas mais diferentes Comissões Parlamentares de Inquérito. De nada adianta convocar testemunhas para depor enquanto ainda não foi possível aos parlamentares tomarem pé dos documentos relacionados à investigação. Cria-se o risco de transformar a oitiva em uma palestra, com o depoente manipulando números ao sabor das circunstâncias sem que estes dados possam ser confrontados imediatamente pelos parlamentares.

Mesmo nos primeiros requerimentos formulados pelos membros da Comissão, a ausência de indicação dos específicos termos adotados pelo BNDES para classificar a própria documentação, não produziram os resultados almejados. Isto porque o banco, tendo em vista eventuais discrepâncias terminológicas, demorou a enviar à CPI dados considerados essenciais, os quais tiveram que ser objeto de novo requerimento a ser votado no plenário da Comissão.”

A não contratação de empresa especializada de auditoria para apoiar esta CPI, preocupação recorrente do Deputado André Fufuca e da maioria dos deputados



desta Comissão, senão da sua totalidade, tornou humanamente impossível o manuseio completo das mais de 14 milhões de páginas de documentos recebidos.

O Deputado Caio Nárcio, com sua reconhecida e louvável combatividade, colocou essa mesma questão nos seguintes termos:

“os fatos começam a se desdobrar e infelizmente a CPI acaba, o que para mim é algo lamentável, porque se estávamos no sentido de depurar todas as dúvidas fica, ao encerramento prematuro desta CPI, a sensação de que havia mais coisas a se descobrir, e até mesmo — como eu disse aqui —, acho que essa era a função da CPI, e nesse ponto nós não estamos cumprindo, que é de inocentar ou culpar o investigado.

Infelizmente o encerramento desta CPI prematuramente não nos possibilita sairmos com essa certeza. Ficam muito mais dúvidas do que respostas. (...)

O fato claro é que esta CPI recebeu um volume enorme de documentação do banco, e não tivemos a capacidade técnica para analisá-lo. Não tivemos uma empresa para nos dar suporte nas investigações. Não foi permitido a esta CPI investigar o volume que foi mandado.”

Ressalto ainda a observação contida no sub-relatório do ilustre Deputado André Moura:

“No que toca a esta Comissão, esperamos que, com as audiências públicas promovidas, nas quais houve a convocação de autoridades públicas e de parte do empresariado nacional e o acesso à documentação até então relegado apenas a servidores do BNDES, tenha sido proveitosa para oxigenar o conhecimento por parte do Poder Legislativo Federal e demais instituições democráticas brasileiras em relação ao modus operandi do Banco, sua relevância para a economia e sociedade e, principalmente, chamar atenção para a necessidade de recondução de sua atuação aos seus propósitos originais, quais sejam de fomento do crédito e do mercado



de capitais, geração de empregos, promoção da inovação e redução de desigualdades.

Temos a certeza de que os sub-relatórios e o relatório produzidos pelos Parlamentares envolvidos nessa empreitada cumprirão ainda a tarefa de registrar, na memória institucional desta Casa e dos órgãos aos quais serão encaminhados para providências cabíveis, o cumprimento por parte do Legislativo brasileiro de sua inafastável vocação para o controle externo da Administração direta e indireta.”

Feitas essas ressalvas e observações, seguimos adiante.



2. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO BNDES E DAS NORMAS A QUE A INSTITUIÇÃO SE SUBMETE

A compreensão do objeto analisado é essencial para embasar as avaliações ora realizadas. Tendo isso presente, neste Capítulo voltamos atenção ao papel desempenhado pelo BNDES, à sua organização e atuação. A análise a ser aqui empreendida não terá caráter puramente descritivo. Sempre que possível, serão apresentadas considerações de ordem analítica e sugestões de aprimoramento relacionadas à transparência, efetividade e governança do BNDES e dos demais órgãos e entidades envolvidos em iniciativas de direcionamento de crédito compreendidas na política industrial.

2.1 Comentários iniciais sobre a atividade bancária, as políticas públicas de direcionamento de crédito e a sua execução por bancos de desenvolvimento

Bancos são intermediadores de recursos. Sua atividade consiste em captar dinheiro de depositantes e investidores e emprestá-lo aos que necessitem de crédito para empreender ou adquirir bens de consumo. Instituições bancárias obtêm recursos por meio de operações classificadas como passivas e concedem crédito ao firmar operações ativas⁶.

Para que a atividade dos bancos seja viável, é preciso que a remuneração cobrada nas operações ativas seja superior ao custo das operações passivas. A diferença

⁶ Operações passivas recebem essa classificação pois são anotadas no passivo do balanço de uma instituição financeira, como uma de suas obrigações. Essas são as operações por meio das quais os bancos obtêm os recursos que emprestam em suas operações ativas, que, como se pode supor, são anotadas em seus balanços entre os ativos, como créditos que representam.



entre o custo de captação dos bancos e a taxa de juros que cobram ao estender crédito é chamada *spread* bancário. Ela compreende despesas essenciais ao funcionamento de tais instituições financeiras, tais como custos administrativos, regulatórios, tributários, risco de inadimplência, entre outros, além de margem de lucro. Por outras palavras, o custo de captação e o *spread* bancário são as variáveis fundamentais para a determinação do preço do crédito.

Em cenário como esse, é possível que determinados empreendimentos empresariais ou grupos sociais não consigam acessar o mercado de crédito, em razão de não disporem de meios para arcar com o custo decorrente da tomada de recursos. É factível, ainda, que investidores privados não tenham interesse em aportar grandes somas de recursos em determinado projeto ou sejam impedidos por reguladores de fazê-lo, como forma de evitar excessiva exposição a risco.

Com tais circunstâncias em vista, governantes e legisladores podem considerar oportuna a oferta de crédito àqueles empreendimentos ou grupos em termos distintos dos de mercado. O elemento central dessas condições especiais é a definição de taxas de juros mais baixas do que aquelas ofertadas livremente no sistema financeiro.

Como se vê, a intenção de facilitar o acesso a crédito a determinados grupos é um dos fundamentos para a intervenção estatal no mercado de crédito. Promove-se, então, uma divisão nesse mercado, entre o campo do crédito direcionado (pelo Estado) e o das taxas livres. Para alguns economistas e financistas, essa é uma espécie de regulação, de caráter alocativo.

No Brasil e em outros países, casos bastante conhecidos de direcionamento de crédito são encontrados na seara dos financiamentos imobiliários. É possível especular sobre as intenções que levam o Estado a preocupar-se com esse campo: facilitar o acesso ao direito à moradia, gerar empregos na indústria de construção civil e aumentar a produção nacional. Entre nós, atualmente, além do uso de verbas orçamentárias no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), recursos reunidos no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) são utilizados como fontes para



operações de crédito destinadas à aquisição de bens imóveis, assim como parcela dos depósitos em poupanças. Há, ainda, incentivos tributários para facilitar a captação de recursos a serem investidos em financiamentos imobiliários por instituições financeiras.

Bancos de desenvolvimento também operam mecanismos de alocação de crédito. Entre as razões que costumam ser invocadas para justificar sua criação e manutenção, somam-se a inexistência de mercado de crédito de longo prazo e, portanto, a falta de opções para empreendedores que desejem financiar projetos de implementação demorada, a necessidade de canalização de recursos para a formação ou aprimoramento de infraestrutura, que depende do aporte de vultosos recursos, a oferta de crédito a taxas favorecidas a projetos que promovam a inovação e a micro e pequenos empreendedores que possam futuramente estabelecer-se autonomamente, aumentando a eficiência da economia nacional.

Boa parte da literatura dedicada ao estudo da ingerência do Estado em temas econômicos enxerga com ceticismo a associação imediata e inquestionável entre a ação de agentes públicos, sejam eles políticos ou burocratas, e a preservação do interesse da coletividade. Por certo, a regulação pode ser justificada por pretender corrigir falhas de mercado e, assim, ampliar sua eficiência, ou por razões sociais, com a redistribuição baseada em critérios de equidade. Contudo, os agentes públicos, no exercício de suas funções, podem também agir para perseguir seus próprios interesses. Considere-se, por exemplo, a busca pela reeleição ou pela promoção na carreira. Ocorre que, em geral, grupos de interesse diretamente afetados por políticas públicas ou que possam beneficiar-se delas têm incentivos para organizar-se de modo a tentar influenciar a agenda estatal, enquanto os interesses do público que, direta ou indiretamente, também será afetado pelas políticas públicas são difusos e de difícil coordenação. Há, então, uma



janela para captura de reguladores e agentes públicos por grupos de interesse, de modo que a regulação e a atuação estatal sejam desenhadas em seu benefício⁷.

Note-se ainda que, mesmo quando são boas as intenções dos que concebem as políticas de alocação de crédito, não há presunção absoluta de que os procedimentos adotados para a escolha dos tomadores sejam sempre legítimos e que os resultados da ação estatal sejam sempre benéficos. Quanto aos procedimentos, é de se reconhecer a possibilidade de que projetos ou decisões de investimento do Estado sejam influenciados por contatos sociais e critérios políticos desprovidos de subsídios técnicos. Isso pode levar a que empreendedores com projetos meritórios – ou mais meritórios do que os escolhidos – sejam preteridos. Em relação aos resultados da ação estatal, caso as medidas adotadas para instrumentalizar políticas públicas sejam inadequadas, pode haver desperdício de recursos públicos e criação de distorções graves na economia.

A identificação dos referidos riscos de ação auto-interessada, falhas nos procedimentos e consequências indesejáveis das políticas não deve ser tomada como condenação irrestrita à ação estatal. É certo, porém, que tais riscos tampouco podem ser desconsiderados, sob pena de não se adotarem precauções – basicamente, regras – voltadas a viabilizar o alcance dos objetivos pretendidos pelas políticas públicas, com o menor custo possível. Quando se trata de um banco de desenvolvimento que direciona crédito para o financiamento de projetos de longo prazo, é preciso especial atenção a respeito do viés de curto prazo que por vezes orienta agentes políticos. Note-se que, enquanto alguns financiamentos têm prazos superiores a 20 (vinte) anos, indicativo de que seu retorno não será imediato, os mandatos para os principais cargos políticos no Brasil são de quatro anos.

Em suma, o risco de conflitos de interesses e de outros aspectos potencialmente problemáticos devem ser observados quando do desenho das regras atinentes ao direcionamento de crédito.

⁷ Sobre os temas tratados nesse parágrafo, veja-se Robert Baldwin, Martin Cave e Martin Lodge. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press, 2012, especialmente pp. 15-23 e 40-48.



Feitos tais comentários, passa-se a lançar o olhar sobre as alternativas à disposição do Estado para ofertar financiamentos a taxas mais baixas do que as encontradas em mercado.

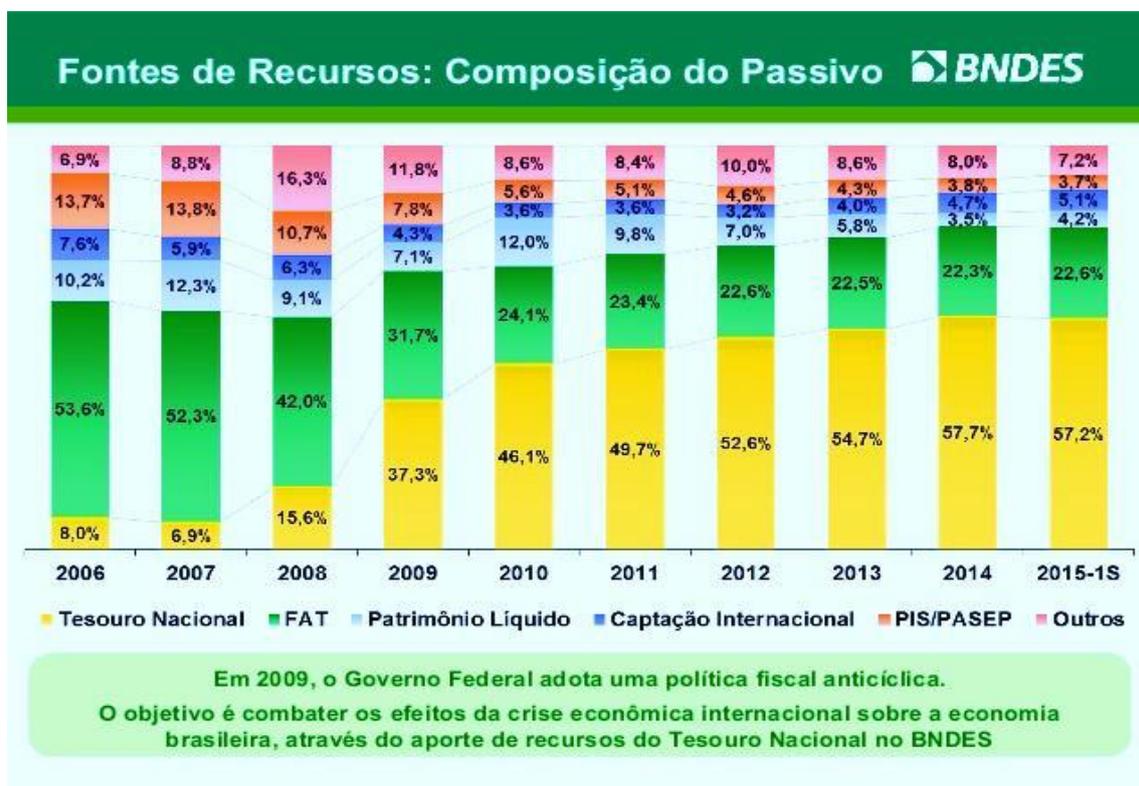
Como o preço do crédito intermediado no sistema bancário é o resultado da soma de custo de captação e do *spread* bancário, o Estado dispõe de dois caminhos principais para promover a oferta por bancos de desenvolvimento de taxas de juros menores do que as cobradas no mercado de taxas livres.

O primeiro é a disponibilização de recursos fiscais e parafiscais para alimentar operações de crédito realizadas pelo próprio banco de desenvolvimento. Tais recursos, captados pelo Estado de modo compulsório— por tributos ou contribuições parafiscais —, passam a formar fundos que servem de fontes de captação para a instituição financeira estatal. Por sua vez, esses fundos têm sua remuneração estabelecida por leis ou regulamentos em níveis baixos e recursos deles provenientes são emprestados de acordo com os objetivos das políticas de direcionamento de crédito operadas pelo banco estatal.

O BNDES, por exemplo, há anos tem no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), formado pelo recolhimento de tributo, a contribuição para o PIS/PASEP, uma de suas principais fontes de recursos para suas operações ativas. O banco de desenvolvimento aplica também recursos provenientes do FGTS. Nos últimos anos, em decorrência do Programa de Sustentação do Investimento, a composição de seu passivo passou a conter majoritariamente recursos oriundos de aportes do Tesouro.



Quadro 1: Composição do Passivo do BNDES.



Fonte: Apresentação institucional do BNDES⁸

De modo geral, quando utilizam fontes de captação fiscais ou parafiscais, os bancos públicos captam recursos a taxas significativamente menores do que as instituições privadas. Por exemplo, o FAT é remunerado à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), definida pelo Conselho Monetário Nacional e que atualmente é de 7% ao ano⁹; o

⁸ Informações mais detalhadas acerca do passivo do BNDES podem ser encontradas em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/1214pt.pdf. Acesso em 30 de outubro de 2015.

⁹ Respectivamente, é o que preveem os arts. 4º e 6º da Lei nº 9.365, de 11 de abril de 1990: “Art. 4º Os recursos do Fundo de Participação PIS-PASEP, do Fundo de Amparo ao Trabalhador e do Fundo da Marinha Mercante, repassados ao BNDES ou por este administrados e destinados a financiamentos contratados a partir de 1º de dezembro de 1994, terão como remuneração nominal, a partir daquela data, a TJLP do respectivo período, ressalvado o disposto no § 1º do art. 5º e nos arts. 6º e 7º desta Lei. Parágrafo único. O BNDES transferirá, nos prazos legais, ao Fundo de Participação PIS-PASEP e ao Fundo de Amparo ao Trabalhador o valor correspondente à TJLP aludida no caput deste artigo, limitada a seis por cento ao ano, capitalizada a diferença, podendo o Conselho Monetário Nacional, após manifestação favorável do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT e do Conselho Diretor do Fundo de Participação PIS-PASEP, alterar esse limite”;
Art. 6º Os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador aplicados nas operações de financiamentos de que trata o caput do art. 5º desta Lei terão como remuneração: I - a Taxa de Juros para Empréstimos e Financiamentos no Mercado Interbancário de Londres - LIBOR, informada pelo Banco Central do Brasil, ou a



FGTS, a 3% três por cento ao ano mais Taxa Referencial¹⁰. Quanto aos aportes do Tesouro Nacional, o BNDES deve aplicar sobre seu montante a TJLP.

Instrumentos de captação utilizados por bancos privados costumam oferecer remunerações mais atrativas para os poupadores. Os Certificados de Depósito Bancário (CDB), por exemplo, pagam taxas que costumam variar entre 9 e 12% ao ano, a depender de circunstâncias concretas, especialmente do valor neles investido. O CDB também apresenta vantagens se considerada sua liquidez. Outra opção de investimento atrativa são os títulos da dívida pública federal. Atualmente, alguns deles pagam remuneração de cerca de 15% ao ano.

Isso tem, pelo menos, uma implicação relevante.

Um cliente que voluntariamente invista recursos em um banco privado tem a expectativa de receber o pagamento da remuneração acordada. Caso a instituição financeira cumpra com suas obrigações, provavelmente o negócio terá sido satisfatório para o investidor. E instituições financeiras privadas apenas poderão satisfazer consistentemente os compromissos por si assumidos caso, ao aplicarem o dinheiro captado, recebam retornos mais elevados que o de suas operações passivas e se previnam adequadamente contra a inadimplência de seus tomadores de crédito.

Um banco privado que observe tais parâmetros, ou seja, que se remunere satisfatoriamente em suas operações ativas e tenha inadimplência controlada, grosso

taxa de juros dos Títulos do Tesouro dos Estados Unidos da América - Treasury Bonds, quando referenciados pela cotação do dólar dos Estados Unidos da América; II - a Taxa de Juros de oferta para empréstimo na moeda euro, no mercado interbancário de Londres, informada pelo Banco Central do Brasil, ou a taxa representativa da remuneração média de títulos de governos de países da zona econômica do euro - euro area yield curve, divulgada pelo Banco Central Europeu, quando referenciados pela cotação do euro. § 1o Em caso de não divulgação das taxas referidas no inciso II do caput deste artigo, poderão ser utilizadas as taxas informadas pela Associação Britânica de Bancos - British Bankers Association ou da Federação Bancária Européia - European Banking Federation.”.

¹⁰ Conforme o disposto no art. 13 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, *verbis*: “Art. 13. Os depósitos efetuados nas contas vinculadas serão corrigidos monetariamente com base nos parâmetros fixados para atualização dos saldos dos depósitos de poupança e capitalização juros de (três) por cento ao ano”.



modo, poderá satisfazer seus depositantes e distribuir lucros entre os seus acionistas¹¹. Dessa maneira, as razões que motivaram a criação e justificaram a manutenção da instituição financeira serão observadas.

Por outro lado, a destinação compulsória de recursos dos contribuintes para o BNDES investir em determinados projetos não pode ser justificada com invocação do retorno obtido com a aplicação de tais fontes de captação. Afinal, caso pudessem investir por conta própria os recursos recolhidos pelo Estado e repassados ao banco de desenvolvimento, os contribuintes teriam à sua disposição opções mais vantajosas do que aquelas oferecidas pela entidade. Colhemos do sub-relatório da ilustre Deputada Cristiane Brasil considerações sobre essa questão:

“(O) discurso do BNDES é construído no sentido de que ele é um banco lucrativo e possui uma das taxas de inadimplência mais baixas do mercado, quando comparadas a outros bancos de fomento.

No entanto, ainda que a inadimplência dos empréstimos seja baixa, tais operações possuem um custo alto para o contribuinte brasileiro e contribuem para o aumento da dívida pública e, conseqüentemente, da Selic (...)

Assim, apenas um estudo de efetividade poderia avaliar se esta operação de financiamento valeu a pena, e não a inadimplência. Ou seja, deveria o banco, rotineiramente, realizar estudos de efetividade para saber se os empréstimos realizados produziram – em valor – mais fomento econômico do que custos para o Brasil”.

Se pudessem escolher livremente onde aplicar suas poupanças considerando apenas o retorno de tal aplicação, os contribuintes dificilmente escolheriam

¹¹ Acionistas são os proprietários de sociedades anônimas, isto é, aqueles que se reúnem para tocar um empreendimento com fins lucrativos. No Brasil, por força do que prevê o art. 25 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, as instituições financeiras privadas, exceto as cooperativas de crédito, devem constituir-se sob a forma de sociedade anônima.



emprestá-lo ao banco de desenvolvimento. O que justifica a canalização do dinheiro recolhido via tributação ao BNDES é a presunção de que a instituição é dotada de capacidade institucional para investi-lo em atividades ou setores que, embora não tenham retorno financeiro direto elevado, contribuirão para gerar benefícios econômicos e/ou sociais. A promoção desses benefícios é o propósito a orientar a criação e a manutenção do BNDES, com o emprego de recursos públicos.

Por exemplo, os efeitos positivos da construção de uma estrada podem em muito ultrapassar o retorno a ser obtido com pedágio – presumível fonte de receita principal de agentes particulares que se dispusessem a tocar tal empreitada. A melhoria da infraestrutura estimula a instalação de indústrias que podem gerar novos empregos e aumentar a arrecadação tributária, entre outras possíveis vantagens. Como esses benefícios não necessariamente repercutirão nas receitas do construtor/administrador da estrada, diz-se que são externalidades positivas gerados pelo empreendedor.

Para usar expressões empregadas por Lavínia Barros de Castro¹², o objetivo *imediato* dos bancos privados é o lucro, enquanto o dos bancos de desenvolvimento é a promoção do bem-estar da sociedade. O próprio BNDES reconhece esse fato. Em seu sítio eletrônico, foi publicado “Relatório de Efetividade 2007-2014”¹³. De seu texto de apresentação, extrai-se a seguinte passagem:

“O BNDES entende que não somente os aspectos financeiros dos projetos apoiados devem ser avaliados, mas também os seus efeitos econômicos, territoriais, ambientais e sociais. Essa geração de efeitos, provocando mudanças na vida das pessoas, nas empresas e nas regiões, é o que se entende por efetividade”.

¹²Lavinia Barros de Castro. Gestão de riscos e regulação em bancos de desenvolvimento. Revista do BNDES 36, dezembro 2011 p. 104. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3603.pdf Acesso em 29 de outubro de 2015. Evidentemente, os agentes econômicos, ao perseguirem o lucro como objetivo imediato, também contribuem para ampliação do bem-estar social.

¹³ http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/Efetividade/



Decorre daí que a execução de políticas públicas de direcionamento de crédito por um banco de desenvolvimento atrai preocupações de diversas ordens, algumas delas estranhas ao universo dos bancos privados.

Acerca desse ponto, uma ressalva deve ser feita: a submissão de empresas públicas, como o BNDES, ao regime jurídico de direito privado tem por objetivo permitir que, com estrutura mais leve, notadamente para aquisição de bens e serviços e gestão de pessoal, elas consigam realizar as missões a si atribuídas. Não se pode perder de vista, contudo, que as finalidades perseguidas pelo banco de desenvolvimento são distintas daquelas miradas por instituições controladas por particulares. Caso contrário, corre-se o risco de tomar o meio – regime jurídico de direito privado – pelo fim – promoção de benefícios não alcançados pelo mercado.

No mesmo sentido, a classificação do BNDES como empresa estatal não dependente para determinados fins não pode induzir à desconsideração de que parte significativa dos custos de capital do BNDES é suportada externamente, pelo Tesouro Nacional.

Por certo, como uma instituição financeira, a enfrentar as vicissitudes da exposição a risco de crédito de suas contrapartes e outras intempéries, o BNDES deve estar sujeito à regulação aplicável ao setor bancário, definida basicamente pelo Conselho Monetário Nacional. Seu braço de investimentos em mercados de capitais, a seu turno, deve observar determinações da Comissão de Valores Mobiliários. Nesses campos, é preciso evitar que o anseio pela realização de projetos políticos possa implicar assunção exagerada de risco de crédito ou a sua transferência para órgãos ou entidades sem condições de assumi-lo.

Orientado por tal constatação, este Relatório pretende avaliar a transferência de risco de crédito do BNDES para fundos administrados pela Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF), quando se trata de operações de financiamento à exportação. A ABGF é uma empresa pública federal controlada pela União e sua exposição desmesurada pode acabar comprometendo



recursos fiscais dos contribuintes para além do esperado e desejável. Por essa razão, o tema da regulação de caráter financeiro aplicável àquela entidade importa para o equilíbrio das contas públicas.

Não obstante a importância da observância da regulação financeira pelo BNDES, é preciso ressaltar, como se vem de dizer, que a alocação de crédito realizada pelo banco público não pode ser avaliada apenas como se se tratasse de instituição financeira controlada por particulares, que busca o retorno financeiro.

De modo a garantir que os recursos públicos sejam aplicados com rigor e que a ação estatal seja responsiva aos anseios da população e devidamente controlada pelos órgãos competentes, o BNDES deve ter objetivos precisamente definidos e seus resultados avaliados. O Estado não pode propor-se a realizar engenharia econômica e social sem esclarecer o que orienta sua atuação e se os meios por si cogitados são adequados ao alcance das finalidades que pretende atingir.

Quanto a tais pontos, este Relatório buscará analisar os papéis desempenhados pelos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Fazenda no que concerne à definição de objetivos para as políticas de direcionamento de crédito executadas pelo BNDES. De igual maneira, será destinada atenção ao Conselho de Administração da instituição financeira, à definição de suas atribuições e ao seu desempenho.

Enquanto a definição de objetivos a serem perseguidos pelo Estado é uma atividade eminentemente – embora não exclusivamente¹⁴ – política, a análise da adequação dos meios propostos para a produção de resultados desejados é uma tarefa que requer domínio de instrumentos técnicos. Nesse segundo campo, a influência política, por melhor intencionada que seja, pode acabar comprometendo a ação estatal

¹⁴ Diz-se que a definição de objetivos para a ação não é puramente política pois, caso determinado fim seja inalcançável, ele não deve ser perseguido.



quando se afasta de manifestações de especialistas. O BNDES, inclusive, costuma defender seus procedimentos de análise ressaltando seu caráter técnico e impessoal¹⁵.

Em decorrência do raciocínio traçado acima, os órgãos e entidades que operam as políticas de direcionamento de crédito – inclusive o BNDES, mas não apenas ele – devem ser dotados de *capacidade institucional* para fazê-lo e ter resguardado espaço de *autonomia*, para que lhes seja possível a adoção de decisões técnicas eventualmente contrárias ao desejo de governantes.

Por capacidade institucional, entenda-se a disponibilidade de recursos financeiros, humanos, patrimoniais e quaisquer outros indispensáveis a que a intervenção estatal nos domínios econômico e social seja feita de modo consistente, orientando-se por evidências e não por intuições ou voluntarismo.

A respeito da autonomia atribuída a órgãos técnicos, é preciso assegurar que, se determinado meio se mostrar inadequado ao alcance das finalidades pretendidas pelos representantes do público, isto é, se não houver nenhuma evidência teórica, empírica ou qualquer que seja apontando que determinada medida é propícia para o desenvolvimento de certa política pública, ela deve ser rejeitada, ainda que pareça conveniente à intuição de ocupantes de cargos políticos. Por outras palavras, é preciso que os órgãos decisórios de entidades executoras de políticas públicas gozem de certo grau de discricionariedade, inclusive para contrariar representantes populares fundamentadamente.

As preocupações com a capacidade institucional e a autonomia de órgãos e entidades envolvidas na elaboração e execução de políticas públicas podem gerar importantes avanços no atual sistema de direcionamento de crédito para fins de desenvolvimento econômico e social. Tópicos potencialmente profícuos nesse campo são aqueles relativos a critérios para a nomeação e destituição de diretores do BNDES, do

¹⁵ Como fez, por exemplo, em Resposta a Folha de São Paulo publicada em seu sítio eletrônico. Disponível em

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Comunicados/2015/20151104_folha.html. Acesso em 12 de novembro de 2015.



Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig), integrante da estrutura da Câmara de Comércio Exterior (Camex), e da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF), que participam de políticas de direcionamento de crédito.

Em prosseguimento à análise do panorama inicial sobre o qual se debruça esta Comissão, outro ponto merece destaque. Por tratarem da aplicação de recursos públicos, é imprescindível que, além de avaliação de efetividade, as iniciativas de alocação de crédito sejam submetidas a controle. Aqui, o ponto central parece ser a análise de custos dos projetos financiados. Caso invista em projetos cujas despesas não tenham sido definidas com rigor ou, em hipótese extrema, em projetos superfaturados, o banco de desenvolvimento deixa de poder destinar valores a outros potenciais tomadores de crédito.

Novamente, o BNDES não pode ser encarado como um banco privado, cuja preocupação central é o recebimento dos valores devidos pelos tomadores de crédito. Não basta que os financiamentos realizados pelo banco público sejam quitados, é indispensável haver preocupação quanto a se os recursos fiscais e parafiscais por si manejados foram mesmo aplicados nos projetos financiados, assegurando-se que as políticas públicas sejam desenvolvidas da forma menos custosa possível.

Quanto ao ponto, tomo a liberdade de citar o sub-relatório elaborado pela ilustre Deputada Cristiane Brasil, que vai ao encontro de que se vem de dizer:

“Como um banco de fomento, (...) se ele (o BNDES) empresta R\$ 100 milhões para uma obra que necessitaria apenas de R\$ 50 milhões, o banco está perdendo a oportunidade de emprestar os outros R\$ 50 milhões para outra obra que do dinheiro pudesse precisar”.

Ademais, os critérios que norteiam as decisões do BNDES devem ser conhecidos, para que possam ser apreciados. Por exemplo, a escolha entre financiar um empreendimento ou adquirir participação societária na sociedade por ele responsável



deve ser justificada, dado que cada uma dessas alternativas acarreta riscos e custos distintos.

Recorremos, mais uma vez, ao sub-relatório da lavra da Deputada Cristiane Brasil:

“Virar sócio de uma empresa envolve riscos muito maiores do que o financiamento a juros subsidiados. Neste último caso, mesmo que os juros sejam abaixo dos de mercado, o BNDES pode exigir garantias e receberá um rendimento pelo dinheiro investido. Em caso de sociedade, contudo, o BNDES somente terá algum retorno se a empresa obtiver lucro. Um dos motivos que despertou a mobilização para a criação da CPI, vale dizer, foi o fato de várias empresas terem pedido recuperação judicial após o BNDESPar ter ingressado nelas como sócio, o que ocorreu com a ENEVA e a LBR, apenas para exemplificar”.

Da mesma maneira, a opção entre financiar diretamente ou oferecer garantia para que instituições financeiras privadas o façam – com menor exposição e, portanto, com menor taxa de juros – deve ter suas motivações explicitadas.

Nessa seara, a ênfase deste trabalho recairá sobre as competências do Tribunal de Contas da União, da Controladoria-Geral da União, bem como sobre outras estratégias de controle.

Como não poderia deixar de ser, a transparência da atuação estatal em políticas industriais e outras do gênero é um elemento tido por essencial tanto pelos críticos, quanto pelos defensores do papel de coordenação de agentes econômicos assumido pelo Estado brasileiro nos últimos anos.



Em 2013, Trubek, Coutinho e Shapiro¹⁶ publicaram artigo analisando o que chamam de Novo Ativismo Estatal e apontaram que o sucesso dessa estratégia depende de algumas condições, que devem ser asseguradas pelo ordenamento jurídico. Entre elas, destacaram a garantia de legitimidade das políticas nos seguintes termos:

“Garantir a legitimidade significa manter o governo transparente e assegurar adequada participação. O Novo Ativismo Estatal demanda um regime em que seja fácil para novas ideias repercutirem, alcançarem instâncias decisórias e serem amplamente compartilhadas. Isso torna os velhos modelos autoritários obsoletos e aumenta a importância da democracia. Regimes jurídicos devem assegurar accountability, transparência e a participação no desenvolvimento de políticas, o que requer regras sobre publicação de informações (disclosure), métodos para tornar os elaboradores de políticas (policy makers) responsáveis por resultados, e meios para evitar a captura do governo pela indústria ao mesmo tempo em que o diálogo público-privado seja incentivado”¹⁷.

Como se vê, também quanto ao controle de custos – tanto daqueles incorridos pelo BNDES, quanto o dos projetos financiados – e outros temas relativos à transparência, há sinais de que esta Comissão tem muito a contribuir para a construção de agendas positivas para o direcionamento de crédito.

Outro elemento a merecer especial atenção logo nesse capítulo inicial é a mudança na composição do passivo do BNDES em decorrência de aportes de recursos do Tesouro determinados por medidas provisórias, a que se fez breve referência acima.

Até 2007, a principal fonte de captação do banco de desenvolvimento era o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)¹⁸. A partir de 2008, verifica-se crescimento

¹⁶ Towards a new Law and Development: New State Activism in Brazil and the Challenge for Legal Institutions. The World Bank Legal Review. December 2012, pp. 281-314.

¹⁷ Obra citada, p. 308.

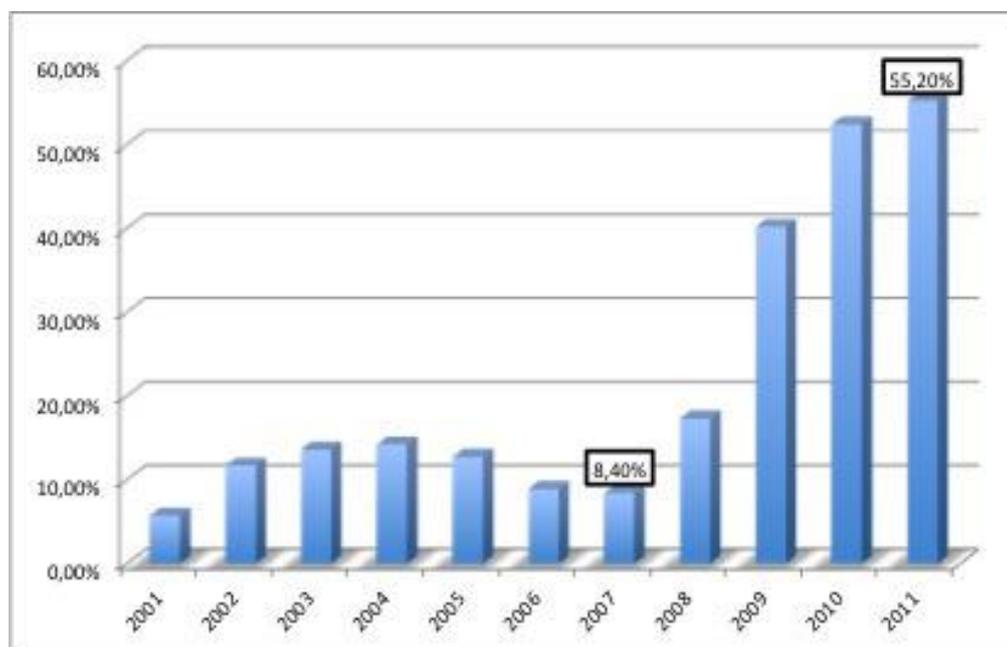
¹⁸ Como mostra o quadro 1, acima.



constante da participação da captação de recursos do Tesouro Nacional, que passa de 6,9% para atingir 57,7% em 2014.

Atualmente, como resultado do Programa de Sustentação de Investimento iniciado então, o Tesouro Nacional é o maior credor da instituição financeira estatal, tal como demonstram os quadros abaixo, elaborados por Mansueto Almeida.

Quadro 2: Participação da dívida com o Tesouro no passivo do BNDES.

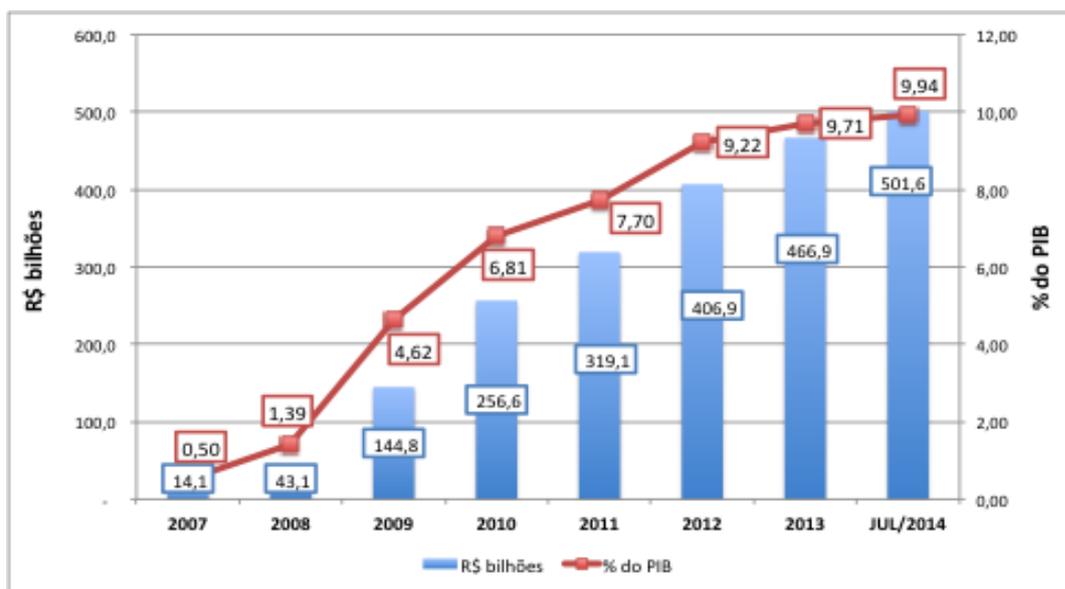


Fonte: Mansueto Almeida. Tesouro Nacional e Bancos Públicos.

<https://mansueto.wordpress.com/2013/02/23/tesouro-nacional-e-bancos-publicos/>

Quadro 3: Empréstimos do Tesouro Nacional para bancos públicos





Fonte: Mansueto Almeida. Tesouro Nacional e Bancos Públicos.

<https://mansueto.wordpress.com/2013/02/23/tesouro-nacional-e-bancos-publicos/>

Há diferenças relevantes entre a aplicação de recursos do FAT e a de valores aportados pelo Tesouro, por via de medidas provisórias. A decisão sobre a destinação de parte daquele Fundo para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por intermédio do BNDES, foi tomada pelo Constituinte de 1988. Veja-se o teor do art. 239 da Constituição Federal, especialmente seu §1º:

“Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo. (Regulamento)

§ 1º Dos recursos mencionados no "caput" deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de



Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor.

§ 2º Os patrimônios acumulados do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público são preservados, mantendo-se os critérios de saque nas situações previstas nas leis específicas, com exceção da retirada por motivo de casamento, ficando vedada a distribuição da arrecadação de que trata o "caput" deste artigo, para depósito nas contas individuais dos participantes.

§ 3º Aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, até dois salários mínimos de remuneração mensal, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado neste valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição.

§ 4º O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei".

Presume-se que decisões anotadas no texto constitucional tenham caráter perene e possam vincular – e limitar – governos futuros, não importa qual seja sua orientação¹⁹.

Neste tópico, buscou-se demonstrar que, além da apuração de eventuais irregularidades, há outros campos em que esta Comissão pode contribuir para a

¹⁹ Diz-se tratar-se de presunção pois pode haver discussão sobre se determinada previsão contida no texto constitucional tem caráter materialmente ou apenas formalmente constitucional, hipótese em que a limitação de governos democraticamente eleitos pode ser tida por indevida.



construção de agendas propositivas para o aprimoramento institucional das políticas de direcionamento de crédito realizadas por meio do BNDES.

Nos itens seguintes, serão explorados aspectos relativos à alocação de crédito para desenvolvimento econômico e social e à história, organização, regulação e controle do BNDES. As soluções concebidas por este Relatório para problemas identificados ao longo do texto serão reunidas no Capítulo 4, abaixo, de modo sistematizado.

2.2 O direcionamento de crédito como política pública: definição de objetivos e avaliação de resultados

Em 2003, o governo brasileiro retomou a prática de desenhar regras e direcionar recursos para incentivar determinados setores industriais²⁰, que havia andado desprestigiada nos anos anteriores. No ano de 2013, o sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (re)publicou texto do economista David Kupfer²¹, onde se lê

“Há dez anos, em 25 de junho de 2003, teve lugar a reunião inaugural do Grupo Interministerial sobre a Agenda de Desenvolvimento, constituído sob o comando da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, para a elaboração da política industrial do governo Lula, então recém-empossado. A opção de abrigar o trabalho no núcleo duro da formulação da política econômica - a Câmara de Política Econômica - atesta a proeminência que se pretendeu conferir à política industrial no escopo da política econômica, pondo fim a quase uma década de ostracismo a que o fundamentalismo neoliberal a havia confinado. Não é sem sentido,

²⁰ Veja-se David M. Trubek. Diogo R. Coutinho. Mario G. Schapiro. Toward a New Law and Development: New State Activism in Brazil and the Challenge for Legal Institutions. The World Bank Legal Review. Volume 4: Legal Innovation and Empowerment for Development. The World Bank, 2013.

²¹ <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/artigos/1924>



portanto, definir essa data como o marco do retorno da política industrial no Brasil.

Ao longo desses dez anos foram editadas três versões da política industrial. Em março de 2004 foi lançada a "Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior" (PITCE). Seguiram-se a "Política de Desenvolvimento Produtivo" (PDP), de maio de 2008 (segundo governo Lula) e o atual "Plano Brasil Maior" (PBM), divulgado em agosto de 2011 e amplificado em abril de 2012 (governo Dilma)".

Como se vê, desde então, foram concebidos alguns conjuntos de ações governamentais com tal objetivo.

Ainda naquele ano, foi lançada a chamada Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), que compreendia um conjunto de medidas para aprimorar o ambiente negocial e o apoio financeiro em quatro setores: semicondutores, softwares, bens de capital e remédios.

A PITCE foi substituída pela Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) em 2008. A seu turno, o PDP compreendeu um conjunto mais amplo de medidas horizontais e verticais, cobriu uma ampla gama de setores industriais e estabeleceu novas estruturas de governança.

Em 2011, o PDP foi alterado e passou a chamar-se Plano Brasil Maior. O Plano possui um sítio eletrônico (<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/>), em que se encontra a descrição de seus objetivos, nos seguintes termos:

"O Plano Brasil Maior é a política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal.

O desafio do Plano Brasil Maior é: 1) sustentar o crescimento econômico inclusivo num contexto econômico adverso; 2) sair da crise internacional em melhor posição do que entrou, o que resultaria numa



mudança estrutural da inserção do país na economia mundial. Para tanto, o Plano tem como foco a inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, objetivando ganhos sustentados da produtividade do trabalho.

A estabilidade monetária, a retomada do investimento e crescimento, a recuperação do emprego, os ganhos reais dos salários e a drástica redução da pobreza criaram condições favoráveis para o país dar passos mais ousados em sua trajetória rumo a um estágio superior de desenvolvimento.

O Plano adotará medidas importantes de desoneração dos investimentos e das exportações para iniciar o enfrentamento da apreciação cambial, de avanço do crédito e aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação, de fortalecimento da defesa comercial e ampliação de incentivos fiscais e facilitação de financiamentos para agregação de valor nacional e competitividade das cadeias produtivas.

O país vai mobilizar suas forças produtivas para inovar, competir e crescer. O mercado grande e pujante, o poder de compras públicas criado pelas políticas inclusivas, a extensa fronteira de recursos energéticos a ser explorada, a força de trabalho jovem e criatividade empresarial constituem trunfos institucionais, de recursos naturais e sociais formidáveis para desenvolver um Brasil Maior”²².

As metas do PBM também são encontradas naquele endereço virtual²³, de onde se extraiu o quadro abaixo:

Quadro 4: Metas do Plano Brasil Maior

²²<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/128>

²³<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/155>



	Posição Base	Meta (2014)
1. Ampliar o investimento fixo em % do PIB	18,4% (2010)	22,4%
2. Elevar dispêndio empresarial em P&D em % do PIB (meta compartilhada com Estratégia Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação – ENCTI)	0,59% (2010)	0,90%
3. Aumentar a qualificação de RH: % dos trabalhadores da indústria com pelo menos nível médio	53,7% (2010)	65,0%
4. Ampliar valor agregado nacional: aumentar Valor da Transformação Industrial/Valor Bruto da Produção (VTI/VBP)	44,3% (2009)	45,3%
5. Elevar % da indústria intensiva em conhecimento: VTI da indústria de alta e média-alta tecnologia/VTI total da indústria	30,1% (2009)	31,5%
6. Fortalecer as MPMEs: aumentar em 50% o número de MPMEs inovadoras	37,1 mil (2008)	58,0 mil
7. Produzir de forma mais limpa: diminuir o consumo de energia por unidade de PIB industrial (consumo de energia em tonelada equivalente de petróleo – tep por unidade de PIB industrial)	150,7 tep/ R\$ milhão (2010)	137,0 tep/R\$ milhão
8. Diversificar as exportações brasileiras, ampliando a participação do país no comércio internacional	1,36% (2010)	1,60%



9. Elevar participação nacional nos mercados de tecnologias, bens e serviços para energias: aumentar Valor da Transformação Industrial/Valor Bruto da Produção (VTI/VBP) dos setores ligados à energia

64,0%

66,0%

10. Ampliar acesso a bens e serviços para qualidade de vida: ampliar o número de domicílios urbanos com acesso à banda larga (meta PNBL)

13,8 milhões de domicílios (2010)

40,0 milhões de domicílios

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/155>

No referido *site*²⁴, está disponível link para documento denominado “Balanço Executivo do PBM – 2011 a 2014”, que remete a arquivo intitulado “Relatório de Acompanhamento das Agendas Estratégicas Setoriais”, datado de outubro de 2014. Esse documento tem o seguinte texto de apresentação:

“O Relatório de Acompanhamento das Agendas Estratégicas Setoriais é uma produção da ABDI, de periodicidade bimestral, que tem o objetivo de apresentar a situação atual em que se encontram as três centenas de medidas que constam nas dezenove Agendas Estratégicas Setoriais (AES). Este Relatório refere-se aos avanços obtidos no mês de setembro de 2014.

Ao completar um ano de monitoramento das Agendas Estratégicas Setoriais (AES) – anunciadas em 10 de abril de 2013, a ABDI considerou fundamental realizar um aprimoramento da metodologia utilizada. Por isso, a partir deste Relatório, serão realizadas análises qualitativas, mais adequadas à complexidade e heterogeneidade dessas medidas

²⁴ <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/>



monitoradas nos dezenove sistemas produtivos, sempre em sintonia com as melhores práticas de gerenciamento de projetos do setor público e privado.

A ABDI dá continuidade ao monitoramento e avaliação das medidas setoriais e sistêmicas do Plano Brasil Maior, reforça o permanente apoio à promoção da política industrial brasileira, e reafirma o compromisso de consolidar-se como uma entidade referência em inteligência industrial”.

O Relatório de Acompanhamento de Agendas Estratégicas Setoriais enumera objetivos de políticas públicas e medidas adotadas ou a serem adotadas pelo Governo para implementá-las. A leitura do documento não revela quais foram os resultados gerados pelo PBM, se as metas definidas em 2011 foram ou não alcançadas e tampouco a justificativa para seu eventual descumprimento.

Ao longo dos trabalhos desta Comissão não foi possível identificar quais eram as metas específicas atribuídas ao BNDES, um dos principais atores na execução do Plano Brasil Maior e dos outros citados acima. Isso pode significar que operações financeiras hajam sido realizadas pela instituição financeira sem que se definissem precisamente os benefícios/externalidades esperados. Em semelhante sentido, um dos componentes relevantes de tais políticas industriais foi o investimento em participações societárias de sociedades empresárias, por meio da BNDESPAR. A despeito disso, não foram identificadas avaliações que buscassem apontar correlações entre a atuação do braço de investimentos do banco de desenvolvimento e a geração de externalidades, como o aumento da amplitude e da profundidade do mercado de capitais.

Acerca desse ponto, é preciso reconhecer que a responsabilidade pela insuficiência da delimitação de objetivos e a ausência de avaliações de efetividade é um problema relativo às políticas públicas de direcionamento de crédito, e não pode ser atribuído ao banco de desenvolvimento ou, ao menos, não exclusivamente. Embora seja indispensável que a ação estatal tenha objetivos definidos e resultados avaliados, não necessariamente a entidade responsável por sua execução é que deve estabelecer suas metas e medir a efetividade de sua operação. Questão tormentosa, por sinal, diz respeito



a possível conflito de interesses caso o executor de políticas seja também o responsável por avaliar seus resultados. É preciso que se dedique atenção ao desenho institucional adequado à aferição das consequências produzidas pelas políticas de direcionamento de crédito tocadas pelo BNDES.

Em seu depoimento à CPIBNDES, o Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Armando Monteiro Neto, foi questionado sobre definição de metas e avaliação de resultados para políticas de direcionamento de crédito.

Em sua resposta, o Ministro afirmou o seguinte:

“A Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) disponibiliza relatórios de avaliação, mas, eu devo dizer que nós não temos, evidentemente, condições de estabelecer, de forma muito nítida, uma relação direta entre os resultados da política industrial, do ponto de vista do papel que a instituição cumpre isoladamente, tendo em vista exatamente algumas questões ligadas ao ambiente macroeconômico que terminaram por afetar, sim, os resultados da própria política.

Quero dizer, por exemplo, a V.Exa.: nós tínhamos metas em relação à questão do comércio exterior. E, aí, evidentemente, nós não temos controle direto sobre a taxa de câmbio, que é uma variável crítica para que isso ocorra.

Nós temos, por exemplo, metas em relação ao que se investe em pesquisa e desenvolvimento e, nessa perspectiva, se coloca também aquilo que as próprias empresas devem investir em pesquisa e desenvolvimento. Isso tudo é relacionado e se coloca numa relação direta no agregado do produto econômico da economia. Ora, há uma variável aí que é o próprio lucro das empresas e do sistema empresarial, que é algo que também escapa ao controle direto da política, tanto, meu caro Relator, que eu acho que nessa nova geração da política industrial, ainda que nós tenhamos essas macrometas que estão associadas a objetivos mais amplos, elevar a



participação do País no comércio exterior, elevar a taxa de investimento em pesquisa e desenvolvimento e inovação, nós temos também que incorporar uma visão mais microeconômico de política industrial. Significa o seguinte: como podemos medir no próprio ambiente das empresas os ganhos de produtividade decorrentes de alguns programas de modernização que podem e devem ser implementados”.

Não está totalmente claro se as variáveis a que o Ministro Monteiro Neto fez referência poderiam ser isoladas com o emprego de modelos econométricos e em que medida a variação de elementos como a taxa de câmbio pode ser prevista ou mesmo é resultado de decisões políticas tomadas pelo governo. A declaração transcrita acima sugere que o Governo e o próprio BNDES ainda ameaçam dar os primeiros passos para enxergar o banco estatal como um ator envolvido em políticas públicas. De modo a reforçar o ponto, cabe questionar: se os resultados do Banco estatal não são avaliados, como se pode saber se são positivos? Se não se pode formar juízo sobre eles, por que manter um banco de desenvolvimento que opera com recursos orçamentários? Essas perguntas são pertinentes no atual momento enfrentado pelo País, cujo desempenho econômico tem sido decepcionante e preocupante, apesar do aumento exponencial do balanço do BNDES nos últimos anos.

De qualquer maneira, um movimento – importante, porém não definitivo – para a aproximação do BNDES de seu papel de gestor de recursos públicos foi dado recentemente, quando o banco estatal publicou em seu sítio eletrônico²⁵ o seu primeiro Relatório de Efetividade, referente ao período 2007-2014, que foi apresentado com o seguinte texto²⁶:

“O BNDES entende que não somente os aspectos financeiros dos projetos apoiados devem ser avaliados, mas também os seus efeitos econômicos, territoriais, ambientais e sociais. Essa geração de efeitos,

²⁵ Não foi encontrada referência à data de publicação.

²⁶ Obtido em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/Efetividade/



provocando mudanças na vida das pessoas, nas empresas e nas regiões, é o que se entende por efetividade.

As avaliações de efetividade realizadas pelo Banco buscam verificar se os efeitos desejados nas etapas de planejamento estão sendo alcançados de forma satisfatória na implantação ou operação das intervenções.

O Relatório de Efetividade do BNDES 2007-2014 (PDF - 1,4 MB) representa um passo importante nesse sentido. O documento organiza de maneira sistemática informações e estudos produzidos ou apoiados pelo Banco durante o monitoramento e avaliação de sua atuação. Esta primeira edição do Relatório contempla resultados que abrangem o período 2007-2014”.

Ao longo do Relatório de Efetividade do BNDES, aponta-se que o ponto de partida para a avaliação de resultados é o Planejamento Estratégico Corporativo, e que o mapa estratégico da entidade elenca como objetivos da perspectiva de desenvolvimento sustentável e competitivo: (i) expandir investimentos em infraestrutura; (ii) induzir o fortalecimento da competitividade das empresas brasileiras; (iii) contribuir para a inclusão social e produtiva; e (iv) fomentar a inovação, a sustentabilidade socioambiental e o desenvolvimento regional. O documento propõe-se ainda a avaliar a atuação do banco na execução de metas de políticas de governo como o Plano Brasil Maior e do Programa de Sustentação de Investimento.

Iniciativas como a publicação de relatórios de efetividade representam avanço que aproximam o BNDES de seu papel de gestor de recursos públicos e executor de políticas de direcionamento de crédito voltadas à produção de resultados desejados, em benefício do público.

Dada a dificuldade de definição de referenciais para avaliação de externalidades e de eventual levantamento de dados – obstáculos enfrentados por diversas políticas públicas – medida a ser considerada é a reserva de parte dos recursos



destinados a cada programa exclusivamente para o patrocínio de iniciativas relativas à análise de efetividade. É indispensável reconhecer que políticas públicas, em maior ou menor grau, têm caráter experimental, de modo que a identificação da adequação (ou da falta de adequação) de determinadas medidas ao alcance de fins pré-estabelecidos é essencial para que se evite o gasto de recursos públicos em estratégias inviáveis ou inócuas. A escassez de recursos não é justificativa aceitável para a falta de apoio às tarefas de definição de metas e avaliação de efetividade. Afinal, sem elas, não há como afiançar a conveniência de políticas públicas.

Outra importante medida para tornar a atuação do BNDES mais responsiva e transparente refere-se ao esclarecimento dos critérios adotados para a seleção de projetos a serem financiados. Para um banco de desenvolvimento público é necessário avaliar também o que sucederia se o montante de capital fosse direcionado a aplicações alternativas.

O BNDES se coloca como uma alternativa para que o empresariado capte recursos em projetos que estejam embasados nas políticas públicas, sem o qual o empresário teria que despender recursos próprios.

O estabelecimento de alguns impedimentos à concessão de crédito pelo BNDES, de modo a evitar dúvidas ou suspeitas sobre a sua moralidade, também é uma medida a ser considerada. Tal sugestão foi feita pela Deputada Cristiane Brasil no Plenário da CPIBNDES, em reunião realizada no dia 17 de novembro.

A partir da ponderação da ilustre parlamentar, cogita-se a viabilidade de se vedar a concessão de crédito pelo BNDES a empresas que, em determinado período anterior à apresentação de carta-consulta ao banco estatal, hajam contratado consultorias integradas por membros de partidos políticos, conselheiros ou diretores do Banco ou por seus cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau.



2.3 O BNDES: história, fontes de captação e atuação

2.3.1 História

A entidade que hoje é um dos principais bancos de desenvolvimento do mundo foi criada pela Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, sob a forma de autarquia federal e chamada de Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE). A concepção do BNDE tinha o propósito de criar condições de financiamento e viabilidade a projetos integrantes do Plano de Reparcelamento Econômico levado a efeito no Governo Vargas.

Nos termos daquele diploma, o BNDE apenas poderia efetuar empréstimos ou financiamentos com os objetivos de reparcelamento de portos e ferrovias, sistemas de transportes, aumento da capacidade de armazenamento, frigoríficos e matadouros, elevação do potencial de energia elétrica e desenvolvimento de indústrias e agricultura²⁷.

Para executar tais tarefas, dispunha de fontes de captação diversas, entre elas o Fundo de Reparcelamento Econômico constituído por um empréstimo compulsório cobrado sob a forma de adicional do imposto de renda, créditos obtidos no exterior e depósitos recebidos em hipóteses determinadas pelo art. 10, I, da Lei nº 1.628, de 1952.

Em 1971, o BNDE seria convertido em empresa pública federal pela Lei nº 5.662, de 21 de junho daquele ano. O novo diploma previu que o banco poderia efetuar *“todas as operações bancárias necessárias à realização do desenvolvimento da economia nacional, nos setores e com as limitações consignadas no seu Orçamento de Investimentos”*. E estabeleceu, ainda, que tais operações poderiam formalizar-se no exterior, quando necessário, razão pela qual o BNDE estava autorizado a constituir subsidiárias em outros países e a aceitar as cláusulas usuais em contratos internacionais, entre elas a de arbitragem.

²⁷ Art. 10 da Lei nº 1.628, de 1952.



Em 1974, o BNDE estabeleceu três subsidiárias para atuar no mercado de capitais, as quais se fundiram em 1982, formando a BNDESPAR. Atualmente, essa empresa é uma subsidiária integral do BNDES, sendo responsável por investir em valores mobiliários emitidos por sociedades empresárias brasileiras. Naquele mesmo ano, o governo lançou duas novas contribuições sobre a folha de pagamento, o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). Tais contribuições, inicialmente destinadas ao financiamento do seguro-desemprego, converteram-se em parte permanente do capital do banco.

Também em 1982, a entidade passou a chamar-se Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social.

No Brasil, a década de 1980 e o começo da de 1990 foram marcados pelo regime de elevada inflação, com comprometimento das possibilidades de financiamento de longo prazo. Veja-se o seguinte comentário de Pêrsio Arida²⁸ a esse respeito:

“(A) intermediação financeira neste regime (de alta inflação), tanto na aquisição de títulos de crédito quanto na concessão de empréstimos, é percebida como algo que apresenta riscos não diversificáveis e não precificáveis, que só podem ser mitigados com a redução ao máximo do período no qual o detentor de recursos financeiros está exposto a eles. A consequência desse comportamento defensivo é o encurtamento generalizado de prazos no mercado financeiro, associado a uma diminuição na intermediação como um todo, criando-se uma situação anômala em que, no limite, os instrumentos financeiros têm vencimento diário e rendimento vinculado à taxa base de juros fixada pelo Banco Central”.

O constituinte de 1988 optou por inserir no texto constitucional dispositivo que disciplinava expressamente a destinação de recursos de origem fiscal para o BNDES. Trata-se do artigo 239 da Constituição Federal, que determina a aplicação em

²⁸ Prefácio à obra *Mercado de Capitais e Bancos Públicos: análise e experiências comparadas*. Armando Castelar Pinheiro e Luiz Chrysostomo de Oliveira Filho (organizadores). São Paulo : ANBID, 2007.



financiamento de programa de desenvolvimento econômico, por meio do BNDES, de pelo menos 40% (quarenta por cento) dos recursos decorrentes da arrecadação das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep).

A partir dali, até a implantação do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), as contribuições para o PIS/Pasep passariam a ser a principal fonte de captação do banco de desenvolvimento. Com o PSI, o passivo da instituição passou a ser formado, em sua maior parte, por obrigações com o Tesouro Nacional, em decorrência do aporte de recursos públicos decididos pela aprovação de medidas provisórias.

Nos anos 90, o BNDES desempenhou papel relevante no processo de privatização de empresas estatais brasileiras. Ele foi a entidade responsável pelo suporte administrativo, financeiro e técnico do Programa Nacional de Desestatização, iniciado em 1991. Claudio Haddad²⁹ narra aspectos peculiares da condução das privatizações no Brasil:

“Em vez de seguir um modelo de pulverização de controle coma criação de empresas de capital aberto sem dono definido, nas quais o governo manteria ações com poderes especiais (golden shares), de forma a garantir sua linha estratégica, como foi feito na Inglaterra, optou-se por vender o controle a determinados grupos nacionais, maximizando-se o prêmio dele derivado e, conseqüentemente, a receita oriunda da venda. No caso da privatização da Telebrás, o governo chegou até a mudar a Lei das S.A., em favor do acionista majoritário, para alcançar aquele objetivo.

Dado o elevado montante envolvido nas transações e os preços mínimos muitas vezes fixados, por razões políticas, acima do mercado na época, a fórmula encontrada para viabilizar a venda foi o estímulo à formação de consórcios, envolvendo fundos de pensão de estatais, em

²⁹ Prefácio à obra Capitalismo de Laços, de Sérgio G. Lazzarini. Rio de Janeiro : Elsevier, 2011.



conjunto com empréstimos subsidiados e a participação direta do BNDES. Ou seja, uma parcela significativa da privatização ocorreu com o uso direto e indireto de recursos públicos”.

Como antecipado acima, após um período de rejeição à política industrial, o governo brasileiro, a partir de 2004, introduziu medidas desenhadas para incentivar determinados setores industriais³⁰. Desde então, foram concebidos alguns conjuntos de ações governamentais com tal objetivo, como a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), o Plano Brasil Maior e o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) implementado a partir de 2008 para fazer frente aos efeitos da crise financeira internacional, especialmente no que toca à restrição na oferta de crédito e, em consequência, à diminuição dos investimentos.

2.3.2 Fontes de captação

Em 11 de outubro de 2002, foi editado o Decreto nº 4.418, ainda em vigor, que aprovou o Estatuto Social do BNDES. Nele, estão contidas normas relativas à sua natureza, finalidade, sede e duração, ao seu capital e recursos, às suas operações, à estrutura e atribuições de seus órgãos de direção, fiscalização e controle interno, a aspectos contábeis e à organização do seu pessoal.

Cabe destacar que, nos termos do art. 7º de seu Estatuto, constituem recursos do BNDES:

“I - os de capital, resultantes da conversão, em espécie, de bens e direitos;

II - as receitas operacionais e patrimoniais;

³⁰ Veja-se David M. Trubek. Diogo R. Coutinho. Mario G. Schapiro. *Toward a New Law and Development: New State Activism in Brazil and the Challenge for Legal Institutions. The World Bank Legal Review. Volume 4: Legal Innovation and Empowerment for Development. The World Bank, 2013.*



III - os oriundos de operações de crédito, assim entendidos os provenientes de empréstimos e financiamentos obtidos pela entidade;

IV - as doações de qualquer espécie;

V - as dotações que lhe forem consignadas no orçamento da União;

VI - a remuneração que lhe for devida pela aplicação de recursos originários de fundos especiais instituídos pelo Poder Público e destinados a financiar programas e projetos de desenvolvimento econômico e social;

VII - os resultantes de prestação de serviços”.

Em termos mais concretos, o BNDES capta recursos junto às seguintes fontes³¹:

. Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – conforme determina o art. 239 da Constituição Federal, pelo menos 40% dos recursos do FAT são destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico pelo BNDES. Os recursos do FAT Constitucional são remunerados pela TJLP e por taxas de juros do mercado internacional (FAT- Cambial).

Semestralmente, nos meses de janeiro e julho, o BNDES transfere ao Fundo o valor correspondente à remuneração relativa à TJLP e à remuneração do FAT-Cambial, sendo a variação da TJLP limitada a 6% ao ano. A diferença positiva entre TJLP e o limite de 6% ao ano é capitalizada ao saldo devedor.

Além de tal previsão, o BNDES capta recursos sob a forma de Depósitos Especiais, nos termos da Lei nº 8.352, de 1991, e normativos

³¹ As informações elencadas no corpo do texto estão baseadas na Resposta do BNDES ao Requerimento nº 174, aprovado pelo Plenário da CPIBNDES. A planilha com informações detalhadas sobre valores captados pela instituição financeira consta do Anexo II a este Relatório.



expedidos pelo Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT). O CODEFAT tem composição mista, de modo que Governo, trabalhadores e empregadores indicam, cada um, 1/3 dos seus 18 membros.

Consoante a Resolução CODEFAT nº 320, de 2003, até 50% dos recursos ordinários do FAT pode ser utilizada para financiamento a empreendimentos e projetos visando à produção e comercialização de bens com reconhecida inserção internacional. Para essa parcela de recursos, os saldos devedores dos financiamentos são referenciados pelo contravalor, em moeda nacional, da cotação do dólar dos Estados Unidos da América (EUA) ou da do euro, divulgadas pelo Banco Central, nos termos do § 1º do art. 5º da Lei nº9.365, de 1996.

Os Depósitos Especiais do FAT são remunerados pela TJLP a partir da liberação dos empréstimos aos beneficiários finais. Os recursos não utilizados são remunerados pelos mesmos critérios aplicados às disponibilidades de caixa do Tesouro Nacional, atualmente a taxa Selic. Através da Resolução CODEFAT nº 439, de 2005, o CODEFAT alterou a forma de reembolso dos recursos alocados em Depósitos Especiais ao FAT. Passou a existir o Reembolso Automático (RA) apurado e devido mensalmente por programa ou linha de crédito. A apuração do RA é disciplinada pela Resolução CODEFAT nº 489, de 2006.

. Tesouro Nacional – A partir de 2008, foram realizadas operações de empréstimo da União, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, ao BNDES. O montante do saldo devedor do BNDES ultrapassa os R\$ 521 bilhões.

. Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – Em 29 de agosto de 2008, o BNDES adquiriu R\$ 6 bilhões em títulos públicos federais CVSA, CVSB, CBSC e CVSD junto ao FGTS por meio de contrato de financiamento que replica as condições de atualização do FGTS (taxa



nominal de 4,8626 a.a.). Os títulos adquiridos foram utilizados para o pagamento de dividendos à União ainda em 2008 (em igual valor).

. FI-FGTS – O FI-FGTS é um fundo de natureza privada, criado pela Lei nº 11.491, de 2007, cujo objetivo é proporcionar a valorização das cotas por meio da aplicação de seus recursos na construção, reforma, ampliação ou implantação de empreendimentos de infraestrutura em rodovias, portos, hidrovias, ferrovias, energia, saneamento e aeroportos. Em 30 de outubro de 2008, por meio da Resolução nº577, o Conselho Curador do FGTS alterou o Regulamento do FI_FGTS para que fosse incluída a possibilidade de o Fundo adquirir, excepcionalmente, debêntures simples do BNDES ou de suas subsidiárias, emitidas especialmente para sua aquisição, até o limite de R\$ 7 bilhões, com remuneração de TR + 6% a.a.

. Captações Externas – realizadas pelo BNDES desde a década de 1950.

. Captações no Mercado Local (CDB, CDI, LCA e Debêntures BNDESPAR) - Captação feitas no mercado doméstico por meio da emissão de produtos bancários e valores mobiliários.

No Anexo II deste Relatório consta Planilha formulada pelo BNDES que indica os valores captados por meio de cada uma das fontes listadas acima. Por ora, cabe ressaltar que a grande maioria dos recursos obtidos pelo banco são de origem fiscal (como os que formam o FAT e os repassados pelo Tesouro) e parafiscal (FGTS).

Acerca das operações do Tesouro com o BNDES, o saldo contábil da dívida do banco estatal chegou a R\$ 534,5 bilhões em 30 de setembro de 2015³².

O Consultor do Senado Marcos Mendes fez uma estimativa do impacto fiscal de mais longo prazo dessas operações do Tesouro com o BNDES em meados de

³²http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/2015_captacoes_tesouro.pdf



2014³³. Naturalmente, algumas das premissas adotadas se alteraram em função da dramática reversão do comportamento da economia brasileira ocorrida no ano de 2015. Ainda assim constitui um referencial importante para se ter uma ideia do custo da política.

Mendes supôs que os juros pagos pelo BNDES ao Tesouro seriam os maiores possíveis precisamente no teto de 6% ao ano. Note-se que isto subestima o efeito sobre o Tesouro, sendo que para taxas menores, o diferencial com a SELIC é maior e, portanto, o custo fiscal também maior. Marcos Mendes construiu cinco cenários com taxas Selic variando entre 8% e 12% ao ano, o que também indica uma subestimativa com a atual Selic em 14,25% ao ano. O quadro I, retirado do texto, apresenta tais estimativas. O custo do valor presente da dívida referente às operações entre Tesouro Nacional e BNDES variaria de R\$ 72,1 bilhões (Selic em 8%) e R\$ 140,4 bilhões (Selic em 12%).

Quadro 1 – Estimativas do valor presente da dívida nos termos contratuais vigentes depois da renegociação (R\$ bilhões)

Selic	TJLP	VP do contrato novo	Valor da dívida	Custo do TN
8%	6%	122,1	194,1	-72,1
9%	6%	98,0	194,1	-96,1
10%	6%	79,5	194,1	-114,7
11%	6%	65,1	194,1	-129,1
12%	6%	53,8	194,1	-140,4

Fonte: Valor Econômico e BNDES. Estimativa do autor.

O Ministério da Fazenda, por sua vez, realizou projeção em setembro de 2015, estimando que o impacto total das operações do Tesouro com o BNDES atingiria R\$184 bilhões nos próximos 40 anos.

Já o próprio BNDES³⁴ refutou esta medida com base no fato que o exercício do Ministério da Fazenda não teria incorporado os seguintes efeitos:

³³<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/09/23/quanto-custam-para-o-tesouro-os-emprestimos-concedidos-ao-bndes/>

³⁴http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/Custo_Liquido_Emprestimos_Tesouro_BNDES.pdf



1. a margem bruta de intermediação financeira do BNDES, incidente sobre o estoque dos empréstimos do Tesouro ao banco, que gera receitas incrementais ao erário na forma de impostos e dividendos, ou retenção de capital, considerando que o patrimônio da instituição pertence integralmente à União;
2. despesas com equalização de juros, contratadas principalmente no âmbito do PSI;
3. efeitos indiretos decorrente dos impactos na arrecadação tributária.

O BNDES construiu três cenários.

Cenário 1 (baseado nas projeções do mercado - carrega pessimismo atual)

1. Selic: cai do patamar atual de 14,5% para 10,0% em janeiro de 2018 e se estabiliza nesse patamar;
2. TJLP sobe 0,5 p.p. a cada reunião do CMN e se estabiliza em 7,5% a partir de 2016;
3. Margem bruta de intermediação financeira = 1,8% (média praticada pelo BNDES entre 2009 e 2014 = 2%, tal montante foi deduzido de 0,2%, para absorver "custos operacionais" imputados);
4. Prazo médio dos empréstimos do BNDES = 5 anos (valor igual a média das contratações observadas no primeiro semestre de 2015 pelo Sistema BNDES, equivalente a operação de 10 anos amortizável sem carência).

Cenário 2 (perspectiva de normalização da economia no médio e longo prazo)

1. Selic = cenário 1 até janeiro de 2018, depois continua caindo até se estabilizar em 8% a partir de 2022; TJLP cai para 6%;
2. Demais = cenário 1.

Cenário 3 (mais conservador que as projeções atuais do mercado financeiro)



1. Selic: cai lentamente do patamar atual para 11,8% em janeiro de 2020 e para 10% em janeiro de 2022, e se estabiliza nesse nível;
2. TJLP e demais = cenário 1.

Custo Líquido das Operações de Empréstimo do Tesouro Nacional ao BNDES

	Cenário 1		Cenário 2		Cenário 3	
	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB
Custo devido ao diferencial entre a SELUC e a TJLP	180,7	0,07%	176,05	0,07%	199,71	0,08%
Margem do BNDES cobrada das empresas	-136,2	-0,06%	-140,04	-0,06%	-129,7	-0,05%
Arrecadação sobre o investimento	-88,4	-0,04%	-90,90	-0,04%	-84,19	-0,04%
Equalização	27,3	0,01%	21,92	0,01%	26,96	0,01%
Custo líquido com equalização	-16,6	-0,01%	-32,97	-0,01%	12,79	0,01%

Fonte: BNDES

Note-se que nos dois primeiros cenários o efeito das operações do Tesouro com o BNDES acabam sendo positivos, chegando a um ganho para o Tesouro de R\$ 32,97 bilhões no cenário 2, com uma perda máxima de R\$ 12,79 bilhões no cenário 3.

2.3.3 Atividades exercidas

O Estatuto do BNDES prevê que o banco de desenvolvimento, diretamente ou por intermédio de empresas subsidiárias, agentes financeiros ou outras entidades,



pode exercer atividades bancárias e realizar operações financeiras de qualquer gênero, relacionadas com suas finalidades, competindo-lhe, particularmente³⁵:

“I - financiar, nos termos do art. 239, § 1º, da Constituição, programas de desenvolvimento econômico, com os recursos do Programa de Integração Social - PIS, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970;

II - promover a aplicação de recursos vinculados ao Fundo de Participação PIS-PASEP, ao Fundo da Marinha Mercante - FMM e a outros fundos especiais instituídos pelo Poder Público, em conformidade com as normas aplicáveis a cada um; e

III - realizar, na qualidade de Secretaria Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento - FND, as atividades operacionais e os serviços administrativos pertinentes àquela autarquia”.

Acerca das operações ativas que podem ser praticadas pela instituição financeira, seu Estatuto dispõe:

“I - contratar operações, no País ou no exterior, com entidades estrangeiras ou internacionais, sendo lícita a aceitação da forma e das cláusulas usualmente adotadas nos contratos externos, inclusive o compromisso de dirimir por arbitramento as dúvidas e controvérsias;

II - financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País;

³⁵ V. art. 8º.



III - financiar e fomentar a exportação de produtos e de serviços, inclusive serviços de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas à exportação;

IV - efetuar aplicações não reembolsáveis em projetos ou programas de ensino e pesquisa, de natureza científica ou tecnológica, inclusive mediante doação de equipamentos técnicos ou científicos e de publicações técnicas a instituições que se dediquem à realização dos referidos projetos ou programas ou tenham dele recebido colaboração financeira com essa finalidade específica

V - efetuar aplicações não reembolsáveis, destinadas especificamente a apoiar projetos, investimentos de caráter social, nas áreas de geração de emprego e renda, serviços urbanos, saúde, educação e desportos, justiça, alimentação, habitação, meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento rural e outras vinculadas ao desenvolvimento regional e social, bem como projetos de natureza cultural, observadas as normas regulamentares expedidas pela Diretoria;

VI - contratar estudos técnicos e prestar apoio técnico e financeiro, inclusive não reembolsável, para a estruturação de projetos que promovam o desenvolvimento econômico e social do País ou sua integração à América Latina;

VII - realizar, como entidade integrante do sistema financeiro nacional, quaisquer outras operações no mercado financeiro ou de capitais, em conformidade com as normas e diretrizes do Conselho Monetário Nacional;

VIII - utilizar recursos captados no mercado externo, desde que contribua para o desenvolvimento econômico e social do País, para financiar a aquisição de ativos e a realização de projetos e investimentos no exterior por empresas brasileiras, subsidiárias de empresas brasileiras e empresas estrangeiras cujo acionista com maior capital votante seja, direta ou



indiretamente, pessoa física ou jurídica domiciliada no Brasil, bem como adquirir no mercado primário títulos de emissão ou de responsabilidade das referidas empresas”.

A autorização para constituição de subsidiárias pelo BNDES está prevista no art. 8º³⁶ e no parágrafo único do art. 2º³⁷, que trata especificamente de subsidiárias no exterior.

Nos dias de hoje, estão em funcionamento três subsidiárias do BNDES: a Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame), a BNDES Participações S.A. (BNDESPAR) e a BNDES PLC. Elas compõem o chamado Sistema BNDES.

O próprio sítio eletrônico do banco de desenvolvimento traz uma breve apresentação de cada uma dessas pessoas jurídicas³⁸:

– Finame:

“A Finame foi criada em 1966, para gerir o então existente Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Novos. Suas atividades são desenvolvidas sob a responsabilidade e com a colaboração do BNDES. A gestão da Agência cabe à sua Junta de Administração. O capital social subscrito da FINAME está representado por 589.580.236 ações ordinárias, nominativas, sem valor nominal, de propriedade integral do BNDES.

Os objetivos da Finame são:

³⁶ “**Art. 8º** O BNDES, diretamente ou por intermédio de empresas subsidiárias, agentes financeiros ou outras entidades, exercerá atividades bancárias e realizará operações financeiras de qualquer gênero, relacionadas com suas finalidades, competindo-lhe, particularmente...”

³⁷ “**Art. 2º** O BNDES tem sede e foro em Brasília, Distrito Federal, e atuação em todo o território nacional, podendo instalar e manter, no País e no exterior, escritórios, representações ou agências. **Parágrafo único.** O BNDES, para exercer fora do território nacional as atividades integrantes de seu objeto social, poderá constituir subsidiárias no exterior, nos termos da autorização constante do parágrafo único do art. 5º da Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971”.

³⁸ http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/sistema_bndes.html



- *atender às exigências financeiras da crescente comercialização de máquinas e equipamentos fabricados no País;*
- *concorrer para expansão da produção nacional de máquinas e equipamentos, mediante facilidade de crédito aos respectivos produtores e aos usuários;*
- *financiar a importação de máquinas e equipamentos industriais não produzidos no País;*
- *financiar e fomentar a exportação de máquinas e equipamentos industriais de fabricação brasileira.*

Por decisão da Junta de Administração, a Agência pode realizar operações de “acceptance” para suprimento de capital de giro às empresas instaladas em setores industriais básicos de economia. A Finame poderá, ainda, subscrever ações de empresas industriais para posterior repasse ao público, e, mediante convênios, aplicar recursos e valores mobiliários de outras agências públicas, federais ou estaduais, nos fins a que se destina.

Os recursos do Finame são destinados ao financiamento de operações de compra e venda de máquinas e equipamentos de produção nacional e de exportação e importação de máquinas e equipamentos. As operações da Agência são realizadas por intermédio de agentes financeiros intermediários, públicos ou privados”.

- BNDESPAR

“A BNDESPAR é uma sociedade por ações. O seu capital social subscrito está representado por uma única ação, nominativa, sem valor nominal, de propriedade do BNDES. Seus objetivos são:



- realizar operações visando à capitalização de empreendimentos controlados por grupos privados, observados os planos e políticas do BNDES;
- apoiar empresas que reúnam condições de eficiência econômica, tecnológica e de gestão e, ainda, que apresentem perspectivas adequadas de retorno para o investimento, em condições e prazos compatíveis com o risco e a natureza de sua atividade;
- apoiar o desenvolvimento de novos empreendimentos, em cujas atividades se incorporem novas tecnologias;
- contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, por intermédio do acréscimo de oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital de empresas; e
- administrar carteira de valores mobiliários, próprios e de terceiros.

O BNDES, na qualidade de Acionista Único, detém plenos poderes para decidir sobre todos os negócios relativos ao objeto social da BNDESPAR e adotar as resoluções que julgar convenientes à sua defesa e ao seu desenvolvimento, cabendo-lhe, privativamente, a deliberação sobre matérias de caráter administrativo e gerencial, como a abertura do capital social da subsidiária, emissão de títulos ou valores mobiliários e a apreciação das demonstrações financeiras da BNDESPAR.

Os órgãos de assessoramento, administração e fiscalização da BNDESPAR são, respectivamente, o Conselho de Administração, a Diretoria e o Conselho Fiscal”.

– BNDES PLC



“A BNDES PLC é uma subsidiária integral do BNDES, constituída no Reino Unido, e tem como principal finalidade a aquisição de participações acionárias em outras companhias, por ser uma investment holding company. Inaugurada em novembro de 2009, em Londres, a subsidiária representou a chegada do Banco a um dos principais centros financeiros do mundo, constituindo mais uma etapa da expansão das atividades da instituição para fora do Brasil. Também são objetivos da subsidiária aumentar a visibilidade do Banco junto à comunidade financeira internacional e auxiliar de maneira mais efetiva as empresas brasileiras que estão em processo de internacionalização ou aquelas que buscam oportunidades no mercado internacional.

Além de ser um ponto de referência e de apoio para as companhias brasileiras que já possuem presença global, a BNDES PLC é a ponte entre investidores internacionais e as grandes oportunidades de investimento oferecidas pelo Brasil, que possui grande fronteira de investimentos em infraestrutura, sofisticado setor industrial e agronegócio com competitividade única em termos mundiais”.

- *Como se dá a atuação do BNDES*

O BNDES pode fornecer apoio financeiro a diversos tipos de empreendimentos – inclusive não empresariais – por meio de diversos canais – financiamentos, subscrição de valores mobiliários e recursos não reembolsáveis. Por vezes, essas diferentes vias podem ser conjugadas, tal como ocorre quando o financiamento a parcela de projeto se soma à subscrição de valores mobiliários da sociedade empresária por ele responsável. Cada um dos canais empregados pelo banco



de desenvolvimento para conceder apoio financeiro será brevemente apresentado a seguir³⁹.

A partir da análise de documentos remetidos a esta CPI, vê-se que a realização de investimentos pelo BNDES, via financiamentos ou aquisição de valores mobiliários, é antecedida por procedimento que tem as seguintes etapas principais: apresentação de carta-consulta; instrução de enquadramento; análise do projeto; decisão da diretoria.

Primeiramente, os interessados em obter crédito apresentam ao banco estatal documento de intenções, chamado de *carta-consulta*. Nele, são apresentados aspectos relativos aos projetos aos quais serão destinados os recursos e à sociedade empresária responsável pela execução do empreendimento. Também há especificação de custos.

Em segundo momento, o Banco analisa a *carta-consulta* e realiza o seu *enquadramento*, relacionando-a a um dos produtos – por exemplo, determinada linha de financiamento⁴⁰ – oferecidos aos tomadores de crédito. Esse enquadramento é importante, porquanto define os departamentos da instituição financeira que participarão da análise do projeto e indica as condições a serem aplicadas em caso de contratação da operação. Isso porque cada produto é regido por conjuntos de regras próprios, que podem sofrer alterações pontuais em razão de circunstâncias peculiares de certos projetos.

Após a decisão de enquadramento, é realizada *avaliação do projeto* pelas áreas competentes do BNDES. Em decorrência desse trabalho, emite-se parecer pela aprovação ou não da concessão de crédito.

Esse parecer é encaminhado à Diretoria da entidade e subsidia sua *decisão*.

³⁹ Esse tópico baseia-se em informações colhidas do sítio eletrônico do BNDES. http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/ Acesso em 27 de outubro de 2010.

⁴⁰ O tópico abaixo apresenta todos os produtos ofertados pelo BNDES.



Financiamentos

As modalidades de financiamento dividem-se em diversos produtos, escolhidos de acordo com a finalidade do empreendimento. Para cada produto há regras gerais acerca de condições financeiras e procedimentos operacionais da operação de crédito. Por vezes, a contratação de linhas de financiamento ligadas a determinado produto pode envolver a pactuação de regras particulares.

Abaixo, é apresentada lista contendo todos os produtos oferecidos pelo BNDES para financiamentos e garantia:

- BNDES Finame: financiamentos para a produção e aquisição de máquinas e equipamentos novos.
- BNDES Automático: financiamento a projeto de investimento cujo valor seja, no máximo, R\$ 20 milhões.
- BNDES Finem: financiamentos a projetos de investimento de valor superior a R\$ 20 milhões.
- BNDES Microcrédito: destinado a ampliar o acesso ao crédito entre os microempreendedores formais e informais.
- BNDES Finame Agrícola: financiamentos para a produção e aquisição de máquinas e equipamentos novos, destinados ao setor agropecuário.
- BNDES Finame Leasing: financiamento de aquisição isolada de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, destinados a operações de arrendamento mercantil.
- BNDES Soluções Tecnológicas: financiamento de aquisição de soluções para atender às necessidades de criação/modificação/melhoria de produto ou processo.



- BNDES Exim: financiamentos destinados tanto à produção e exportação de bens e serviços quanto à comercialização destes no exterior.
- BNDES Limite de Crédito: crédito rotativo para o apoio a empresas ou Grupos Econômicos já clientes do BNDES e com baixo risco de crédito.
- BNDES Empréstimo-Ponte: financiamento a um projeto, concedido em casos específicos, para agilizar a realização de investimentos por meio da concessão de recursos no período de estruturação da operação de longo prazo.
- BNDES Project finance: engenharia financeira suportada contratualmente pelo fluxo de caixa de um projeto, servindo como garantia os ativos e recebíveis desse mesmo empreendimento.
- BNDES Fianças e Avais: prestação de fianças e avais com o objetivo de diminuir o nível de participação nos projetos. Utilizado, preferencialmente, quando a combinação de formas alternativas de funding permitir a viabilização de operações de grande porte.
- Cartão BNDES: crédito rotativo pré-aprovado, destinado a micro, pequenas e médias empresas e usado para a aquisição de bens e insumos.

Em geral, os produtos guardam ligação com alguma(s) da(s) área(s) de atuação do BNDES indicadas acima. Por exemplo, no apoio à Agricultura, pode ser utilizado o BNDES Finem.

Os financiamentos do BNDES podem ser solicitados por sociedades empresárias, pessoas naturais residentes no País, entes da Administração Pública direta ou indireta e associações e fundações.

E tais solicitações podem ser feitas de forma direta, indireta ou mista. As operações diretas são realizadas diretamente com o BNDES ou através de mandatária, o que significa dizer que, ressalvados mecanismos de transferência de risco, a exposição a



eventual inadimplência fica anotada no balanço do banco público. As operações indiretas são realizadas por meio de instituição financeira credenciada ou através do uso do Cartão BNDES.

O fluxo interno dos processos no BNDES tem etapas e estimativas de prazos definidas. De acordo com informações publicadas no sítio eletrônico do banco estatal⁴¹, a fase de enquadramento possui prazo de aproximadamente 30 (trinta) dias e a de análise, de aproximadamente 210 (duzentos e dez) dias, a depender principalmente da complexidade do projeto e da qualidade das informações disponibilizadas pela empresa.

Ao longo dos processos, o Banco avalia a solicitação, levando em conta a capacidade da empresa de executar o projeto, a classificação de risco do proponente, o atendimento às normas ambientais, entre outros aspectos.

Quadro 5: fluxo interno de análise de projetos pelo BNDES.



Fonte: BNDES.

As operações de apoio financeiro (financiamentos) concedidas pelo BNDES a instituições públicas e privadas são acompanhadas tendo por referência o Manual de Acompanhamento e as Normas e Instruções de Acompanhamento aprovadas pela Resolução nº 660, de 30 de setembro de 1987, da Diretoria do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

O referido Manual destina-se a orientar o público interno do Sistema BNDES, colaboradores e dirigentes, no cumprimento de suas obrigações funcionais em

⁴¹http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/fluxo.html



relação aos financiamentos pleiteados e concedidos. As Normas e Instruções destinam-se a orientar os potenciais e efetivos tomadores dos empréstimos.

O processo de concessão e acompanhamento dos empréstimos compõe-se de uma etapa de análise da proposta da empresa interessada, em três perspectivas: da viabilidade do projeto, da capacidade técnica, econômica e financeira da empresa e do potencial do setor em que o negócio se insere.

As unidades técnicas devem emitir relatórios circunstanciados que apresentem todos os possíveis riscos do empreendimento, compondo um relatório de análise para subsidiar as alçadas decisórias. Eventuais dúvidas ou omissões sobre as informações apresentadas poderão ser diligenciadas junto ao interessado nesta fase.

Recebida uma deliberação favorável, inicia-se uma etapa preparatória para a assinatura do contrato de financiamento. Ela se compõe da avaliação pelo banco das garantias oferecidas pela empresa, de determinações quanto ao seguro dos bens oferecidos em garantia e das contas contábeis específicas a serem abertas para o projeto a ser apoiado financeiramente. Compete às unidades técnicas verificar a condição dos bens e se eles compõem valor suficiente para a execução da garantia. Como boa prática, espera-se que essa etapa seja cumprida com o concurso de um grupo de técnicos do banco, que deverá adotar decisões situacionais como um colegiado.

Cumprida essa etapa, é assinado o contrato e estabelecem-se as condições de liberação da primeira parcela. Quando existe empréstimo ponte precedendo o contrato de longo prazo, a primeira parcela, em geral, é utilizada para a quitação daquele empréstimo.

A empresa beneficiária do financiamento deve apresentar relatórios de desempenho do projeto apoiado, em periodicidade estabelecida em contrato. As informações prestadas são analisadas pelas equipes técnicas do BNDES, que emitem relatórios de avaliação. No primeiro relatório de avaliação, além do desempenho econômico-financeiro da empresa e do desempenho físico do projeto, são também



verificadas as apólices de seguro feitas para os bens dados em garantia e da efetiva abertura e registros das contas contábeis específicas.

As inspeções físicas não necessariamente estão associadas aos relatórios periódicos. Elas têm uma programação própria e dependem da complexidade e tamanho do projeto apoiado, bem como das ocorrências registradas ao longo da sua execução.

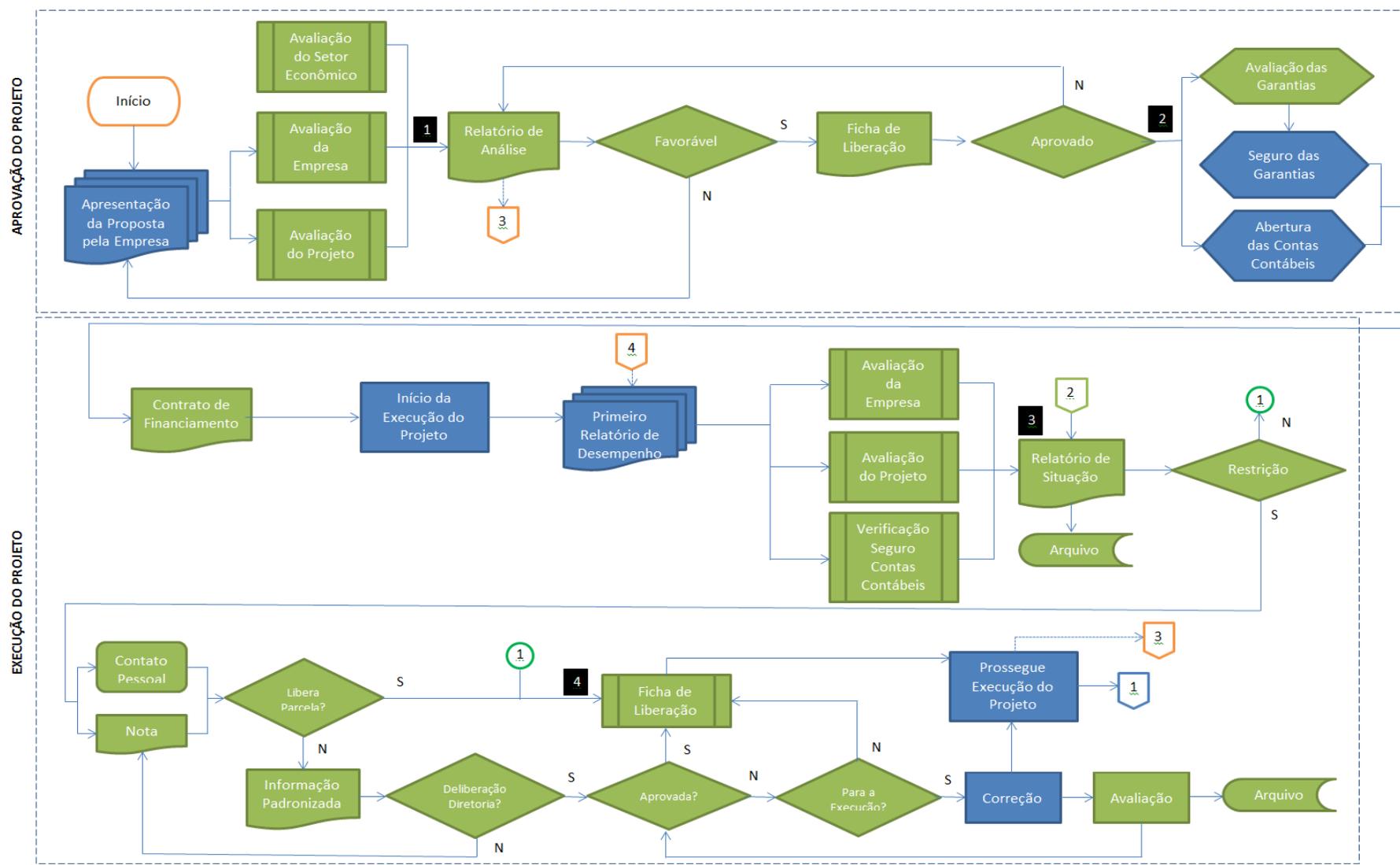
Na fase de acompanhamento do projeto, ao longo das etapas do cronograma de execução há interação permanente entre empresa e técnicos do banco designados para esse fim. As ocorrências poderão ser resolvidas em várias alçadas: ao nível dos técnicos, da gerência do projeto, da superintendência de área ou da diretoria colegiada. Como boa prática, espera-se transparência e decisões colegiadas na medida em que aquelas ocorrências tenham impacto sobre aspectos financeiros e econômicos ou sobre o cronograma do projeto.

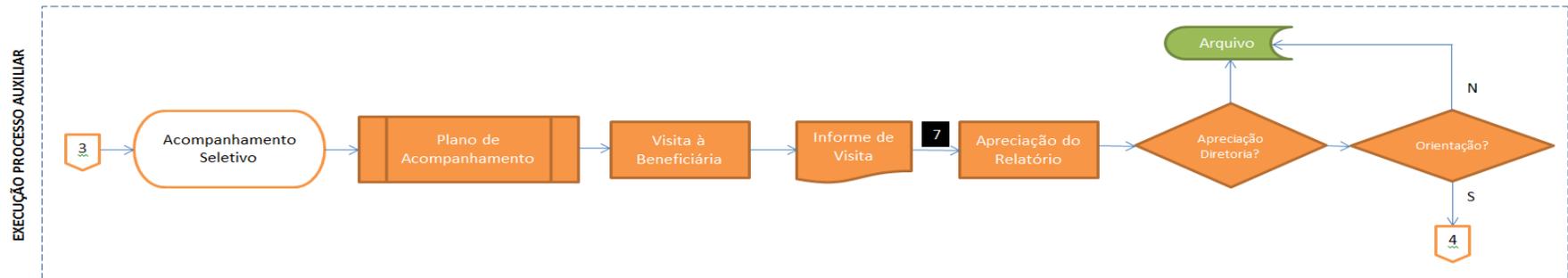
Ao final da implantação do projeto a empresa beneficiária faz uma apreciação do cumprimento de todos os objetivos e metas propostos inicialmente. Esse relatório recebe uma avaliação do banco. Portanto, essa peça permite identificar o grau de acerto das previsões iniciais e avaliar a efetividade da missão do BNDES de contribuir com o desenvolvimento econômico e social do País. Como boa prática espera-se que a avaliação final contenha indicadores e dados que permitam medir aquela efetividade.

Os contratos selecionados foram analisados tendo em vista o atendimento aos pressupostos descritos acima na concessão dos empréstimos e no acompanhamento da execução do projeto.



Quadro 6. Fluxo de concessão e acompanhamento de financiamento





PONTOS DE CONTROLE

- 1- Avaliação da capacidade econômica e técnica da empresa proponente de realizar o projeto proposto. Avaliação do potencial de sucesso do objeto do projeto. Avaliação do dinamismo do setor e do seu potencial de absorver o produto gerado pelo projeto. Identificação dos pontos críticos.
- 2- Verificação de todas as cláusulas contratuais quanto a assegurar a execução do projeto e salvaguardar os interesses do banco.
- 3- Avaliação do cumprimento das providências iniciais quanto a seguro dos bens dados em garantia e contabilidade do projeto.
- 4- Avaliação das ocorrências no período e do cumprimento das exigências contratuais.
- 5- Avaliação da execução física e financeira do projeto. Avaliação do desempenho econômico da empresa.
- 6- Avaliação da implantação total do projeto.
- 7- Apreciação das constatações da visita de inspeção.

Acerca dos instrumentos de transferência de risco de crédito aceitos pelo BNDES, esta Comissão apresentou requerimento de informações ao BNDES, a fim de compreender detalhadamente as precauções adotadas pelo banco estatal. Trata-se do Requerimento nº176, de autoria do Deputado Delegado Edson Moreira, cujos termos da ementa seguem copiados abaixo:

Requerimento nº 176: *”Requeiro ao BNDES informações sobre todas as garantias ou avais recebidas pelo banco, dos mutuários ou de Governos, de todas as operações de empréstimos/financiamentos, internas e externas, de valores igual ou equivalente à US\$ 5,000,000.00, no período entre janeiro de 2003 a dezembro de 2014”*.

Em resposta a essa demanda, a Área de Planejamento do BNDES prestou as informações anotadas abaixo:

“Em regra, o Sistema BNDES exige a prestação cumulativa de garantias fidejussórias e reais por parte dos beneficiários de colaboração financeira, seguindo as seguintes premissas:

Garantia real – o valor do bem objeto de garantia deve corresponder a, no mínimo, 130% (cento e trinta por cento) do valor da colaboração financeira; caso a garantia recaia sobre um fluxo de receitas (recebíveis), o montante deste deve corresponder, no mínimo, ao valor das obrigações financeiras vincendas devidas em cada período estabelecido para o pagamento da dívida;

Garantia fidejussória – por sua vez, deve ser prestada pelas pessoas físicas ou jurídicas detentoras do controle direto ou indireto dos beneficiários, ou por outras pessoas jurídicas integrantes do mesmo grupo econômico;

Garantia bancária – caso haja prestação de garantia, pela totalidade da dívida, por instituição financeira de notória solvência e detentora de limite



de crédito, junto ao BNDES, para essa finalidade, não é exigida a constituição e outras garantias;

Seguro de crédito à exportação – nas operações de crédito à exportação de bens e serviços com financiamento de longo prazo (superior a dois anos), o Exportador brasileiro pode contar com a garantia de crédito concedida pela União na forma de Seguro de Crédito à Exportação (SCE) para garantir o financiamento ao Importador. O SCE é lastreado com recursos públicos do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), de responsabilidade do Ministério da Fazenda e operado pela ABGF – Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.

Cabe registrar que é permitida, observando-se determinados requisitos, a dispensa, parcial ou total, de apresentação de garantias para empresas e/ou grupos que, na avaliação do BNDES, representem baixo risco de crédito. Adicionalmente, de acordo com a Política de Crédito do BNDES, determinados programas e produtos específicos do BNDES possuem regras próprias, em termos de garantias.

Convém destacar que, nas Operações Indiretas, os agentes financeiros credenciados assumem integralmente o risco de crédito perante o BNDES, sendo, pois, os responsáveis por realizarem a análise cadastral e financeira do postulante ao crédito (beneficiário final), observados os critérios e premissas garantícios supradescritos.”

Em complementação a tal manifestação, a Área de Comércio Exterior do banco estatal enviou a seguinte notícia a esta Comissão:

“Primeiramente, cabe informar que o apoio à comercialização, no exterior, dos serviços brasileiros de engenharia é realizado por meio do Produto BNDES Exim Pós-Embarque, cujos desembolsos relativos aos financiamentos são realizados no Brasil, em reais. Nestas operações de financiamento, o devedor não é a empresa brasileira exportadora, mas o



próprio importador ou outra pessoa jurídica constituída no exterior que assume a obrigação de pagamento resultante da exportação dos serviços.

Como se verifica na leitura da planilha, a maioria das operações conta com o Seguro de Crédito à Exportação com lastro no Fundo de Garantia à Exportação (SCE/FGE), por meio de Certificado de Garantia de Cobertura de Seguro de Crédito à Exportação emitido pela SAIN/MF, cujo risco para o BNDES é do Tesouro Nacional, existindo ainda, operações que são cobertas por apólices securitárias emitidas por seguradoras autorizadas a operar com o BNDES. Assim, abaixo segue breve descrição das garantias ali mencionadas.

a) O SCE é o instrumento desenvolvido pelo governo brasileiro, em linha com os instrumentos oferecidos pelos governos de outros países, para garantir os financiamentos das exportações de bens e serviços por prazos mais longos e, por conseguinte, é a garantia mais usual em operações do Produto BNDES Exim Pós-Embarque. O SCE é lastreado pelo Fundo de Garantia à Exportação (FGE), um fundo de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Fazenda, que tem como finalidade dar cobertura às garantias prestadas pela União. O SCE oferece cobertura para os riscos comerciais, políticos e extraordinários; e é formalizado por meio de Certificado de Garantia de Cobertura de Seguro de Crédito à Exportação emitido pela Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (SAIN/MF). A concessão do SCE é aprovada pelo Comitê de Financiamento e Garantia às Exportações – COFIG, colegiado interministerial integrante da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX). O COFIG tem a atribuição de enquadrar e acompanhar as operações do FGE, estabelecendo os parâmetros e condições para concessão de assistência financeira às exportações e prestação de garantia da União; dentre as quais a eventual constituição de contragarantias pelo Devedor e o valor do prêmio de seguro, compatível com a percepção de risco da operação.



b) *Garantia bancária: prestada por instituição financeira domiciliada no Brasil ou no exterior que possua limite de crédito para operar com o Sistema BNDES, incluindo fiança, aval ou endosso com direito de regresso em notas promissórias ou letras de câmbio.*

c) *Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), da Associação Latino-Americana de Integração – ALADI, cumpridas todas as formalidades para reembolso automático. O CCR/ALADI é um convênio subscrito pelos bancos centrais de doze países da América Latina, por meio do qual são cursados e compensados os pagamentos derivados de operações de comércio de bens e serviços entre os países signatários. Uma vez incluídos neste mecanismo, tais débitos tornam-se irrevogáveis, contando com garantia de conversibilidade, transferibilidade e pagamento por parte do banco central devedor, minimizando as possibilidades de não pagamento. Estas características eliminam o risco comercial e mitigam consideravelmente o risco político do financiamento para o credor. É de se destacar que não há registros de não pagamento dos valores devidos no histórico do referido Convênio, o que testemunha a favor da eficácia dessa estrutura mitigadora de riscos.*

d) *Carta de crédito emitida por instituição financeira domiciliada no exterior que possua limite de crédito para operar com o Sistema BNDES, podendo, alternativamente, ser confirmada por instituição financeira domiciliada no Brasil ou no exterior, com limite de crédito para operar com o BNDES, consoante as práticas e usos uniformes para créditos documentários”.*

Nos financiamentos à exportação, a definição de objetivos para a concessão de financiamentos e parte das avaliações dos projetos são realizadas pela Câmara de Comércio Exterior e pelo Comitê de Financiamento e Garantia às Exportações.



O risco de crédito de tais operações é transferido para a Agência Brasileira de Fundos Garantidores e Garantias S.A. ou para fundos por ela administrados.

Subscrição de valores mobiliários

A atuação do BNDES nesse campo declaradamente visa a aumentar o número de empresas com papéis negociados no mercado de capitais, fortalecendo-o. Os objetivos da instituição são os seguintes⁴²:

- Fortalecer o mercado de capitais por meio de operações no Novo Mercado e no Bovespa Mais .
- difundir o conceito e incentivar a governança corporativa pelas empresas;
- ampliar a demanda e a liquidez em valores mobiliários;
- contribuir para a democratização e o fortalecimento da estrutura de capital das empresas.
- Desenvolver produtos que tornem o mercado de capitais mais atrativo e seguro para o pequeno investidor;
- Desenvolver a indústria de fundos fechados;
- Apoiar as pequenas e médias empresas inovadoras.

Para cumprir essa missão, o Banco investe em empreendimentos por meio da subscrição de valores mobiliários – papéis como ações e debêntures de empresas - em sociedades anônimas, de capital aberto ou fechado – quando as tais sociedades, no médio prazo, possam ingressar no mercado de capitais – , em emissão pública ou privada

⁴² Descrição mais detalhada pode ser encontrada no sítio eletrônico do BNDES, de onde extraímos as informações copiadas abaixo.



e em fundos de investimento fechados. A atuação da instituição financeira inclui operações de internacionalização e de reestruturação de empresas competitivas, fusões e incorporações. Ela oferece, ainda, programas destinados à composição de fundos de destinação específica.

O Banco alegadamente elege como prioritárias as pequenas e médias empresas inovadoras que possam receber participação direta ou via fundos de investimentos fechados.

Recursos não reembolsáveis

A possibilidade de destinação de aplicações financeiras a projetos sem a exigência de reembolso limita-se a investimentos de caráter social, cultural (ensino e pesquisa), ambiental, científico ou tecnológico.

2.4 Regulação e supervisão financeiras

Entre os diversos conjuntos de regras que devem ser observados pelas instituições financeiras, como aquelas inseridas nos campos do direito empresarial, direito civil, direito administrativo, direito constitucional, entre outros, tem especial destaque as normas relativas à regulação financeira, por serem as que buscam enfrentar aspectos sensíveis típicos da atividade bancária e do mercado de valores mobiliários e de outros atores que costumam assumir exposição a risco de crédito, como seguradoras e fundos de pensão.

Na literatura de finanças, a regulação é entendida como a atividade de elaboração de normas e a supervisão, como a tarefa de verificação do cumprimento de tais disposições pelos regulados.

No Brasil, o Conselho Monetário Nacional é o órgão regulador do Sistema Financeiro Nacional, em decorrência das diversas competências que lhe são atribuídas



pela legislação em vigor, especialmente pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964⁴³, recepcionada com status de lei complementar pela ordem constitucional vigente e pela Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976⁴⁴.

A composição do CMN foi alterada ao longo do tempo. Desde 29 de junho de 1995, data da publicação da Lei nº 9.069, ele é formado por Ministro da Fazenda, que o preside, Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, e Presidente do Banco Central do Brasil. Como se sabe, os três são cargos de livre nomeação e exoneração pelo Presidente da República, com a ressalva de que o nome do Presidente do Banco Central precisa ser previamente aprovado pelo Senado Federal, nos termos do art. 52, III, d, da Constituição da República.

Já a supervisão bancária fica a cargo do Banco Central do Brasil (BCB), nos termos da citada Lei nº 4.595, de 1964 – especialmente de seu art. 9º, de acordo com o qual compete à autarquia cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional. O BCB também detém competências normativas residuais atinentes ao mercado bancário. Situação similar ocorre com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) no campo do mercado de capitais.

O BCB exerce, ainda, o papel de Secretaria do CMN. Na prática, a Autarquia é responsável por elaborar boa parte das manifestações – pareceres, votos, entre outras – que subsidiam a elaboração de normas pelo regulador financeiro.

No âmbito desta CPI, em 13 de agosto de 2015, foi apresentado o Requerimento nº 119, do Deputado Alexandre Baldy, cuja ementa é reproduzida abaixo:

“Requer seja submetido à deliberação do Plenário desta Comissão Parlamentar de Inquérito o pedido ora formulado de REQUISIÇÃO, ao BNDES, de informações sobre as normas que balizaram a política de crédito

⁴³ Veja-se a esse respeito, entre outros dispositivos, o art. 4º da Lei nº 4.595, de 1964.

⁴⁴ Cf. arts. 3º e 4º da Lei nº 6.385, de 1976.



da Instituição, ao longo de período de 2003 a 2015, emanadas pelo Conselho Monetário Nacional e/ou pelo Banco Central do Brasil”.

Ao oferecer as informações solicitadas, o BNDES elencou as seguintes Resoluções do Conselho Monetário Nacional como referências normativas para sua atuação:

- Resolução nº 1559, de 1988 – veda às instituições financeiras realizar operações que não atendam aos princípios da seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos Normas prudenciais. Resolução 2.844;
- Resolução 2.682, de 1999 – dispõe sobre critérios de classificação das operações de crédito e regras para constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa;
- Resolução 2.827, de 2001 – consolida e redefine as regras para o contingenciamento do crédito ao setor público;
- Resolução 2.844, de 2001 – dispõe sobre limites de exposição por cliente;
- Resolução 3.615, de 2008 – dispõe sobre a apuração do limite de exposição por cliente;
- Resolução 3.721, de 2009 – dispõe sobre a implementação de estrutura de gerenciamento do risco de crédito;
- Resolução 3.963, de 2011 - dispõe sobre a apuração do limite de exposição por cliente;
- Resolução 4.089, de 2012 – dispõe sobre a apuração do limite de aplicação de recursos no Ativo Permanente e sobre o limite de exposição por cliente pelo BNDES;



- Resolução 4.430, de 2015 - dispõe sobre a apuração do limite de exposição por cliente.

Acerca das normas editadas pelo Conselho Monetário Nacional um fato em especial chamou a atenção desta Relatoria. A partir da crise internacional de 2008 e da conseqüente falta de crédito no mercado financeiro privado nacional e internacional, entraram em vigor diversas resoluções flexibilizando limites de exposição a risco aplicáveis ao BNDES. Tais modificações abrangeram a atuação do banco estatal nos setores petrolífero e de geração de energia.

A Resolução CMN nº 3.615, de 2008, dispôs sobre a apuração do limite de exposição por cliente e previu que o BNDES poderia considerar como cliente distinto cada uma das empresas atuantes no setor petrolífero, controladas direta ou indiretamente pela União (art. 1º). Em seu art. 2º, o ato normativo determinou que, para fins dos limites de que tratam os arts. 2º e 4º da Resolução nº 2.844, de 2001, o BNDES não deveria computar suas participações societárias detidas nas referidas empresas⁴⁵.

⁴⁵ A seguir, são copiados os textos dos citados arts. 2º e 4º: “Art. 2º Fica estabelecido em 25% (vinte e cinco por cento) do PR o limite máximo de exposição a ser observado pelas instituições citadas no art. 1º, pelas sociedades corretoras de títulos e valores mobiliários, pelas sociedades corretoras de câmbio e pelas sociedades distribuidoras de títulos e valores mobiliários, em operações de subscrição para revenda e de garantia de subscrição de valores mobiliários, bem como em aplicações em títulos e valores mobiliários emitidos por uma mesma entidade, empresas coligadas e controladora e suas controladas.

Parágrafo 1º O limite a que se refere este artigo não se aplica aos títulos públicos federais, bem como às debêntures de emissão de sociedades de arrendamento mercantil ligadas.

Parágrafo 2º Em se tratando da participação de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil em processo de colocação primária de valores mobiliários, o cumprimento desse limite somente será exigido após o encerramento do período de distribuição, facultada a eliminação de eventual excesso da seguinte forma: I - 50% (cinquenta por cento), no prazo máximo de trinta dias contados da data do encerramento do referido período; II - 100% (cem por cento), no prazo máximo de sessenta dias contados da data do encerramento do referido período. Parágrafo 3º Não estão sujeitos ao limite de que trata este artigo: I - os títulos e valores mobiliários objeto de empréstimo; II - as aplicações em quotas de fundos de investimento”.

“Art. 4º Fica estabelecido o limite de 600% (seiscentos por cento) do PR para a soma das Exposições Concentradas a ser observado pelas instituições citadas nos arts. 1º e 2º. Parágrafo 1º Para efeito do disposto neste artigo, considera-se Exposição Concentrada (EC) a exposição por cliente, conforme definido no art. 1º, ou por entidade emitente de títulos ou valores mobiliários que represente 10% (dez por cento) ou mais do PR. Parágrafo 2º Na hipótese de o cliente e a entidade emitente de títulos ou valores mobiliários tratarem-se de uma mesma pessoa, a EC será o somatório das exposições referidas nos arts. 1º e 2º”.



A Resolução CMN nº 3.963, de 31 de março de 2011, revogou a citada Resolução nº 3.615, para estender as regras previstas no ato revogado para o setor elétrico, além do petrolífero. Os dois diplomas alinharam-se a políticas concebidas pelo governo central para os setores petrolífero e elétrico. Contudo, tais medidas poderiam representar risco excessivo para as contas públicas e para a saúde financeira do BNDES.

A Resolução CMN nº 4.175, de 27 de dezembro de 2012, desobrigou o banco de desenvolvimento a reconhecer imediatamente no resultado do período as perdas de caráter permanente com ações recebidas em transferência da União para aumento de capital e classificadas como "títulos disponíveis para a venda".

Vale ressaltar também que, em 2012 e 2015, respectivamente, o Conselho Monetário Nacional editou as Resoluções nºs 4.089 e 4.430, estabelecendo cronograma para que o BNDES se adaptasse ao limite de exposição por cliente, que, como dito, havia sido flexibilizado.

Supervisão pela Comissão de Valores Mobiliários

Em resposta a consulta apresentada por esta CPI, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) informou que, com relação à regulação feita por esta, a BNDESPAR, assim como o próprio BNDES, está sujeita às normas aplicáveis a todas as companhias abertas, dentre as quais pode-se citar a Lei nº 6.385 , de 7 de dezembro de 1976; a Lei nº 6.404 , de 15 de dezembro de 1976; a Instrução CVM nº 480 , de 7 de dezembro de 2009; a Instrução CVM nº 481 , de 17 de dezembro de 2009; a Instrução CVM nº 358 , de 3 de janeiro de 2002; a Instrução CVM nº 567 , de 17 de setembro de 2015; e a Instrução CVM nº 565 , de 16 de junho de 2015.

No entanto, como emissor registrado na CVM, a BNDESPAR está sujeita, além das normas mencionadas acima, a outras Instruções e Deliberações emitidas pela Autarquia e aplicáveis às demais Companhias reguladas. A exceção seria em relação à Instrução CVM nº 481, de 2009, que não é aplicável às companhias registradas na



categoria B, e ao disposto no art. 21, inciso VIII, da Instrução 480, de 2009 (este em razão da decisão do Colegiado desta Autarquia, referente à dispensa da divulgação, por meio do Sistema de Envio de Informações Periódicas e Eventuais (IPE), da proposta da administração para a Assembleia Geral Ordinária - Processo Administrativo CVM RJ2010/15508 – Reg. Col. 7511/2010).

A CVM informou ainda que desde 2009 tem realizado atividades de acompanhamento preventivo dos mercados e entidades sob sua jurisdição segundo um modelo de Supervisão Baseada em Risco (SBR). Para implementar o SBR nas atividades de acompanhamento de mercado, foram consideradas, na maioria dos casos, na classificação e na mensuração dos riscos, as características do supervisionado, utilizando parâmetros que identificam a probabilidade de darem causa a evento de risco e o potencial de dano ao mercado.

Com essa forma de atuação, estabelecida pela Resolução CMN nº 3.427/06 e regulamentada pela Deliberação CVM nº 521/07, o regulador focaria sua atuação nos riscos ao desempenho de suas atribuições legais, buscando uma abordagem mais preventiva do que reativa.

Para cumprir os mandatos legais de proteger os investidores contra atos irregulares, garantir o acesso à informação adequada e fiscalizar e punir atos irregulares, a Superintendência de Relações com Empresas (SEP) da CVM, em sua atividade de acompanhamento e fiscalização de empresas, realiza duas grandes ações gerais:

a) Acompanhamento das informações periódicas e eventuais divulgadas ao mercado pelas companhias, verificando sua disponibilização oportuna e sua qualidade, de modo a possibilitar a tomada de decisão pelo investidor de forma refletida.

b) Acompanhamento da atuação dos administradores e acionistas controladores das companhias, verificando a observância do respeito às leis e normas societárias e aos direitos dos acionistas, de modo a fortalecer a confiança dos investidores no mercado.



Assim, informou a CVM, não há diferença entre a BNDESPAR (registrada na categoria B, que autoriza a negociação de valores mobiliários do emissor em mercados regulamentados de valores mobiliários, à exceção de ações e certificados de depósito de ações; ou valores mobiliários que confirmam ao titular o direito de adquirir os valores mobiliários) na atuação do SBR em relação a qualquer outra companhia registrada nesta Autarquia. Além disso, quando demandado, seja por denúncia, reclamações, registros, etc., a CVM atua em 100% dos casos.

Em relação às regras contábeis e de auditoria aplicáveis à BNDESPAR, a CVM esclareceu que não há distinção das regras aplicáveis às demais Companhias Abertas. A exceção fica por conta da dispensa de apresentação de formulário de informações trimestrais (ITR) consolidados, em razão de ser companhia registrada na categoria B. Além disso, desde 2009 a CVM tem trabalhado em um modelo de Supervisão Baseado em Risco.

2.5 Governança

Panorama geral da disciplina da governança das empresas estatais

O objetivo deste tópico é apresentar um panorama do tratamento atualmente dispensado pelo ordenamento jurídico nacional à governança das empresas estatais⁴⁶.

No caso das instituições financeiras públicas a Constituição limita-se: (i) a determinar que as disponibilidades de caixa da União e “das empresas por ela controladas”, sejam depositadas “em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei” (art. 164, § 3º); e (ii) a vedar “a concessão de empréstimos (...) para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito

⁴⁶ A principal fonte de consulta do tópico 2.4.1 foi



Federal e dos Municípios” (art. 167, inciso X, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Outras limitações do gênero são encontradas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal.

Já a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, contém poucas normas relativas aos administradores das instituições financeiras públicas, determinando que sejam submetidos aos mesmos requisitos de nomeação que os dirigentes do Banco Central do Brasil, inclusive a sabatina e prévia aprovação pelo Senado Federal.

Além desses diplomas existem apenas as leis específicas de criação das sociedades de economia mista e empresas públicas, editadas em cumprimento ao art. 37, XIX, da Constituição Federal.

Diante da lacuna legislativa quanto à governança das empresas estatais, normas regulamentares provenientes do Poder Executivo têm sido editadas, tratando de alguns dos temas relacionados à estrutura e à governança daquelas sociedades.

Assim, por exemplo, em 1991 foi editado Decreto sem número de 1º de fevereiro, do Presidente da República, criando o Comitê de Controle das Empresas Estatais (CCE), que visava, entre outras finalidades, à criação de um grupo de trabalho para “transformar as empresas estatais em organizações ágeis e flexíveis com características empresariais refletindo a imagem de modernidade do Estado” (art. 8º, I). Com a edição do Decreto nº 725, de 19 de janeiro de 1993, o CCE passou a ser composto pelos Ministros de Estado do Planejamento e da Fazenda, e pelos Secretários Executivos daqueles Ministérios.

Posteriormente, em 24 de janeiro de 2001, foi editado o Decreto nº 3.735, que revogou os Decretos antes citados e estabeleceu as “diretrizes aplicáveis às empresas estatais federais”, com mais foco, entretanto, nas questões orçamentárias. Quanto à governança, o Decreto limitou-se a estabelecer a necessidade de prévia manifestação do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, do Ministério do



Planejamento, Orçamento e Gestão, para a aprovação de certas matérias pelos órgãos societários das empresas estatais.

Finalmente, em 22 de janeiro de 2007 foi criada, pelo Decreto 6.021, a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), “com a finalidade de tratar de matérias relacionadas com a governança corporativa nas empresas estatais federais”, composta pelos Ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e Chefe da Casa Civil.

O Decreto nº 6.021, de 2007, trata de diversos aspectos da governança das estatais, e inclui entre as competências da CGPAR a “promoção da eficiência na gestão, inclusive quanto à adoção das melhores práticas de governança corporativa” (art. 3º, I, b), bem como o estabelecimento de “critérios para avaliação e classificação das empresas estatais” levando em conta, entre outros fatores, as “práticas adotadas de governança corporativa”. Por conta disso, diversas Resoluções da CGPAR foram editadas, algumas delas estabelecendo normas a serem observadas na governança das estatais.

Atualmente, incumbe ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST), subordinado à Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a supervisão das empresas estatais federais, incluindo a função de Secretaria-Executiva da CGPAR.

Atualmente as empresas estatais federais são classificadas pelo DEST em dois grandes grupos: as chamadas empresas do Setor Produtivo Estatal (SPE) e as Instituições Financeiras Federais (IFF). O BNDES e suas subsidiárias inserem-se nesse segundo grupo.

O Congresso Nacional discute a aprovação de projeto de lei que impõe padrões de governança a serem observados na gestão das empresas estatais, estabelecidos por decisão do Estado, e que inibe a influência de interesses políticos de curto prazo em decisões que possam ir de encontro às finalidades que justificam a criação das estatais e prejudicar acionistas minoritários, quando se trate de sociedades de economia mista.



Governança no BNDES

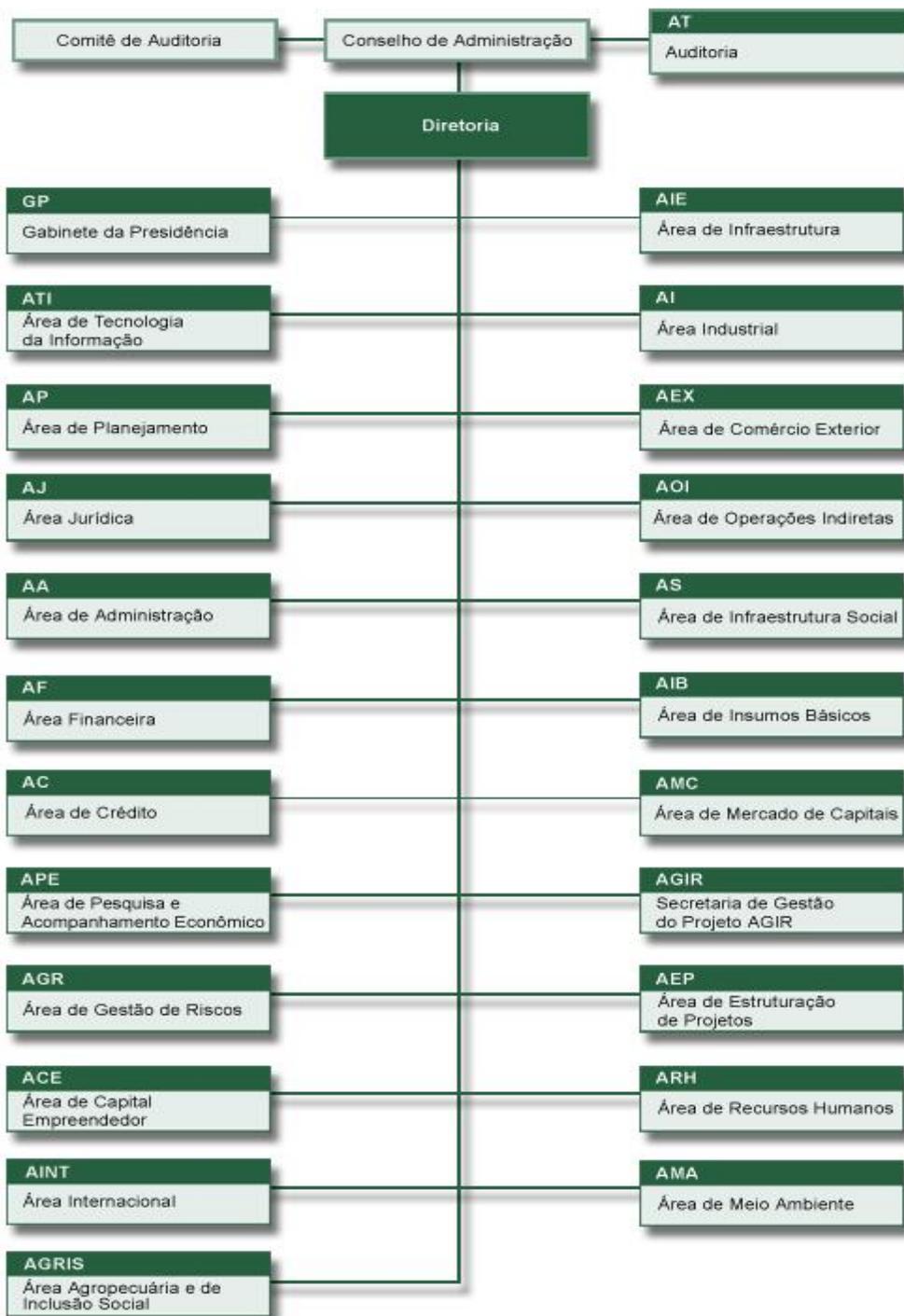
Atualmente, a organização do BNDES tem suas linhas centrais definidas em seu Estatuto, aprovado em anexo ao Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002. Entre as previsões constantes daquele documento destacam-se aquelas segundo as quais o BNDES:

- é o principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal e tem por objetivo primordial apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do País;
- exercerá suas atividades, visando a estimular a iniciativa privada, sem prejuízo de apoio a empreendimentos de interesse nacional a cargo do setor público;
- está sujeito à supervisão do Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

A seguir, apresenta-se quadro com a estrutura organizacional básica do BNDES:

Quadro 7: Organograma do BNDES





Conselho de Administração



O órgão de orientação superior do BNDES é o Conselho de Administração. Dentre suas atribuições elencadas no Estatuto do Banco, destacam-se⁴⁷:

- opinar, por solicitação do Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, sobre questões relevantes do desenvolvimento econômico e social do país mais diretamente relacionadas à ação do BNDES;
- aconselhar o presidente do Banco sobre as linhas gerais orientadoras de sua ação e promover, perante as principais instituições do setor econômico e social, a divulgação dos objetivos, programas e resultados da atuação do Banco;
- examinar e aprovar, por proposta do presidente do Banco, as políticas gerais e programas de atuação de longo prazo;
- definir os níveis de alçada decisória da Diretoria e do Presidente, para fins de aprovação de operações;
- aprovar o orçamento global de recursos e dispêndios, e acompanhar sua execução, assim como examinar relatórios anuais de auditoria e informações sobre os resultados da ação do Banco;
- aprovar os balanços patrimoniais e as demonstrações financeiras da instituição;
- autorizar a criação de reservas;
- opinar sobre a destinação dos resultados;
- deliberar sobre o aumento de capital; e
- designar o chefe da Auditoria, por proposta do Presidente do BNDES.

O Conselho de Administração do BNDES é formado por⁴⁸:

⁴⁷ V. art. 12 do Estatuto do BNDES.

⁴⁸ V. art. 11 do Estatuto do BNDES.



I - dez membros nomeados pelo Presidente da República, com mandato de três anos, dentre eles o Presidente do Conselho, sendo quatro indicados, respectivamente, pelos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Trabalho e Emprego; da Fazenda; e das Relações Exteriores, e os demais indicados pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;

II - um representante dos empregados do BNDES, em conjunto com um suplente, que o substituirá nos casos de ausência, impedimento e vacância, escolhidos dentre os empregados ativos, pelo voto direto de seus pares, com mandato de 3 anos, sendo permitida uma reeleição, na forma da legislação aplicável; e

III - o Presidente do BNDES, que exercerá a Vice-Presidência do Conselho.

Da análise de documentos recebidos pela CPIBNDES e da oitiva de depoimentos não está claro como o Conselho de Administração influencia a atuação do BNDES e quais são as tarefas desempenhadas pelos Conselheiros de Administração. Acerca da importância do órgão e de sua composição, algumas declarações realizadas por depoentes ao Plenário da Comissão merecem destaque:

“Todas as decisões relevantes da instituição são tomadas a partir desses Comitês (de Enquadramento, Crédito e Mercado de Capitais; Gerencial; de Assuntos Financeiros; de Planejamento; e de Orçamento). À Diretoria cabe aprovar, finalmente, a contratação, a aprovação de operações e a contratação de políticas. Todo esse processo, especialmente as linhas de planejamento, precisa ser referendado pelo Conselho de Administração, que tem como principal missão estabelecer e referendar o planejamento de longo prazo da instituição”. (Dr. Luciano Coutinho, Presidente do BNDES)



“Agradeço a oportunidade de esclarecer. Na verdade, o Conselho de Administração do banco é composto por 12 membros. São cinco Ministros de Estado, se não me engano. Mas hoje, na verdade, nós temos dez, porque há dois cargos vagos. São seis cargos do nosso Ministério de Indústria e Comércio; quatro cargos de Ministérios: Fazenda, Planejamento, Relações Exteriores e Trabalho; e duas outras pessoas que compõem o Conselho que são um representante dos empregados do banco, por determinação de lei, e o Presidente do BNDES, Sr. Luciano Coutinho. Hoje nós estamos com um quadro de dez; ainda faltam duas vagas. Na verdade, o Conselho do banco é um conselho que estabelece estratégias e prioridades, como o senhor disse. Ele não é um conselho que delibera sobre aprovação de operações. A competência por aprovar projetos de qualquer tipo, no BNDES, e qualquer operação financeira no banco é da diretoria do banco, não é do Conselho de Administração. Tanto que os conselheiros têm como atribuição definir políticas, estratégia e acompanhar o desempenho” (Dr. Wagner Bittencourt de Oliveira, Vice-Presidente do BNDES).

“O conselho de administração efetivamente não aprova operações de crédito. Então, pode ter havido algum mal-entendido, mas, nesse processo técnico, efetivamente não se inclui o conselho de administração. O conselho de administração não aprova operações. Do ponto de vista operacional, a última instância é a diretoria do banco. O conselho de administração tem uma natureza mais institucional mesmo, ou seja, como o banco é um banco de Governo, no conselho de administração estão representados membros de Governo, por isso Ministros. E em parte, também por ser um banco público, é que eu entendo que há essa procura por representar diferentes setores da sociedade, então, há empresários, há sindicalistas, há setores da sociedade. Mas é uma representação de natureza institucional, mais de discussão estratégica. Eles não participam da análise das operações. E isso em nada tira a natureza efetivamente



técnica do processo daqueles que, sim, participam das operações”. (Dr. Demian Fiocca, Presidente do BNDES entre março de 2006 e maio de 2007)

“Seis (membros do Conselho de Administração) são indicados pelo Presidente da República; um é eleito pelos funcionários do banco; um é o Presidente do Banco, que é Vice-Presidente do Conselho; e dois são indicados pelo Ministro (do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior). (...) posso dizer que o Conselho de Administração do BNDESPAR é feito exatamente aos moldes do Conselho de Administração do BNDES. Ele não tem qualquer ingerência nas operações do BNDESPAR, como não tem o Conselho em relação ao BNDES. Pode-se até discutir uma questão como essa, se o Conselho de Administração deve ficar só apenas vendo o global, e não aprova, ou não toma conhecimento das operações. Mas é assim que funciona há muitos anos, tanto o Conselho do BNDES, quanto o Conselho do BNDESPAR”. (Dr. Miguel Jorge, Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior entre março de 2007 e dezembro de 2010)

Parece haver consenso quanto à não intervenção do Conselho de Administração em decisões de natureza técnica. Por outro lado, é preciso definir com maior precisão as atribuições dos Conselheiros. A tarefa de edição de diretrizes políticas, a que fazem referência o estatuto e alguns depoentes, é dividida com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, a Câmara de Comércio Exterior e outros órgãos. Seria recomendável, em prol da transparência, que as atribuições do Conselho fossem definidas de modo mais preciso, para que se conheça efetivamente o papel desempenhado por seus membros. Ademais, decisões relativas à alocação de recursos públicos devem ser fundamentadas com a indicação dos seus objetivos, cujo alcance deve ser periodicamente avaliado.

É preciso, ainda, que a capacitação técnica dos conselheiros seja compatível com as funções a serem por eles exercidas.



Diretoria

O BNDES é administrado por uma Diretoria composta pelo Presidente, Vice-Presidente e por sete Diretores, todos nomeados pelo Presidente da República e demissíveis *ad nutum*. A nomeação do Presidente e do Vice-Presidente será feita por prazo indeterminado e a dos Diretores obedecerá ao regime de mandato com duração de três anos, admitida a recondução por igual período⁴⁹.

As competências atribuídas à Diretoria pelo Estatuto do Banco são listadas abaixo:

I - aprovar, em harmonia com a política econômico-financeira do Governo Federal e com as diretrizes do Conselho de Administração:

a) as linhas orientadoras da ação do BNDES; e

b) as normas de operações e de administração do BNDES, mediante expedição dos regulamentos específicos;

II - apreciar e submeter ao Conselho de Administração o Programa de Dispêndios Globais e aprovar o orçamento gerencial do BNDES, que reflete o fluxo financeiro do período;

⁴⁹ Veja-se o disposto no art. 14 do Estatuto do BNDES: “Art. 14. O BNDES será administrado por uma Diretoria composta pelo Presidente, Vice-Presidente e por sete Diretores, todos nomeados pelo Presidente da República e demissíveis *ad nutum*. (Redação dada pelo Decreto nº 7989, de 2013)

§ 1º A nomeação do Presidente e do Vice-Presidente será feita por prazo indeterminado e a dos Diretores obedecerá ao regime de mandato com duração de três anos, admitida a recondução por igual período.

§ 2º Aplicam-se aos integrantes da Diretoria, no que couber e nos termos das normas específicas, os direitos e vantagens atribuídos ao pessoal do BNDES, mediante aprovação do Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

§ 3º A investidura dos membros da Diretoria far-se-á mediante assinatura em livro de termo de posse.

§ 4º Ato do Presidente do BNDES designará um Diretor, dentre os Diretores referidos no caput, como responsável pelos assuntos referentes a América Latina, Caribe e África. (Incluído dada pelo Decreto nº 7989, de 2013)

§ 5º A designação de que trata o § 4º não exclui a regra de deliberação prevista no §1º do art. 16 para os assuntos mencionados no §4º. (Incluído dada pelo Decreto nº 7989, de 2013)”



III - aprovar as normas gerais de administração de pessoal, inclusive as relativas à fixação do quadro;

IV - aprovar a organização interna do BNDES e a respectiva distribuição de competência, bem como a criação de escritórios, representações ou agências;

IV - aprovar a organização interna do BNDES e a respectiva distribuição de competência, bem como a criação de escritórios, representações, agências ou subsidiárias;

V - deliberar sobre operações de responsabilidade de um só cliente, situadas no respectivo nível de alçada decisória estabelecido pelo Conselho de Administração;

VI - autorizar aplicações não reembolsáveis, para os fins previstos nos incisos IV e V do art. 9º;

VII - autorizar a aquisição, alienação e oneração de bens imóveis e valores mobiliários, bem como a renúncia de direitos, transações e compromisso arbitral, podendo estabelecer normas e delegar poderes;

V - deliberar sobre operações de responsabilidade de um só cliente ou sobre limites de crédito para determinado grupo econômico, situados no respectivo nível de alçada decisória estabelecido pelo Conselho de Administração;

VI - autorizar aplicações não reembolsáveis, para os fins previstos nos incisos IV, V e VI do art. 9º;

VII - autorizar a contratação de obras e serviços e a aquisição, locação, alienação e oneração de bens móveis, imóveis e valores mobiliários, bem como a renúncia de direitos, transações e compromisso arbitral, situados



no respectivo nível de alçada decisória estabelecido pelo Conselho de Administração, podendo estabelecer normas e delegar poderes;

VIII - pronunciar-se sobre as demonstrações financeiras trimestrais, encaminhando-as ao Conselho Fiscal;

IX - autorizar a realização de acordos, contratos e convênios que constituam ônus, obrigações ou compromissos para o BNDES;

IX - autorizar a realização de acordos, contratos e convênios que constituam ônus, obrigações ou compromissos para o BNDES, podendo estabelecer normas e delegar poderes, quando estes instrumentos possuírem natureza exclusivamente administrativa; (Redação dada pelo Decreto nº 6.322, de 2007)

X - pronunciar-se sobre todas as matérias que devam ser submetidas ao Conselho de Administração;

XI - conceder férias e licenças aos membros da Diretoria; e

XII - fazer publicar, no Diário Oficial da União, depois de aprovado pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, observada a legislação específica em cada caso:

a) o regulamento de licitação;

b) o regulamento de pessoal, com os direitos e deveres dos empregados, o regime disciplinar e as normas sobre apuração de responsabilidade;

c) o quadro de pessoal, com a indicação, em três colunas, do total de empregados e os números de empregos providos e vagos, discriminados por carreira ou categoria, em 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano; e



d) o plano de salários, benefícios, vantagens e quaisquer outras parcelas que componham a retribuição de seus empregados.

As deliberações da Diretoria são tomadas por maioria de votos e registradas em atas, cabendo ao Presidente, além do voto ordinário, o de qualidade. O Presidente pode, ainda, vetar tais deliberações, submetendo-as ao Conselho de Administração.

No que toca às regras concernentes à Diretoria, parece haver incongruência entre a previsão de mandato e a possibilidade de livre exoneração. A definição de prazo de gestão dos dirigentes costuma justificar-se como instrumento de autonomia, a permitir a tomada de decisões que possam contrariar o interesse de agentes políticos. E a demissibilidade *ad nutum* neutraliza tal mecanismo de isolamento político.

É preciso que mais atenção seja dedicada ao tema da autonomia do BNDES e de seus diretores. Presumivelmente, muitas das discussões relativas à governança das empresas estatais, de modo geral, podem ser aproveitadas para que se defina o regime de governança do BNDES.

Ainda nos termos do Estatuto do Banco, o Presidente pode vetar as deliberações da Diretoria, submetendo-as ao Conselho de Administração, órgão formado por doze membros, dos quais dez são indicados por ministros (art. 11, I, do Estatuto do BNDES), e um pelo Presidente da República (Art. 11, III, do mesmo Estatuto).

A nosso ver, a possibilidade de revisão de decisões de natureza técnica da Diretoria pelo Conselho de Administração, formado por Ministros dos quais não se exige – nem deles, nem tampouco de sua equipe – conhecimentos aprofundados em finanças é algo problemática. Por outro lado, simplesmente vedar ao Conselho de Administração a análise de manifestações da Diretoria pode criar conflitos de agência entre aquele órgão de deliberação superior, responsável, em tese, por definir os rumos a serem seguidos pelo BNDES, e os Diretores, que exercem a administração da entidade.



Uma terceira via parece estar na atribuição ao Conselho de Administração da possibilidade de anular decisões da Diretoria, mas não de decidir em seu lugar. A anulação das decisões dependeria de fundamentação que indicasse a desconformidade da ação dos administradores da instituição com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho. Dessa maneira, a Diretoria deveria retomar a análise da matéria, enfrentando os argumentos apresentados pelo órgão de deliberação superior, em uma espécie de diálogo intrainstitucional.

Antecipam-se aqui algumas proposições desta CPI, com a ressalva de que a análise sobre a viabilidade de apresentação de projeto de lei de iniciativa parlamentar a respeito desse campo demandará estudos adicionais, dado o risco de que as medidas em questão sejam consideradas de competência privativa do Presidente da República.

Por sua vez, as atribuições do Presidente e do Vice-Presidente da instituição em referência são definidas pelos arts. 17 e 18 do referido Estatuto, *verbis*:

“Art. 17. Compete ao Presidente: (Redação dada pelo Decreto nº 6.322, de 2007)

I - representar o BNDES, em juízo ou fora dele, podendo delegar essa atribuição, em casos específicos, e, em nome da entidade, constituir mandatários ou procuradores;

II - convocar e presidir as reuniões da Diretoria;

III - administrar e dirigir os bens, serviços e negócios do BNDES e decidir, por proposta dos responsáveis pelas respectivas áreas de coordenação, sobre operações de responsabilidade de um só cliente situadas no respectivo nível de alçada decisória estabelecido pelo Conselho de Administração;



IV - designar, dentre os membros da Diretoria, o Secretário-Executivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), a quem caberá a representação ativa e passiva dessa Autarquia;

V - superintender e coordenar o trabalho das unidades do BNDES, podendo delegar competência executiva e decisória e distribuir, entre o Vice-Presidente e os Diretores, a coordenação dos serviços do Banco;

VI - baixar normas necessárias ao funcionamento dos órgãos e serviços do BNDES, de acordo com a organização interna e a respectiva distribuição de competência estabelecidas pela Diretoria;

VII - admitir, promover, punir, dispensar e praticar os demais atos compreendidos na administração de pessoal, de acordo com as normas e critérios previstos em lei e aprovados pela Diretoria, podendo delegar esta atribuição no todo ou em parte;

VIII - autorizar a aquisição, alienação e oneração de bens móveis, exceto valores mobiliários, podendo estabelecer normas e delegar poderes;

VIII - autorizar a contratação de obras e serviços e a aquisição, locação, alienação e oneração de bens móveis e imóveis, exceto valores mobiliários, situadas no respectivo nível de alçada decisória estabelecido pelo Conselho de Administração, podendo estabelecer normas e delegar poderes; (Redação dada pelo Decreto nº 6.322, de 2007)

IX - enviar ao Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, no prazo legal, para seu exame e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União, a prestação de contas anual dos administradores do BNDES e as demonstrações financeiras relativas ao exercício anterior, acompanhadas do pronunciamento do Conselho Fiscal e do Conselho de Administração;



X - enviar às autoridades competentes, nos prazos regulamentares, dados sobre matéria orçamentária e outras informações sobre o andamento dos trabalhos do BNDES e de suas operações;

XI - submeter, no prazo regulamentar, ao órgão competente do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o Programa de Dispêndios Globais do BNDES;

XII - submeter, semestralmente, à Presidência da República, por intermédio do Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, os balancetes do PIS-PASEP, assim como a relação geral das aplicações dos recursos desse fundo;

XIII - designar substitutos para os membros da Diretoria, em seus impedimentos temporários, que não possam ser atendidos mediante redistribuição de tarefas, e, no caso de vaga, até o preenchimento desta pelo Presidente da República; e

XIV - apresentar, trimestralmente, ao Conselho de Administração relatório das atividades do BNDES.

Art. 18. Compete ao Vice-Presidente:

I - responder pelo desempenho das atribuições do Presidente do Banco em suas ausências ou impedimentos;

II - participar das reuniões do Conselho de Administração; e

III - exercer as demais atribuições previstas para os Diretores.

Parágrafo único. As atribuições previstas no inciso I deste artigo aplicam-se também à hipótese de vacância do cargo de Presidente do BNDES".



O BNDES também possui um Conselho Fiscal, ao qual cabe examinar e emitir parecer sobre os balanços patrimoniais e demais demonstrações financeiras, bem como sobre as prestações de contas semestrais da Diretoria do BNDES, e exercer outras atribuições previstas na Lei das Sociedades por Ações.

Esse órgão é composto por três membros e três suplentes, todos com mandato de dois anos, admitida a recondução por igual período, sendo dois membros efetivos e respectivos suplentes indicados pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e um membro efetivo e respectivo suplente indicados pelo Ministro da Fazenda, como representantes do Tesouro Nacional. Todos são nomeados pela Presidente da República.

O Banco conta ainda com um Comitê de Auditoria com as seguintes atribuições:

- recomendar à administração do Banco a auditoria independente a ser contratada;
- revisar, previamente à publicação, as demonstrações contábeis semestrais;
- avaliar a efetividade das auditorias independente e interna;
- recomendar à Diretoria do BNDES correção ou aprimoramento de políticas, práticas e procedimentos identificados no âmbito de suas atribuições;
- elaborar relatório contendo informações sobre as suas atividades e a avaliação da efetividade dos sistemas de controles internos.

O Comitê de Auditoria é composto por até seis membros designados pelo Conselho de Administração, a quem deve se reportar, observadas as regras adotadas pelo



Conselho Monetário Nacional, concernentes às condições para o exercício do respectivo mandato.

BNDESPAR

Além de oferecer crédito por meio de operações de natureza bancária, o BNDES também realiza investimentos no mercado de capitais, por meio da BNDES Participações S.A. (BNDESPAR), sua subsidiária.

A BNDESPAR é uma sociedade por ações, constituída como Subsidiária Integral do BNDES, conforme o enunciado do artigo 1º de seu Estatuto Social. Seu objeto social é definido no art. 4º do seu referido ato constitutivo, como se vê:

“I - realizar operações visando a capitalização de empreendimentos controlados por grupos privados, observados os planos e políticas do BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES;

II - apoiar empresas que reúnam condições de eficiência econômica, tecnológica e de gestão e, ainda, que apresentem perspectivas adequadas de retorno para o investimento, em condições e prazos compatíveis com o risco e a natureza de sua atividade;

III - apoiar o desenvolvimento de novos empreendimentos, em cujas atividades se incorporem novas tecnologias;

IV - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, por intermédio do acréscimo de oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital de empresas, e

V - administrar carteira de valores mobiliários, próprios e de terceiros”.

Ao enumerar os objetivos sociais da BNDESPAR, convém trazer à tona também o objetivo do próprio BNDES, que pode ser definido como “apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o



desenvolvimento econômico e social do país” , exercendo suas atividades “visando a estimular a iniciativa privada, sem prejuízo de apoio a empreendimentos de interesse nacional a cargo do setor público.”

O objeto social da BNDESPar é operacionalizado por:

- subscrição e integralização de valores mobiliários e, em se tratando de ações, preferencialmente em proporções minoritárias;
- (garantia de subscrição de ações ou de debêntures conversíveis em ações ou de bônus de subscrição;
- aquisição e venda de valores mobiliários no mercado secundário;
- outras formas de colaboração compatíveis com o objeto social da BNDESPAR⁵⁰, limitado a empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no País, ou pessoas jurídicas controladas pelos Poderes Públicos⁵¹.

O órgão de assessoramento superior do braço de participações do BNDES é o Conselho de Administração da subsidiária. Dentre suas principais atribuições, destacam-se:

- eleger os Diretores;
- apreciar, por proposta da Diretoria, os planos e programas de atuação da BNDESPAR, fixando a orientação geral dos seus negócios;
- opinar sobre os orçamentos de investimentos e administrativos, anuais e plurianuais;
- aconselhar a Diretoria na fixação de políticas a serem adotadas e na definição de prioridades de natureza setorial;

⁵⁰ Artigo 5º do Estatuto Social da BNDESPAR.

⁵¹ Artigo 6º do Estatuto Social da BNDESPAR.



- manifestar-se sobre o Relatório Anual da Diretoria, as demonstrações financeiras do exercício e as propostas de destinação dos resultados.

O Conselho de Administração do BNDESPAR é formado pelo Presidente do Acionista Único - BNDES, e por mais 5 (cinco) membros designados pelo BNDES, sendo: um deles mediante indicação do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e os demais por indicação do Ministro de Estado sob cuja supervisão estiver o BNDES, após aprovação dos respectivos nomes pelo Presidente da República. O mandato dos Conselheiros é de 3 (três) anos, admitida a recondução.

A BNDESPAR tem em sua estrutura um Conselho Fiscal, ao qual cabe examinar e emitir parecer sobre os balanços patrimoniais e demais demonstrações financeiras, bem como sobre as prestações de contas semestrais da Diretoria do BNDESPAR, e exercer outras atribuições previstas na Lei das Sociedades por Ações.

O Conselho Fiscal é constituído por 3 (três) membros efetivos e 3 (três) suplentes, designados pelo Acionista Único - BNDES, após aprovação dos respectivos nomes pelo Presidente da República, sendo: 1 (um) representante do Ministério a que esteja vinculado o BNDES, indicado pelo respectivo Ministro de Estado; 1 (um) representante do Tesouro Nacional, indicado pelo Ministro de Estado da Fazenda; 1 (um) representante do Acionista Único - BNDES.

O mandato dos conselheiros fiscais é de 2 (dois) anos, admitida a recondução por igual período.

O capital social da BNDESPAR é de pouco mais de R\$ 60 bilhões⁵². O ativo total da companhia encerrou o exercício social de 2012 com quase R\$ 100 bilhões⁵³, valor

⁵² Artigo 7º do Estatuto Social da BNDESPAR.

⁵³ R\$ 98,6 bilhões, conforme balanço patrimonial disponível no site da Comissão de Valores Mobiliários.



que sofreu queda sucessiva nos dois exercícios seguintes, fechando 2013 com R\$ 91 bilhões, e 2014 com R\$ 77 bilhões.

O lucro líquido do exercício de 2014, conforme Demonstração do Resultado, foi de R\$ 2,9 bilhões. Contudo, ao contabilizar outros resultados abrangentes, que apresentaram perda de R\$ 11,4 bilhões, chega-se ao Resultado Abrangente do Período de R\$ 8,5 bilhões negativos.

A tabela abaixo apresenta a evolução de indicadores contábeis da BNDESPAR a partir de 2009, primeiro exercício para o qual existem dados disponíveis no padrão internacional IFRS. As mudanças nas demonstrações financeiras decorreram da aplicação da Lei nº. 11.638, de 2007, e da Lei nº. 11.941, de 2009, e tiveram vigência obrigatória a partir do exercício de 2010. Ao se prepararem as demonstrações financeiras do exercício de 2010, foi obrigatório refazer as demonstrações de 2009, para efeitos de comparação.

Tabela 1 - Evolução de indicadores contábeis da BNDESPAR de 2009 a 2014 (Valores em milhares de reais)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Lucro Líquido	5.776.026	3.669.035	4.307.895	298.026	1.548.435	2.904.839
Resultado Abrangente do Exercício	23.434.142	(1.271.067)	(7.799.619)	(1.515.857)	(2.105.355)	(8.497.026)
Participação de Empregados no Lucro	17.260	46.199	32.277	52.387	22.584	57.724
Patrimônio Líquido	73.354.509	86.501.946	80.770.640	79.154.142	76.353.042	66.109.275



Total do Ativo	108.753.216	125.823.422	109.942.889	98.642.314	91.330.738	77.169.188
Varição do Patrimônio Líquido	-	17,92%	(6,63%)	(2%)	(7,41%)	(13,42%)
Varição anual do Ibovespa	82,66%	(1,4%)	(18,1%)	7,4%	(15,5%)	(2,91%)

Na tabela, observa-se que, após 2009, quando o Ibovespa se recuperou da forte queda de 2008, com alta de 82,66%, o resultado abrangente da BNDESPAR tem sido sistematicamente negativo, com reflexo direto na erosão do patrimônio líquido de 2010 para 2014. Neste período o patrimônio líquido encolheu 23,57%, passando de R\$ 86,5 bilhões para R\$ 66,1 bilhões.

Em 2015, o Chefe do Departamento de Contabilidade da BNDESPAR explicou que *“a redução de R\$ 11.972 milhões (13,4%) do ativo em relação ao verificado em 30 de setembro de 2014, [foi] decorrente do decréscimo de R\$ 14.787 milhões na carteira de participações societárias a valor justo (não-coligadas), por conta, basicamente do ajuste a valor de mercado negativo em R\$ 13.797 milhões”*. Ao falar de ajuste a valor de mercado negativo, o responsável pela contabilidade da BNDESPAR quer dizer que o valor de mercado das ações, debêntures e cotas de fundos diminuiu. Essa diminuição foi tão significativa que, mesmo com a receita de dividendos e juros sobre capital próprio das ações de sua titularidade, a BNDESPAR fechou o ano com um resultado abrangente de R\$ 8,5 bilhões.

Cabe destacar que, mais importante que o desempenho da carteira de valores mobiliários da BNDESPAR são as esperadas externalidades positivas em termos de desenvolvimento econômico e social que os aportes financeiros da BNDESPAR, via participação acionária, aquisição de debêntures ou cotas de fundos, eventualmente produzem. Afinal, não se pode perder de vista o propósito da existência de um banco de



desenvolvimento, incluídas suas subsidiárias, qual seja o de ser um vetor de desenvolvimento.

Nesse sentido, é perfeitamente natural que políticas de fomento ao desenvolvimento tenham um custo. O que importa, em realidade, é que a soma das externalidades induzidas pela ação de um banco de desenvolvimento e, no caso, de uma de suas subsidiárias, alcance um montante estimável em dinheiro superior ao custo da política. Essas externalidades podem se manifestar de diversas maneiras, como geração de emprego e renda, aumento de produtividade, inovação, competitividade, ingresso de moeda estrangeira em atividades de exportação, sustentabilidade, etc.

Reconhecendo tratar-se de uma política de Estado, com utilização de recursos públicos, somente poderia avaliar-se objetivamente o êxito ou o desacerto da BNDESPAR como instrumento de implementação de política pública com dados de custos e retorno em termos das externalidades buscadas para cada uma das operações.

O conceito de custo, para fins dessa análise, deve assumir um sentido amplíssimo e deve incluir o custo de oportunidade, o custo do capital, o custo do risco e os custos operacionais.

O custo de oportunidade tem a ver com tudo o que se deixa de fazer com um determinado recurso ao se fazer uma opção de alocação. Esse custo de oportunidade normalmente não é incluído na contabilidade, mas não pode ser ignorado ao se desenhar uma política pública.

O risco envolvido em operações no mercado de capitais, em que normalmente não há qualquer tipo de garantia, também representa um fator relevante na matriz de custos. Alguns exemplos de operações malsucedidas foram apresentados nesta CPI, dentre os quais podemos destacar as operações com o grupo Independência, com a Eneva (ex-MPX) e com a LBR Lácteos. Em todas essas operações houve perdas de milhões de reais. Ou simplesmente o mercado de capitais pode ter um desempenho negativo e isso terá um impacto significativo em termos de custos associados aos riscos desse tipo de operação.



O custo do capital tem a ver com as despesas financeiras que podem estar associadas para se ter a disponibilidade de um recurso. Se a BNDESPAR faz uma emissão de debêntures para captar dinheiro no mercado, ela produz um passivo não só do principal, ou seja, o montante efetivamente captado, mas também de juros que deverão ser pagos no vencimento das debêntures. Recursos provenientes do tesouro também terão os mesmos custos. A diferença é que serão suportados externamente.

Por fim, há custos operacionais, que envolvem o próprio funcionamento da companhia, com imóveis, equipamentos, pessoal, etc. Esses custos também produzem impacto relevante nesse cálculo.

Por outro lado, o custo pode ser minimizado quando se obtém lucro na venda de valores mobiliários ou há ingresso de dividendos e juros sobre capital próprio. De qualquer modo, mesmo que eventualmente haja operações em que o lucro na venda dos ativos somado à receita de dividendos e juros sobre capital próprio superam a soma de todas as despesas, não se pode esquecer que o resultado financeiro não é a meta principal da instituição. É preciso avaliar se os objetivos que realmente movem o banco estatal e sua subsidiária foram efetivamente alcançados.

O aspecto mais importante dessa discussão sobre custos e resultados das políticas públicas de fomento ao desenvolvimento implementadas pela BNDESPAR é que, segundo o que esta CPI apurou, é necessário o aprimoramento da análise de efetividade das operações efetuadas pela BNDESPAR. Dessa forma, embora já se saiba que há custos elevados para a sociedade no modelo atual, é necessário quantificar, em termos de desenvolvimento econômico e social, o retorno dessa política.

Transparência dos gastos com pessoal

Na avaliação do Ministério Público, as empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas pela União e sujeitas às normas da



Comissão de Valores Mobiliários (CVM) não estão isentas de prestar à sociedade informações que não comprometam sua competitividade.

O BNDES e suas subsidiárias não competem no mercado com outras instituições financeiras, dado que a imensa maioria de suas fontes de captação, com baixo custo relativo, é acessível exclusivamente pelo próprio BNDES, o que permite que o banco estatal ofereça taxas significativamente mais baixas do que as das demais instituições financeiras.

A esse propósito, convém lembrar que o Decreto 7.724, de 2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação, estabelece que os órgãos da administração direta, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União sujeitam-se às normas por ele regulamentadas⁵⁴. O Decreto 7.724, em seu capítulo de transparência ativa, estabelece que *“é dever dos órgãos e entidades promover, independente[mente] de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”*⁵⁵, devendo ser divulgadas em seus sítios na Internet seção específica sobre *“remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada”*. Segue transcrição do artigo 7º do aludido Decreto:

“Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei no 12.527, de 2011.

§ 1º Os órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na Internet seção específica para a divulgação das informações de que trata o caput.

⁵⁴ Art. 5º, *caput*, do Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012.

⁵⁵ Art. 7º, *caput*, do Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012.



§ 2º Serão disponibilizados nos sítios na Internet dos órgãos e entidades, conforme padrão estabelecido pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República:

I - banner na página inicial, que dará acesso à seção específica de que trata o § 1º; e

II - barra de identidade do Governo federal, contendo ferramenta de redirecionamento de página para o Portal Brasil e para o sítio principal sobre a Lei no 12.527, de 2011.

§ 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre:

I - estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;

II - programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;

III - repasses ou transferências de recursos financeiros;

IV - execução orçamentária e financeira detalhada;

V - licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;

VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;



IX - programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.

§ 4º As informações poderão ser disponibilizadas por meio de ferramenta de redirecionamento de página na Internet, quando estiverem disponíveis em outros sítios governamentais.

§ 5º No caso das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas pela União que atuem em regime de concorrência, sujeitas ao disposto no art. 173 da Constituição, aplica-se o disposto no § 1º do art. 5º. (sem grifos no original)

Indicação de membros de Conselhos das empresas participadas

Não se pode ignorar também o fato de que, ao optar pela concessão de apoio financeiro via participação acionária, o BNDES passa a ter o direito de indicar representantes em conselhos de administração, conselhos fiscais e outros órgãos de empresas participadas. O Requerimento nº 328 desta CPI solicitou ao BNDES informações sobre a política, diretrizes e normas do Banco, utilizadas no período de 2003 a setembro de 2015, para indicação de representantes da instituição nos conselhos de administração e fiscal, bem como em outras instâncias diretivas e consultivas, das empresas e fundos em que o BNDES/BNDESPAR tem participação no capital societário.

Os funcionários do BNDES que participam em Conselhos de Administração, Fiscal ou de qualquer outra natureza, em empresas nas quais o BNDES detém participação acionária, não podem, como hoje verificado, receber por esta participação.

A respeito dessas pessoas indicadas como representantes do BNDES/BNDESPAR, requereu-se ademais o envio de lista com as seguintes informações:

1. Nome e CPF do representante indicado pelo Banco;
2. Função ou cargo que exerce ou exerceu no BNDES, identificando o período de exercício (mês/ano) e/ou indicação da qualificação e principal



ocupação, no caso de representantes de fora do quadro funcional do Banco;

3. Nome da empresa e/ou fundo, com respectivo CNPJ, onde exerceu ou exerce representação do BNDES;
4. Função ou cargo que exerceu ou exerce na empresa mencionada no item anterior (exemplo: membro do Conselho de Administração, membro do Conselho Fiscal, membro da Diretoria, Chefe de Departamento, Gerente, Consultor, Assessor, entre outros cargos ou funções);
5. Período/mandato (mês/ano) no qual exerceu a função ou cargo;
6. Estimativa da remuneração/reembolso mensal em R\$ (incluindo jetons, salários, bônus, diárias e outros pagamentos ordinários e extraordinários) recebida pelos indicados e representantes do BNDES nas empresas nas quais o Banco detinha ou detém participação acionária;
7. Descrição das justificativas para a escolha do respectivo representante do BNDES/BNDESPAR.

Solicitou-se também o envio do *curriculum vitae* de todos os representantes indicados e que todas as informações fossem enviadas em meio magnético e arquivo pesquisável.

Para justificar a indicação de cada representante, havia apenas duas explicações, uma para o caso de funcionários do próprio BNDES e outra para pessoas externas ao banco. Para o caso de indicado dos quadros do banco, a justificativa foi a seguinte: “As indicações de funcionários do Sistema BNDES para representação em colegiados seguem os normativos internos no que diz respeito aos pré-requisitos, tais como conhecimentos específicos para o exercício da função, exercício em função executiva, dentre outros”. Não há qualquer menção a esses “normativos internos” ou a seu conteúdo, muito menos as razões que levaram o banco a indicar aquele indivíduo em particular.



Já para os indicados externos, o texto da justificativa era um pouco diferente, mas limita-se a dizer que “as indicações de pessoas externas ao Sistema BNDES para representação em colegiados seguem os normativos internos no que diz respeito aos pré-requisitos, tais como conhecimentos específicos para o exercício da função, experiência mínima em cargos de direção, não condenação e não estar respondendo a inquéritos no Brasil ou no exterior, dentre outros”. Mais uma vez, não há indicação desses “normativos internos” ou de seu conteúdo, nem tampouco as razões que teriam justificado a indicação, no caso concreto, de cada um dos representantes do Sistema BNDES em conselhos de administração, conselhos fiscais e outros órgãos diretivos ou consultivos de empresas participadas.

Remuneração de empregados

A criação de estrutura de incentivos para os empregados públicos é desejável e um dos estímulos possíveis para os integrantes de empresas em geral consiste em atrelar sua remuneração ao desempenho da entidade para a qual trabalham. A forma de vincular verbas remuneratórias e performance empresarial pode variar e sociedades empresárias e também reguladores preocupam-se em encontrar modelos de pagamento que inibam possíveis fontes de conflitos de interesse.

No caso dos bancos privados, cujo objetivo principal é perseguir o lucro, há preocupação em evitar que a parcela variável da remuneração dos executivos seja composta unicamente pelo retorno de curto prazo de investimentos. Se os riscos de determinada operação se protraem no tempo, os pagamentos não devem ser finalizados em períodos curtos. Mecanismos de remuneração devem ser sensíveis ao horizonte temporal dos riscos assumidos em decorrência de determinada operação. Esse é uma das orientações do Comitê de Estabilidade Financeira da Basileia⁵⁶ (Financial Stability Board ou FSB), o principal fórum internacional em que se debatem temas de regulação bancária.

⁵⁶ Veja-se o documento publicado no seguinte endereço eletrônico: http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_0904b.pdf.



Tal recomendação é referendada pelo Fundo Monetário Internacional⁵⁷. Com medidas como essa, busca-se evitar que executivos aprovelem operações de longo prazo pensando apenas em resultados imediatos, ainda que, no longo prazo, a contratação possa ser prejudicial para a instituição financeira em que trabalham.

Na indústria bancária também é recomendado o uso das chamadas *clawback provisions*, cláusulas contratuais incluídas em contratos de empregados de instituições financeiras que asseguram ao empregador a possibilidade de limitar bônus, gratificações ou outras espécies remuneratórias em caso de mudanças drásticas no rumo dos negócios. Se um produto adquirido tem bom desempenho por dois anos, mas após esse período – mesmo muitos anos depois – passa a produzir prejuízos ou variações patrimoniais negativas, a firma tem o direito de revogar ou mesmo retomar, total ou parcialmente, bônus pagos anteriormente. Inibe-se, dessa maneira, o risco de que operações com potencial de gerar altos retornos no curto prazo, mas insustentáveis em horizonte mais amplo, sejam aprovadas pelos administradores de bancos.

No caso do BNDES, idealmente, o componente variável do recebido pelos seus empregados deveria observar não somente os lucros da instituição, mas seu desempenho quando considerada a geração de externalidades, dado que nelas reside a justificativa para a manutenção da entidade. Contudo, enquanto não forem utilizados esses tipos de métricas ou referenciais, é desejável que a remuneração dos empregados do Banco, se pretenderem seguir modelos adotados na iniciativa privada, passe a observar as melhores práticas internacionais, reconhecendo a necessidade de enfrentamento de possíveis focos de conflitos de interesses.

⁵⁷ De acordo com o Fundo Monetário Internacional, bancos em que a remuneração de executivos depende em maior medida no desempenho de longo prazo apresentam menores níveis de assunção de risco. Veja-se: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2014/POL100114B.htm>, onde se lê: “a remuneração variável deve ser diferida no tempo e incluir cláusulas *clawback*, que são cláusulas contratuais que podem forçar administradores a devolver bônus passados em determinados casos, por exemplo, quando suas decisões causem perdas no longo prazo” (tradução livre do inglês).



Governança em outros órgãos atuantes em financiamentos à exportação realizados pelo BNDES

Passo a transcrever o papel do BNDES no Sistema Nacional de Exportações do relatório da sub-relatora deputada Cristiane Brasil:

“A estrutura administrativa do comércio exterior brasileiro compreende diversos órgãos, como o Conselho Monetário Nacional (CMN); o Banco Central do Brasil; a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX); o Ministério do Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (MDIC); o Ministério da Fazenda (MF) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE), além de outros órgãos auxiliares, como o Banco do Brasil e a Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX- Brasil).

O CMN é responsável por apontar as diretrizes gerais das políticas monetária, cambial e creditícia. A CAMEX tem por finalidade desenvolver e implementar as políticas gerais aplicáveis ao comércio exterior de bens e serviços destinadas a implementar a inserção competitiva do país na economia internacional. O MDIC atua no sentido de promover a qualificação do setor produtivo a fim de capacitá-lo para a inserção no mercado internacional. O MF ocupa-se da fiscalização aduaneira de mercadorias, além do acompanhamento das negociações internacionais, econômicas e financeiras. O MRE atua na promoção comercial das exportações brasileiras e as negociações internacionais.

Os primeiros programas oficiais de incentivo à exportação foram implementados pelo BNDES na década de 1960 – em geral, para apoio à exportação de manufaturados –, mas apenas na década de 1990 surgiram programas que se valeram de mecanismos de oferta de crédito para tal finalidade. No âmbito do comércio internacional, tem por desiderato oferecer assistência financeira para fomentar a produção exportável e as



exportações, estimulando as empresas brasileiras. A concessão de crédito tem por objetivo o desenvolvimento de setor exportador mais dinâmico e – segundo o banco – apresenta consideráveis vantagens para o país, entre as quais (1) a promoção das exportações; (2) a redução da incerteza da atuação da empresa no exterior e (3) o aumento da eficiência do sistema econômico do país.

A oferta de crédito atua em caráter complementar às linhas disponíveis no mercado privado, além de ser importante instrumento de política anticíclica em momentos de crise.

Assim, o BNDES se apresenta como instrumento para o fortalecimento das exportações brasileiras no mercado internacional, sobretudo em virtude da forte concorrência nesse mercado, que impõe a oferta de financiamento apto a proporcionar condições competitivas para os produtos e serviços de origem nacional.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), induzir a internacionalização das empresas nacionais é medida indispensável para aumentar a participação do Brasil no comércio mundial. O incremento das exportações, atividade considerada como inerente ao Estado, mitigaria a vulnerabilidade externa, além de servir como multiplicador de emprego e renda.

Um dos exemplos citados pelo próprio BNDES é o apoio da instituição à comercialização de aeronaves, que teria sido fator decisivo para a maior representatividade do setor no mercado externo. Aduz, ainda, a importância da exportação de serviços de engenharia, que têm apresentado expressivo crescimento, sendo uma das poucas contas a apresentar superávit.



O Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, em audiência pública realizada por esta CPI, defendeu que o BNDES, embora não seja agência especializada em exportações, cumpre o importante papel de estimular as exportações brasileiras, que representam ainda apenas 10% do PIB. Assim, entende ser o apoio da instituição essencial para a maior inserção do Brasil no mercado internacional.

Essa é, em suma, a importância do incentivo às exportações levadas a cabo pelo banco de fomento. Contudo, existem suspeitas de irregularidades que envolvem a atividade. Diversos órgãos de comunicação apresentam fatos cuja análise é essencial a fim de averiguar a lisura da utilização de dinheiro público para o financiamento de atividades privadas. Citem-se entre as potenciais irregularidades apontadas quando do início das atividades desta Comissão Parlamentar de Inquérito (1) o favorecimento de poucas empresas, com dispêndio de valores vultosos para a realização de obras no exterior; (2) a oferta de valores para a realização de serviços de engenharia em países cujo elevado risco de crédito poderia implicar o inadimplemento de obrigações; (3) instabilidade política em países favorecidos pelos créditos do Banco, como é o caso da Venezuela, que estatizou diversas companhias estrangeiras; (4) a prática de tráfico internacional de influência, destinado a favorecer determina das empresas em detrimento de outras e (5) a probabilidade de desvio de recursos públicos subsidiados por meio de superfaturamento de obras. Essas e outras suspeitas de irregularidades serão abordadas nos capítulos seguintes deste relatório.

O procedimento para a concessão de financiamento a serviços de exportação

O procedimento do BNDES para a concessão de créditos para sociedades empresariais que pretendem exportar serviços observa as seguintes fases:



1. *Consulta prévia: são informadas as características básicas do solicitante e do projeto. Os pedidos de financiamento possuem prazos máximos de liberação.*

a. *O Departamento de Prioridades e Enquadramento (DEPRI), da área de Planejamento da Instituição, recebe a solicitação e o registra no sistema operacional. No caso da concessão de crédito à exportação, as solicitações são encaminhadas diretamente à Área de Comércio Exterior (AEX), que a registra no Sistema EXIM.*

b. *O mesmo órgão procede a verificação da adequação do projeto às prioridades estabelecidas pela Diretoria do Banco;*

c. *A ausência de informações necessárias à etapa de enquadramento classifica as operações no “nível de perspectiva”. Não suprida a falta, a operação é cancelada, o que, contudo, não obsta a reapresentação de requerimento posterior.*

2. *Enquadramento e análise do projeto: verificação da capacidade técnica e financeira da empresa para a execução do projeto. O DEPRI centraliza as solicitações, cuja avaliação é de incumbência do Comitê de Enquadramento de Crédito e Mercado de Capitais (CEC). A análise envolve a observância de critérios e premissas das políticas operacionais do BNDES e o risco de crédito da operação. Na avaliação de financiamento destinado à exportação de serviços, são considerados, por exemplo: autorizações e licenças ambientais exigidas pelo importador, orçamento das exportações e fontes de financiamento da parcela não contemplada pela operação, saldo devedor, pontualidade no cumprimento de obrigações anteriores com a instituição etc.*

As etapas seguintes são: aprovação, contratação, liberação de recursos, monitoramento, cobrança, execução e recebimento dos recursos liberados.



As etapas de análise, contratação e desembolso são realizadas pela Área Operacional do banco.

Os principais mercados para a exportação de serviços de engenharia têm sido os países da América Latina e da África. Sua Excelência o Ministro Armando Monteiro Neto, do MDIC, afirmou, em audiência pública desta CPI, realizada no dia dezanove de outubro, que os países em desenvolvimento apresentam maior demanda de serviços de engenharia, o que justifica a concentração das obras em países latino-americanos e africanos. O BNDES possui inclusive escritório em Johannesburgo, na África do Sul, a fim de melhor monitorar negócios potencialmente vantajosos para o país.

A Área de Comércio Exterior (AEX) do BNDES é responsável, entre outras coisas, pelo fomento, estruturação e acompanhamento de operações que envolvam o financiamento das exportações de bens e serviços, com ênfase nos mercados da América Latina, Caribe e África, além da identificação de nichos de mercado, riscos e oportunidades setoriais.

Em síntese, as linhas de crédito para a exportação são as linhas de Pré-Embarque e de Pós-Embarque. Estas cuidam de apoio à comercialização de produtos e serviços, aquelas, de sua produção (no Brasil, de bens de capital) com o fim de exportação. A linha de crédito Pós-Embarque possui duas modalidades: Supplier's Credit e Buyer's Credit. A primeira consiste no refinanciamento de títulos de crédito: o importador (geralmente uma empresa estrangeira ou um país) emite títulos de crédito (em geral, notas promissórias), utilizadas para o pagamento do exportador brasileiro. Este endossa os títulos de crédito para o BNDES, que lhe paga o valor em moeda nacional. Posteriormente, o banco apresenta a nota promissória para o importador, que efetua o pagamento em dólares americanos ou euro. A liberação dos recursos está condicionada à comprovação de avanço da



obra, sendo necessária a apresentação de calendário físico-financeiro, acompanhado por empresa de auditoria independente.

Na modalidade buyer's credit, o financiamento à comercialização de bens e serviços é feita diretamente com o devedor da operação, com interveniência do exportador brasileiro. É bastante utilizada quando do fornecimento de serviços de construção e engenharia, havendo sido, por exemplo, a linha utilizada para o financiamento da quinta etapa da construção do Porto de Mariel, em Cuba.

Não podem ser financiados gastos locais, no país destino, uma vez que tal atuação do BNDES extrapolaria a sua atividade de fomento da produção nacional.

As operações de financiamento para exportações estão sujeitas a riscos comercial, político ou extraordinário. O risco comercial diz respeito ao não pagamento pelo devedor; o risco político refere-se ao risco de transferência de recursos ou de conversibilidade da moeda. O risco extraordinário concerne ao risco de não pagamento decorrente de guerras, catástrofes naturais e outros eventos de força maior.

Os riscos são geralmente cobertos pelas seguintes garantias: (i) Seguro de Crédito à Exportação, com lastro no Fundo de Garantia à Exportação (SCE/FGE), por meio de Certificado de Garantia de Cobertura de Seguro de Crédito à Exportação emitido pela Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (SAIN/MF); (ii) aval, fiança bancária ou carta de crédito; (iii) garantias típicas de um Project finance e (iv) garantia corporativa do exportador ou do importador/devedor.

O Fundo de Garantia à Exportação é um fundo de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Fazenda, que tem por finalidade dar cobertura às garantias prestadas pela União nas operações de Seguro de Crédito à



Exportação. O BNDES é o gestor financeiro do FGE, conforme o prevê o Decreto nº. 4.929, de 2003, que regulamenta o parágrafo único do artigo 8º. da Lei nº. 9.818, de 23 de agosto de 1999.

O Presidente do BNDES, Luciano Coutinho, em audiência pública realizada nesta CPI no dia 28 de agosto, salientou que as operações de apoio às exportações se desenvolvem dentro e fora do banco. Esclareceu que, em primeiro lugar, a empresa exportadora precisa ter obtido contrato com empresa estrangeira ou órgão público de outro país; que o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG), verifica o preenchimento de requisitos para a concessão de seguros. A Associação Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF) calcula o risco do negócio. Somente em posse de todas essas informações o banco inicia a análise da solicitação.

Assevera ainda o Presidente da instituição que não há transferência de moeda estrangeira para o exterior e que a produção de bens e serviços é devidamente auditada (as empresas de auditoria apresentam relatórios de efetividade), além de não haver, conforme já salientado, pagamentos de gastos locais no exterior.

As empresas de auditoria que apresentam os relatórios de efetividade são contratadas pela própria empresa que recebeu os recursos, o que caracteriza uma fragilidade no controle da aplicação de recursos.

Por fim, relatou que as empresas, ao pleitear crédito junto ao banco, precisam garantir acesso a todas as informações para que se prepare avaliação de rating, análise de balanço e outras verificações que permitam ao BNDES apurar a conveniência ou não de liberação de recursos.

Destaque importante da exposição do Presidente do banco concerne ao adiantamento de recursos. De forma categórica, declarou que “os recursos



não são adiantados, (...) são liberados 'pari passu', à medida que o projeto se desenvolve e que se comprova a execução dos gastos".

2.6 Controle

2.6.1 Papel do Tribunal de Contas da União

Compete ao Tribunal de Contas da União (TCU) exercer controle externo relativo a aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da União e das entidades da administração direta e indireta., nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, copiados a seguir:

"Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

Parágrafo único. Prestarão contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a união responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (redação dada pela emenda constitucional nº 19, de 1998)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta,



incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;



* C D 1 6 5 2 5 0 0 5 4 8 2 8 *

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades”.

Como integrante da Administração Pública indireta e por gerir recursos públicos, o BNDES deve submeter-se ao controle do TCU. A interlocução entre o Banco e o Tribunal, inclusive, pode contribuir para o aprimoramento da análise de custos dos projetos financiados pela empresa pública.

Até meados desse ano, a atuação do TCU era dificultada pela interpretação do BNDES acerca da extensão da incidência do sigilo bancário sobre suas operações. Com o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança nº 33.340, nova orientação foi firmada: o Banco estar submetido ao controle exercido pelo Tribunal de Contas da União.

Por tratar-se de decisão proferida por maioria por uma das Turmas da Corte Suprema em apreciação de caso concreto, permanece algum resquício de insegurança jurídica sobre a matéria. Em tese, é possível que a posição do STF seja revista ou que seja contrastada por decisão da outra Turma do Tribunal.



Dessa maneira, caso decida efetivamente assumir o papel de propor aprimoramentos institucionais aplicáveis às políticas de direcionamento de crédito operadas pelo BNDES, o Parlamento poderá esclarecer que o controle do BNDES pelo Tribunal de Contas da União não deve ser obstaculizado pelo sigilo de informações detidas por aquela entidade.

2.6.2 *Papel da Controladoria-Geral da União*

A Constituição Federal dispõe sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária das entidades federais pelo sistema de controle interno do Poder Executivo na forma dos artigos 70 e 74, transcritos a seguir.

O BNDES é uma entidade da administração indireta e, portanto, nos termos do artigo 70 da Constituição Federal, copiado a seguir, está sujeito à fiscalização do sistema de controle interno do Poder Executivo.

“Art. 74. Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da união;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”.

Por outro lado, o Artigo 74 impõe ao sistema de controle interno o cumprimento de suas finalidades constitucionais. Para manifestar-se sobre resultados da ação pública quanto à sua eficácia e sua eficiência a fiscalização precisa ter acesso a todos



os registros e documentos que suportam as operações do órgão ou entidade. No caso do BNDES trata-se de operações de financiamento e investimento no setor público e no setor privado. O exame da documentação passa pelo acesso a documentos protegidos por sigilo bancário.

A Controladoria-Geral da União – CGU foi organizada pela Lei nº 10.233, de 28 de maio de 2003, a partir da reunião da Secretaria Federal de Controle Interno – SFCI, órgão do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, da Corregedoria-Geral da União e da Ouvidoria-Geral da União. Como órgão de assessoramento direto à Presidência da República, a CGU é importante instrumento governamental de combate à corrupção e melhoria da gestão pública. Tem ampla articulação internacional nos foros dedicados a promover a transparência da gestão pública, combater a corrupção e melhorar a sua eficiência.

O BNDES é uma entidade da administração indireta e, portanto, nos termos do artigo 70, está sujeito à fiscalização do sistema de controle interno do Poder Executivo. O Parágrafo único impõe ao BNDES a obrigação de prestação de contas na qualidade de pessoa jurídica de natureza pública que arrecada, gerencia e administra valores públicos.

Por outro lado, o Artigo 74 impõe ao sistema de controle interno o cumprimento de suas finalidades constitucionais. Para manifestar-se sobre resultados da ação pública quanto à sua eficácia e sua eficiência a fiscalização precisa ter acesso a todos os registros e documentos que suportam as operações do órgão ou entidade. No caso do BNDES trata-se de operações de financiamento e investimento no setor público e no setor privado. O exame da documentação passa pelo acesso a documentos protegidos por sigilo bancário.

A proibição ao acesso de documentos para resguardar o sigilo bancário impede o cumprimento da determinação constitucional pelo sistema de controle interno, leia-se CGU, o que seria um contrassenso. É necessário compatibilizar a Constituição Federal e a Lei Complementar nº 105, que dispõe sobre o sigilo bancário, para a atuação efetiva da CGU.



A Lei 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, já antecipava que o agente público fiscalizador teria que lidar com informações sigilosas, tanto que externou no art. 26 a obrigatoriedade de concessão de acesso a toda e qualquer documentação e a obrigação do servidor guardar sigilo (Art. 26 §3º) sobre as informações acessadas, restringindo seu uso à análise sistêmica e manifestação sobre a gestão em avaliação.

Vejam-se trechos pertinentes da citada Lei:

“Art. 1º Serão organizadas sob a forma de sistemas as atividades de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo Federal.

(...)

Art. 19. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Art. 20. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem as seguintes finalidades:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Art. 22. Integram o sistema de controle interno do Poder Executivo Federal:

I - a Secretaria Federal de Controle Interno, como órgão central;



II - órgãos setoriais.

§ 1º A área de atuação do órgão central do sistema abrange todos os órgãos do poder executivo federal, excetuados aqueles indicados no parágrafo seguinte.

§ 2º Os órgãos setoriais são aqueles de controle interno que integram a estrutura do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil.

§ 3º O órgão de controle interno da Casa Civil tem como área de atuação todos os órgãos integrantes da Presidência da República e da Vice-Presidência da República, além de outros determinados em legislação específica.

Art. 26. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado aos servidores dos sistemas de contabilidade federal e de controle interno do poder executivo federal, no exercício das atribuições inerentes às atividades de registros contábeis, de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão.

§ 1º O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos sistemas de contabilidade federal e de controle interno, no desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

§ 2º Quando a documentação ou informação prevista neste artigo envolver assuntos de caráter sigiloso, deverá ser dispensado tratamento especial de acordo com o estabelecido em regulamento próprio.

§ 3º O servidor deverá guardar sigilo sobre dados e informações pertinentes aos assuntos a que tiver acesso em decorrência do exercício de suas funções, utilizando-os, exclusivamente, para a elaboração de pareceres e relatórios destinados à autoridade competente, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal”.



Fica claro, pelas disposições legais, que o obstáculo ao acesso de informações pelo sistema de controle interno do Poder Executivo Federal frustra o cumprimento do mandamento constitucional de que as entidades federais sejam avaliadas em todas as perspectivas. A legislação aborda inclusive os cuidados e compromissos com o acesso e manuseio de documentos sigilosos.

Impõe-se registrar que o acesso a informações sigilosas é um meio para a avaliação da entidade. Apresentar um resultado não implica revelar em relatório a identidade das fontes de dados utilizadas na análise.

A relação institucional entre a CGU e o BNDES deriva da legislação superior analisada, detalhada ainda no Decreto nº 3591, de 6 de setembro de 2000, que dispõe sobre o sistema de controle interno do Poder Executivo federal e dá outras providências. Neste documento é estabelecida uma ligação entre a auditoria interna do banco, seu Conselho de Administração e a Controladoria-Geral da União. A unidade de auditoria interna sujeita-se à orientação técnica e normativa da CGU, submete à apreciação do órgão seu plano anual de atividades, e seu titular só pode ser nomeado ou exonerado após apreciação deste.

Abaixo são copiados trechos relevantes do Decreto nº 3.591, de 2000 (sem grifos no original):

“Art. 8º Integram o sistema de controle interno do Poder Executivo Federal:

I - A Controladoria-Geral da União, como órgão central, incumbido da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõem o sistema; (redação dada pelo decreto nº 4.304, de 2002).

II - As secretarias de controle interno (CISSET) da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, como órgãos setoriais;

III - As unidades de controle interno dos comandos militares, como unidades setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa;



§ 1º A Secretaria Federal de Controle Interno desempenhará as funções operacionais de competência do órgão central do sistema, na forma definida no regimento interno, além das atividades de controle interno de todos os órgãos e entidades do poder executivo federal, excetuados aqueles jurisdicionados aos órgãos setoriais constantes do inciso II. (redação dada pelo decreto nº 4.304, de 2002).

§ 2º As unidades regionais de controle interno exercerão as competências da Controladoria-Geral da União que lhes forem delegadas ou estabelecidas no regimento interno, nas respectivas unidades da federação, além daquelas previstas no § 1º do art. 11 deste decreto. (redação dada pelo decreto nº 4.304, de 2002).

Art. 9º A Comissão de Coordenação de Controle Interno - CCCI é órgão colegiado de função consultiva do sistema de controle interno do poder executivo federal, sendo composta: (redação dada pelo decreto nº 4.304, de 2002).

.....
VIII - Por dois titulares de unidades de auditoria interna da administração pública federal indireta. (redação dada pelo decreto nº 6.692, de 2008).

Parágrafo único. Os membros referidos nos incisos VI, VII E VIII serão indicados e designados pelo Ministro de Estado do Controle e da Transparência, após anuência do titular do órgão ou entidade respectiva, para período de um ano, permitida uma única recondução, por igual período. (redação dada pelo decreto nº 6.692, de 2008).

.....
Art. 11 Compete à Secretaria Federal de Controle Interno: (redação dada pelo decreto nº 4.304, de 2002).

I - Propor ao Órgão Central a normatização, sistematização e padronização dos procedimentos operacionais dos órgãos e das unidades integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal; (Redação dada pelo Decreto nº 4.304, de 2002).



II - Coordenar as atividades que exijam ações integradas dos órgãos e das unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, com vistas à efetividade das competências que lhe são comuns;

III - Exercer a supervisão técnica das atividades desempenhadas pelos órgãos e pelas unidades integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal;

III - Auxiliar o Órgão Central na supervisão técnica das atividades desempenhadas pelos órgãos e pelas unidades integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal; (Redação dada pelo Decreto nº 4.304, de 2002)

IV - Consolidar os planos de trabalho das unidades de auditoria interna das entidades da Administração Pública Federal indireta;

.....
Art. 14. As entidades da Administração Pública Federal indireta deverão organizar a respectiva unidade de auditoria interna, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle. (Redação dada pelo Decreto nº 4.440, de 2002).

.....
Art. 15. As unidades de auditoria interna das entidades da Administração Pública Federal Indireta, vinculadas aos Ministérios e aos órgãos da Presidência da República, ficam sujeitas à orientação normativa e supervisão técnica do Órgão Central e dos órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, em suas respectivas áreas de jurisdição. (Redação dada pelo Decreto nº 4.440, de 25.10.2002).

.....
§ 2º A unidade de auditoria interna apresentará ao órgão ou à unidade de controle interno a qual estiver jurisdicionada, para efeito de integração das



ações de controle, seu plano de trabalho do exercício seguinte. (Redação dada pelo Decreto nº 4.304, de 2002).

.....

§ 5º A nomeação, designação, exoneração ou dispensa do titular de unidade de auditoria interna será submetida, pelo dirigente máximo da entidade, à aprovação do conselho de administração ou órgão equivalente, quando for o caso, e, após, à aprovação da Controladoria-Geral da União. (Redação dada pelo Decreto nº 4.304, de 2002).

§ 6º A auditoria interna examinará e emitirá parecer sobre a prestação de contas anual da entidade e as tomadas de contas especiais. (Redação dada pelo Decreto nº 4.304, de 2002)”.
.....

O principal diploma legislativo sobre sigilo bancário é a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. Esta lei regula o manuseio e a divulgação de dados sigilosos pelas instituições financeiras com a finalidade de proteger a privacidade de seus clientes pessoas físicas e jurídicas.

Não parece haver óbice a que o regramento do sigilo bancário seja conjugado com a atuação de órgãos de controle quando se trate da avaliação de atividades de entidade da Administração Pública que seja responsável pela aplicação de recursos públicos, ainda que organizada sob a forma de instituição financeira.

A própria Lei Complementar nº 105, de 2001, contém dispositivo capaz de subsidiar a atuação da CGU no campo em referência:

“Art. 1º As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados.



Art. 2º O dever de sigilo é extensivo ao Banco Central do Brasil, em relação às operações que realizar e às informações que obtiver no exercício de suas atribuições.

.....
§ 4º O Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários, em suas áreas de competência, poderão firmar convênios:

I - com outros órgãos públicos fiscalizadores de instituições financeiras, objetivando a realização de fiscalizações conjuntas, observadas as respectivas competências”.

Pelo disposto no Inciso I do §4º do artigo segundo, por convênio com o Banco Central, a CGU poderia exercitar a fiscalização amparada na mesma Lei Complementar que é utilizada pelo BNDES para lhe obstar o acesso a documentos sigilosos.

Assim, uma alternativa para permitir que a CGU exerça suas atribuições no que toca ao BNDES e o estabelecimento, em conjunto com o Banco Central do Brasil, de procedimento específico para o acesso e tratamento das informações sigilosas envolvendo os processos de análise e acompanhamento dos projetos apoiados financeiramente pelo banco.

Até esta data, a atuação da CGU tem sido prejudicada. Ela tem se restringido a avaliar principalmente as atividades meio, a saber, gestão de pessoas, licitações e contratos administrativos. Eventualmente, a CGU tem avaliado situações pontuais de operações de crédito e investimento já concretizadas a partir de informações prestadas em caráter declaratório pelo BNDES, sem acesso à documentação original. Alternativamente é possível à CGU efetuar a avaliação de riscos dos processos internos, a partir da determinação dos riscos inerentes e riscos residuais, sem verificação de casos concretos, ou seja, a aderência operacional da entidade a esses procedimentos.



Ressalvadas as limitações impostas pela atitude da instituição, a CGU mantém uma avaliação continuada da gestão do BNDES e do BNDESPAR por meio de sua unidade regional no Rio de Janeiro. A Coordenação-Geral de Auditoria de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – DEDIC, da Diretoria de Auditoria dos Programas da Área Econômica – DE, elabora a abordagem estratégica e emite as ordens de serviço para a unidade regional.

As avaliações podem ser feitas em três perspectivas, chamadas tipos de avaliação:

- i. Avaliação Anual e Acompanhamento de Gestão - AAC
- ii. Avaliação de Resultados da Gestão – ARG
- iii. Avaliação da Execução de Programas de Governo – AEPG

Existem também ações investigativas especiais e operações especiais, normalmente deflagradas a partir de indícios de crime de corrupção ou contra a Administração Pública.

Pelo fluxograma do processo de concessão de apoio financeiro do BNDES a CGU poderia atuar em qualquer momento, segundo a oportunidade e conveniência estratégica ou demandas pontuais.

Para produzir uma avaliação de valor sobre o desempenho operacional do banco é fundamental o acesso aos documentos que suportam as operações verificadas. A melhoria da interlocução entre a CGU e o BNDES passa pelo estabelecimento de um procedimento de acesso, manuseio e uso das informações protegidas por sigilo bancário, que se adequa à legislação vigente.

Antes de se passar à análise de operações firmadas pelo BNDES sobre as quais pairam suspeitas de favorecimento, convém apontar algumas dificuldades enfrentadas por essa Comissão no que se refere à identificação de irregularidades.



2.7 Obstáculos identificados

2.7.1 Singularidade das operações firmadas pelo BNDES

As operações do BNDES que envolvem elevadas somas de recursos públicos são caracterizadas por sua singularidade. Ao contrário do que ocorre com contratos bancários firmados cotidianamente por instituições financeiras – por exemplo, financiamentos imobiliários ou empréstimos consignados – contratos para o financiamento de grandes obras são desenhados sob medida (*tailor-made*). Seus prazos, valores e demais cláusulas contratuais não se reproduzem em outros instrumentos contratuais.

Dessa maneira, a identificação de favorecimentos pela análise de textos dos pactos firmados entre o banco estatal e seus tomadores de crédito gera, muitas das vezes, resultados inconclusivos. Em alguns casos, foi possível chegar a conclusões a partir da apreciação da documentação disponível, tendo em vista que a avaliação de cláusulas contratuais, especialmente aquelas relativas à exposição ao risco de crédito e as que sugeriram benefícios para o País (ou a ausência delas), é um caminho para a avaliação do rigor no trato com recursos públicos.

2.7.2 - Mudança de regras

A prática de irregularidades decorre do descumprimento de normas em vigor. No caso do BNDES, algumas das normas aplicáveis à entidade são estabelecidas por órgãos do Poder Executivo. Em cenário como esse, é presumível que, quando se trate de atuação do banco que repercuta interesses estratégicos do Governo federal, haja movimentos no sentido de modificar regras para permitir o enquadramento legal do banco estatal.



Alguns exemplos disso ocorreram com a edição das Resoluções nº 3.615, de 2008, nº 3.963, de 2011 e nº 4.175, de 2012, todas do Conselho Monetário Nacional, que flexibilizaram regras sobre exposição a risco aplicáveis ao BNDES. Quanto aos mencionados atos normativos, seria conveniente que o Banco Central do Brasil, na condição de Secretaria do Conselho Monetário Nacional, explicasse as razões que levaram a sua edição, esclarecendo como se deu a interlocução entre as considerações de natureza técnica que devem nortear a regulação financeira e os projetos políticos a que se relacionam as alterações normativas produzidas por tais resoluções.

Houve alterações em normas internas do BNDES. Por exemplo, o Estatuto da BNDESPAR foi alterado para apoiar a internacionalização de empresas brasileiras em determinadas cadeias produtivas.

Outras alterações de regras atingiram o Estatuto do próprio BNDES, com o objetivo de ampliar a distribuição de dividendos do banco para a União em 2012 e 2013. A inovação teria impacto no superávit primário e permitiria o cumprimento de metas fiscais. Alguns comentários sobre essas reformas pontuais do Estatuto e a forma como ela foi realizada devem ser registrados. Antes, contudo, copia-se o § 6º do art. 25 do Estatuto do BNDES, com redação dada pelo Decreto nº 8.034, de 2013, um dos dispositivos modificados:

“§ 6º Poderá ser realizado pagamento de dividendos complementares antes que as Reservas de que tratam os incisos IV e V do caput tenham atingido os limites previstos, mediante decisão do Ministro de Estado da Fazenda”. (sem grifos no original)

Inicialmente, anota-se que diversas reuniões extraordinárias do Conselho de Administração foram realizadas para autorizar a distribuição de dividendos complementares à União no valor total de R\$ 10,06 bilhões entre 2012 e 2014. Tratando-se de decisões técnicas acerca da destinação de recursos dessa expressão, as deliberações ocorreram por meio de audioconferência, conforme registro das respectivas atas (REC-01/2012-BNDES, de 23.7.2012; REC-02/2012-BNDES, de 27.8.2012; REC-01/2013-BNDES,



de 28.5.2013; REC-02/2013-BNDES, de 24.6.2013; ROC-01/2014-BNDES, de 27.2.2014 e REC-01/2014-BNDES, de 28.3.2014). Seria recomendável que decisões dessa natureza fossem feitas preferencialmente de forma presencial. Da mesma forma recomenda-se que decisões do Conselho de Administração não sejam realizadas por meio de mensagem eletrônica, a fim de preservar assim a segurança da informação.

Conforme demonstrativo de Distribuição de Dividendos e Juros sobre o Capital Próprio disponibilizado pelo BNDES em seu sítio eletrônico (http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/Politica_Dividendos_distribuicao_dividendos_juros.pdf), os pagamentos à União realizados entre os anos de 2012 e 2014, nas formas de Dividendos e Juros sobre o Capital Próprio Antecipados, totalizaram R\$ 26,9 bilhões. Desse montante, pelo menos R\$ 8,8 bilhões foram pagos a partir de reversão da Reserva de Lucros, conforme consignado nas decisões do Conselho de Administração: Decisão C.A. 14/2012-BNDES, de 23.7.2012; Decisão C.A. 013/2013-BNDES, de 28.5.2013; Decisão C.A. 014/2013-BNDES, de 24.6.2013; Decisão C.A. 09/2014-BNDES, de 27.2.2014 e Decisão C.A. 01/2014-BNDES, de 28.3.2014.

Conforme determina o artigo 25 do Estatuto Social do BNDES, editado a partir do Decreto 4.418, de 11.10.2002, a Reserva de Lucros para Margem Operacional têm como fundamento a manutenção de recursos para garantir margem operacional compatível com o desenvolvimento das operações do Banco e podem ser constituídas até o limite de cinquenta por cento do capital social. Com relação à Reserva de Lucros para Futuro Aumento de Capital, tais recursos devem assegurar a formação de patrimônio líquido compatível com a expectativa de crescimento dos ativos do Banco e podem ser constituídos até o limite de trinta por cento do capital social. Ao converter essas reservas em dividendos, a União pode promover o incremento da receita corrente e do superávit primário, sem impacto orçamentário negativo com a emissão de dívida, que reestrutura a composição do Patrimônio de Referência no âmbito da regulação bancária. No entanto, cabe notar que a emissão de instrumentos híbridos de capital e dívida associado à diminuição das reservas de lucros pode comprometer a qualidade do patrimônio e afetar



a capacidade da geração de ativos associados às atividades de fomento do BNDES, o que deveria ser melhor avaliado pelo Conselho de Administração quanto aos aspectos técnicos e implicações para o desenvolvimento econômico e social.

Com relação à mais expressiva distribuição de dividendos complementares ocorrida no mesmo período, correspondente a R\$ 3,26 bilhões, não foi possível verificar a forma de deliberação e eventuais manifestações contrárias dos conselheiros, tendo em vista que o BNDES não encaminhou a Ata da primeira Reunião Ordinária do Conselho de Administração de 2012, a despeito do requerimento encaminhado por esta CPI. A reunião teria ocorrido em 24.2.2012, mesmo dia do registro da autorização de distribuição desse montante na forma de dividendos complementares à União.

2.7.3 Documentação insuficiente

Como afirmado acima, a avaliação profunda e ampla das operações firmadas pelo BNDES dependeria da análise de toda documentação relativa a elas, e não apenas dos contratos. A leitura de manifestações proferidas na fase pré-contratual por candidatos a tomar crédito e por representantes do BNDES – cartas-consulta, instruções de enquadramento e decisões da diretoria, por exemplo – seria fundamental para que se formasse juízo sobre as atividades do banco estatal. Também seria desejável o acesso a documentos pertinentes ao acompanhamento da execução dos contratos, para que eles fossem confrontados com o cronograma de desembolsos realizados pela instituição financeira.

Amparado em acordo de procedimentos aprovado pelos membros da CPIBNDES, notadamente em seu item 6, o BNDES adotou interpretação ampla acerca da incidência do sigilo bancário e empresarial, no sentido de que a transferência de dados sensíveis à Comissão dependeria da aprovação pelo Plenário de requerimento que tratasse expressamente do caráter sigiloso dos dados demandados.



A obtenção de mais documentos foi possível com o envio, pelo TCU, de cópias de processos por meio dos quais são fiscalizadas operações do BNDES. Nesses casos, esta Comissão conseguiu avançar na análise das práticas adotadas pelo banco estatal.

2.8 ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS: Considerações sobre o impacto das operações do BNDES na Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi)

A Lei Complementar nº 101, de 2000, – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁵⁸ –, estabelece que, para seus efeitos, a dívida pública mobiliária é a “dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios”. Por sua vez, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em seu glossário⁵⁹ disponível na *internet*, conceitua a Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi) como a dívida pública representada por títulos de emissão do Tesouro Nacional no mercado doméstico.

A dívida pública mobiliária é um importante instrumento da política monetária dos países, pois, por meio da emissão e resgate de títulos públicos, os governos têm a possibilidade de controlar a oferta de moeda. A emissão de títulos públicos também permite que os governos obtenham recursos no mercado para o financiamento de projetos que, por sua natureza e necessidade, não podem esperar a acumulação de recursos obtidos por meio da tributação. Diante de tamanha influência da dívida sobre a política econômica global do país, a sua administração responsável e transparente é de suma importância para as finanças públicas, de forma que a própria Constituição Federal e a LRF, entre outros normativos, buscam estabelecer regras e limites para o tamanho da dívida.

⁵⁸ Lei Complementar nº 101, de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 25/11/2015.

⁵⁹ Sítio da Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_d.asp>. Acesso em 25/11/2015.



A Constituição Federal⁶⁰, de 1988, determina que a definição de limites para a dívida pública mobiliária federal é competência do Congresso Nacional:

“Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, (...) dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

(...)

XIV – moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal”.

Por sua vez, a LRF, ao preconizar a responsabilidade na gestão fiscal, determina que, no § 1º do seu art. 1º:

“Art. 1º. (...)

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante (...) a obediência a limites e condições no que tange a (...) dívidas consolidada e **mobiliária** (...)”.

Mais adiante, a LRF, ao tratar dos limites da dívida pública e das operações de crédito, estabelece que:

“Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

(...)

II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso

⁶⁰ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 25/11/2015.



XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.”

Entretanto, apesar de tantos normativos estabelecendo limites para o montante da dívida mobiliária federal, até o momento a lei que estabelece estes limites não foi editada, permitindo que a dívida mobiliária federal se expanda sem o devido controle legal.

Após esta introdução sobre a dívida mobiliária federal e os seus limites, é importante abordar um aspecto importante das operações realizadas pelo BNDES: o volume de recursos do Tesouro Nacional utilizado nos financiamentos ofertados pelo banco.

Segundo consta no sítio do BNDES⁶¹, as leis nº 11.948/09 (alterada pela Lei nº 12.249/10), nº 12.096/09 (alterada pelas Leis nº 12.385/11, nº 12.453/11 e nº 12.712/12), nº 12.397/11, nº 12.453/11 (alterada pela Lei 12.712/12), nº 12.872/13, nº 12.979/14 e nº 13.000/14, foram responsáveis por autorizar a União a conceder crédito ao banco por meio da emissão de títulos públicos, como também estabeleceram o limite de 378 bilhões de reais para financiamentos no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento – PSI.

Em linhas gerais, a emissão de títulos públicos é uma operação que não acarreta alterações no *superávit* primário, visto que, ao emitir o título, o Tesouro Nacional recebe um recurso em troca de uma obrigação, não criando impactos diretos na variação da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). Entretanto, a DPMFi absorve o valor deste título, com a consequente elevação do montante de juros a serem pagos no futuro.

Desta forma, a autorização legislativa que permite à União conceder crédito ao BNDES tem um efeito direto no montante da DPMFi e, diante do contexto

⁶¹ Sítio do BNDES. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Aplicacao_dos_Recursos_Financeiros/index.html>. Acesso em 25/11/2015.



desta Comissão Parlamentar de Inquérito, considera-se de suma importância analisar qual o impacto destes desembolsos na composição da Dívida Pública Mobiliária Federal interna. A seguir, são apresentados os montantes dos desembolsos efetuados pelo BNDES com recursos do Tesouro Nacional⁶² e quanto esses desembolsos representam no total da DPMFi⁶³:

Tabela 2 – Relação dos Desembolsos do BNDES financiados pelo Tesouro Nacional com a DPMFi – em milhões de reais

Data	Desembolsos BNDES - TN	DPMFi	%
jun/09	19.465,91	1.321.875,60	1,47%
set/09	63.267,80	1.385.888,84	4,57%
dez/09	84.497,00	1.398.415,49	6,04%
mar/10	100.000,00	1.400.381,86	7,14%
jun/10	115.844,80	1.516.501,22	7,64%
set/10	139.594,76	1.534.404,63	9,10%
dez/10	163.675,13	1.603.940,05	10,20%
mar/11	178.050,20	1.611.512,85	11,05%
jun/11	193.716,66	1.729.461,24	11,20%
set/11	209.957,40	1.723.918,30	12,18%
dez/11	230.250,00	1.783.060,64	12,91%

⁶² Relatório Gerencial Trimestral dos Recursos do Tesouro Nacional. Anexo III - Perfis dos prazos de Carência e Amortização dos desembolsos realizados com recursos do Tesouro Nacional. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/Relatorio_Recursos_Financeiros_3trim2015_AnexoIII.pdf>. Acesso em 24/11/2015.

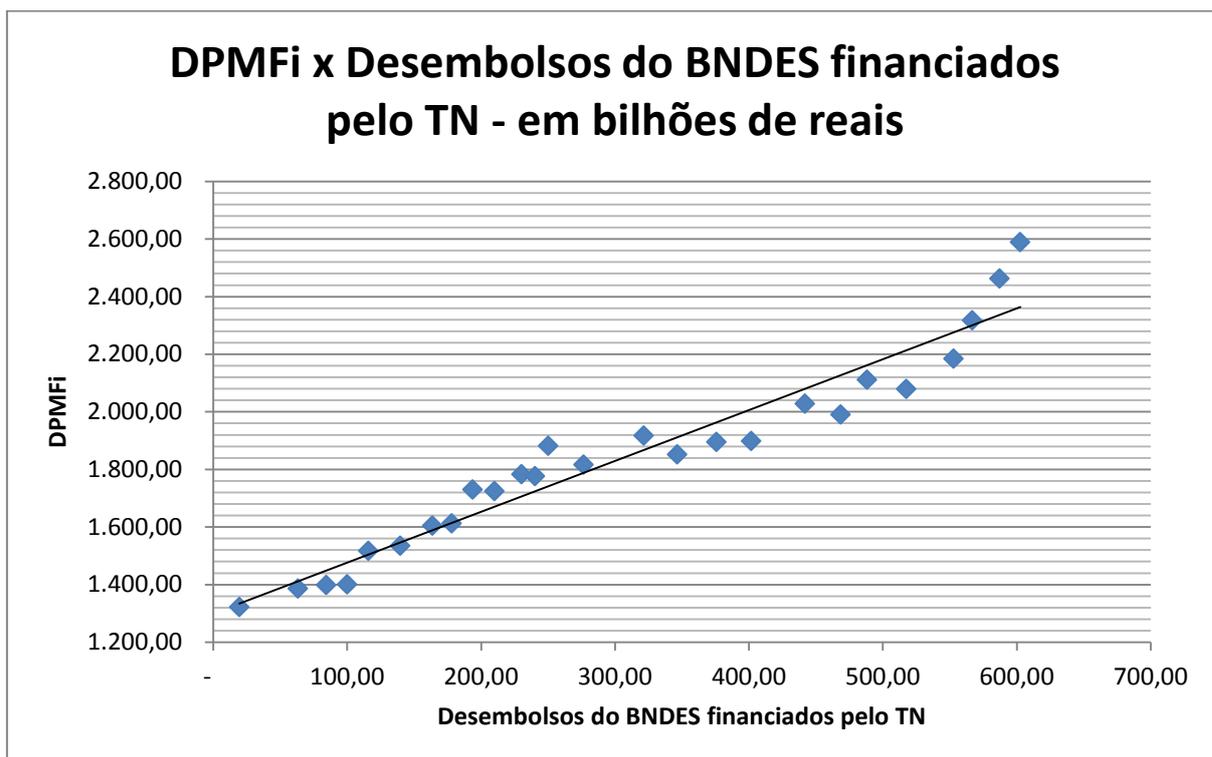
⁶³ Banco Central do Brasil. Série histórica da dívida mobiliária federal – estoque, perfil de vencimentos e participação por indexador. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?DIVMOB>>. Acesso em 24/11/2015.



mar/12	240.246,46	1.775.901,22	13,53%
jun/12	250.246,46	1.881.651,99	13,30%
set/12	276.647,01	1.816.025,88	15,23%
dez/12	321.466,69	1.916.709,28	16,77%
mar/13	346.524,42	1.851.824,76	18,71%
jun/13	375.908,53	1.894.663,18	19,84%
set/13	401.753,48	1.897.511,67	21,17%
dez/13	442.027,54	2.028.125,95	21,79%
mar/14	468.636,53	1.990.104,79	23,55%
jun/14	488.256,91	2.111.247,12	23,13%
set/14	517.612,56	2.079.019,84	24,90%
dez/14	552.855,96	2.183.611,04	25,32%
mar/15	566.734,93	2.316.486,53	24,47%
jun/15	587.333,41	2.462.418,96	23,85%
set/15	602.644,22	2.588.735,69	23,28%

A partir destes dados, é possível observar que os títulos emitidos para financiar as operações do BNDES correspondiam a 1,47% do total da dívida em junho de 2009, passaram a corresponder, em setembro de 2015, a 23,28% do total da dívida. O pico foi atingido em dezembro de 2014, quando 25,32% da DPMFi era composta de títulos emitidos para financiar as operações do BNDES. Outra forma de analisar esses números é por meio de um gráfico de dispersão, que mostra uma forte correlação entre o aumento dos créditos concedidos pela União e o aumento do montante da DPMFi:





Este gráfico exibe uma forte correlação positiva entre as matrizes de valores, da ordem de 0,9642. Estatisticamente, isto indica que o crescimento dos montantes de desembolsos do BNDES financiados com recursos do Tesouro Nacional teve forte influência no crescimento da DPMFi.

Percebe-se que, apesar de não afetar diretamente as metas de *superávit* primário, as operações do BNDES financiadas com recursos do Tesouro Nacional contribuem diretamente para o aumento da DPMFi. Este comportamento mostra a necessidade da criação de mecanismos de controle da expansão da dívida pública mobiliária, conforme determinam a Constituição Federal de 1988 e a LRF.

Entre esses mecanismos, é possível pensar na criação de um limite, em termos percentuais da DPMFi, para a emissão de títulos públicos com o objetivo de financiar as políticas de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Tal limite poderia ser estabelecido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), visto que esta já possui a competência constitucional para estabelecer a política de aplicação daquelas agências. Atualmente, o Poder Executivo aumenta o limite dos financiamentos



subvencionados, em valores absolutos, concedidos a estas agências de fomento, por meio de Medida Provisória⁶⁴.

A previsão deste controle na LDO permite a revisão anual do limite, visto que esta é uma lei que é discutida anualmente; impede a expansão dos créditos concedidos em valores absolutos por meio de Medida Provisória, enriquecendo a discussão legislativa sobre a composição da dívida mobiliária federal; e promove mais transparência às políticas anticíclicas do governo financiadas por meio da emissão de títulos públicos.

3. ANÁLISE DE OPERAÇÕES REALIZADAS PELA BNDES NO PERÍODO DE 2003 A 2015

3.1 Frigoríficos: as operações com o Frigorífico Independência

Na análise das operações do banco com o Frigorífico Independência o sub-relator Deputado Alexandre Baldy apresentou a seguinte descrição:

“O primeiro empresário foi ouvido só no dia 29 de setembro de 2015. Foi o Sr. Roberto Graziano Russo, ex-controlador do Frigorífico Independência. No seu depoimento, ficou flagrante o fosso entre o quadro muito positivo desenhado pelo discurso oficial dos representantes do BNDES e a situação efetiva de dificuldades de uma empresa e de um setor, no caso o de frigoríficos, prejudicada pelo favorecimento que foi dado pelo BNDES para alguns grupos empresariais. Ao fim e ao cabo, a atuação equivocada do BNDES para fortalecer “campeões nacionais” na cadeia de carne levou ao

⁶⁴ Como exemplo, temos a Lei nº 13.000, de 2014, que foi convertida a partir da Medida Provisória nº 633, de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Lei/L13000.htm>. Acesso em 25/11/2015.



fechamento, como informou o depoente, de 17 frigoríficos nacionais, com perdas de milhares de empregos. (...)

Como se sabe, o BNDES adquiriu, no final de 2008, 20% do capital do mencionado frigorífico Independência, apenas três meses antes da empresa solicitar recuperação judicial.”

Sobre este tema no relatório da Deputada Cristiane Brasil há uma citação ao Frigorífico Independência, que coincide com declarações de dirigentes do BNDES:

“A confiança nas empresas de auditoria, contudo, foge ao controle do banco. Basta recordar os relatórios feitos por essas empresas no caso da Enron (EUA) e do Frigorífico Independência, onde a companhia fraudou balanços e enganou tanto o BNDES quanto outros bancos privados, levando prejuízo à operação”.

3.2 Frigoríficos: as operações com a JBS

Diversos requerimentos de informações acerca dos contratos do BNDES com frigoríficos foram formulados pelos membros desta Comissão. Eles estão copiados abaixo:

Requerimento nº 12, do Deputado Miguel Haddad: *“REQUISIÇÃO, ao BNDES, de Cópias de inteiro teor dos instrumentos contratuais firmados pelo BNDES/BNDESPAR na operação na qual adquiriu participação no capital do Frigorífico Independência, bem como cópia dos autos do procedimento de arbitragem no qual o Banco tentou reverter a operação”.*

Requerimento nº 142, do Deputado André Moura: *“Requer seja submetido à deliberação do Plenário desta Comissão Parlamentar de Inquérito o pedido ora formulado de REQUISIÇÃO, ao BNDES, de Cópias de inteiro teor dos instrumentos contratuais firmados pelo BNDES/BNDESPAR na operação na qual adquiriu participação no capital do Frigorífico Independência, bem como cópia dos autos do procedimento de arbitragem no qual o Banco tentou reverter a operação”.*



Requerimento nº 178, do Deputado Arnaldo Jordy: *“Requer seja submetido à deliberação do Plenário desta Comissão Parlamentar de Inquérito o pedido ora formulado de REQUISIÇÃO, ao BNDES, de cópia de inteiro teor de documentos e informações, relacionadas a financiamentos concedidos ao grupo JBS”*.

Requerimento nº 201, do Deputado André Moura: *“Requer seja submetido à deliberação do Plenário desta Comissão Parlamentar de Inquérito o pedido ora formulado de REQUISIÇÃO, ao BNDES, de Cópias de inteiro teor dos instrumentos contratuais, análises, estudos, documentos e projetos firmados pelo BNDES/BNDESPAR na operação na qual financiou e adquiriu participação no capital do Frigorífico Bertin”*.

Requerimento nº 397, da Deputada Cristiane Brasil: *“Requer ao BNDES cópia de documentos relativos à análise, elaboração e execução de contratos de financiamento e de aquisição de valores mobiliários da JBS S.A., bem como dos relatórios de acompanhamento pertinentes à adequada utilização dos recursos aportados (por meio de financiamento ou aquisição de valores mobiliários) e dos contratos de aquisição das empresas Bertin, Swift, Smithfield e Pilgrim's pela JBS S.A.”*.

A seguir, as operações firmadas entre BNDES e a companhia JBS são avaliadas detidamente. A principal fonte de informações disponível para esta Comissão foi a documentação proveniente do TCU, código TC_007527, recebida juntamente com outros documentos em resposta ao Requerimento nº 10 desta CPI, sobre operações de apoio financeiro ao grupo JBS para aquisição da Swift USA, em 2007; dos frigoríficos National Beef e Smithfield, dos EUA, em 2008; e da Pilgrim's e incorporação da Bertin, em 2009.

No transcorrer dos trabalhos desta CPI o TCU publicou o Acórdão nº 3011/2015, que segue copiado abaixo:

“Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada no Banco de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES com o objetivo de examinar, a pedido da Comissão de Fiscalização



Financeira e Controle da Câmara dos Deputados - CFFC, as operações de crédito e de mercado de capitais realizadas pelo BNDES e pelo BNDESPar com o Grupo JBS, de 2005 a 2014, com vistas a esclarecer os aspectos financeiros das operações, os critérios utilizados na escolha das empresas do setor e as vantagens sociais geradas por essas operações.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento no art. 1º, inciso II, e 5º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, em:

9.1. informar ao Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados - CFFC que, em atendimento à solicitação contida no Ofício 86/2014/CFFC-P, de 31/03/2014, daquela Comissão, foi realizada auditoria de conformidade no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e em sua subsidiária BNDES Participações - BNDESPar, nos termos do presente acórdão, que determina a continuidade e o aprofundamento das análises relativamente aos achados de auditoria;

9.1.1. encaminhar à Comissão referida no item 9.1, retro, cópia do presente acórdão e das peças que o fundamentam;

9.2. determinar a autuação de três apartados conexos a este processo de auditoria, em cujos âmbitos serão analisados os indícios de dano e demais irregularidades relacionadas às seguintes operações (conforme itens IV, V, VI, VII e VIII do voto que fundamenta este acórdão):

9.2.1. projeto 1645717.0001/2007 - Participação acionária na empresa JBS visando a sua capitalização com a finalidade de adquirir a empresa americana Swift Foods & Co.;

9.2.2. projeto 1821764.0001/2008 - Participação acionária na empresa JBS visando a sua capitalização com a finalidade de adquirir a



empresa americana National Beef Packing Co. e a divisão de carnes bovinas da Smithfield Beef Group; e

9.2.3. projeto 2231068.0001/2009 - Aquisição de debêntures da empresa JBS visando a sua capitalização com a finalidade de adquirir a empresa americana Pilgrim's Pride Corporation;

9.3. determinar a autuação de apartado conexo a este processo de auditoria, em cujo âmbito serão analisados os indícios de irregularidades relacionadas à operação de participação acionária na empresa Bertin S/A - projeto 1742853.0001/2008 -, e sua posterior incorporação pela empresa JBS (conforme item IX do voto que fundamenta este acórdão);

9.4. determinar a autuação de dois processos, sem conexão com este processo de auditoria, em cujo âmbito serão analisados:

9.4.1. os indícios de irregularidades relacionadas à operação de participação acionária na empresa Independência S/A - projeto 1885005.0001/2008 (conforme item X do voto que fundamenta este acórdão);

9.4.2. as questões relacionadas à operação de troca de ações de titularidade do BNDESPar por créditos da Itaipu Binacional, a fim de que seja avaliada pela secretaria especializada competente (conforme item XII do voto que fundamenta este acórdão);

9.5. Determinar ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC que analise, no prazo de seis meses, a necessidade e oportunidade de redefinir diretrizes (critérios e limites), fundamentados no objetivo do investimento, no interesse público e na missão do BNDES, em especial a de fomentar com suas ações o desenvolvimento econômico e social do Brasil, que orientem tanto as



operações de aquisições de ações de empresas quanto as subsequentes operações de venda dessas participações acionárias, e comunique sua avaliação a esta Corte;

9.6. determinar à SecexEstataisRJ que:

9.6.1. relativamente aos apartados especificados nos itens 9.2 e 9.3, retro, e respectivos subitens, aprofunde a análise das questões, proceda à qualificação das irregularidades, à precisa quantificação dos débitos, onde for o caso, e à identificação dos responsáveis, incluindo a empresa JBS no que diz respeito a eventuais danos, e respectivas condutas que tenham relação de causa e efeito com os indícios de irregularidades existentes em cada achado, abrangendo técnicos, pareceristas, fiscais, gerentes intermediários, diretores, e membros dos conselhos fiscal e de administração, se e onde for o caso, e submeta as eventuais propostas ao relator do processo, para aprovação;

9.6.2. monitore o cumprimento da determinação contida no item 9.5, retro;

9.7. encaminhar cópia do presente acórdão à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC, ao BNDES/BNDESPar, ao Ministério Público Federal, e à Comissão de Valores Mobiliários – CVM”.

Não obstante, considero importante acrescentar algumas informações que contribuem no esclarecimento das operações analisadas pelo Tribunal de Contas da União e envolvem documentação farta e bastante complexa. É nosso dever ressaltar que restrições de tempo e recursos sugerem a possibilidade de realização de análises ainda mais profundas e de alcance de outras conclusões, além daquelas relatadas abaixo. Ressalta-se também o fato de que até junho de 2015 o BNDES negava ao TCU acesso a informações de caráter sigiloso. Após decisão do Supremo Tribunal Federal, o BNDES passou a fornecer integralmente as informações e documentos ao TCU. Só a partir de



então, o TCU passou a ter acesso à documentação do BNDES/BNDESPAR para desempenhar sua atividade fiscalizadora.

Aquisição da Swift Co., em 2007

De acordo com a Instrução AP/DEPRI No. 236/2007⁶⁵, de 24 de maio de 2007, a JBS S.A. havia dado entrada no dia anterior, 23 de maio, com Carta Consulta em que solicitava apoio financeiro para aquisição da Swift & Co., empresa sediada nos Estados Unidos da América, com unidades nos EUA e na Austrália.

O documento afirma que até o dia 31 de maio a JBS fazia oferta vinculante para aquisição da Swift no valor aproximado de US\$ 1.400 milhões, dos quais US\$ 230 milhões seriam destinados ao pagamento das ações (valor do *equity*) e o restante correspondia a dívidas (US\$ 1.170 milhões).

A estratégia da JBS seria realizar uma emissão privada de ações de US\$ 750 milhões. Os recursos seriam utilizados para comprar o *equity* e para reduzir o nível de endividamento da Swift. Porém, como a Oferta Pública Inicial de Ações (IPO) que a JBS havia feito em 27 de março de 2007 alcançara uma soma muito expressiva (cerca de R\$ 1,6 bilhões), a JBS temia que o mercado não acompanhasse uma nova chamada de capital, considerando o tempo (menos de 4 meses) e o montante expressivo de recursos.

Em virtude disso, a JBS teria solicitado ao BNDES uma garantia firme de subscrição de ações de US\$ 600 milhões. Em contrapartida, os acionistas se comprometiam a acompanhar em US\$ 50 milhões e garantir (por meio de outros investidores), os US\$ 100 milhões restantes.

A operação seria estruturada de acordo com o quadro de usos e fontes abaixo:

⁶⁵ Documento 126-TC_007527_2014_4-24092015-Elementoscomprobatórios.Evidê.pdf, enviado pelo TCU, em resposta ao Requerimento nº 10 da CPI do BNDES.



USOS	A Realizar (em mil US\$)	Total (em mil US\$)	%
Total dos Usos – Aquisição da Swift & Co.	750.000	750.000	100%
Pagamentos dos Acionistas (Compra do <i>Equity</i>)	230.000	230.000	31%
Redução do Endividamento da Swift & Co.	520.000	520.000	69%
FONTES			
FONTES	A Realizar (em mil US\$)	Total (em mil US\$)	%
Total de Fontes – Aumento de Capital na JBS	750.000	750.000	100%
J&F Participação S.A.	50.000	50.000	7%
Investidores Institucionais	100.000	100.000	13%
Sistema BNDES	600.000	600.000	80%

Ainda de acordo com o documento do BNDES, o valor de US\$ 230 milhões para pagamento dos acionistas teria sido apenas uma estimativa baseada em contatos recentes realizados com executivos do Grupo JBS. Conforme as informações prestadas na Consulta Prévia (enviada no dia anterior), esse valor poderia alcançar até US\$ 400 milhões.

Em sua análise de enquadramento, a Área de Mercado de Capitais (AMC) entendeu que, “apesar da *[sic]* operação ser operacionalmente complexa e possuir riscos elevados associados, tendo em vista o porte e a situação financeira da Swift, a JBS detém *[sic]* um amplo *know how* do setor em todos os seus aspectos, operacional, comercial e econômico-financeiro. A JBS possui capacidade para levar a Swift a apresentar resultados melhores, pelo menos em linha com o de seus concorrentes nos EUA. Tendo em vista os méritos da operação (internacionalização), **recomenda-se o enquadramento da operação**



na modalidade de renda variável, no valor de até US\$ 600 milhões (seiscentos milhões de dólares)”.

Esse enquadramento considerou que a JBS concluiria as negociações com os acionistas vendedores da Swift, e deveria enviar correspondência com a confirmação do fechamento da operação em até 30 dias.

O Comitê de Enquadramento e Crédito (CEC), em reunião de 4 de junho de 2007⁶⁶, deliberou sobre a proposta de enquadramento acima, decidindo “acolher a solicitação sob a forma de garantia de subscrição de ações, com as seguintes condicionantes: (i) pagamento de comissão de garantia de subscrição de ações da JBS de 0,34%, incidente sobre o valor efetivamente subscrito pela BNDESPAR; (ii) envio de carta ao BNDES, emitida pelos coordenadores da oferta pública inicial de ações, concedendo o *wavier* com relação ao (ou dispensa do cumprimento do) acordo de restrição à venda de ações da JBS, para um novo aumento de capital no montante de US\$ 750 milhões; e (iii) inclusão de cláusula no contrato de compra e venda de ações a ser firmado com os atuais acionistas da Swift & Co., prevendo que qualquer passivo não provisionado seja ressarcido à JBS S.A.”

Em 26 de junho de 2007, deu-se entrada no Gabinete da Presidência⁶⁷ ao Relatório de Análise da operação No. 16457170001, de apoio financeiro no valor de até R\$ 1.463.552.345,17, cujo objetivo seria o de “capitalizar a JBS S.A. para permitir a aquisição da Swift & Co., 3ª maior empresa de carnes dos Estados Unidos, com unidades naquele país e na Austrália, resultando na maior empresa de carne bovina do mundo”.

Esse relatório de análise começa com um sumário executivo, que apresenta quadro de processamento da operação com eventos e datas, que será reproduzido abaixo.

⁶⁶ Página 5 do Documento 126-TC_007527_2014_4-24092015-Elementos comprobatórios.Evidê.pdf, enviado pelo TCU, em resposta ao Requerimento 010 da CPI do BNDES.

⁶⁷ Conforme carimbo observado na página 1 do Relatório de Análise - Documento 127-TC_007527_2014_4-24092015-Elementos comprobatórios.Evidê.pdf, enviado pelo TCU, em resposta ao Requerimento 010 da CPI do BNDES.



EVENTOS	DATAS (registros do OPE)
Entrega da Consulta	22/05/2007
Enquadramento	28/05/2007
Entrega do Projeto	15/06/2007
Início da Análise	15/06/2007
Encaminhamento para Decisão	25/06/2007

As datas de entrega da consulta e de enquadramento não batem com aquelas indicadas na Instrução AP/DEPRI No. 236/2007⁶⁸, já mencionada acima. Na referida Instrução, a Carta Consulta teria sido entregue dia 23/05/2007 e o enquadramento, feito no corpo desse documento, teria sido feito em 24/05/2007.

Quanto à “Entrega do Projeto”, é importante reproduzir a resposta do BNDES ao TCU⁶⁹, que solicitava encaminhamento de cópia digitalizada do projeto de aquisição da Swift USA entregue pela JBS ao BNDES em 15/06/2007, conforme consta no Relatório de Análise Conjunto AMC/DEINV 3/2007 e AI/DEAGRO 17/2007.

Resposta BNDESPAR:

“As apresentações sobre o projeto de aquisição da Swift USA seguem no Anexo A a esta Nota.

Não obstante, esclaremos [sic] que é prática usual em operações de renda variável, por conta da complexidade envolvida e, principalmente, do sigilo empresarial e de mercado de capitais inerentes a transações dessa natureza, que a discussão sobre a operação entre equipes da BNDESPAR e da empresa envolvida se

⁶⁸ Documento 126-TC_007527_2014_4-24092015-Elementos comprobatórios.Evidê.pdf, enviado pelo TCU, em resposta ao Requerimento 010 da CPI do BNDES.

⁶⁹ Documento 165-TC_007527_2014_4-24092015-Elementos comprobatórios.Evidê.pdf, enviado pelo TCU, em resposta ao Requerimento 010 da CPI do BNDES.



*inicie antes mesmo do enquadramento. As duas equipes realizam diversas reuniões de forma a entender a operação proposta e coletar o conjunto de informações requerido, composto por dados da própria empresa e, eventualmente, outras informações do mercado. No momento em que a equipe da BNDESPAR considera que já possui informações suficientes sobre o projeto e sobre a empresa, e que há um consenso a respeito do conceito e dos méritos da operação, **considera-se que o projeto foi entregue, passando-se à elaboração do Relatório de Análise da operação, que é o documento que consubstancia todas essas informações recebidas da companhia e analisadas pela BNDESPAR. Dessa forma, a informação referente à data da apresentação do Projeto indica o momento em que a equipe de análise considerou que todas as informações importantes sobre o projeto foram disponibilizadas***.(sem grifos no original)

O texto do BNDES leva a crer que, a despeito da indicação da apresentação de um projeto no relatório de análise, com menção expressa até mesmo da data em que teria sido entregue, não se constatou nesta fase o registro de tal documento. O “projeto” foi dado por entregue quando a equipe do BNDESPAR teria “considerado” já possuir informações suficientes sobre o projeto e sobre a empresa.

À luz da experiência relatada acima, recomenda-se que em todas as operações envolvendo renda variável, preservadas normas e regras da CVM quanto a sigilo, o BNDES deva aperfeiçoar seus normativos e registrar em sistema informatizado todos os eventos de negociação anteriores a formalização do projeto.

Ao fazer o “Resumo da Operação”⁷⁰, o relatório de análise aduz que em **25 de maio de 2007** a JBS S.A. assinou o Acordo definitivo de compra da Swift & Company

⁷⁰ Página 7 do Relatório de Análise - Documento 127-TC_007527_2014_4-24092015-Elementos comprobatórios.Evidê.pdf, enviado pelo TCU, em resposta ao Requerimento 010 da CPI do BNDES.



por US 1,482 bilhão. Isso significa que em **23 de maio** a JBS apresenta Carta Consulta, no dia seguinte (**24 de maio**) o BNDES faz o enquadramento da operação e no segundo dia (**25 de maio**) a JBS já teve tranquilidade para assinar o **Acordo definitivo**, já contando com os recursos que lhe seriam liberados pela BNDESPAR.

Na proposta do relatório de análise, a BNDESPAR participaria com até R\$ 1.463.552.345,17 (equivalente a aproximadamente US\$ 750 milhões com cotação de US\$ 1 = R\$ 1,95). O valor proposto foi 25% superior ao valor enquadrado, de US\$ 600 milhões.

Anota o relatório que “o aumento no valor do aporte da BNDESPAR ocorreu em função da necessidade da empresa em elevar o valor total do seu aumento de capital de US\$ 750 milhões para US\$ 950 milhões”. A aquisição teria se dado, num primeiro momento, por meio da J&F, pois a JBS não possuía, antes do novo aumento de capital, estrutura de capital para suportar a aquisição da Swift & Co., bem como para cumprir os *covenants* existentes nas dívidas emitidas pela JBS.

Explicando a elevação de 25% sobre o valor enquadrado, o relatório de análise diz ainda que “originalmente, a BNDESPAR subscreveria até 80% do total da operação de US\$ 750 milhões, ou seja, US\$ 600 milhões, valor enquadrado originalmente no Comitê de Crédito e Enquadramento em **28/05/2007**.” Mais uma vez observa-se discrepância em datas relevantes do processo de concessão de apoio financeiro para a JBS, para aquisição da Swift & Co. O documento do Comitê de Crédito e Enquadramento está datado de **4 de junho de 2007**⁷¹, diferente, portanto, da data em que o relatório de análise diz ter ocorrido esse evento.

Na seção “Conceito Cadastral”, o relatório de análise faz menção ao Relatório Cadastral AC/DERISC No. 266/2007, de 19/06/2007, que traria anotações de irregularidades na Secretaria da Receita Federal – SRF em nome de J&F Participações S.A. e da JBS Agropecuária Ltda., bem como perante a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN em nome de JBS S.A. e Wesley Mendonça Batista. As anotações indicam ainda

⁷¹ Página 5 do Documento 126-TC_007527_2014_4-24092015-Elementos comprobatórios.Evidê.pdf, enviado pelo TCU, em resposta ao Requerimento 010 da CPI do BNDES.



que não teria sido possível emitir certidão pela internet em nome de Wesley Mendonça Batista e Francisco de Assis e Silva, respectivamente Diretor Executivo e Diretor Jurídico da Companhia.

O relatório cadastral ainda teria apontado os seguintes registros:

- i. Em nome da JBS S.A.:
 - a. Indicação no SERASA de dois protestos no valor de R\$ 1.900,00 e R 385,00;
 - b. Cinco apontamentos no CADIN, sendo quatro relacionados ao INMETRO e um referente ao INSS;
 - c. Irregularidades perante a Justiça Federal, uma vez que não foi possível emitir certidão pela internet, pois foram detectadas como positivas ou ocorreu homonímia.
- ii. Em nome da J&F Participações:
 - a. Uma ação judicial de natureza fiscal federal, de 01/09/2004, distribuída para a 1ª vara de Sorocaba;
 - b. Um protesto no valor de 1.991,39, no 1º Cartório de Barueri;
 - c. Um aval no valor de R\$ 65,00 referente a contrato originado da Brasil Telecom S.A.;
 - d. Irregularidades perante a Justiça Federal, uma vez que não foi possível emitir certidão pela internet, pois foram detectadas como positivas ou ocorreu homonímia.

Anota o relatório de análise que, **“a despeito dos pedidos de explicação solicitados pelo G.An., a Companhia não prestou quaisquer esclarecimentos, de modo que não é possível dimensionar eventuais riscos decorrentes dos apontamentos em tela.”**



Já a seção de “Análise de Certidões” faz alusão à Orientação Normativa No. 2.2.1, segunda a qual “faz-se necessária a apresentação de certidões e documentos específicos da Postulante dos recursos financeiros e dos seus controladores”. A respeito da documentação exigida pela Orientação Normativa, registraram-se os seguintes comentários:

- Quanto à sociedade controladora J&F Participações S.A.:
 - Com relação às certidões de todos os Distribuidores, inclusive dos feitos trabalhistas, da Fazenda Pública da União, do Estado e do Município, **não constavam apontamentos e a certidão referente à Justiça do Trabalho não foi encaminhada. Ressalte-se que as certidões encaminhadas encontram-se vencidas.**
 - Com relação às certidões de todos os Distribuidores de Protestos de Títulos, foram apresentadas as referentes do 1º ao 10º Tabelião de Protesto de Letras e Títulos da Comarca de São Paulo. **A despeito de tais certidões serem negativas, cumpre informar que foram todas emitidas em outubro de 2006.**
- Quanto à JBS S.A.:
 - Com relação às certidões de todos os Distribuidores, inclusive dos feitos da Fazenda Pública da União, do Estado e do Município, constavam três apontamentos, perfazendo um valor global aproximado de R\$ 1.900.000,00. As certidões referentes à Justiça do Trabalho, Justiça Comum (esfera criminal) e Justiça Federal **não foram enviadas.**
 - O documento traz ainda uma longa relação de anotações referentes a filiais da JBS S.A., a saber, filial de Andradina, Barretos, Raposo I e II, Presidente Epitácio, Araputanga, Barra do Garças, Cáceres, Pedra Preta, Campo Grande, Goiânia, Cacoal I e II,



Pimenta Bueno, Vilhena, Porto Velho, Rio Branco, Uberlândia, Iturama, Três Rios e Teófilo Otoni.

- Com relação às certidões dos Distribuidores de Protestos de Títulos, são feitas anotações sobre as filiais Raposo I e II, Epitácio, Araputanga, Vilhena, Porto Velho, Rio Branco, Uberlândia e Três Rios.

Diante do não encaminhamento da documentação necessária ou de esclarecimentos solicitados em função dos apontamentos, afirma o relatório que **“não é possível ao G. An. dimensionar eventuais riscos decorrentes das anotações em tela.”**

A fim de superar os óbices indicados acima, o relatório afirma que **foi suficiente declaração unilateral da JBS**, uma vez que “a Companhia e sua Controladora emitiram declarações no sentido de que inexistem contra elas inquéritos administrativos, processos administrativos, ações judiciais em curso, bem como títulos protestados ou débitos de natureza fiscal, de âmbito municipal, estadual ou federal, que comprometam ou possam vir a comprometer suas atividades operacionais ou seu estado de solvabilidade ou, de qualquer modo, restringi-las”.

Quanto à documentação ambiental, o relatório de análise registra que, **“em virtude do não encaminhamento de toda a documentação ambiental necessária para análise, não é possível ao G. An. dimensionar riscos de sanções de eventuais passivos ambientais.”**

A exemplo do tratamento dado à falta de certidões negativas requeridas pelas normas internas do banco, o relatório observa que “as declarações anteriormente apontadas, emitidas pela Companhia e por sua Controladora, atestam que elas estão atualizadas com todas as suas obrigações ambientais, possuindo, **ou pelo menos em vias de conseguir**, todas as licenças necessárias para a correta consecução de suas atividades”.

O relatório conclui pela aprovação da operação de apoio financeiro, e propõe à “a subscrição, pela BNDESPAR, de ações ordinárias de emissão da JBS S.A. no



montante de até R\$ 1.463.552.345,17, ou seja, 15/19 do total de ações (aproximadamente 78,95%) do aumento de capital a ser deliberado na AGE de 29/06/2007, sendo que o preço por ação é de R\$ 8,1523.”

Em **26 de junho de 2007**, por meio da Decisão Dir. 0067/2007-BNDESPAR⁷², a diretoria da BNDESPAR decidiu, por unanimidade, **autorizar a BNDESPAR a:**

- Subscriver 179.526.311 ações ordinárias de emissão da JBS S.A. ao valor nominal unitário de R\$ 8,1523, no montante total de até R\$ 1.463.552.345,17, a serem emitidas em aumento do capital social da Companhia, para subscrição particular, a ser aprovado em assembleia geral extraordinária de acionistas convocada para o dia 29 de junho de 2007, ações estas a serem subscritas mediante cessão de direitos de preferência à BNDESPAR e integralizadas à vista, em moeda corrente nacional, no ato da subscrição.
- Celebrar Acordo de Investimento com J&F PARTICIPAÇÕES S.A., acionista controladora da Companhia, e ZMF FUNDO DE INVESTIMENTO EM PARTICIPAÇÕES, acionista da Companhia, com as seguintes disposições principais:
 - Vinculação do Investimento da BNDESPAR ao cumprimento das condições prévias listadas no Anexo I;
 - Obrigação de investimento na Companhia por parte de J&F, ZMF e BNDESPAR, a ser realizado de maneira *pro rata*, devendo ser respeitada a proporção de 15:4, ou seja, para cada 15 ações que vierem a ser subscritas pela BNDESPAR na Companhia, J&F e/ou ZMF deverão subscrever 4 ações de emissão da Companhia, em todo caso limitados ao montante máximo do investimento da BNDESPAR, conforme previsto

⁷² Página 65 em diante do Documento 127-TC_007527_2014_4-24092015-Elementos comprobatórios.Evidê.pdf, enviado pelo TCU, em resposta ao Requerimento 010 da CPI do BNDES.



no Item 1 da presente Decisão, e ao montante máximo do investimento de J&F e ZMF, conforme previsto na minuta de Acordo de Investimento constante do Anexo I;

- Parcela do Investimento da BNDESPAR, correspondente a R\$ 1.115.581.927,98 deverá ser paga em moeda corrente nacional até o dia **10 de julho de 2007**, desde que cumpridas todas as condições prévias listadas no Anexo I, com, no mínimo, 3 dias úteis de antecedência à referida data;

- Parcela do Investimento da BNDESPAR, correspondente a até R\$ 347.970.417,19, só será exigida caso existam sobras no aumento do capital da Companhia e, nessa hipótese, deverá ser realizada de maneira proporcional, conforme o disposto no subitem anterior e paga em moeda corrente nacional em até 3 dias úteis após o encerramento do prazo para exercício do direito de preferência decorrente do aumento de capital da Companhia;

- O investimento de J&F e ZMF deverá ocorrer simultaneamente ao investimento da BNDESPAR, observada a proporção prevista acima e nos termos previstos no Acordo de Investimento cuja minuta consta do Anexo II;

- Parcela do investimento de J&F e ZMF no valor de R\$ 260.187.116,56 poderá ser realizada por qualquer terceiro a quem J&F ou ZMF venha a ceder parte de seu direito de preferência no aumento de capital da Companhia, respeitada a parte do direito de preferência de J&F e ZMF que tiver sido cedida para a BNDESPAR, conforme previsto nas condições prévias constantes do Anexo I. Em qualquer hipótese, J&F e ZMF deverão investir com recursos próprios, no mínimo 1/3 do investimento de J&F e ZMF na Companhia;



- Obrigação de J&F e ZMF de votar favoravelmente na assembleia geral extraordinária de acionistas convocada para 29 de junho de 2007: (1) à aquisição do controle acionário da Swift Foods Company pela Companhia; (2) ao aumento do capital da Companhia, de forma a permitir os investimentos previstos no Acordo de Investimento, cuja minuta consta do Anexo II, e (3) à dispensa da obrigação da BNDESPAR de efetivar oferta pública de aquisição de ações (OPA) para aquisição da totalidade das ações de emissão da Companhia, conforme faculta o artigo 52, § 8º, de seu estatuto social, com o propósito de aprovar, na íntegra e sem qualquer restrição, o investimento da BNDESPAR e a aquisição do controle acionário da Swift pela Companhia;
- Após a consumação do investimento da BNDESPAR e do investimento de J&F e ZMF na Companhia, deverão ser tomadas as providências para realização de assembleia geral extraordinária de acionistas da Companhia para (i) homologar o aumento do capital da Companhia; (ii) determinar que a instituição financeira depositária das ações da Companhia, Banco Bradesco S.A., atualize a lista de acionistas para refletir a nova composição acionária do capital social votante e total da Companhia detidas por BNDESPAR; (iii) deliberar sobre a instalação do Conselho Fiscal na Companhia, e (iv) eleger membro titular e respectivo suplente para compor o Conselho de Administração da Companhia;
- Obrigação de J&F e ZMF de, na assembleia geral extraordinária de acionistas a ser realizada nos termos do subitem (viii) acima: (i) votar favoravelmente à instalação do Conselho Fiscal na Companhia, (ii) eleger membro titular e respectivo suplente, indicados pela BNDESPAR, para compor o Conselho Fiscal da Companhia, e (iii) eleger membro titular e respectivo suplente, indicados pela BNDESPAR, para compor o Conselho de Administração da Companhia;



- Obrigação de J&F e ZMF de manter instalado o Conselho Fiscal na Companhia, bem como a obrigação de eleger um membro titular e respectivo suplente para o Conselho Fiscal e Conselho de Administração da Companhia, indicados pela BNDESPAR. Tais obrigações deverão persistir enquanto a BNDESPAR for acionista da Companhia, detentora de ações que representem, no mínimo, 5% do capital social total;
- Caso, por qualquer motivo, a Companhia não consiga adquirir o controle acionário da Swift Foods Company até **20 de novembro de 2007**, terá BNDESPAR, se assim o desejar, a opção de vender para J&F e/ou ZMF até a totalidade das ações de emissão da Companhia subscritas pela BNDESPAR no âmbito do aumento de capital da Companhia. O prazo para exercício da Opção de Venda deverá se iniciar no dia imediatamente posterior à eventual rescisão do *Agreement and Plano of Merger* firmado entre a J&F, a Swift, a J&F Acquisition Co., a J&F I Finance Co. e a J&F II Finance Co. em **25 de maio de 2007** (“Contrato”), por qualquer de suas partes, ou no dia 21 de novembro de 2007, o que ocorrer primeiro, encerrando-se no dia 30 de novembro de 2007, inclusive, e o preço de exercício da Opção de Venda deverá corresponder ao preço de emissão das ações, conforme indicado no item 1 da Decisão, reajustado *pro rata temporis*, a partir da data do Investimento da BNDESPAR até a data do efetivo pagamento, **pela Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP**, e deverá ser pago por J&F e/ou ZMF até 20 de dezembro de 2007, exceto na hipótese de necessidade de realização de oferta pública para aquisição das ações objeto da opção de venda, nos termos previstos no Acordo de Investimento cuja minuta consta no Anexo II;
- Possibilidade de vencimento antecipado dos contratos celebrados com o Sistema BNDES de que J&F e ZMF e/ou a Companhia figurem como parte na hipótese de descumprimento de qualquer obrigação não



financeira assumida por J&F e ZMF no Acordo de Investimento cuja minuta consta do Anexo II.

Segundo a decisão da diretoria de **26 de junho de 2007 (d + 34)**, para a Carta Consulta apresentada em **23 de maio de 2007 (d + 0)**, enquadrada em **24 de maio (d + 1)**, com o Acordo Definitivo de compra da Swift assinado em **25 de maio (d + 2)**, seria efetivamente desembolsada a primeira parcela, de pouco mais de **R\$ 1,1 bilhão**, com até **3 dias úteis de antecedência** ao dia **10 de julho de 2007 (d + 48)**, para compra da Swift Co. Caso a compra não fosse efetivada por qualquer razão, a JBS S.A. teria então que devolver o valor do apoio financeiro, corrigido pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) até o dia **20 de dezembro de 2007**.

É importante rememorar os prazos que o BNDES indica em sua página na internet. Para o enquadramento, após o recebimento não apenas da Carta Consulta, mas de **todas as informações solicitadas**, o prazo estimado é de **30 dias**. Caso o projeto seja enquadrado pelo Comitê de Enquadramento e Crédito e Mercado de Capitais (CEC), inicia-se uma fase de análise tem estimativa de duração de 210 dias. Só então ocorreria a fase de contratação e se formaliza o contrato de financiamento entre o BNDES e a empresa. Após a assinatura do contrato, inicia-se a fase do desembolso. Vale a pena verificar a transcrição literal do texto constante na página do BNDES⁷³ abaixo:

“Fluxo e Prazos para Tramitação de Operações Diretas, Indiretas não Automáticas e Mistas

O fluxo para solicitação de apoio no BNDES, de uma forma geral, compreende as etapas de Enquadramento, Análise, Contratação e Desembolso, conforme a figura a seguir:

⁷³ http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/fluxo.html; acesso em 22 de novembro de 2015.





Depri: Departamento de Prioridades e Enquadramento

CEC: Comitê de Enquadramento e Crédito e Mercado de Capitais

DIR: Diretoria do BNDES

Enquadramento

A etapa inicial, chamada de Enquadramento, inicia-se no Departamento de Prioridades e Enquadramento (DEPRI), com o recebimento do Roteiro para Apresentação de Proposta de Apoio Financeiro (RAP) preenchido. Nesta etapa, é realizada uma análise técnica preliminar, bem como é verificada a adequação do projeto às Políticas Operacionais e de Crédito do BNDES. São verificados, nessa fase, diversos aspectos do projeto e do solicitante, tais como: capacidade gerencial, análise cadastral análise de risco de crédito, atendimento às normas ambientais, histórico de relacionamento com o Banco, dentre outros aspectos.

Após essa análise, a proposta de apoio ao projeto é submetida ao Comitê de Enquadramento e Crédito e Mercado de Capitais (CEC), composto pelos superintendentes do BNDES, para deliberação. Cabe ao Comitê decidir se a operação será enquadrada, ou seja, se o BNDES dará prosseguimento à análise de viabilidade do apoio financeiro.

A comunicação à postulante sobre a deliberação do CEC é realizada por correspondência. A fase de enquadramento possui um prazo estimado de aproximadamente 30 dias após o recebimento de todas as informações solicitadas.



Análise

Caso o projeto seja enquadrado pelo CEC, inicia-se a etapa de análise, realizada pelos Departamentos Operacionais do BNDES, conforme o setor de abrangência do projeto.

Nesta etapa, é realizada uma análise detalhada sobre o projeto e a postulante, incluindo: análise de viabilidade econômico-financeira, classificação de risco de crédito, avaliação das garantias oferecidas para cobertura dos riscos, análise jurídica, regularidade fiscal e previdenciária das postulantes e do cumprimento da legislação ambiental aplicável.

Decisão

Com a conclusão da fase de análise, a proposta de aprovação ou não do projeto é submetida à deliberação da Diretoria do BNDES (DIR). A comunicação sobre a decisão da Diretoria é realizada formalmente por correspondência. A fase de análise possui um prazo estimado de aproximadamente 210 dias, que depende principalmente da complexidade do projeto e da qualidade das informações disponibilizadas pela empresa ao BNDES.

Contratação e desembolso de recursos

Após a aprovação, inicia-se a fase de contratação, na qual, depois de verificadas todas as condições precedentes aprovadas pela Diretoria, é formalizado o contrato de financiamento entre o BNDES e a empresa/instituição.

Inicia-se então a fase de desembolso, em que os recursos do financiamento são disponibilizados ao cliente, parceladamente, pela equipe de acompanhamento do BNDES, de acordo com a evolução física e financeira do projeto apoiado”.



A CELERIDADE DA TRAMITAÇÃO DO PEDIDO ESTÁ RELACIONADA AO FORNECIMENTO ÁGIL DE INFORMAÇÕES CLARAS E COMPLETAS AO BNDES”.

No caso em questão, dada a complexidade da operação, que envolvia aquisição de empresa estrangeira e desembolsos superiores a um bilhão de reais, o BNDES poderia ter sido mais rigoroso quanto à exigência de apresentação de documentos obrigatórios, à formalização das negociações, com dados auditados, e ao respeito aos prazos indicados pelo próprio banco em sua página na internet.

Aquisição da National Beef e da Smithfield Beef, em 2008

A segunda das operações analisadas foi fruto de solicitação de apoio financeiro apresentada pela companhia JBS S.A. ao BNDES, na forma de aporte para participação acionária no valor de US\$ 1,5 bilhão, por meio de carta consulta⁷⁴ sem indicação de data, assinada por Sérgio Longo, Diretor de Finanças e de Relações com Investidores da JBS S.A. Não obstante a falta da indicação de data impressa no corpo do documento, pode-se observar a presença de um carimbo em que se lê “BNDES – AP/DEP[ilegível]. Entrada em: [Manuscrito] 11/02/08 [Assinatura]. Reg. No. [Manuscrito] 6144/08” e um segundo carimbo com os dizeres “[Manuscrito] 1.821.764. Al. Recebido em: [Manuscrito] 04/02/09.”

Nesta Carta Consulta a JBS S.A. pede que o aporte seja concedido via emissão privada de ações, justificada pelo fato de terem sido conduzidas criteriosas análises e engenharias financeiras, combinando os números da JBS S.A. com o capital necessário para fazer frente a necessidades de caixa para os projetos de aquisição da

⁷⁴ Documento 163-TC_007527_2014_4-24092015-Elementos comprobatórios.Evidê.pdf, enviado pelo TCU, em resposta ao Requerimento 010 da CPI do BNDES.



Smithfield e da National Beef, frigoríficos dos EUA, zelando pela saúde financeira da empresa e obtendo retorno adequado aos acionistas⁷⁵.

Assim, afirmou a JBS S.A., “esse aporte deverá ser de aproximadamente US\$ 1,5 bi e solicitamos à [sic] esse agente [BNDESPAR] sua participação nesse aporte em valores de US\$ 1,0 bi através [sic] da cessão de direitos dos acionistas controladores da JBS S.A., mantendo-se a participação destes, ainda como majoritários em índices nunca inferiores a 50,1% das ações”⁷⁶.

Em “Informação Padronizada” de 3 de março de 2008⁷⁷, 20 dias, portanto, após a data constante em carimbo apostado na Consulta Prévia apresentada pela JBS, a AMC (Área de Mercado de Capitais) propõe à Diretoria da BNDESPAR o seguinte:

1. Subscriver e integralizar, mediante exercício do direito de preferência, 47.421.190 ações ordinárias de emissão da JBS S.A., ao preço unitário de R\$ 7,07, no montante total de até R\$ 335.267.813,30;
2. Ceder, gratuitamente, o direito de preferência às sobras do aumento de capital da JBS S.A. ao PROT Fundo de Investimento em Participações (“Fundo Prot”);
3. Subscriver e integralizar quotas de emissão do PROT Fundo de Investimento em Participações, no valor total de até R\$ 774.000.000,00, correspondentes a 45% do total das quotas a serem emitidas pelo Fundo;
4. Celebrar Acordo de Investimento e Contrato de Opção de Venda de Ações com acionistas controladores da JBS S.A. e o Fundo Prot, todos os itens nos termos das “Considerações” e “Minuta de Decisão” anexas a esta IP [Informação Padronizada].

⁷⁵ Página 37 do Documento 163-TC_007527_2014_4-24092015-Elementos comprobatórios.Evidê.pdf, enviado pelo TCU, em resposta ao Requerimento 010 da CPI do BNDES.

⁷⁶ Página 37 do Documento 163-TC_007527_2014_4-24092015-Elementos comprobatórios.Evidê.pdf, enviado pelo TCU, em resposta ao Requerimento 010 da CPI do BNDES.

⁷⁷ Documento 129-TC_007527_2014_4-24092015-Elementos comprobatórios.Evidê.pdf, enviado pelo TCU, em resposta ao Requerimento 010 da CPI do BNDES.



Nesse documento (IP), a Área de Mercado de Capitais explica que o objetivo da operação seria capitalizar a JBS para permitir as aquisições das empresas americanas NATIONAL BEEF PACKING COMPANY LLC e SMITHFIELD BEEF, por US\$ 1,5 bilhão, a fim de consolidar a posição de maior empresa de carne bovina do mundo, posição que já havia sido alcançada com a aquisição da Swift & Co., que passou a ser denominada JBS USA.

Os acionistas controladores da JBS não dispõem do montante total necessário para a operação, razão pela qual teriam solicitado apoio do BNDES e de outros investidores institucionais. A AMC informa que, “para permitir suas participações, está sendo montado um Fundo de Investimento em Participações – FIP –, com o objetivo específico de participar dessa operação”. A BNDESPAR participaria com 45% do Fundo, enquanto Petros e Funcef teriam 25% cada um (limite de participação de fundos de pensão em FIP’s) e o fundo de investimento Antigua Investments LLC teria os 5% restantes.

Esse FIP seria então o instrumento financeiro que permitiria alavancar recursos junto aos fundos de pensão para viabilizar o aumento de capital.

A capitalização da JBS S.A. dar-se-ia por meio de aumento do capital social correspondente a cerca de R\$ 2,55 bilhões (US\$ 1,5 bilhão à cotação de R\$ 1,70 por US\$ 1,00), mediante emissão para subscrição pública de 360.678.926 novas ações ordinárias a R\$ 7,07 por ação.

Desse total, os controladores subscreveriam cerca de R\$ 251,6 milhões, a BNDESPAR R\$ 335,3 milhões, e o FIP R\$ 1.395,3 milhões, podendo chegar até a R\$ 1.700 milhões, caso o mercado não exercesse seu direito de preferência.

A participação limite da BNDESPAR seria de R\$ 1.100,27 milhões (equivalente a US\$ 647,2 milhões).

Assim, a operação ficaria dentro das margens mínima e máxima demonstradas no quadro abaixo.



ACIONISTAS	CENÁRIO 1 (Minoritários exercendo 100% direito)		CENÁRIO 2 (Minoritários exercendo 0% direito)	
	R\$	%	R\$	%
Acionistas Fundadores	251.597.262	9,9	514.732.198	20,2
BNDESPAR – Direto	335.267.813	13,1	335.267.813	13,1
Minoritários	567.851.647	22,3	0	0,0
FIP PROT	1.395.283.285	54,7	1.699.999.995	66,7
BNDESPAR	625.877.478	24,6	764.999.998	30,0
Petros	348.820.821	13,7	424.999.999	16,7
FUNCEF	348.820.821	13,7	424.999.999	16,7
Antigua Investments	69.764.164	2,7	85.000.000	3,3
Total	2.550.000.007	100,0	2.550.000.007	100,0
BNDESPAR (Direto e Indireto)	963.145.292	37,8	1.100.267.811	43,1

O documento ainda afirma que se pretendia com a operação, por meio de um Acordo de Investimentos, melhorar a governança corporativa da companhia, com a adoção das seguintes medidas:

- 1) Um assento no Conselho de Administração para o FIP, independentemente da vaga que o BNDES já possuía por sua participação direta na companhia;
- 2) Possibilidade de veto pelo conselheiro do FIP, no caso de operações de endividamento cuja relação Dívida Líquida/EBITDA excedesse 5,5 vezes e operações de aquisições ou itens do ativo não circulante superiores a R\$ 20 milhões;



- 3) Estabelecimento de prazos de entrega dos documentos a serem liberados para os membros do Conselho de Administração;
- 4) Contratação de uma das 4 maiores empresas de auditoria, em função da ampliação da exposição internacional que a empresa teria após a aquisição dos ativos em questão e, conseqüentemente, da cobertura internacional dos analistas de mercado;
- 5) Regimento do Conselho de Administração, do Conselho Fiscal e dos Comitês de Assessoramento;
- 6) Criação de comitês de assessoramento não remunerados com membros do Conselho de Administração: Comitê de Finanças, Comitê de Gestão de Pessoas (remuneração), e Comitê de Auditoria;
- 7) Criação de Código de Ética;
- 8) Balanço Social e Ambiental: programas e metas sociais e ambientais de longo prazo e mensuráveis.

O FIP seria constituído sob a forma de condomínio fechado, com o fim específico de adquirir ações da JBS emitidas para comprar as empresas National Beef e Smithfield Beef. Além do assento do Conselho de Administração, o FIP teria direito a uma vaga no Conselho Fiscal da JBS.

Como gestora do FIP, a AMC teria escolhido a Angra Partners, enquanto a Mellon Serviços Financeiros DTVM S.A. seria a administradora. Esta seria remunerada à taxa de 0,02% ao ano (R\$ 344 mil) e aquela (gestora), à taxa de 0,17% (R\$ 2.924 mil) anual. A título de participação nos resultados, a gestora ainda receberia uma taxa de performance de 10% sobre o excedente entre o valor de venda das ações da JBS e o capital investido, atualizado pelo IPCA acrescido de 12% ao ano, limitado a R\$ 30 milhões.

O Fundo teria prazo de duração de 3 anos, podendo ser prorrogado se, vencido o prazo, tivesse rendimento inferior a 25% sobre o capital investido atualizado pelo IPCA mais 12% ao ano.



Seria ainda assinado um acordo de acionistas entre o FIP e os acionistas fundadores (J&F Participações e Fundo ZMF), a fim de regular as seguintes matérias:

- 1) Alterar o Estatuto Social da JBS, para que o Conselho Fiscal passasse a funcionar de modo permanente;
- 2) Manter o direito do FIP à eleição e manutenção de um membro do Conselho de Administração da JBS enquanto o FIP detivesse participação acionária superior a 10% do capital social da companhia;
- 3) Qualquer operação de endividamento consolidado da JBS, sob qualquer modalidade, na hipótese de que o quociente da divisão da Dívida Líquida pelo EBITDA da JBS, ambos referentes aos últimos 12 meses, fosse maior que 5,5;
- 4) Qualquer operação de aquisição de participações societárias ou itens do ativo não circulante, em valores superiores a R\$ 20 milhões.

Esse acordo teria vigência de 5 anos, renováveis por períodos sucessivos de 5 anos, mas os itens (iii) e (iv) acima teriam vigência de 3 anos. O termo inicial desses prazos seria a assinatura do acordo.

Após a concretização do aumento de capital da JBS S.A., esta faria um aumento de capital na JBS USA de cerca de US\$ 1.490 milhões. Os desembolsos ocorreriam da seguinte forma:

- a) Pagamento de aproximadamente US\$ 95 milhões em ações da JBS S.A., que já se encontrariam quase integralmente em tesouraria, para aquisição da National Beef aos acionistas à época;
- b) Pagamento de aproximadamente US\$ 465 milhões em dinheiro para aquisição da National Beef aos acionistas à época;
- c) Assunção do endividamento líquido da National Beef de aproximadamente US\$ 410 milhões;



- d) Pagamento de US\$ 565 milhões em dinheiro para aquisição da Smithfield Beef e da Five Rivers aos acionistas à época;
- e) Aumento de capital de US\$ 200 milhões na Five Rivers.

A JBS USA ainda se comprometeria a adquirir a totalidade das ações da Tasman Group por cerca de US\$ 100 milhões e assumir seu endividamento líquido, de US\$ 50 milhões, com recursos de seu caixa, não vinculados ao aumento de capital em andamento.

A Área de Mercado de Capitais do BNDES fez uma análise de “Méritos” e “Riscos” da operação, que é reproduzida no quadro abaixo.

Méritos	Riscos
1. Liderança no maior mercado de carne bovina do mundo – geração de sinergias e ganhos de escala.	i. Possíveis problemas com órgãos anti-truste americanos.
2. Consolidação da diversificação geográfica – maior segurança estratégica.	ii. Montante de recursos envolvidos: US\$ 1,5 bilhão.
3. Maior estabilidade de fontes de matéria-prima: recuperação confinamento da Swift.	iii. Exposição financeira considerável.
4. Aquisição de frigoríficos com as melhores práticas de gestão da América.	iv. Controlador concentrado em uma única atividade: setor de carne bovina.
5. Ativo subvalorizado com potencial de geração de valor expressivo.	v. Excessiva centralização decisória na figura dos gestores familiares.
6. Barreira a novos entrantes.	vi. Baixa governança corporativa – pouca transparência ao mercado.
7. Agregação de novos parceiros	vii. Novas aquisições, de



<p>estratégicos: fundos de pensão.</p> <p>8. Gestor do FIP proporcionará ampliação da governança corporativa.</p> <p>9. Redução da alavancagem financeira (operação estruturada com equity).</p>	<p>montante elevado, sem consolidação de ativos recém adquiridos: Swift e outras.</p> <p>viii. Potencial percepção negativa do mercado no curto prazo.</p>
--	--

Assim, a AMC propôs à Diretoria do BNDESPAR basicamente o seguinte:

1. Subscrição de ações da JBS S.A. no valor de até R\$ 335.267.813,30.
2. Subscrição e integralização de 45% das quotas de emissão do PROT – Fundo de Investimentos em Participações, no valor de até R\$ 774.000.000,00.
3. Cessão a título gratuito ao PROT da totalidade do direito de preferência da BNDESPAR às sobras das ações não subscritas no aumento de capital da JBS S.A.
4. Celebração de Acordo de Investimento com a J&F PARTICIPAÇÕES S.A. e o ZMF Fundo de Investimento em Participações, controladores da JBS S.A., e o fundo PROT.
5. Celebração de Contrato de Opção de Venda de Ações com J&F PARTICIPAÇÕES S.A. e ZMF Fundo de Investimento em Participações e o fundo PROT.
6. Delegação de poderes a dois diretores da BNDESPAR para, em conjunto, promoverem as alterações necessárias às minutas dos “Compromisso de Subscrição”, “Regulamento”, “Acordo de Investimentos” e “Contrato de Opção de Venda de Ações”.



Em resposta ao ofício 15-423/2014 TCU/SecexEstataisRJ, que solicitou encaminhamento de cópia digitalizada do projeto de aquisição da National e da Smithfield Beef, a BNDESPAR afirmou⁷⁸ que *“é prática usual em operações de renda variável, de alta complexidade e envolvendo sigilo empresarial e de mercado de capitais, que a operação seja discutida inicialmente entre equipes da BNDESPAR e da empresa, e que a informação referente à data da apresentação do Projeto indique o momento em que a equipe de análise considerou que todas as informações importantes sobre o projeto foram entregues. No caso do projeto de aquisição da National Beef Company e da Smithfield Beef, como a BNDESPAR já possuía informações e dados sobre a JBS, por ser sócia desta empresa, esse processo foi mais simples.”*

O pedido de apoio financeiro para a aquisição das empresas americanas National Beef e Smithfield Beef formulado pela JBS S.A. ao BNDESPAR, apresentado em 11 de fevereiro de 2008, tramitou de forma simplificada, recebendo indicação favorável da área técnica 20 dias após a consulta prévia.

Chama a atenção o tempo dispensado pela BNDESPAR para analisar a operação do ponto de vista de sua regularidade, viabilidade, adequação às políticas do BNDES de desenvolvimento econômico e social, legalidade, e outros aspectos pertinentes.

A BNDESPAR reconheceu que havia **problemas de governança e pouca transparência no grupo JBS**, do qual já era sócio. E mais: a **exigência de instalação de Conselho Fiscal havia sido feita no ano anterior**, no âmbito do apoio financeiro concedido para compra da Swift Co. A reiteração desta exigência neste momento demonstra a preocupação do Banco em que as condições do aporte anterior fossem integralmente cumpridas.

⁷⁸ Documento 165-TC_007527_2014_4-24092015-Elementos comprobatórios.Evidê.pdf, enviado pelo TCU, em resposta ao Requerimento 010 da CPI do BNDES.



Aquisição da Pilgrim's e incorporação da Bertin, em 2009

A operação de apoio financeiro para aquisição da Pilgrim's e incorporação da Bertin no valor de US\$ 2 bilhões recebeu o No. 2.231.068.0001. Seu objetivo seria (i) apoiar o processo de internacionalização da JBS S.A., por meio da subscrição de debêntures de emissão desta, obrigatoriamente permutáveis em certificados de recibos de ações – BDRs – da controlada JBS USA ou obrigatoriamente conversíveis em ações ordinárias da JBS S.A., para a aquisição da Pilgrim's Pride, empresa do setor de frangos nos EUA; e (ii) reforçar a estrutura de capital da JBS após a aquisição da Pilgrim's e a associação com a Bertin S.A.

Conforme Relatório de Análise Conjunto AMC/DEPAC 004/2009 e AI/DEAGRO 037/2009⁷⁹, a Carta Consulta foi apresentada em 23 de novembro de 2009, o enquadramento foi feito em 24 de novembro de 2009, o Projeto foi entregue em 25 de novembro de 2009, a análise teve início em 25 de novembro de 2009 e foi concluída para encaminhamento para Decisão em 22 de dezembro de 2009. Esse cronograma pode ser observado de forma sintética no quadro abaixo:

EVENTOS	DATAS (registros do OPE)
Entrega da Consulta	23/11/2009
Enquadramento	24/11/2009
Entrega do Projeto	25/11/2009
Início da Análise	25/11/2009
Encaminhamento para Decisão	22/12/2009

Conforme já havia sido identificado nas operações anteriores da BNDESPAR com a JBS, não houve entrega de um projeto, que foi apenas dado por entregue após

⁷⁹ Documento 130-TC_007527_2014_4-24092015-Elementos comprobatórios.Evidê.pdf, enviado pelo TCU, em resposta ao Requerimento 010 da CPI do BNDES.



reuniões informais. Ao responder questionamento do TCU⁸⁰ a esse respeito, o BNDESPAR afirmou que “*é prática usual em operações de renda variável, de alta complexidade e envolvendo sigilo empresarial e de mercado de capitais, que a operação seja discutida inicialmente entre equipes da BNDESPAR e da empresa, e que a informação referente à data da apresentação do Projeto indique o momento em que a equipe de análise considerou que todas as informações importantes sobre o projeto foram entregues. Vale ressaltar que, no caso do projeto consistente na aquisição da Pilgrim’s e associação com a Bertin, a BNDESPAR já possuía bastante informações e conhecimento sobre a JBS e Bertin por ser sócia de ambas as companhias. Desta forma, as apresentações descritivas do projeto elaboradas pela JBS e apresentadas à BNDESPAR compõem o Anexo C desta Nota Técnica.*”

O valor total da operação seria de 3,75 bilhões de dólares, dos quais 53,3% (2 bilhões de dólares) seriam aportados pela BNDESPAR. O quadro de usos e fontes abaixo detalha as origens de destinações dos montantes envolvidos:

USOS	A Realizar (em mil US\$)	Total (em mil US\$)	%
TOTAL	3.750.000	3.750.000	100%
Aquisição Pilgrim’s	2.450.000	2.450.000	65,3%
64% do Capital Total	800.000	800.000	21,3%
Reestruturação Endividamento	1.750.000	1.750.000	46,7%
Pilgrim’s			
Equilíbrio da Estrutura de Capital Consolidada da JBS	1.200.000	1.200.000	32,0%
FONTES	A Realizar (em mil US\$)	Total (em mil US\$)	%

⁸⁰ O TCU solicitou ao BNDES “Encaminhar cópia digitalizada da carta consulta e projeto de aquisição da Pilgrim’s e incorporação da Bertin entregues pela JBS ao BNDES em 23 e 25 de novembro de 2009, respectivamente, conforme consta no Relatório de Análise Conjunto AMC/DEPAC 4/2009 e AI/DEAGRO 37/2009”. Documento 165-TC_007527_2014_4-24092015-Elementos comprobatórios.Evidê.pdf, enviado pelo TCU, em resposta ao Requerimento 010 da CPI do BNDES.



	US\$)	US\$)	
TOTAL	3.750.000	3.750.000	100%
Recursos próprios e Outros	1.750.000	1.750.000	46,7%
Sistema BNDES	2.000.000	2.000.000	53,3%
BNDESPAR	2.000.000	2.000.000	53,3%

A operação consistia em garantia firme para a subscrição de 100% de debêntures a serem emitidas pela JBS, obrigatoriamente permutáveis em certificados de recibos de ações (BDR's) da JBS USA na hipótese da realização de IPO da JBS USA, a ser realizado até 31 de dezembro de 2010, prorrogável até 31 de dezembro de 2011, mediante pagamento aos debenturistas, ou seja, à BNDESPAR, de prêmio igual a 15% do valor nominal das debêntures. A totalidade dos recursos seriam integralmente utilizadas pela JBS S.A. em um aumento de capital da JBS USA antes de seu IPO, previsto para ocorrer no primeiro trimestre de 2009. Os acionistas da JBS S.A. teriam direito de preferência para a subscrição das debêntures, nas proporções de suas participações.

Aqui convém observar que o Estatuto Social da BNDESPAR veda apoio financeiro a empresas estrangeiras e com sede ou administração fora do país⁸¹, mas em 24 de novembro de 2009, isto é, na data de enquadramento e um dia após a entrega da Carta Consulta, a Diretoria do BNDES, por meio da Decisão Dir. 1.349/2009, alterou o Estatuto Social de sua subsidiária para incluir o artigo 6º-B, a fim de viabilizar a operação em comento. Abaixo segue transcrição da inclusão no Estatuto Social da BNDESPAR.

***Art. 6º-B.** A BNDESPAR, no âmbito de operações de apoio à internacionalização de empresas brasileiras, poderá adquirir certificados de depósitos de valores mobiliários – BDRs com lastro em valores mobiliários de emissão de empresas constituídas sob a*

⁸¹**Art. 6º** O apoio financeiro de que trata o artigo anterior somente poderá ser efetivado em empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no País, ou pessoas jurídicas controladas pelos Poderes Públicos.



legislação estrangeira, cujo controle de capital seja exercido direta e indiretamente por pessoa jurídica constituída sob as leis brasileiras que tenha sede e desenvolva atividade operacional no Brasil, sendo controlada direta ou indiretamente por pessoa física residente e domiciliada no País. (Incluído pela Decisão nº Dir. 1.349/2009-BNDES, de 24.11.2009)

O valor da emissão seria o equivalente em reais a US\$ 2 bilhões, com base na PTAX 800 divulgado pelo Banco Central do Brasil, na data de emissão das debêntures, prevista para 29 de dezembro de 2009.

O preço da permuta seria definido pelo preço da ação da JBS USA no IPO, respeitados o preço mínimo por ação equivalente ao valor do *equity* da JBS USA de US\$ 8 bilhões, e o preço máximo por ação equivalente ao valor do *equity* da JBS USA de US\$ 10 bilhões, ambos os valores considerados pós-capitalização da JBS USA prévia ao IPO. Com base na faixa apresentada, a permuta da totalidade das debêntures representaria para o debenturista (a BNDESPAR) uma participação entre 20% e 25% do capital da JBS USA.

Na hipótese de não realização do IPO da JBS USA e, por consequência, da permuta das debêntures em BDR's da JBS USA até 31/01/2011, a JBS USA teria a prerrogativa de estender por mais um ano a realização do IPO da JBS USA, mediante pagamento de prêmio à debenturista (BNDESPAR) de 15% do valor nominal das debêntures. Caso não houvesse o IPO da JBS USA, por qualquer razão, as debêntures seriam obrigatoriamente conversíveis em ações da JBS, com prêmio de 10% sobre o saldo das debêntures, com preço de conversão fixado com base nos 60 últimos pregões e limitado entre R\$ 6,50 e R\$ 12,50.

A remuneração das debêntures seria equivalente aos dividendos declarados para a quantidade de ações de emissão da JBS USA objeto da permuta. Como a quantidade de ações na permuta só seria definida por ocasião do IPO da JBS USA, a remuneração só seria devida quando se realizasse a permuta.



Como as debêntures seriam obrigatoriamente permutáveis em BDR's da JBS USA ou conversíveis em ações da JBS S.A. até, no máximo, 31 de janeiro de 2012, elas teriam características de título perpétuo (vencimento em 60 anos).

Não haveria ainda amortização em dinheiro, dado o caráter de permutabilidade ou conversibilidade obrigatórias. Essa característica, somada à remuneração equivalente aos dividendos, daria aos títulos um caráter de *full equity*, premissa negocial das partes, com o objetivo de não elevar a alavancagem da JBS S.A., sob pena do aumento da percepção do risco da companhia.

Quanto à incorporação da Bertin S.A., companhia da qual a BNDESPAR detinha 26,92% das ações, a JBS comunicou ao mercado por Fatos Relevantes de 14 e 15 de dezembro de 2009 a estrutura da associação com a Bertin, que teria os passos a seguir.

1º Passo: Os controladores da JBS contribuiriam suas ações de JBS para o capital da Nova Holding – FB S.A., que seria criada para controlar a JBS e a Bertin.

2º Passo: Os acionistas da Bertin e os acionistas da JBS aprovariam, em assembleias gerais convocadas para 29 de dezembro de 2009, a incorporação da totalidade das ações de emissão da Bertin pela JBS, mediante a emissão de novas ações ordinárias da JBS em favor dos acionistas da Bertin. Os acionistas controladores da Bertin subscreveriam o capital da FB com integralização a ser realizada por aporte de ações da JBS recebidas por conta de Incorporação de Ações.

3º Passo: As novas ações JBS seriam entregues diretamente pela JBS à Nova Holding, para fins de integralização das ações subscritas pelos acionistas controladores da Bertin.

4º Passo: Incorporação da Bertin pela JBS, conforme Fato Relevante que seria divulgado em 31 de dezembro de 2009.



Com participação de 26,92% no capital da Bertin, a BNDESPAR tinha acordo de acionistas com os controladores da Bertin que previa, em sua Cláusula 3.4, que a BNDESPAR poderia exigir a inclusão da totalidade de sua participação no capital da Bertin na operação de transferência do controle da companhia, com base no maior dos seguintes valores:

- Valor proposto pela JBS para a aquisição das ações de controle da Bertin: não aplicável diretamente por se tratar de transação baseada em relação de troca, e não em valor absoluto para o *equity* da Bertin;
- Valor patrimonial da ação apurado de acordo com o último balanço levantado pela companhia, atualizado pelo IGPM desde a data de encerramento do balanço até o mês anterior à data do efetivo pagamento. Sob esta hipótese, o valor da participação da BNDESPAR atingiria R\$ 1,02 bilhão.
- Preço de emissão das ações corrigido por TJLP+11%a.a. desde a data de integralização até a data do efetivo pagamento. Sob esta hipótese, o valor da participação da BNDESPAR atingiria R\$ 3,1 bilhões.
- Preço de emissão das ações corrigido por IGPM+13%a.a. desde a data de integralização até a data do efetivo pagamento. Sob esta hipótese, o valor da participação da BNDESPAR atingiria R\$ 3,0 bilhões.

De acordo com essa cláusula, a BNDESPAR teria direito de receber o valor de R\$ 3,1 bilhões, conforme a hipótese da letra (c). Não obstante, a BNDESPAR abriu mão de exercer seu direito. A explicação dada no Relatório de Análise foi a seguinte:

A exigência pela BNDESPAR do direito previsto na cláusula acima inviabilizaria a transação, o que seria indesejável para a BNDESPAR. Com relação a esse aspecto, cumpre ainda ressaltar que a cláusula 3.4 do referido acordo de acionistas, normalmente utilizada em operações de participação acionária em companhias fechadas, não tem o objetivo



precípuo de assegurar um valor mínimo de saída (ou de renda fixa) para o investimento da BNDESPAR. Considerando que acordos de acionistas de companhias fechadas normalmente buscam, em síntese, (i) a abertura de capital de tais companhias dentro de um horizonte factível e (ii) em caso de grupos controladores definidos e de perfil operacional, a manutenção desse grupo controlador (com o qual a BNDESPAR negociou as premissas do investimento) até a abertura de capital, com observância de regras de governança; a cláusula 3.4 objetiva mormente impedir a troca de controle contrária aos interesses da BNDESPAR. Desse modo, os valores lá fixados não refletem necessariamente uma avaliação da companhia ou de retorno esperado, mas sim uma rentabilidade alta que seja inibidora de eventuais operações contrárias ao espírito do investimento.

Nesse sentido, é de se observar que a associação entre JBS e Bertin encontra-se alinhada com o investimento da BNDESPAR na Bertin, pois representa uma forma de abertura do capital social dessa empresa, com melhoria de governança corporativa, além de ser mais uma etapa na consolidação do setor e formação de uma empresa brasileira capaz de atuar com protagonismo no cenário mundial.

Não obstante, nenhuma alternativa cria mais valor do que a efetiva incorporação, tendo como base os critérios utilizados no item 2.9.

*Pelas duas razões acima apresentadas, **não está sendo proposto o exercício do direito previsto na Cláusula 3.4 do Acordo de Acionistas com a Bertin. Bem como será proposta a extinção do Acordo de Acionistas entre BNDESPAR e Bertin.***



Ainda com relação ao Fato Relevante conjunto⁸² da JBS e da Bertin, datado de 16 de setembro de 2009 e assinado por Jeremiah O’Callaghan, Diretor de Relações com Investidores da JBS S.A., e Fernando Bertin, Diretor Presidente da Bertin S.A., chama a atenção o fato de se anunciar, já naquela data, que a JBS estaria em **processo avançado de negociação de uma capitalização de US\$ 2,5 bilhões** mediante subscrição privada na JBS USA Holdings, Inc.

O Relatório de Análise conclui com a proposta à Diretoria de que a BNDESPAR fosse autorizada a:

- Subscrição de até 2.000.000 de debêntures subordinadas de emissão da JBS, da 1ª emissão de debêntures da Companhia, mandatoriamente permutáveis por BDRs de nível II ou III patrocinado, lastreados em ações ordinárias votantes de emissão da JBS USA ou mandatoriamente conversíveis em ações de emissão da JBS (“Debêntures”), em série única, ao valor nominal unitário equivalente, em moeda corrente nacional a US\$ 1.000,00 (mil dólares norte-americanos), na data de emissão das Debêntures, perfazendo o total equivalente, em moeda corrente nacional, a até US\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de dólares norte-americanos), na data de emissão das Debêntures, a serem subscritas e integralizadas em espécie, observadas as condições prévias contidas na Cláusula V da minuta de “Acordo de Investimento” e os termos da minuta de “Instrumento Particular de Escritura da 1ª Emissão de Debêntures, Conversíveis em Ações e com Cláusula de Permuta, emitidas pela JBS S.A.” constantes dos Anexos I e II à minuta da Decisão de Diretoria;
- Celebrar Acordo de Investimento com a JBS, a J&F e o ZMF, com a interveniência da JBS USA, nos termos da minuta constante do Anexo I à Decisão, regulando os termos e condições em que ocorrerá o investimento

⁸² Documento 168-TC_007527_2014_4-24092015-Elementos comprobatórios.Evidê.pdf, enviado pelo TCU, em resposta ao Requerimento 010 da CPI do BNDES.



da BNDESPAR na JBS, conforme previsto no item 1 acima, e prevendo, ainda:

- A rescisão do “Acordo de Acionistas e Outras Avenças da Bertin S.A.”, celebrado entre a BNDESPAR e os acionistas controladores da Bertin S.A., com a interveniência desta última, em 27/04/2008; e
- A rescisão do “Contrato de Opção de Venda de Ações e Outras Avenças”, firmado entre a BNDESPAR, a J&F, a ZMF e o PROT – Fundo de Investimento em Participações, com a interveniência de terceiros, em 18/03/2008, conforme aditado;
- Celebrar Acordo de Acionistas da JBS em conjunto com J&F e ZMF, com a interveniência da JBS, nos termos da minuta constante do Anexo III à Decisão;
- Celebrar Registration Rights Agreement com a JBS USA, nos termos da minuta constante do Anexo IV à Decisão;

Adicionalmente, propôs que fosse autorizado:

- O comparecimento de representante da BNDESPAR à assembleia geral de acionistas da JBS, convocada para o dia 29/12/2009, o qual deverá abster-se de votar com relação aos itens da ordem do dia;
- O comparecimento de representante da BNDESPAR à assembleia geral de acionistas da Bertin, convocada para o dia 29/12/2009, o qual deverá abster-se de votar com relação aos itens da ordem do dia;
- O não exercício da BNDESPAR do direito de retirada a que faria jus em razão da eventual aprovação das matérias a serem deliberadas nas assembleias gerais mencionadas nos itens 5 e 6 acima;
- A cobrança, pela BNDESPAR, de encargo por subscrição de valores mobiliários, no montante equivalente a 0,5%, incidente sobre o valor total



do preço de subscrição e integralização relativo à totalidade das Debêntures que vierem a ser subscritas e integralizadas pela BNDESPAR.

Em **17 de maio de 2011**, na Informação Padronizada IP No. 039/11⁸³, a Área de Mercado de Capitais trata da capitalização das debêntures de emissão da JBS, relacionadas à operação de compra da Pilgrim's e incorporação da Bertin. Isso porque em 23 de dezembro de 2010 a JBS publicou Fato Relevante em que solicitou prorrogação do prazo para realização do “Evento de Liquidez”⁸⁴ e pagou à BNDESPAR o prêmio no valor de R\$ 521,6 milhões. Como não ocorreu o “Evento de Liquidez”, isto é, a abertura de capital da JBS USA, seu prazo foi estendido para 31/12/2011.

Em carta de **11 de maio de 2011**, a JBS propôs à BNDESPAR a capitalização, na Companhia, dos créditos relativos às debêntures emitidas, pelo preço de emissão de R\$ 7,04 por ação JBSS3, preço que representava a média ponderada entre o preço de fechamento das ações JBSS3 com o volume diário de ações negociadas nos últimos 100 pregões na BM&FBOVESPA anteriores à Data Limite.

Caso as Debêntures não fossem capitalizadas, a JBS teria duas possibilidades: (i) realização do Evento de Liquidez até 31/12/2011, e consequente permuta mandatária das debêntures em BDR's representativos de ações da JBS USA ou, alternativamente, (ii) conversão das debêntures em ações da JBS S.A.

⁸³ Documento 169-TC_007527_2014_4-24092015-Elementos comprobatórios.Evidê.pdf, enviado pelo TCU, em resposta ao Requerimento 010 da CPI do BNDES.

⁸⁴ “Evento de Liquidez” neste caso significa a conclusão de uma oferta pública de ações da JBS USA, com colocação primária de no mínimo 50%, seja por meio de oferta inicial ou de follow-on, em montante mínimo equivalente a US\$ 1,5 bilhão, por ocasião da qual a JBS USA (a) torne-se companhia registrada na Securities and Exchange Commission (órgão americano homólogo à Comissão de Valores Mobiliários), (b) tenha ações listadas na New York Stock Exchange ou NASDAQ, (c) tenha free float mínimo (excluída potencial participação dos Debenturistas) de 15% após a oferta pública, e (d) que a integralidade do capital social da JBS USA, na data do Evento de Liquidez, seja composta de ações de uma só espécie e classe, tendo, portanto, os mesmos direitos e vantagens (observado que será permitida a emissão de classe de ações preferenciais com direitos políticos diferenciados, após o Evento de Liquidez, exclusivamente para fins de defesa contra tomada de controle hostil). A Emissora deverá informar ao Agente Fiduciário a ocorrência do Evento de Liquidez no primeiro dia útil subsequente a sua ocorrência, bem como encaminhar as devidas comprovações no mesmo prazo.



No segundo caso, o número de ações recebidas por debênture seria o resultado entre (a) seu Valor Nominal Unitário, acrescido de um prêmio de 10%; e (b) o preço de conversão determinado com base na média ponderada por volume do preço da ação ordinária de emissão da JBS em negociação na Bovespa sob o código JBSS3 nos 60 pregões imediatamente anteriores à data da efetiva conversão das Debêntures, média esta ajustada para proventos declarados, limitado a um piso de R\$ 6,50 por ação e um teto de R\$ 12,50 por ação.

A Informação Padronizada 039/11 explica que aquele momento era propício para a captação de dívidas via JBS USA, a fim de enfrentar o problema da ineficiência causada pelas diferentes estruturas de capital na JBS S.A. e na JBS USA. A Companhia, segundo Comunicado ao Mercado de 12 de maio de 2011, fora autorizada a captar até US\$ 2,5 bilhões por meio da JBS USA e da JBS Australia.

De acordo com a análise da Informação Padronizada, porém, a existência das Debêntures seria um limitador para o rebalanceamento das estruturas de capital, porque a BNDESPAR, na condição de debenturista, deveria ser compensada pelo aumento da dívida da JBS USA e subsequente envio dos recursos para o Brasil, além da própria existência da debênture ser um ponto de incerteza para os subscritores de títulos. Lembre-se, ainda, que a BNDESPAR tem direito de veto na transação de rebalanceamento das estruturas de capital da JBS S.A. e JBS USA.

A JBS, então, conforme análise do BNDESPAR, preferiu não fazer uso de todo o prazo a que tem direito para tomar a decisão de realizar o IPO da JBS USA ou diluir a base acionária da JBS S.A. (até 31/12/2011), mesmo tendo pago aos debenturistas o prêmio para prorrogação do prazo por mais um ano, no fim de 2010.

Assim, concluiu a área técnica que seria recomendável que a BNDESPAR aceitasse a proposta de capitalização, negociada entre a JBS e a Equipe de Acompanhamento, pelas seguintes razões:

- A não aceitação deixaria a BNDESPAR exposta ao risco da realização de um IPO da JBS USA que poderia não reconhecer o valor justo do seu



investimento, a despeito do mecanismo de alinhamento de interesses com a JBS, que teria sua participação no capital da JBS USA diluída em no mínimo US\$ 1,5 bilhão;

- Alternativamente à permuta das debêntures pós IPO da JBS USA, a BNDESPAR poderia receber ações de emissão da JBS S.A. pós 31/12/2011, sujeitando-se, entretanto, ao risco de um preço maior na conversão;
- O preço de conversão foi baseado em um preço que representa a média ponderada entre o preço de fechamento das ações JBSS3 com o volume diário de ações negociadas nos últimos 100 pregões na BM&FBOVESPA anteriores a 31/12/2010, sendo suportado por avaliações de analistas de mercado e pela Equipe de Acompanhamento, que indicam, inclusive, potencial de valorização das ações em relação ao referido preço de conversão;
- A BNDESPAR estaria eliminando riscos de liquidez dos BDR's representativos de ações da JBS USA, que tenderiam a ser menos líquidos que as ações da JBS S.A.;
- A Capitalização permitiria o rebalanceamento da estrutura de capital da JBS e JBS USA, com impacto positivo nas ações da JBS S.A., favorecendo a BNDESPAR tanto em relação à sua posição de então na JBS como à participação adicional pós-capitalização.

Segundo a Escritura de Emissão das Debêntures, estas seriam pagas à BNDESPAR integralmente por meio (i) da Permuta, após a realização do Evento de Liquidez ou (ii) da conversão em ações da JBS, no caso de não realização do Evento de Liquidez dentro do prazo estabelecido.

A proposta de capitalização apresentada pela JBS, portanto, significava a modificação das condições inicialmente previstas na Escritura, o que requereria aprovação pelos órgãos competentes da JBS, bem como aprovação da BNDESPAR.



De forma que a equipe de análise responsável pela elaboração da Informação Padronizada 039/11 propôs à diretoria da BNDESPAR autorizar o seguinte:

- A capitalização da totalidade das Debêntures Conversíveis, correspondentes ao valor total de R\$ 3.477.567.913,60, mediante aumento do capital social da Companhia, a ser devidamente deliberado pelos órgãos societários competentes, ao preço de R\$ 7,04 por ação, condicionada à:
 - Prévia dispensa da obrigação de realização de oferta pública de aquisição de ações prevista no Art. do Estatuto Social da Companhia (OPA), em decorrência da capitalização acima mencionada, a ser aprovada em Assembleia Geral de Acionistas da Companhia; e
 - Ausência de aprovação ou distribuição de quaisquer proventos aos acionistas, bonificações ou desdobramento de ações da Companhia, desde a data da proposta da Companhia, qual seja 11/5/2011, até o encerramento do aumento de capital decorrente da capitalização das Debêntures.
- O recebimento em espécie do montante equivalente a eventuais frações do valor de face das debêntures detidas pela BNDESPAR que não totalizem uma ação da Companhia;
- O comparecimento de representante da BNDESPAR à Assembleia Geral de Debenturistas da 1ª Emissão de Debêntures da JBS, a ser oportunamente convocada, a fim de votar favoravelmente à:
 - Utilização dos créditos das Debêntures em aumento de capital da JBS;
 - Possibilidade de resgate pela Companhia, pelo valor de face, das Debêntures detidas pelos debenturistas que não manifestarem



interesse em utilizar suas Debêntures no aumento de capital da JBS;
e

- Realização de aditamento à Escritura de Emissão das Debêntures para refletir as modificações e ajustes necessários em razão da aprovação das propostas da Informação Padronizada.
- O não comparecimento de representante da BNDESPAR à(s) Assembleia(s) Geral(is) Extraordinária(s) de Acionistas da Companhia, a ser(em) convocada(s) oportunamente, com o objetivo de deliberar sobre o aumento de capital da Companhia e sobre a dispensa de realização de OPA, conforme referidos nos itens acima; e
- Que a participação acionária da BNDESPAR na Companhia, em decorrência da capitalização ora proposta, seja superior a 1/3 de seu capital social, nos termos da Informação Padronizada.

A modificação dos termos originalmente pactuados, por proposta da JBS à BNDESPAR, atendia, por óbvio, os interesses da Companhia. Não fosse este o caso, não teriam feito os administradores da JBS tal proposta, sob pena de prática de ato de liberalidade, vedada, conforme alínea “a” do § 2º do artigo 154 da Lei 6.404/76 (Lei das Sociedades por Ações).

Todavia não está claro se, de fato, a modificação dos termos previamente pactuados não acarretou prejuízo à BNDESPAR. Nessa hipótese, estaríamos diante de um ato de liberalidade praticado pelos administradores da BNDESPAR, que deve ser dirimido pelo Tribunal de Contas da União.

3.3 LBR Lácteos Brasil S.A.

Ao analisar a operação da LBR com o BNDES, o Deputado André Moura relata:



“Outra operação da BNDESPar que mereceu atenção por parte desta Comissão envolveu o aporte, no valor de R\$700 milhões na LBR Lácteos, além de uma participação de 30,28% do capital da empresa.

Supostamente arquitetada, a partir de 2010, para ser uma gigante do setor de lácteos, as ações da companhia viraram pó, em um curto lapso temporal, após o aporte de recursos públicos”.

No relatório do deputado Alexandre Baldy, há uma descrição da operação com a LBR:

“Outra oitiva que apresentou elementos reveladores das intervenções desastradas do BNDES foi a de Nelson Sampaio Bastos, da LBRLácteos do Brasil.

Como se sabe a LBR foi criada em 2010/2011 (fusão da marca Parmalat e várias outras marcas de leite), por iniciativa e patrocínio do BNDES. A Empresa foi formada pela fusão dos Laticínios Bom Gosto (empresário Wilson Zanatt) e Leitbom (grupo Monticiano). A exemplo do que aconteceu no setor de carnes, o Banco tinha por objetivo criar uma multinacional brasileira gigante no setor de laticínios.

OBNDES/BNDESPAR aportou cerca de R\$650 milhões na empresa (30% do capital do novo empreendimento, sendo R\$450 milhões em aporte de capital e R\$250 milhões em debêntures). Na época de criação a empresa aparecia com uma das três maiores do mercado. A LBR acabou entrando com pedido de recuperação judicial em 2013 e o BNDES teria já feito baixa contábil do valor aplicado (ou seja, já reconheceu o prejuízo). O Plano de recuperação judicial da Cia foi apresentado em maio de 2013 (ou seja pouco mais de 2 anos depois da entrada do BNDES).



Pela imprensa (Valor Econômico) o chefe de departamento de agroindústria do BNDES (Jaldir Lima) admitiu que o Banco estatal cometeu uma “falha de diagnóstico” nos investimentos que fez na LBR. Para o referido Jaldir Lima, o fracasso da LBR foi derivado de um “problema estrutural do setor” (que deveria portanto já ser do conhecimento do BNDES).

É importante ressaltar a intervenção feita na CPI pelo Deputado Carlos Melles, por ocasião do depoimento de Nelson Sampaio. O Deputado Melles, grande conhecedor do setor de leiteiro no País, afirmou claramente que não faz nenhum sentido, pelas características do setor, o aporte do BNDES no segmento leiteiro, e que, na opinião dele, a intervenção só poderia ser derivada de interesses escusos”.

3.4 EBX

Os membros desta Comissão apresentaram diversos requerimentos de informações acerca das operações firmadas entre BNDES e empresas do Grupo EBX. Vejam-se as ementas de tais solicitações:

“Requerimento nº 82, de autoria do Deputado João Gualberto: “Requer seja submetido à deliberação do Plenário desta Comissão Parlamentar de Inquérito o pedido ora formulado de REQUISICÃO, ao BNDES, de Informações sobre operações do Banco com o Grupo de Eike Batista (Grupo EBX)”.

Requerimento nº 140, de autoria do Deputado André Moura: “Requer seja submetido à deliberação do Plenário desta Comissão Parlamentar de Inquérito o pedido ora formulado de REQUISICÃO, ao BNDES, de cópias de instrumentos contratuais, análises, estudos e documentos relacionados às operações de financiamento, participação societária, empréstimo e outras



do BNDES/BNDESPAR com o Grupo EBX (Eike Batista) ou quaisquer de suas companhias no período de 2003 a 2015”.

Requerimento nº 229, do Deputado Marcelo Squassoni: *“Requer sejam requisitadas ao BNDES informações sobre os empréstimos concedidos ao grupo EBX”.*

Requerimento nº 295, do Deputado Alexandre Baldy: *“Nos termos das disposições constitucionais (§ 3.º do art. 58 da CF/88), legais (art. 2.º da Lei 1.579/52) e regimentais (arts. 35 a 37 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados) de regência, requeremos seja submetido à deliberação do Plenário desta Comissão Parlamentar de Inquérito o pedido ora formulado de: 1. O VALOR TOTAL DAS OPERAÇÕES QUE BENEFICIARAM AS EMPRESAS DO GRUPO X; 2. A RELAÇÃO DE TODAS AS EMPRESAS DO GRUPO EBX QUE FORAM BENEFICIADAS COM RECURSOS DE OPERAÇÕES CONTRATADAS COM O BNDES E BNDESPar”.*

Também foram apresentados diversos requerimentos solicitando a convocação do Sr. Eike Batista para prestação de esclarecimentos à CPI. Em virtude de sua aprovação pelo Plenário da Comissão, o Sr. Batista compareceu a esta Casa no último dia 17 de novembro.

As informações prestadas pelo BNDES, organizadas em quadro apresentado abaixo, indicam a existência de operações contratadas entre o BNDES e o Grupo X. As empresas que atuam no segmento de geração de energia são constituídas como sociedades de propósito específico (SPE), de modo que seu patrimônio de afetação se restringe ao seu CNPJ. Embora a mitigação de risco por meio da oferta de garantias corporativas cruzadas seja indicada em diversas operações contratadas por empresas do grupo EBX, não se identificaram, nos documentos à disposição da CPIBNDES, os recursos líquidos computáveis e o *rating* do interveniente garantidor. Quanto a esse ponto, então, faltam informações suficientes para uma avaliação técnica no que se refere à boa prática



bancária ou mesmo para que se verifique se a formalização das operações financeiras foi adequada.

A averiguação levada a cabo por esta CPI, que busca avaliar a ocorrência de favorecimentos ilícitos a determinadas pessoas por meio da concessão de crédito do BNDES, não poderia prescindir, ainda, da análise de todos os documentos relativos à relação mantida entre o banco estatal e os seus tomadores de crédito. Pelas dificuldades relativas à identificação de padrões nas operações do BNDES, narradas acima, a investigação sobre favorecimento deve necessariamente abranger a fase pré-contratual, a fim de que se possa verificar quais foram os cuidados tomados pela instituição financeira no que se refere à análise de custos dos projetos, sua viabilidade econômico-financeira, prazos para aprovação, conflitos entre manifestações de órgãos técnicos do banco acerca da aprovação da operação, o tempo levado para apreciar o pedido do postulante a receber crédito etc.

O aprofundamento das investigações dependeria do acesso a documentos que contivessem tais informações. Contudo, eles não foram enviados a esta Comissão, sob alegações do BNDES de que conteriam informações sigilosas.

Ainda que se possa criticar a interpretação da extensão do sigilo bancário adotada pelo banco público, ela não importa o reconhecimento de ocorrência de ilícito. Mesmo que se diga que a postura do BNDES foi pouco colaborativa, é preciso reconhecer que o Plenário desta Comissão poderia ter aprovado requerimento de quebra de sigilo, solicitando os documentos considerados relevantes para suas análises.

Abaixo, é apresentado quadro descritivo das operações bancárias do BNDES com o Grupo EBX.



	Contratação	Valor Nominal	Prazo	Saldo Atual	Garantias	Status
OSX CONSTRUÇÃO NAVAL S A	14/06/2012	1.344.266.018,00			Não houve liberação de recursos	
OSX CONSTRUÇÃO NAVAL S A	20/12/2011	399.999.996,00			Fiança bancária	Liquidada por meio da execução da fiança
UTE PARNAÍBA GERAÇÃO DE ENERGIA S.A	18/12/2012	887.516.000,00			Fiança bancária e garantias corporativas	Em amortização
MMX PORTO SUDESTE LTDA	18/12/2009	40.770.640,00			Corporativas	Em amortização
MMX PORTO SUDESTE LTDA	27/12/2012	484.800.000,00			Fiança bancária	Vencimento em 15/09/2016
LLX AÇU OPERAÇÕES PORTUÁRIAS S/A	24/02/2012	518.587.322,00			Fiança bancária	Vencimento em 15/09/2016
LLX AÇU OPERAÇÕES PORTUÁRIAS S/A	11/02/2014	905.000.000,00			Fiança bancária	Vencimento em 15/10/2015
LLX AÇU OPERAÇÕES PORTUÁRIAS S/A	21/01/2014	450.000.000,00			Fiança bancária	Vencimento em 15/10/2015
LLX AÇU OPERAÇÕES PORTUÁRIAS S/A	18/03/2014	450.000.000,00			Fiança bancária	Vencimento em 15/10/2015
LLX AÇU OPERAÇÕES PORTUÁRIAS S/A	10/08/2015	2.110.000.000,00			(indireta)	Liquidada por meio da execução da fiança
COMPANHIA INDUSTRIAL DE GRANDES HOTÉIS	31/08/2010	200.000.000,00			Fiança bancária	execução da fiança

SIX SEMICONDUCTORES S/A	19/11/2012	201.801.600,00	Alienação Fiduciária de Maq. E Equipamentos	Em amortização
Valor Nominal Financiado		7.992.741.576,00		
Valor nominal após liquidações (valor em risco)		6.048.475.562,00		
ENEVA (SUCESSORA DA MPX ENERGIA S.A.) EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL				
PECEM II DE GERAÇÃO DE ENERGIA	28/09/2010	737.390.000,00	Fiança bancária R\$ 582 milhões e conta reserva R\$ 50 milhões Corporativas MPX ENERGIA E EDP ENERGIAS	Em amortização
PORTO DO PECEM GERAÇÃO DE ENERGIA S.A.	09/07/2009	1.410.199.000,00	DO BRASIL	Liquidada por Take Out operação de longo prazo
UTE PARNAÍBA GERAÇÃO DE ENERGIA S.A.	19/12/2011	400.000.000,00	Fiança bancária(100%)	Em amortização
UTE PARNAÍBA GERAÇÃO DE ENERGIA S.A.	18/12/2012	887.516.000,00	Fiança bancária (100%)	Liquidada por meio de execução da fiança
PARNAÍBA II GERAÇÃO DE ENERGIA S/A	23/12/2013	280.700.000,00	Fiança bancária (100%)	Amortização suspensa no contexto de recuperação judicial da empresa
UTE PORTO DO ITAQUI GERAÇÃO DE ENERGIA LTDA	16/12/2009	797.648.000,00	Corporativa MPX (100%)	

Valor Nominal Financiado	4.513.453.000,00
Valor nominal após liquidações (valor em risco)	3.832.753.000,00
Valor Nominal Total Financiado	12.506.194.576,00
Valor nominal total após liquidações (valor em risco)	9.881.228.562,00



Diante do quadro apresentado acima e da limitação de tempo e de informações impostas a esta CPI, seria impossível afirmar qual a situação real dos referidos financiamentos.

Em seu relatório o Deputado Alexandre Baldy traz uma contribuição para o debate sobre a alocação de recursos públicos colocados a disposição do banco de fomento, seja nas operações de financiamento ou aporte de capital:

“É uma preocupação recorrente de muitos analistas econômicos que o BNDES empresta muito a quem não precisa, ou seja, apoia segmentos que teriam condições de buscar outras alternativas de financiamento, que não os recursos subsidiados do banco oficial.

Surpreendentemente isto acabou sendo confirmado na oitiva do Sr. Eike Batista, um dos maiores beneficiários de recursos do BNDES (mais de R\$10bilhões), que deixou implícito no seu depoimento que não precisaria de recursos do BNDES para tocar seus negócios, tal o interesse de outros investidores, e até desqualificou a relevância dos aportes do Banco, caracterizando-os como uma parte pouco significativa do total de recursos que os projetos do Grupo EBX conseguiram mobilizar no mercado.

O empresário disse que captou os recursos no Banco por que as condições eram muito favoráveis, e como todos recorrem ao BNDES ele também resolveu recorrer.”

Dando seguimento ao descrito no relatório do deputado Alexandre Baldy:

“A seguir trechos do depoimento do Sr. Eike Batista, sobre o papel do BNDES, respondendo a perguntas formuladas por esse sub-relator e pelo relator da CPI, Deputado José Rocha:

‘O SR. DEPUTADO ALEXANDRE BALDY –O ex-Presidente da empreiteira Camargo Corrêa esteve sentado aí onde está V.Sa., o Sr. Dalton Avancini, e fez a seguinte pontuação — o senhor, como empreendedor do



setor de energia, pode concordar ou discordar, e eu gostaria que tecesse comentários: “O BNDES foi fator preponderante para que a Usina de Belo Monte saísse do papel, porque o custo de energia não tornava o projeto viável”. Eu gostaria que V.Sa. esclarecesse, como já mencionou que o custo de energia é extremamente viável e competitivo, a visão que tem sobre o BNDES escolher ou não projetos de acordo com o que os apadrinhados estão buscando — as pessoas corretas — e que tornam esse projeto viável no âmbito do Brasil.

O SR. EIKE FUHRKEN BATISTA DA SILVA - Olha, como cultura... Se V.Exa. fizer uma avaliação dos meus projetos, eu nunca fiz puxadinho. Eu sempre quis buscar a excelência e a eficiência, os meus projetos de geração de energia. Por exemplo, no projeto de Parnaíba, onde descobrimos o maior campo de gás em terra do Brasil, nós produzimos lá quase 5 milhões de metros cúbicos/dia, gerando mais de mil megawatts térmicos, que equivalem a 2 mil megawatts hidráulicos. É quase Jirau. Ninguém fala. Está no meio do Maranhão. Está lá, em pé. V.Exa. sabe por quanto a gente gera energia lá por megawatt-hora? Sessenta reais. Sessenta reais. Isto ninguém fala. Então, qualquer dinheiro que foi gasto do BNDES para ter um campo, numa área paupérrima do Brasil, mil megawatts... Eu gostaria que os senhores fossem visitar ou pelo menos vissem algumas fotos — por falar nisso, não tem umas fotos aí para mostrar? — para os senhores entenderem o que é que foi construído. Então, o benefício, para o Brasil... Que sejam os novos donos que assumiram os projetos. Os novos donos, grupos estrangeiros, também só entraram porque viram a qualidade dos projetos, o preço a que se produz. A Anglo American, que teve 1 ano e meio de atraso no projeto — e nós fomos tão criticados naquele projeto... Aquele projeto coloca hoje 1 tonelada de minério dentro do navio a 20 dólares. Aquele minério, que é de uma qualidade extraordinária, é vendido por 70 dólares, está certo? Só aquele projeto gera para o Brasil 4 bilhões de exportação. Esse número dobra no ano que vem para 8 bilhões. Se os senhores quiserem fazer uma avaliação dos 2.300 megawatts gerados na ENEVA, e são quase 2 bilhões de reais de recebíveis... Mas 2 bilhões, quando você gera 1 megawatt de energia, ele gera 20 vezes o PIB. Então, 20 dão 400 reais no PIB. Quanto é que são 2 bilhões vezes 20 vezes, em termos de PIB do Brasil? O Brasil, sem energia, não funciona. Está certo? Então, os projetos que o BNDES financiou comigo, nos meus ativos, foram projetos de infraestrutura básica para todos nós e de custo baixo e de eficiência, que vão ficar ali para sempre. Esse Porto do Açu vai crescer nos



próximos 100 anos. Venham visitá-lo. O Ministro Eduardo Braga visitou o Açú uns meses atrás e, na saída, me reportaram que ele fez um comentário: “É, eu mudei a minha opinião do Sr. Eike Batista. Não sabia que isso aqui existia.” Então, estou passando só um testemunho de alguém conhecido que foi lá, visitou o Açú. E gostaria muito que a maioria de V.Exas. fosse lá visitar o Porto do Açú, e não como um jornalista — sem citar nomes —, que um tempo atrás disse: “O Porto do Açú está afundando”. Olha, é muito difícil, muito difícil, um porto com 70 bilhões de dólares de investimentos e mais de dez multinacionais e algumas empresas nacionais afundar assim. Muito difícil. Agora, a mídia é capaz de fazer isso e divulgar uma história de que os projetos de Eike Batista são Power Points, são castelos de vento. **Pelo amor de Deus! Venham ver onde foram os 10 bilhões do BNDES. Desculpem, mas foi uma parcela pequena do capital de risco investido por mim e investidores, cujo capital foi todo perdido. Enfim, foi cedido aos credores que investiram nos projetos.**

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - O BNDES financiou projetos e houve a participação do BNDESPAR nas suas empresas. A pergunta é esta: acerca dos investimentos realizados pelo BNDES no Grupo X, por que houve aporte de recursos sob a forma de subscrição de valores mobiliários? O próprio BNDES também já tinha o aporte de recursos nas suas empresas?

O SR. EIKE FUHRKEN BATISTA DA SILVA - Não. Relator, Exmo. Relator, acho que o importante aqui é o seguinte: no investimento que o BNDESPAR decidiu, por decisão própria, o investimento de capital de recursos, entendia-se que o portfólio de geração de energia era muito atraente para o Brasil, para o BNDES e que ia criar riqueza nessa atividade. Agora, em proporção ao que eu, pessoalmente, ou os bancos privados investiram, é um percentual menor. Então, eu acho importante colocar isso em proporção. O BNDES não foi lá socorrer esse projeto. Talvez ele não precisasse ter investido nisso. Não precisava, porque ele já tinha os recursos suficientes. Se eu me lembro, foram 8% do investimento inicial. Esses 8%, na época, podiam ter sido colocados por investidores privados. **O BNDES é que decidiu, por conta própria, fazer esse investimento, porque enxergava a MPX como uma tremenda geradora de energia no Nordeste para o Brasil’.**

Ainda sobre o apoio ao Grupo de Eike Batista, o Presidente do BNDES, Sr. Luciano Coutinho, tem recorrentemente afirmado, como fez na sua



oitiva na CPI, que o Banco não perdeu recursos e nem vai perder recursos com as operações feitas com a Empresa.

Afirmou que os empreendimentos são sólidos e importantes para o Brasil e passaram a ser controlados por empresas estrangeiras, o que, no nosso entender é indicador dos equívocos na atuação do BNDES, porque: a) emprestou dinheiro para um Grupo que, levando em conta o depoimento de Eike Batista, não precisava de recursos do banco oficial; b) mesmo assim, falhou na intenção de constituir um grande grupo empresarial de controle genuinamente nacional, já que hoje grande parte das empresas de Eike Batista são controladas por grupos estrangeiros.”

3.5 Venezuela

Os seguintes requerimentos de informações a respeito de investimentos realizados pelo BNDES em empreendimentos na República Bolivariana da Venezuela:

Requerimento nº 11, do Deputado Alexandre Baldy: *“REQUISIÇÃO, ao BNDES, de cópias de inteiro teor e respectivos aditivos de todos os contratos relativos às operações de financiamento as exportações de serviços, associadas ou não a exportação de bens, realizadas pelo BNDES, concluídas ou não, no período de janeiro de 2003 a julho de 2015, para a República Dominicana, Venezuela, Angola e Cuba”.*

Requerimento nº 68, do Deputado Alexandre Baldy: *“REQUISIÇÃO, ao BNDES, de cópias de inteiro teor e respectivos aditivos de todos os contratos relativos às operações de financiamento as exportações de serviços, associadas ou não a exportação de bens, realizadas pelo BNDES, concluídas ou não, no período de janeiro de 2003 a julho de 2015, para a República Dominicana, Venezuela, Angola e Cuba”.*

Requerimento nº 77, do Deputado Augusto Coutinho: *“Requer que o Tribunal de Contas da União encaminhe a esta Comissão Parlamentar de*



Inquérito todos os documentos sobre auditorias realizadas, ou em andamento, referentes ao financiamento do BNDES para a construção de linhas de metrô em Caracas, na Venezuela”.

Requerimento nº 86, do Deputado Augusto Coutinho: “Requer que o Tribunal de Contas da União (TCU) encaminhe a esta Comissão Parlamentar de Inquérito todos os documentos e resultados já apurados referentes ao processo 012.641/2009-2, que apresenta o seguinte assunto: "Representação formulada pelo Procurador-Geral Lucas furtado para acompanhamento das concessões de créditos pelo BNDES a execução de projetos de investimentos na República Bolivariana da Venezuela”.

Requerimento nº 227, da Deputada Cristiane Brasil: “*Requer ao BNDES cópia de todos os contratos firmados pelo Banco para projetos desenvolvidos na Argentina, Bolívia, Cuba, Equador, Nicarágua, Panamá, Peru, Uruguai, Venezuela, Angola e Moçambique e outros documentos”.*

Requerimento nº 267, da Deputada Cristiane Brasil: “*Requer ao BNDES a relação de todos os contratos firmados pelo Banco para construção das Linhas 3 e 4 do Metrô de Caracas, na Venezuela, e requer ainda a realização de visita técnica a essas obras”.*

Requerimento nº 380, da Deputada Cristiane Brasil: “*Requer seja submetido à deliberação do Plenário desta Comissão Parlamentar de Inquérito, o pedido ora formulado de Requisição, ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e ao Grupo Odebrecht, mediante cópias de inteiro teor de contratos e aditivos, em meio magnético e arquivo pesquisável, da relação das empresas brasileiras que ofereceram bens e/ou serviços à Odebrecht nas obras adiante, assim como o nome dos funcionários da Odebrecht responsáveis in loco nos seguintes empreendimentos no exterior: obras do Porto de Mariel, em Cuba;*



construção das linhas 3 e 4 do Metrô de Caracas, na Venezuela; e, a reforma e ampliação da hidrelétrica de Cambambe, em Angola”.

A respeito dos pedidos relativos a processos no TCU, cumpre anotar que, em 2009, o Ministério Público no Tribunal de Contas da União, por meio de seu Procurador-Geral, Lucas Rocha Furtado, formulou representação para a fiscalização dos recursos financeiros envolvidos no apoio a projetos de infraestrutura da República Bolivariana da Venezuela, em negociação com o Governo Brasileiro. À época, tais valores foram estimados no montante de US\$ 4,3 bilhões, superior ao orçamento anual de vários órgãos da União.

A representação foi fundamentada no seguinte:

- i. Na materialidade dos recursos financeiros envolvidos nas negociações em curso entre os governos venezuelano e brasileiro (US\$ 4,3 bilhões);
- ii. Na existência de riscos nos pretendidos financiamentos porque a economia da Venezuela era extremamente dependente do comércio internacional de petróleo, cujo preço teve brusca e expressiva queda no mercado internacional em razão da crise econômica, repercutindo negativamente na economia venezuelana;
- iii. O governo da Venezuela vinha dando curso a um amplo processo de estatização de empresas venezuelanas e estrangeiras que atuavam naquele país, o que representaria risco de estatização de empresas brasileiras na execução de projetos de investimentos tocados com recursos oriundos do BNDES; as eventuais estatizações poderiam representar risco para o fiel cumprimento dos contratos de financiamento firmados pelo BNDES.

Os números impressionaram o procurador porque o total de exportações financiadas em 2009 atingiu US\$ 8,3 bilhões, um salto de 26% em relação a 2008 (US\$ 6,6



bilhões). Desta forma as negociações em curso com o Governo da Venezuela representavam metade do valor efetivamente exportado em 2009. Ressalve-se, porém que os desembolsos relativos ao montante negociado se dariam em aproximadamente 30 meses. Foram examinados os dois únicos contratos de financiamento do BNDES àquele País em 2009, no total de US\$ 747.190.037,00, 9% do valor que motivou a representação do procurador. Todavia, não menos significativas foram as constatações da sua auditoria.

Os exames estiveram paralisados durante longo período até a concessão de acesso irrestrito aos documentos, em razão de decisão liminar proferida pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança nº 33.440, em maio deste ano.



Os Contratos Examinados e seu Enquadramento nas Linhas de Crédito do BNDES

Os dados dos contratos extraídos do sítio do BNDES têm as seguintes características:





Operação	País	Área operacional
2059070	VENEZUELA	AREA DE COMERCIO EXTERIOR

Exportador	Valor da operação (US\$)
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	527,847,704

Descrição do projeto

APOIO FINANCEIRO A EXPORTACAO DE BENS E SERVICOS DE ENGENHARIA DESTINADOS A CONSTRUCAO DA LINHA II DO METRO DE LOS TEQUES, NA VENEZUELA, COM 12 KM DE EXTENSAO E 6 ESTACOES EM SEU PERCURSO.

Condições financeiras

Data da contratação	Custo financeiro	Juros (% a.a.)	Prazo total (em meses)	Valor da operação (US\$)
11/12/2009	TAXA FIXA EM US\$	4.625	108	527,847,704
Grand Total				527,847,704

Forma de apoio	Modalidade de apoio	Produto
DIRETA	REEMBOLSÁVEL	BNDES EXIM PÓS-EMBARQUE

Tipo de garantia

SEGURO DE CRÉDITO/ FGE





Operação	País	Área operacional
2059071	VENEZUELA	AREA DE COMERCIO EXTERIOR

Exportador	Valor da operação (US\$)
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	219.342.333

Descrição do projeto

EXPORTACAO DE BENS E SERVICOS DE ENGENHARIA DESTINADOS A CONSTRUCAO DA LINHA V DO METRO DE CARACAS, NA VENEZUELA.

Condições financeiras

Data da contratação	Custo financeiro	Juros (% a.a.)	Prazo total (em meses)	Valor da operação (US\$)
12/11/2009	TAXA FIXA EM US\$	4,625	144	219.342.333
Total geral				219.342.333

Forma de apoio	Modalidade de apoio	Produto
DIRETA	REEMBOLSÁVEL	BNDES EXIM PÓS-EMBARQUE

Tipo de garantia

SEGURO DE CRÉDITO/ FGE



Trata-se de contratos de apoio financeiro ao exportador, empresa brasileira com contrato firmado com um Estado estrangeiro, a República Bolivariana da Venezuela. Essa linha de financiamento é um meio legal de apoio financeiro a projeto executado em Estado estrangeiro.

O Estatuto Social do BNDES, aprovado pelo Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002, estabelece que:

“Art. 3º O BNDES é o principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal e tem por objetivo primordial apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do País”.

O enquadramento das exportações brasileiras às linhas de financiamento se faz baseado na premissa que as exportações de bens e serviços geram emprego e renda no País, e, portanto contribuem com o seu desenvolvimento econômico e social.

Os riscos soberanos do Estado beneficiário do apoio financeiro indireto a seus projetos foram garantidos pelo Fundo de Garantias a Exportações (FGE). Em outras palavras, como costuma ocorrer em outras exportações de serviços, os riscos foram assumidos por fundos formados com recursos do Tesouro Nacional. Caso o patrimônio de tais fundos não seja suficiente para cobrir eventual inadimplência, é presumível que o Tesouro deverá suportar novas despesas.

Este fato sugere que os apoios financeiros aprovados pelo BNDES, sempre que envolvam a utilização de recursos aportados diretamente pelo Tesouro ou importem alguma exposição a risco de crédito – de que podem decorrer despesas – para a União precisam ser avaliados também na perspectiva da gestão fiscal governamental, uma vez que os recursos repassados ao banco pelo Tesouro Nacional têm sua remuneração subsidiada pela diferença entre o custo de captação a preços de mercado e a sua remuneração a uma taxa menor.



Constatações feitas pelo TCU

Os dois contratos foram auditados pelo TCU, no processo de número TC-012.641/2009, em trabalho de campo realizado a partir de junho de 2015, e que se encontra em fase de instrução. Para esta análise foi utilizado como base o documento de instrução nº 126, aprovado na instância técnica da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União no Rio de Janeiro – SECEX/RJ. Foram constatadas desconformidades no enquadramento da Construtora Norberto Odebrecht S/A - CNO como beneficiária do crédito, antecipação de parcelas de desembolso com apresentação de justificativas genéricas e desproporção dos custos indiretos em relação ao valor total exportado, também com justificativas genéricas.

Enquadramento do Beneficiário

Foi dispensada a constituição de garantias reais por parte da CNO, excepcionalidade prevista na Resolução BNDES nº 1.573, de 2008, justificada pelo argumento de que o risco do crédito seria assumido pelo Fundo de Garantias a Exportações. Da mesma forma, foi autorizada a exposição ao risco de crédito do grupo Odebrecht acima dos limites estabelecidos pela Resolução BNDES nº 1.318, de 2006.

Conclui-se que o BNDES não praticou um ato financeiramente lesivo a seu patrimônio. O risco patrimonial ficou com a União. Não parece saudável, contudo, que a instituição, declarada como instrumento de governo, adote procedimentos como se fosse independente desse mesmo governo.

Tampouco se pode apontar irregularidade na concessão do seguro de crédito. Não se pode afirmar que este ou aquele Estado estrangeiro tenha sido beneficiado pelos instrumentos de crédito e seguro utilizados porque, a rigor, qualquer país seria elegível ao benefício. No entanto, conclusões sobre a matéria dependeriam do conhecimento da análise de crédito no âmbito do FGE, do Cofig e da ABGF.



As normas e os procedimentos de enquadramento do BNDES devem ser flexíveis para permitir agilidade na tomada de decisão em relação ao apoio financeiro a cada projeto porque cada um tem suas peculiaridades. Porém, recomenda-se que as normas vigentes sejam sempre seguidas no enquadramento das empresas beneficiárias. As excepcionalidades, se admitidas, devem ser adotadas por instâncias superiores à Diretoria Executiva, e, por escrito.

Adiantamentos de Desembolso

Os auditores do Tribunal de Contas da União constataram que houve adiantamento de desembolso baseado na anuência por escrito da autoridade governamental do país beneficiário.

Na modalidade *buyer's credit*, da linha de financiamento EXIM Pós-embarque do BNDES, o importador deve comprovar a existência de um contrato comercial celebrado com o exportador brasileiro. Celebrado o contrato de financiamento, o importador deve atestar a execução do objeto contratado com o exportador e emitir uma autorização de desembolso ao BNDES, por meio da qual reconhece a dívida e autoriza o pagamento ao exportador.

Textualmente, a norma operacional da Linha de Financiamento BNDES EXIM Pós-embarque estabelece:

*“4.2. II. Para a liberação de recursos (...)a Instituição Financeira deverá encaminhar ao BNDES os documentos relacionados abaixo (...): **fatura comercial emitida pela Beneficiária, no valor das exportações brasileiras realizadas, com a expressão ‘de acordo’** aposta pelo importador no corpo da fatura”. (sem grifos no original)*

Já os contratos de colaboração financeira dispunham:



“(e) de documento emitido pelo interveniente exportador, na forma do Anexo V, com a expressão “de acordo” aposta pelo importador no documento, indicando os serviços prestados, os percentuais de avanço físico do projeto e valores correspondentes e o número da respectiva fatura comercial, a fim de que os eventos relacionados possam ser claramente identificados, conforme previsto no item 21.2. da cláusula vigésima primeira”.(sem grifos no original)

Os contratos de financiamento continham cláusulas compatíveis com a norma operacional respectiva vigente, e, portanto vinculavam a liberação dos recursos à entrega e ao recebimento de atestado dos bens e serviços fornecidos.

Contudo, foi antecipada em moeda corrente a quantia de R\$ 211.139.081,47, em 11 de dezembro de 2009, evidenciando um avanço financeiro de 40% para um avanço físico de 17,32%, uma diferença de 22,68%. Até abril de 2010, o total de desembolsos para a obra de Los Teques atingira US\$ 294.489.168,47 para um total de exportações de US\$ 18.593.870,00, aprofundando a antecipação financeira em relação ao avanço físico da obra apoiada.

Até janeiro de 2010, foram pagos a título de Administração Central, Benefícios e Contingências 88,99% dos valores faturados como serviços e bens exportados na construção da linha II do Metrô de Los Teques, enquanto a parcela daqueles itens no total do contrato era de 26,5%. A tabela abaixo detalha os pagamentos.

Los Teques – serviços faturados até janeiro de 2010	Até janeiro de 2010 OUS\$	Em percentuais
Subtotal de Serviços	19.798.606	9,4
Administração Central (9,5% total da obra)	67.061.620	31,9
Benefícios-11,5%/Contingências-5,5%(17% total da obra).	120.005.004	57,0
Administração Central, Benefícios e Contingências. Administração Central, Benefícios	187.066.624	88,9
Total de Serviços	206.865.230	90,4
Total de Exportações Brasileiras	210.210.722	100,0



Analogamente, até janeiro de 2010, foram pagos a título de Administração Central, Benefícios e Contingências 81,40% dos valores faturados como serviços e bens exportados na construção da linha V do Metrô de Caracas, enquanto a parcela daqueles itens no total do contrato era também de 26,5%. A tabela abaixo detalha os pagamentos.

Caracas–serviços faturados até janeiro de 2010	Até janeiro de 2010 US\$	Em percentuais
Subtotal de Serviços	16.324.622	18,10%
Administração Central (9,5% total da obra)	34.709.815	38,47%
Benefícios-7%/Contingências-3,6%(10,6% total da obra)	38.728.846	42,93%
Administração Central, Benefícios e Contingências	73.438.661	81,40%
Total de Serviços	89.763.283	81,81%
Total de Exportações Brasileiras	US\$ 90.215.318	100,00%

As justificativas apresentadas pelo BNDES foram as seguintes:

“Não há no presente caso, assim como em qualquer outro caso de financiamento às exportações, relação direta entre o avanço físico da obra e os desembolsos realizados pelo BNDES, uma vez que durante a execução do projeto o valor das exportações brasileiras varia em relação aos percentuais de avanço (físico e financeiro)”.

Dentro dos princípios de boa governança, as circunstâncias supervenientes para justificar a excepcionalidade deveriam estar explicitamente registradas a partir de uma solicitação da beneficiária por escrito e de uma análise escrita do banco quantificada item a item e qualificada sobre os efeitos negativos da não anuência ao pedido.

Na Nota Informativa apresentada pelo BNDES a esta CPI, há a seguinte afirmação: “As práticas adotadas pelo BNDES estiveram em conformidade com as normas operacionais aplicáveis aos referidos financiamentos, uma vez que o regulamento da linha de financiamento Pós-embarque, vigente à época, não estabelecia para esses desembolsos níveis máximos a serem observados em relação ao montante do financiamento e que os desembolsos foram feitos em estrita observância à entrega de documentação e cumprimento de condições precedentes previstos nos contratos de



financiamento.”. Recomenda-se que o Tribunal de Contas da União aprofunde suas análises em relação a este ponto.

O BNDES informou que a sua Área de Comércio Exterior está atualizando as normas em referência, que contarão com seção que disciplinará o financiamento às exportações de serviços, *“na qual deverão estar previstos parâmetros para desembolsos a título de adiantamento no âmbito do relacionamento comercial entre o importador e o exportador”*.

O processo decisório do BNDES se mostra frágil pelos fatos observados. A preocupação constante dos gestores públicos federais é a conformidade legal de seus atos e a sua documentação em razão de eles serem fiscalizados permanentemente pela CGU e pelo TCU. A garantia do acesso desses órgãos a toda a documentação dos contratos de financiamento do banco é imprescindível para que não se leve a instituição a descuido com relação a documentar todas as suas decisões com informações de suporte, tornando a sua gestão mais frágil.

Recomenda-se, portanto que, se houver dúvida jurídica com relação à legalidade do acesso da CGU e do TCU, presente na legislação vigente, que se providencie a devida explicitação ou alteração legislativa para que seja estabelecido o acesso com todas as salvaguardas para assegurar a privacidade dos dados das pessoas e empresas.

3.5 Cuba

Acolho no relatório as análises da deputada Cristiane Brasil, abaixo descritas:

“No que tange aos financiamentos concedidos para a construção do Porto de Mariel em Cuba. O apoio a essa modalidade de exportação de serviços decorre do Protocolo de Entendimento sobre Cooperação Econômica e Comercial, de 2008. Por tal acordo, o governo Lula comprometeu-se a conceder linha de crédito para investimentos naquele país.



Em maio de 2014, a imprensa veiculava a concessão de recursos na ordem dos US\$ 682 milhões para a Companhia de Obras e Infraestrutura (COI), subsidiária da Companhia Norberto Odebrecht (CNO), com a finalidade de apoiar a exportação dos serviços brasileiros para o exterior. O dispêndio foi posteriormente confirmado, por ocasião da divulgação, pelo BNDES de determinadas informações atinentes a tais contratos.

As supostas irregularidades suscitadas motivaram o Ministério Público Federal a instaurar inquérito civil a fim de apurar eventual má gestão de recursos públicos, considerando especialmente, as garantias oferecidas, prazos e condições de pagamento do financiamento.

Com os mesmos argumentos apresentados ao Tribunal de Contas da União por ocasião das investigações na AEX, o BNDES, alegava sigilo das informações.

O contrato de financiamento inicialmente analisado pelo BNDES dizia respeito às obras de reforma e ampliação de determinada rodovia cubana, a Autopista Nacional, no valor de até US\$ 43,350 milhões. O projeto consistia na construção de cerca de 152 km de rodovias ligando as cidades de Santa Clara e Ciego de Ávila, chegando à cidade de Havana. O apoio à exportação estava no bojo do Protocolo de Entendimentos firmado entre os governos brasileiro e cubano em 15 de janeiro de 2008, quando da viagem do então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, a Cuba. À semelhança dos contratos firmados com a República Bolivariana da Venezuela, os riscos da operação foram integralmente cobertos pelo Seguro de Crédito à Exportação, com lastro no já mencionado Fundo de Garantia às Exportações (FGE).

O Relatório de Análise (RA), ao avaliar o projeto da Autopista Nacional, limitou-se a uma breve descrição do país importador dos serviços, da política externa direcionada pela CAMEX e da aprovação da garantia pelo



COFIG. Não há demonstrativo de avaliação técnica específica sobre a viabilidade do projeto ou sobre os potenciais benefícios no mercado brasileiro de exportações de serviços. Logo no passo inicial do processo, compromete-se a avaliação dos benefícios do financiamento: se não há demonstração de objetivos ou de metas específicas a serem alcançadas, o que impossibilitaria um exame posterior e a avaliação do sucesso do investimento. Logo, conforme já se discutiu anteriormente, o simples adimplemento não traduz o êxito da operação, vez que não é com essa finalidade que são realizados os financiamentos. Assim, a adoção de tal procedimento já justificaria previamente qualquer pedido que viesse a ser formulado, sem considerações sobre as externalidades específicas dele decorrentes.

O RA, neste caso, não é efetivo, relegando a promoção de fomento – razão de existir do Banco – à posição secundária na concessão de empréstimos. Não consta, por exemplo, do relatório da operação de apoio financeiro às obras da Autopista a indicação das fontes de financiamento dos gastos locais, os quais não podem ser objeto de financiamento pelo Banco (Decisão da Diretoria nº. 432/2002, Anexo – Normas Operacionais do Programa BNDES-exim Pós-embarque [Supplier Credit] – Item 5.5, c).

Três meses após a decisão da diretoria do BNDES pela concessão do financiamento, a diretoria aprovou o aumento de US\$ 85 mil no valor concedido e, oito meses mais tarde, alterou o objeto do financiamento, a fim de apoiar exportações destinadas à Construção do Porto de Mariel. A justificativa consistia na alteração de prioridades de construções do governo Castro após a ocorrência de intempéries no país, aliadas a relevantes modificações no cenário econômico internacional.

A alteração contratual é descrita em Informação Padronizada (IP) encaminhada pelo Banco a esta CPI. Existem falhas no envio dos



documentos referentes a avaliação e a verificação das externalidades, sendo apenas constatado que houve alteração contratual entre o país importador e a construtora e a mudança do uso do capital emprestado.⁹ Ressalte-se que, no momento da análise (realizada em RA ou IP), procedeu-se à verificação de autorizações e licenças ambientais exigidas legalmente do importador, orçamento das exportações e serviços e das fontes de financiamento da parcela não financiada – sendo este último aspecto de grande relevância, considerando que, em se tratando de outra obra (a alteração de reforma de rodovia difere substancialmente da ampliação e modernização de um porto), seria necessário avaliar tais despesas a fim de evitar a utilização de recursos públicos brasileiros com despesas locais.

De toda forma, a nova priorização de investimento definida pelo governo da família Castro conduziu à posterior concessão de financiamentos direcionados a apoiar os serviços brasileiros com as obras do Porto de Mariel. Foram então realizadas mais três etapas das obras financiadas que, em princípio, seriam suficientes para encerrar o projeto. A segunda etapa contou com o apoio do Banco no valor de US\$ 108.715.000,00. Na terceira e na quarta etapas, a participação do BNDES implicou a concessão de US\$ 150.000.000,00 em cada uma.

Mencione-se ainda que os recursos objeto do Protocolo de Entendimentos não foram suficientes para cobrir os gastos decorrentes das obras do Porto de Mariel. Para a conclusão do excedente, foi necessário investimento do BNDES de cerca de US\$ 230 milhões adicionais – inaugurando, assim, o financiamento à quinta e última etapa da obra –, previamente aprovados pela CAMEX, o que totalizou os mencionados US\$ 682 milhões. O acréscimo destinou-se à conclusão das principais obras das etapas anteriormente financiadas.



No Relatório de Análise do valor acrescido para a conclusão da obra, o acolhimento aponta a relevância do projeto para o desenvolvimento do país estrangeiro e a aprovação da CAMEX. Novamente, silencia acerca dos benefícios para a sociedade brasileira.

(...)

O aspecto mais criticado neste caso é o fato de haver sido concedido prazo consideravelmente longo, de maneira excepcional ao governo cubano. De fato, ao conceder prazo de 25 anos, em comparação ao prazo das demais operações (cujos financiamentos, em regra, podem alcançar até 12 anos), o BNDES fixa condições bastante favoráveis para o devedor, embora se deva reconhecer a possibilidade de que o elevado montante de recursos financiados pode ser apontado como justificativa para a contratação em prazo maior que as demais operações”.

3.6 Usina São Fernando

Além de diversos requerimentos solicitando a oitiva do Senhor José Carlos Bumlai, que detinha participação na Usina São Fernando, o Plenário da CPIBNDES aprovou também o Requerimento nº 389, desta Relatoria, que demandava a requisição de documentos relativos às operações firmadas entre BNDES e a referida empresa, nos seguintes termos:

Requerimento nº 389, de autoria do Deputado José Rocha: “Requer que seja submetido à deliberação do Plenário desta Comissão Parlamentar de Inquérito o pedido ora formulado de REQUISIÇÃO ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), mediante cópias de inteiro teor, dos contratos, empréstimos, financiamentos e aditivos, em meio magnético e arquivo pesquisável, firmados pelo Banco com a Usina São



Fernando Açúcar e Álcool de propriedade do empresário e pecuarista José Carlos Bumlai, localizada em Dourados em Mato Grosso do Sul”.

A análise a ser empreendida neste tópico baseou-se na resposta do BNDES ao citado Requerimento nº 389. Os documentos enviados pelo banco estatal apontam a existência de três contratos distintos voltados ao apoio financeiro da Usina São Fernando. Voltaremos atenção a cada um deles a seguir.

Em 12 de dezembro de 2008, o BNDES celebrou Contrato de Financiamento Mediante Abertura de Crédito (Número 08.2.1031.1) com a São Fernando Açúcar e Álcool Ltda., no Cartório Edyanne Frota, do 7º Ofício de Notas do Rio de Janeiro, registrado no Livro No. 3438, Folha No. 102.

A operação consistia em um crédito no valor de R\$ 330.509.000,00, dividido em 4 subcréditos, a saber:

1. Subcrédito “A” – R\$ 23.634.000,00, considerada a data base de 15 de setembro de 2008, a ser provido com recursos captados pelo BNDES em moeda estrangeira;
2. Subcrédito “B” – R\$ 94.534.000,00, a ser provido com recursos ordinários do BNDES;
3. Subcrédito “C” – R\$ 210.841.000,00, a ser provido com recursos ordinários do BNDES;
4. Subcrédito “D” – R\$ 1.500.000,00, a ser provido com recursos ordinários do BNDES;

Os subcréditos “A” e “B” destinavam-se à implantação de uma unidade produtora de açúcar e etanol com capacidade de moagem de 2,3 milhões de toneladas de cana, no município de Dourados-MS, bem como à formação de lavoura de cana-de-açúcar.



O subcrédito “C” destinava-se à aquisição de máquinas e equipamentos nacionais, enquadrados nos critérios do FINAME, necessários à finalidade para a qual se destinavam os subcréditos “A” e “B”.

O subcrédito “D” destinava-se ao desenvolvimento de projetos sociais no âmbito das comunidades onde seria instalada a unidade industrial para a qual se destinavam os subcréditos “A” e “B” no município de Dourados-MS.

A operação teve como garantia real um terreno, avaliado em R\$ 2.000.000,00, juntamente com as benfeitorias que se incorporassem a ele na vigência do Contrato. Na Nota GP CPI – BNDES No. 104/2015, o BNDES informou à CPI que o valor da garantia real, inicialmente de R\$ 2 milhões, atingiu R\$ 496,1 milhões em 2010, após a conclusão do projeto.

Havia ainda garantias pessoais à operação de crédito, que consistiram na fiança de Heber Participações S.A. e São Marcos Energia Ltda., fiadoras e principais pagadoras responsáveis solidariamente até a liquidação final do contrato por todas as obrigações então assumidas.

Os créditos deveriam ser utilizados integralmente em até 18 meses, no caso dos subcréditos “A”, “B” e “C”, e 15 meses, para o subcrédito “D”. Esse prazo tem como termo *a quo* a data de assinatura do contrato, isto é, 12 de dezembro de 2008. A Beneficiária também se obrigou a: apresentar ao BNDES em até 180 dias após a liberação da última parcela do crédito a Licença de Operação oficialmente publicada; oferecer programa de treinamento profissional ou recolocação de trabalhadores em outras empresas, em caso de redução do quadro de pessoal no período de vigência do contrato, após apreciação do BNDES de documento que especificasse e atestasse conclusão das negociações com os sindicatos competentes; adotar medidas e ações para evitar ou corrigir danos ao meio ambiente, segurança e medicina do trabalho; manter em situação regular as obrigações perante órgãos ambientais; observar a legislação aplicável a pessoas portadoras de deficiências; comunicar eventual de diplomação como deputado federal ou senador de funcionário, sócio, controlador ou diretor; não constituir garantias reais com



outros credores sem que as mesmas garantias sejam prestadas ao BNDES; na hipótese de não atingimento de índices contábeis exigidos para a interveniente Heber Participações S.A., constituir em até 60 dias garantias reais em valor correspondente a, no mínimo, 130% do valor do financiamento ou da dívida dele decorrente; submeter em até 180 dias a partir de 2 de dezembro de 2008 (data de aprovação da operação pela diretoria do BNDES) projeto social detalhado a ser desenvolvida nas comunidades onde seria instalada a unidade industrial no município de Dourados-MS; apresentar demonstrações financeiras auditadas anualmente até a liquidação final de todas as obrigações do contrato.

Os índices contábeis que deveriam ser mantidos por Heber Participações S.A. seriam os seguintes:

- a) Div. Bancária Líquida / Ativo Total \leq 30%;
- b) Liquidez Corrente \Rightarrow 1,20; e
- c) EBITDA / ROL \Rightarrow 14%

A amortização da dívida seria feita em 96 meses, a partir do fim da carência, ou seja, 15 de agosto de 2010. A última prestação seria paga em 15 de julho de 2018, com exceção do subcrédito “D”, que teria 81 meses de prazo e a última prestação deveria ser paga em 15 de dezembro de 2016.

O contrato previa também cláusula de vencimento antecipado, na hipótese de ocorrência de inadimplemento de qualquer das obrigações da Beneficiária, financeiras ou não financeiras, na forma do disposto nas Disposições Aplicáveis aos Contratos do BNDES, cujo art. 40 tem a redação transcrita a seguir:

“Art. 40 – Verificado o inadimplemento, poderá o BNDES considerar vencidos antecipadamente todos os contratos celebrados com a Beneficiária, independentemente da aplicação das sanções estabelecidas.”



Parágrafo único. O inadimplemento contratual poderá acarretar ainda a Beneficiária e aos Intervenientes do Contrato restrições cadastrais nos órgãos e/ou entidades de proteção ao crédito, Banco Central ou órgãos e/ou entidades para os quais o BNDES venha a dar conhecimento por dever de ofício”.

Em 16 de junho de 2010, isto é, no dia seguinte ao vencimento da segunda parcela de amortização da dívida, o BNDES celebrou a Escritura de Aditivo No. 01 ao Contrato No. 08.2.1031.1 com a São Fernando Açúcar e Álcool Ltda. Nesse aditivo, há um acordo de liberação da garantia hipotecária de parte do imóvel que fora dado como garantia real, avaliado em outubro de 2007 por R\$ 2 milhões. O terreno foi desmembrado em duas partes, sendo que uma delas ficou livre de ônus hipotecário, enquanto a outra parte, agora avaliada em R\$ 201.873.000, segundo declarado na Escritura de Aditivo, permaneceu como garantia real da dívida. Além disso, foi dado um imóvel rural em complemento às garantias já constituídas, imóvel esse avaliado em R\$ 361.000.000,00, conforme declarado no Aditivo.

A simples análise da Escritura de Aditivo No. 01 não permite determinar as causas que levaram as partes a alterar as garantias definidas no Contrato original.

Antes desse aditivo, porém, foi assinado, em 3 de fevereiro de 2009, “Escritura de Contrato de Financiamento mediante Abertura de Crédito No. 08.2.1032.1” entre o BNDES e a São Fernando Açúcar e Álcool Ltda. no valor de R\$ 64.664.000,00(segundo apoio financeiro concedido à São Fernando). Essa nova operação também teve como garantia real o mesmo imóvel da primeira operação, um terreno avaliado em R\$ 2 milhões, em outubro de 2007, e as mesmas garantias pessoais.

Esse segundo contrato recebeu um aditivo em 16 de junho de 2010 nos mesmos moldes do que fora feito com o primeiro contrato, isto é, liberação de parte da garantia real (que era comum aos dois contratos) e constituição de garantia hipotecária de imóvel rural avaliado em R\$ 361 milhões.



Não foi possível apurar se houve irregularidades na condução do negócio pelo banco, porque não chegaram até esta CPI os documentos de análise que subsidiaram as decisões favoráveis de enquadramento e acompanhamento do projeto, envolvendo tanto os contratos de apoio originais, como o de repasse adicional e os de confissão, assunção e reescalonamento de débitos. Não se sabe se todos os pressupostos e procedimentos foram cumpridos adequadamente, nem em que se basearam, por exemplo, as decisões relativas à liberação das máquinas e equipamentos.

Em 2011, a São Fernando iniciava um processo de reestruturação financeira, ocasionado por problemas com a safra 2010/2011. Tal processo contou com assessoramento do Banco **BTG Pactual** e foi composto das seguintes etapas: aporte de R\$ 200 milhões pelo sócio controlador (São Marcos); reescalonamento das dívidas com o BRADESCO, BANCO DO BRASIL E **BNDES**; assinatura de outro contrato, agora na modalidade “FINEM indireto”, na linha de financiamento de energias alternativas (terceiro apoio financeiro concedido à São Fernando); liquidação de parte das dívidas de curto prazo e reestruturação das dívidas com fornecedores. O reescalonamento de créditos do BNDES foi concluído em dezembro de 2011.

No ano seguinte, em julho de 2012, as dívidas com o BNDES tiveram que ser reescaladas porque a empresa não conseguia cumprir suas obrigações. Foi exigido então, na assinatura dos contratos de confissão e assunção de dívida, que no prazo de 90 dias a São Marcos aportasse os R\$ 200 milhões, o que até então não tinha sido feito. Foi exigido também que durante os três anos seguintes fossem mantidos um índice acordado da Dívida Líquida/EBITDA. Foi autorizado também pelo BNDES um contrato de repasse de seus recursos por meio dos seus agentes financeiros Banco do Brasil e BTG Pactual à Usina São Fernando, no valor de R\$ 101,5 milhões, considerados fundamentais para viabilizar a recuperação da empresa. Foi exigido adicionalmente que no mínimo 20% do capital social fossem alienados a um sócio estratégico. Foram mantidas as garantias iniciais, reforçadas com a fiança pessoal dos controladores, Guilherme, Maurício e José Carlos Bumlai.



A empresa adimpliu seus compromissos até março de 2013, tendo em seguida pedido recuperação judicial. Não tendo sido cumprido o Plano de Recuperação Judicial firmado em abril de 2013, o BNDES peticionou falência da empresa em novembro de 2015.

Apreciação do Processo no Contexto do Setor

O insucesso do empreendimento apoiado pelo BNDES se manifestou desde a incapacidade da beneficiária para cumprir seus compromissos financeiros assumidos nos contratos iniciais, até o não atendimento do Plano de Recuperação Judicial.

Pode-se questionar o modelo de análise para a tomada de decisão nesse caso concreto. O BNDES efetua dois tipos de análise para os empreendimentos que pleiteiam apoio financeiro: uma do setor econômico a que pertence o empreendimento; outra do próprio empreendimento. Na análise do setor econômico pressupõe-se a geração de três cenários, um otimista, outro pessimista e um provável. Cada um tem seus riscos e oportunidades. Não se sabe se esses fatores foram avaliados e considerados no caso da Usina São Fernando? Os efeitos da crise econômica mundial de 2008/2009 não parecem ter sido sopesados pelo Banco ou pela Beneficiária, uma vez que as exportações de etanol e de açúcar poderiam ser prejudicadas, como de fato foram.

O próprio governo desenhou cenários otimistas que não pareciam sustentáveis. Em 2008, o Secretário de Abastecimento e Agroenergia do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA anunciava a perspectiva de uma safra 2008/2009 crescente. Em 2009, o próprio BNDES apontava uma queda na exportação de etanol no 1º semestre, decorrente da queda nos preços do petróleo, estes decorrentes da crise mundial 2008/2009. Mas, o início da retomada dos preços do petróleo fez o banco antever a possibilidade do encerramento do ano com acréscimo nas exportações do etanol.



Em 2010, o setor já dava indícios de problemas das empresas afiliadas, mas o governo e/ou o BNDES previam otimistamente que tudo se resolveria com a fusão de usinas de açúcar e álcool. Foi em julho daquele ano que a São Fernando iniciou uma expansão em sua capacidade de moagem, passando de 2,3 milhões de toneladas para 4,3 milhões de toneladas, financiada com empréstimos de curto prazo junto ao mercado. Na safra 2010/2011 houve uma quebra de produção, tendo sido processados 3,1 milhões de toneladas. Aparentemente não foram feitos prognósticos sobre essa possibilidade, quando foi tomada a decisão de expandir a capacidade da usina e aumentar o endividamento. Em semelhante cenário, o apetite ao risco dos empresários parece ser estimulado pelo baixo custo dos financiamentos de fomento e pelas facilidades de remodelagem das dívidas, visto que a maior parte do endividamento era com os recursos do BNDES.

Em 2011, as usinas já clamavam por mais financiamento para a renovação das lavouras, que já estavam chegando ao limite de quatro safras seguidas sem renovação. Embora este não fosse o caso da São Fernando, cuja lavoura foi implantada a partir de 2009, coincidência ou não, foi nessa época que a empresa necessitou reestruturar suas finanças e buscar mais financiamento de longo prazo, por meio de recursos do BNDES.

Em 2012, foi anunciado que o endividamento do setor tinha atingido R\$ 48 bilhões, em decorrência da safra 2011/2012, e, que ele deveria continuar a crescer. Foi em 2012 que a São Fernando teve reescaloadas as suas dívidas. Nesse ano, o mercado financeiro já estimava que 16% das usinas entrariam em recuperação judicial e outros 18% não tinham condições de se recuperar. O setor estaria num “beco sem saída”, devido à política governamental de manter os preços da gasolina artificialmente baixos. O reescalamento das dívidas feito em julho de 2012 não surtiu o efeito de recuperação esperado, tanto que a empresa solicitou recuperação judicial já em abril de 2013 por não conseguir honrar seus compromissos financeiros.



Em 2013, O Diretor Técnico da União da Indústria de Cana-de-açúcar (Única), Antônio de Pádua Rodrigues, afirmou que a geração operacional de caixa não era suficiente para pagar juros de financiamentos e bancar investimentos. Foi nesse ano que a São Fernando entrou em processo de recuperação judicial, confirmando essa situação. Este cenário não foi previsto quando se fez a reestruturação financeira da São Fernando em 2012.

Em 2014, concluiu-se que o setor enfrentava a maior crise de sua história e que muitas usinas seriam fechadas o que de fato aconteceu. A Usina São Fernando não vem conseguindo cumprir seu plano de recuperação judicial, confirmando esse cenário.

Ao final de 2015, o setor espera uma reversão de sinal. A previsão é de recuperação de preços, principalmente do açúcar, com a possível escassez de produto.

Conclui-se do exposto que os processos de análise e planejamento do setor sucroalcooleiro são frágeis, ou as tomadas de decisão são sempre de alto risco.

3.7 Belo Monte

Acerca de operações realizadas pelo BNDES atinentes ao financiamento de Belo Monte, foi apresentado o seguinte requerimento:

Requerimento nº 180, do Deputado Arnaldo Jordy: *“Requer seja submetido à deliberação do Plenário desta Comissão Parlamentar de Inquérito o pedido ora formulado de REQUISICÃO, ao BNDES, de cópia de inteiro teor de documentos e informações discriminadas, relacionadas ao financiamento do Banco para a construção da Usina Hidrelétrica Belo Monte”*.

As informações prestadas a esta Comissão em resposta ao Requerimento nº 180 indicam a existência de operações contratadas entre o BNDES e o Grupo Norte



Energia S. A., as quais constam do quadro descritivo apresentado ao fim deste tópico. Os financiamentos foram contratados sob a forma de *project finance*.

Foi constituída sociedade de propósito específico para a execução do projeto e houve garantia corporativa (fiança) dos membros do consórcio. A análise desta Comissão acerca da observância de boas práticas bancárias e do nível de exposição assumidos é comprometida pela falta de documentos que possibilitem a identificação dos recursos líquidos computáveis e do *rating* dos intervenientes garantidores.

Ademais, a análise levada a cabo por esta CPI, que busca averiguar a ocorrência de favorecimentos ilícitos a determinadas pessoas por meio da concessão de crédito do BNDES, não poderia prescindir da análise de todos os documentos pertinentes à relação mantida entre o banco estatal e os seus tomadores de crédito. Pelas dificuldades relativas à identificação de padrões nas operações do BNDES, narradas acima, a investigação sobre favorecimento deve necessariamente abranger a fase pré-contratual, a fim de que se possa verificar quais foram os cuidados tomados pela instituição financeira no que se refere à análise de custos dos projetos, sua viabilidade econômico-financeira, prazos para aprovação, conflitos entre manifestações de órgãos técnicos do banco acerca da aprovação da operação e o tempo levado.

Quanto a esse ponto, cabe destacar que o Requerimento nº 180 se referiu a *“cópia de inteiro teor de documentos e informações discriminadas relacionadas ao financiamento do Banco para a construção da Usina Hidrelétrica Belo Monte”*. O BNDES conferiu interpretação restritiva ao pedido, e forneceu apenas os contratos pertinentes, deixando de apresentar a esta CPI as cartas-consulta, análises de projeto e decisões da diretoria relacionadas ao financiamento em exame.

Como afirmado acima, ainda que se possa criticar a interpretação da extensão do sigilo bancário adotada pelo banco público, ela não importa o reconhecimento de ocorrência de ilícito. Mesmo que se diga que a postura do BNDES tenha sido pouco colaborativa, é preciso reconhecer que o Plenário desta Comissão



poderia ter aprovado requerimento de quebra de sigilo, solicitando os documentos considerados relevantes para suas análises.

O fato é que, diante do quadro apresentado acima e da limitação de tempo em, principalmente, de informações impostas a esta CPI, seria impossível afirmar qual a situação real dos referidos financiamentos.



						Saldo		
	Contratação	Objeto Financiado	Risco de Crédito	Valor Nominal	Prazo	Atual	Garantias	Status
Norte								
Energia S. A.								
- SPE	16.06.2011	Empréstimo Ponte	Operação direta	1.087.812.308,00	15/12/2011		<i>standbycredit</i> - Fiança Bancária	Liquidada
Norte								
Energia S. A.			Operação Indireta -					
- SPE	14.03.2012	Empréstimo Ponte	Banco ABC	300.000.000,00	15/06/2012		Fiança Corporativa	Liquidada
Norte			Operação Indireta -					
Energia S. A.			Caixa Econômica					
- SPE	12/03/2012	Empréstimo Ponte	Federal	1.500.000.000,00	15/06/2012		Fiança Corporativa	Liquidada
			Empréstimo Ponte	2.887.812.308,00				
							Fiança Corporativa/Penhor de	
							ações/Cessão Fiduciária dos	
Norte		Financiamento					PPA/Cessão dos Direitos Emergentes	
Energia S. A.		Máquinas e	Operação Direta -				dos contratos de fornecimento de	Vincenda
- SPE	15/03/2011	Equipamentos	BNDES PSI	3.685.314.000,00	15/03/2041		energia.	15/05/2017

Norte						Fiança Corporativa/Penhor de ações/Cessão Fiduciária dos PPA/Cessão dos Direitos Emergentes dos contratos de fornecimento de energia.	Vincenda 15/02/2017
Energia S. A.	18/12/2012	Implantação da UHE Belo Monte	Operação Direta - BNDES PSI	9.814.686.000,00	15/02/2017		
- SPE			Operação Indireta - CEF: R\$			Fiança Corporativa/Penhor de ações/Cessão Fiduciária dos PPA/Cessão dos Direitos Emergentes dos contratos de fornecimento de energia.	Vincenda 15/02/2017
Norte			7.000.000.000,00 e				
Energia S. A.	18/12/2012	Implantação da UHE Belo Monte	BTG R\$	2.000.000.000,00	9.000.000.000,00	15/02/2017	
- SPE							
			Financiamento				
			Longo Prazo	22.500.000.000,00			

3.8 - Petrobrás - Abreu e Lima

Inicialmente, copiam-se os requerimentos pertinentes à relação entre BNDES e a Refinaria Abreu e Lima:

Requerimento nº 7, do Deputado Betinho Gomes: *“REQUISIÇÃO, ao BNDES, de cópia de inteiro teor de documentos e informações discriminadas, relacionadas ao financiamento do Banco para a construção da Refinaria Abreu e Lima”*.

Requerimento nº 301, do Deputado Betinho Gomes: *“Requer seja submetido à deliberação do Plenário desta Comissão Parlamentar de Inquérito o pedido ora formulado de REQUISIÇÃO, ao BNDES da transferência do sigilo bancário, fiscal e de dados no âmbito da aprovação, execução e acompanhamento do contrato de financiamento, e respectivos aditivos, do BNDES, com a RENEST e PETROBRÁS. para implantação da Refinaria Abreu e Lima, no período de 2009 a 2015”*.

Acerca da concessão de crédito pelo banco estatal para o empreendimento em exame, convém anotar o seguinte. As informações prestadas indicam a existência de operações contratadas entre o BNDES e a Refinaria Abreu e Lima S. A., conforme indicado pelo quadro descritivo apresentado abaixo. O financiamento foi contratado como Corporate Finance. A fiança corporativa prestada pela Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobrás) conta com cláusula de renúncia ao benefício de ordem.

Com base nas informações prestadas, não se pode identificar os recursos líquidos computáveis, o *rating* do interveniente garantidor, de maneira que faltam informações suficientes para uma avaliação atinente à adoção de boas práticas bancárias e ao nível de exposição assumido em decorrência da operação.

No que tange à condução do crédito, tomando como base as informações prestadas, tampouco se pode concluir que todas as condições estabelecidas para



utilização dos recursos disponibilizados, constantes dos instrumentos de crédito, foram cumpridas por parte da Beneficiária.

Ademais, sem acesso aos documentos relativos à fase pré-contratual da relação entre BNDES e tomador de crédito, não se pode avançar em investigações que busquem identificar favorecimentos, dado que não se conhecem os termos do pedido de financiamento, os elementos considerados pelas áreas técnicas do Banco em suas análises e os prazos levados para a tomada de decisões, elementos que poderiam indicar a ocorrência de irregularidades.

Novamente, é de se observar que os requerimentos mencionados neste tópico se referiram a *“cópia de inteiro teor de documentos e informações discriminadas, relacionadas ao financiamento do Banco para a construção da Usina Hidrelétrica Belo Monte”* e *“transferência do sigilo bancário, fiscal e de dados no âmbito da aprovação, execução e acompanhamento do contrato de financiamento, e respectivos aditivos”*.



						Saldo			
Contratação	Objeto Financiado	Risco de Crédito	Valor Nominal	Prazo	Atual	Garantias	Status		
Refinaria Abreu e Lima S/A	30.07.2009	Parcela do Investimento para Implantação da Refinaria Abreu e Lima	Operação direta por meio de cessão onerosa e transferência de 2.499.330 LFT.	9.889.997.969,99	15.03.2029		Fiança Corporat iva da Petrobra s	Vincenda 15.09.2016	

4. RECOMENDAÇÕES DE REFORMAS INSTITUCIONAIS PARA O APRIMORAMENTO DAS POLÍTICAS DE DIRECIONAMENTO DE CRÉDITO E DE SEU CONTROLE

Como afirmado repetidas vezes ao longo deste Relatório, tem-se hoje uma janela de oportunidades ímpar para que sejam adotadas novas regras voltadas ao aprimoramento das políticas de direcionamento de crédito e da atuação de seus executores.

A par dessa circunstância e dos importantes papéis desempenhados pelo BNDES, esta Comissão, além de apurar a ocorrência de irregularidades, procurou identificar caminhos para mudanças institucionais que possam contribuir para a construção de agenda positiva para a participação estatal no mercado de crédito no País. Tais recomendações de reformas encontram-se reunidas e sistematizadas neste Capítulo.

Certamente, as propostas de que aqui se trata podem suscitar debates entre parlamentares, reguladores, membros da indústria e demais afetados pela atuação do BNDES. Essas discussões poderão dar corpo a um grupo de reformas a ser proposto pelo Parlamento.

DEFINIÇÃO DE OBJETIVOS E AVALIAÇÃO EFETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Análise de efetividade

- O desempenho do BNDES não pode ser medido como se de um banco privado se tratasse. Embora tome forma de instituição financeira e, como tal, deva submeter-se



à regulação bancária e de mercado de capitais, o BNDES é um executor de políticas públicas cujos fins não se confundem com a quitação dos financiamentos que concede. Apenas será possível assegurar que o dinheiro público aportado no banco não poderia receber finalidade mais produtiva caso sejam realizadas análises de custo-benefício e de efetividade das operações firmadas pela instituição.

- As metas para as operações do BNDES devem estar à disposição dos órgãos de controle.
- Estabelecer linhas de financiamento para projetos em ciência, tecnologia e inovação que estimulem pesquisa em regiões carentes de desenvolvimento, a exemplo do semiárido brasileiro, priorizando médios e pequenos empreendedores.
- Deve ser considerada a possibilidade de reserva de parte dos recursos disponíveis para o BNDES para que tais análises sejam produzidas, ainda que por órgãos que não estejam compreendidos na estrutura do banco estatal.
- O estabelecimento de alguns impedimentos à concessão de crédito pelo BNDES, de modo a evitar dúvidas ou suspeitas sobre a sua moralidade, também é uma medida a ser considerada. Cogita-se a viabilidade de se vedar a concessão de crédito pelo BNDES a empresas que, em determinado período anterior à apresentação de carta-consulta ao banco estatal, hajam contratado consultorias integradas por membros de partidos políticos, conselheiros ou diretores do Banco ou por seus cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau.
- Recomendamos seja dada prioridade à tramitação do Projeto de Lei nº 3.466, de 2015, de autoria do Deputado Alexandre Baldy, que prevê a vedação de operações de financiamento realizadas pelo BNDES quando o tomador de crédito seja país considerado: condescendente com o tráfico de drogas, de armas ou de pessoas; conivente com a lavagem ou ocultação de bens, dinheiros e valores; sujeito a regimes ditatoriais, não democráticos ou antidemocráticos; provedor de abrigo às



operações terroristas internacionais; desrespeitador dos direitos humanos e mantenedor de presos políticos; praticante de tributação favorecido ou de regime fiscal diferenciado.

- O BNDES e outros órgãos e entidades com capacidade institucional para análise de temas financeiros devem ter à sua disposição vias para debater, fundamentadamente, o acerto de diretrizes políticas estabelecidas por Ministérios, pela Camex e pelo próprio Conselho de Administração da instituição financeira estatal, propondo alternativas mais adequadas ao alcance dos fins pretendidos pelo Estado.

AUTONOMIA DOS EXECUTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, GOVERNANÇA E REGULAÇÃO

Governança do BNDES

- Todas as normas internas do BNDES devem ser publicadas.
- O eventual descumprimento dessas normas deve ser fundamentado em manifestação disponibilizada aos órgãos de controle que a requererem. Por exemplo, decisões sobre antecipação de parcelas do financiamento para os tomadores, caso consideradas essenciais, devem ser acompanhadas de análise que justifique por que razão a medida é adotada, bem como os termos precisos em que se dará a antecipação.
- O BNDES deve orientar sua atuação a partir das prioridades de políticas públicas. O BNDES e os órgãos externos de regulação e auditoria devem construir mecanismos para evitar concessões de financiamento sujeitas a tráfico de influência e interesses.
- Para tal, o BNDES deve ter assegurado o fortalecimento de sua capacidade institucional e autonomia técnica que assegurem processos de decisão de alocação de recursos somente a projetos sustentáveis, no marco das prioridades de políticas públicas;



- Como instituição pública, o BNDES deve preservar e valorizar a disposição ao apoio a projetos de investimento, estimando, a partir das melhores técnicas, suas contribuições ao desenvolvimento, porém sem nunca comprometer a sustentabilidade financeira da instituição;
- O BNDES deve implementar programa de cooperação técnica anual com a CGU e o TCU, em torno de temas específicos e relevantes para as políticas públicas, principalmente aquelas associadas a modelagens de financiamento de projetos de infraestrutura e em temas associados a monitoramento e avaliação de economicidade e efetividade.
- Recomenda-se ao BNDES fortalecer seu plano de trabalho de efetividade, inclusive com a contratação de avaliadores externos, auditorias e consultorias independentes, de notório reconhecimento, para o monitoramento e acompanhamento de resultados de projeto que permitam a aferição do êxito das ações em relação às políticas públicas, a prestação de contas e, principalmente, o aprendizado interno para aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados pela instituição ao País.
- Para cada conjunto de políticas das quais participe o BNDES deve prestar contas de sua contribuição não somente em termos de desembolsos, mas e principalmente através de entregas tangíveis, principalmente de expansão de capacidade, que os projetos financiados prometem ao país.
- A estrutura administrativa do BNDES, hoje dividida entre Rio de Janeiro e Brasília, deve ser transferida para a Capital, de modo a facilitar a coordenação das atividades operacionais do Banco às estratégias definidas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e pelo Ministério da Fazenda, a exemplos da bem sucedida experiência com os demais bancos públicos federais.
- Recomenda-se ao BNDES a abertura de conta específica para recebimento de recursos originários de operações que dizem respeito a cada projeto ou contrato financiado com dinheiro público. Isto objetiva aprimorar a transparência, permitindo a investigação e o rastreamento da aplicação desses recursos.



- Recomenda-se modificações nos processos de governança do banco de modo a permitir a perfeita aferição da conveniência do investimento de recursos públicos em cada empreendimento - sugestão da deputada Cristiane Brasil.
- Recomenda-se a adoção de práticas institucionais de avaliação da efetividade do financiamento dos empreendimentos, no que concerne ao atingimento dos alvos traçados com sua concessão, bem como das externalidades (positivas e negativas) decorrentes da atuação do banco - sugestão da deputada Cristiane Brasil.
- Recomenda-se ao BNDES que os projetos financiados com recursos referenciados em TJLP sejam destinados a programas do setor público.

Conselho de Administração

- As atribuições do Conselho de Administração devem ser definidas de modo mais preciso do que aquele previsto no Estatuto.
- As atas de suas reuniões devem ser publicadas, com supressão de informações sigilosas.
- Decisões relativas à alocação de recursos públicos devem ser fundamentadas com a indicação dos seus objetivos, de modo a permitir a avaliação periódica dos resultados alcançados pela instituição financeira.
- A capacitação técnica dos conselheiros deve ser compatível com as funções a serem por eles exercidas. Os conselheiros do BNDES devem estar sujeitos a todas as exigências previstas na Resolução CMN nº 4.122, de 2 de agosto de 2012, inclusive a aprovação de seu nome pelo Banco Central, que atestará o preenchimento dos requisitos considerados necessários para a posse e o exercício de cargos em órgãos estatutários.



- O Conselho de Administração do BNDES deve aprovar e avaliar a execução de Planos Estratégicos que estejam alinhados com as prioridades de políticas públicas;
- Pelo seu caráter estratégico, de principal instituição financiadora de projetos de desenvolvimento do País, o Conselho de Administração do BNDES possui, ao mesmo tempo, características singulares e relevantes. Singulares por o BNDES ser uma instituição de Estado, executora de políticas públicas e ao mesmo tempo, dever seguir os preceitos da Lei de Sociedades Anônimas. Relevantes por, neste marco singular, o CA ter o dever de assegurar o alinhamento entre as prioridades públicas e os objetivos dos Planos de Trabalho do BNDES. Assim o CA BNDES deve:
 - reforçar atividades que assegurem a construção sólida de Planos de Trabalho;
 - orientar que a Administração do BNDES dê ampla visibilidade de suas prioridades e políticas operacionais assim como os procedimentos de avaliação de projetos;
 - fortalecer suas atividades de monitoramento e acompanhamento dos Planos de Trabalho;
 - acompanhar com atenção a utilização de recursos públicos do BNDES para assegurar sua economicidade e efetividade.
- O Poder Executivo, no marco de suas competências, deve indicar para o Conselho de Administração do BNDES pessoas de reputação ilibada e comprovada competência e conhecimento de assuntos relacionados ao financiamento do desenvolvimento, que não mantenham relacionamentos com potenciais clientes ou mutuários privados que possam configurar conflito de interesse;
- Entre os dez nomes indicados pelo Poder Executivo, pelo menos a metade deveria ser de pessoas não ligadas a cargos executivos públicos.
- A aplicação de recursos do BNDES demanda atenção de seu Conselho de Administração. No marco de suas atribuições, definidas pela Lei de Sociedade Anônimas, este órgão deve assegurar que a alocação de recursos e os projetos aprovados pela Diretoria seguem, estritamente, as diretrizes estratégicas da instituição, as políticas operacionais e os limites das políticas de risco de crédito.



Diretoria

- Devem ser adotados instrumentos de isolamento político para os diretores e suas decisões. Atualmente, nos termos do Estatuto do BNDES, os diretores são nomeados pelo Presidente da República e podem ser exonerados livremente a qualquer tempo.
- A possibilidade de revisão de decisões da diretoria pelo Conselho de Administração, prevista no estatuto, deve ser repensada. Em possível novo modelo, o Conselho de Administração poderia anular decisões da Diretoria, mas não decidir em seu lugar. A anulação das decisões dependeria de fundamentação que indicasse a desconformidade da ação dos administradores da instituição com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho. Dessa maneira, a Diretoria deveria retomar a análise da matéria, enfrentando os argumentos apresentando órgão de deliberação superior.

Remuneração de empregados e conflitos de interesses

- No caso do BNDES, idealmente, o componente variável da remuneração recebida pelos seus empregados deveria observar não os lucros da instituição, mas seu desempenho quando considerada a geração de externalidades, dado que nelas reside a justificativa para a manutenção da entidade. Enquanto não forem utilizados esses tipos de métricas ou referenciais, é desejável que a remuneração dos empregados do Banco, se pretenderem seguir modelos adotados na iniciativa privada, passe a observar as melhores práticas internacionais, reconhecendo a necessidade de enfrentamento de possíveis focos de conflitos de interesses. Os tópicos abaixo enfrentam essas questões.
- Mecanismos de remuneração devem ser sensíveis ao horizonte temporal dos riscos assumidos em decorrência de determinada operação. Esse é uma das orientações do



Comitê de Estabilidade Financeira da Basileia⁸⁵ (Financial Stability Board ou FSB), referendada pelo Fundo Monetário Internacional⁸⁶. É preciso evitar que executivos aprovelem operações de longo prazo pensando apenas em resultados imediatos, ainda que, no longo prazo, a contratação possa ser prejudicial para a instituição financeira em que trabalham.

- A componente variável dos ganhos salariais do BNDES não podem ter apenas como referência parâmetros de lucro financeiro, à semelhança de instituições privadas. Sendo instituição de Estado o BNDES deve implementar uma política de ganhos variáveis que esteja relacionada com seus objetivos estratégicos, alinhados às prioridades de política pública.

BNDESPAR

- Consideramos recomendável a realização de auditoria de natureza operacional pelo TCU para avaliar a governança das operações realizadas pela BNDESPAR.
- A BNDESPAR deve reforçar seu caráter de contribuinte estratégico para os resultados do Sistema BNDES, explicitar suas prioridades e as externalidades a elas associadas e acompanhar e monitorar o resultado de suas aplicações em renda variável.
- Sendo seu principal instrumento de investimento de risco, em renda variável, a BNDESPAR deve assegurar:
 - a explicitação clara e transparente de suas prioridades;
 - as externalidades esperadas dos investimentos em renda variável;
 - o monitoramento e avaliação dos resultados de suas aplicações.

⁸⁵ Veja-se o documento publicado no seguinte endereço eletrônico: http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_0904b.pdf.

⁸⁶ De acordo com o Fundo Monetário Internacional, bancos em que a remuneração de executivos depende em maior medida no desempenho de longo prazo apresentam menores níveis de assunção de risco. Veja-se: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2014/POL100114B.htm>, onde se lê: “a remuneração variável deve ser diferida no tempo e incluir cláusulas clawback, que são cláusulas contratuais que podem forçar administradores a devolver bônus passados em determinados casos, por exemplo, quando suas decisões causem perdas no longo prazo” (tradução livre do inglês).



- A BNDESPAR deve explicitar uma política de conselheiros que contribua para fortalecer a governança em suas empresas investidas e as externalidades esperadas em seus critérios de aplicação de recursos;
- A Política de Renda Variável do BNDES deve explicitar, de modo inequívoco, as externalidades esperadas de seus investimentos. A instituição deve monitorar e avaliar os impactos destes investimentos para aferir o êxito de suas ações, a prestação de contas e, principalmente, o aprendizado interno para aumentar a eficiência e a qualidade dos investimentos em renda variável e sua contribuição aos objetivos estratégicos do BNDES.

Camex

- Consideramos recomendável a realização de auditoria de natureza operacional pelo TCU, para avaliar a governança de políticas públicas relativas ao comércio exterior desenvolvidas no âmbito da Camex.
- A CAMEX enquanto câmara ministerial de comércio exterior deve explicitar os objetivos da política de exportações e importações do país, em particular as prioridades para o financiamento das exportações e dar orientações ao COFIG para que este atue de modo ágil, eficiente e efetivo.
- O BNDES deve escolher o Brasil como fórum para dirimir desavenças em projetos de exportação. No mínimo, o BNDES deve negociar com os clientes importadores, sejam eles entidades privadas ou públicas, a eleição de um terceiro fórum e que este seja amplamente reconhecido como fórum neutro e eficaz.

ABGF



- A Agência Brasileira de Fundos Garantidores e Garantias e os fundos por ela administrados devem estar submetidos a regras prudenciais e/ou atuariais tão rigorosas quanto aquelas aplicáveis a agentes econômicos que, assim como eles, estão expostos a risco de crédito. Tal medida é importante para evitar exposição exagerada do Tesouro Nacional, o que pode comprometer as contas públicas e a estabilidade econômica nacional.
- O Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig), sendo o órgão que define parâmetros para a execução de financiamentos à exportação pelo BNDES e de garantias do FGE, deve nortear-se pelas melhores práticas de seus congêneres internacionais e implementar ações que assegurem a agilidade, a eficiência e a efetividade de seus instrumentos de apoio.

CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

Órgãos de controle estatais

- A Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União devem receber todas as informações necessárias a que, no âmbito de suas respectivas competências, avaliem as atividades do banco estatal. Informações sensíveis devem ser repassadas àqueles órgãos com transferência de sigilo. Sobre o tema, acolhemos a sugestão do Deputado André Moura acerca da apresentação de projeto de lei complementar que altere a Lei Complementar nº 105, de 2001, para excetuar do dever de sigilo o repasse aos órgãos de controle de informações envolvendo operações de financiamento e crédito realizadas pelo BNDES.
- O BNDES e o TCU devem implementar um plano de cooperação técnica pró-ativo e preventivo que antecipe e indique caminhos para o efetivo financiamento do desenvolvimento brasileiro



- É necessário avançar para uma nova etapa no relacionamento do BNDES com o TCU, uma vez superada as questões relativas à transferência de sigilo do BNDES para o TCU, assumindo, o BNDES o compromisso de prontidão na resposta às demandas do TCU e o TCU, por sua parte, a responsabilidade e o compromisso de manutenção do sigilo transferido. Esta nova etapa deve ser marcada por dois componentes: cooperação e antecipação. Cooperação no sentido das duas instituições buscarem a complementariedade e as sinergias a partir dos mandatos de cada um tendo como referência a contribuição de cada uma ao desenvolvimento brasileiro. Antecipação no sentido de serem explicitados, estudados e modeladas respostas efetivas e implementáveis para enfrentar a complexidade crescente das modalidades do financiamento do desenvolvimento.
- Para tal recomenda-se a elaboração e implementação de um acordo de cooperação técnica anual, baseado no Plano Estratégico do BNDES e nas prioridades do TCU que contenha um plano de trabalho específico e monitorável pelas duas partes.
- O BNDES deve acordar com a CGU procedimentos de transferência de sigilo e implementar um plano de cooperação técnica pró-ativo e preventivo que antecipe e indique caminhos para o efetivo financiamento do desenvolvimento brasileiro
- Uma vez definida a pertinência legal de transferência de sigilo do BNDES para o TCU o BNDES deve envidar esforços para, no curto prazo, ter e implementar semelhante procedimento com relação à CGU.
- Uma vez vencida esta etapa é necessário avançar para um novo estágio no relacionamento do BNDES com a CGU, à semelhança do TCU. Esta nova etapa deve ser marcada por dois componentes: cooperação e antecipação. Cooperação no sentido das duas instituições buscarem a complementariedade e as sinergias a partir dos mandatos de cada um tendo como referência a contribuição de cada uma ao desenvolvimento brasileiro. Antecipação no sentido de serem explicitados, estudados e modeladas respostas efetivas e implementáveis para enfrentar a complexidade crescente das modalidades do financiamento do desenvolvimento.



- Para tal recomenda-se a elaboração e implementação de um acordo de cooperação técnica anual, baseado no Plano Estratégico do BNDES e nas prioridades da CGU que contenha um plano de trabalho específico e monitorável pelas duas partes.

Análise de custos dos projetos financiados detalhada

- Maior atenção deve ser despendida para a análise de custos dos projetos financiados pelo BNDES. As rubricas apresentadas pelos candidatos a tomar crédito – por exemplo, “serviços” – devem ter seus componentes discriminados, de modo a possibilitar avaliações internas do BNDES e o trabalho dos órgãos de controle. A definição de procedimentos quanto a este ponto pode ser feita em conjunto por BNDES e TCU.

ÓRGÃOS DO SISTEMA FINANCEIRO DE RELACIONAMENTO COM BNDES E ASPECTOS FISCAIS

- O CMN, através de sua secretaria executiva, o BACEN, deve explicitar e justificar a racionalidade e os resultados esperados de seus normativos relativos ao BNDES.
- Com efeito, mais além de zelar pela higidez e pela observância das regras de prudência bancária, o CMN e o BACEN devem observar as condições e características diferenciadas do BNDES na sua qualidade de banco de desenvolvimento que precisa estar sintonizado as prioridades das políticas públicas de longo prazo, democraticamente estabelecidas. Esse caráter de instrumento de financiamento público vinculado a prioridades nacionais e sociais requer que a regulação concilie os objetivos de prudência com a missão de promoção do desenvolvimento, de preenchimento de falhas de mercado e de geração de externalidades positivas para a sociedade.
- O Tesouro Nacional deve explicitar não somente os custos mas também os benefícios esperados de empréstimos concedidos ao BNDES



- Com efeito o custo financeiro correspondente a diferença entre as taxas de captação do tesouro nacional e a TJLP que remunera os empréstimos feitos ao BNDES é de aferição fácil e direta. Esses custos tenderão a cair a medida em que a taxa SELIC possa vir a ser reduzida no futuro em função da queda esperada da inflação.
- Com relação ao cálculo da TJLP, recomendamos seja dada prioridade à tramitação do Projeto de Lei nº 3.189, de 2015, de autoria do Deputado Alexandre Baldy, que prevê que se a TJLP for inferior a 90% a meta da taxa Selic em vigor no último dia do trimestre imediatamente anterior ao da vigência da TJLP, esta taxa será fixada em 90% da taxa Selic.
- De outro lado, ao operar com recursos emprestados pelo tesouro nacional o BNDES recorrentemente gera lucros, paga dividendos e recolhe impostos. Além desses benefícios diretos para as receitas da União, os financiamentos do BNDES para projetos de investimento produtivo também geram recolhimentos de impostos e contribuições.
- Esses efeitos positivos para as receitas públicas (benefícios diretos e indiretos) são aferíveis e podem mitigar substancialmente (ou mesmo anular ou suplantam) os custos financeiros anteriormente mencionados. Uma avaliação justa deve, portanto, considerar o balanço entre os custos financeiros e os benefícios tributários e fiscais gerados para o tesouro nacional.
- Já está em vigor a determinação para que o Tesouro Nacional demonstre os custos dos empréstimos realizados ao BNDES.
- No entanto, é necessário avançar neste procedimento de prestação de contas:
- Com relação aos seus custos, como estes serão incorridos também no futuro é necessário que o Tesouro Nacional produza simulações com hipóteses alternativas para as premissas e parâmetros utilizados;
- Com relação aos benefícios o Tesouro Nacional deve avançar nesta direção e demonstrar os ganhos potenciais, principalmente de natureza fiscal, com relação à adicionalidade permitida por estes empréstimos e com relação aos efeitos fiscais diretos e indiretos dos investimentos realizados.





5. ENCAMINHAMENTO AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

As análises realizadas por esta CPI revelaram circunstâncias a que órgãos estatais de controle podem dedicar atenção, livres das limitações temporais impostas a este trabalho.

Em vista das constatações apresentadas acima, votamos pelo encaminhamento do presente Relatório com as observações nele constantes para subsidiar os trabalhos de análise e investigação que já estão em curso, assim como disponibilizar os respectivos documentos relacionados a tais investigações que estejam em poder desta CPI para os órgãos citados acima (TCU, MPU e CGU), com ressalva, naturalmente, em relação aos documentos protegidos por sigilo:

Processos no âmbito do Tribunal de Contas da União

TC-007.527/2014-4: Relatório de auditoria, por solicitação de comissão da Câmara dos Deputados. Operações de crédito e de aporte de capitais concedidas pelo BNDES e por sua subsidiária, BNDESPAR, ao grupo JBS. Autuação de três apartados conexos ao relatório de auditoria do TCU. Índícios de irregularidades em outras duas operações. Autuação de um apartado conexo ao processo de auditoria e de outro processo sem conexão com ele. Necessidade de aprofundamento de análise sobre questão suscitada na auditoria. Autuação de processo sem conexão. Determinações ao MDIC. Cópia do inteiro teor do presente acórdão à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), solicitante da auditoria. Cópia do inteiro teor do acórdão a outros órgãos e entidades. Determinações à unidade técnica.

TC-012.641/2009-2: Cuida de representação do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, a respeito de possíveis irregularidades no âmbito do BNDES, relacionadas à



noticiada concessão de empréstimos no montante de até R\$ 8,6 bilhões Venezuela, em 2009. Destaca-se também que, recentemente, o TCU, ao analisar solicitação do Congresso Nacional, determinou auditoria em todos os contratos internacionais firmados pelo BNDES de 2009 a 2014.

TC-016.310/2015-2: Representação do Ministério Público Federal para que sejam apuradas eventuais irregularidades em contrato de financiamento firmado pelo BNDES e a Construtora Norberto Odebrecht para a execução de obras e serviços no Porto de Mariel, em Cuba. Inquérito Civil 1.16.000.001545/2014-21.

TC-023.792/2015-9: Relatório de Auditoria. Exame das participações acionárias da BNDESPAR nas cinco empresas do Grupo EBX.

Inquéritos no âmbito do Ministério Público Federal

IC nº 1.16.000.001545/2014-21: Inquérito Civil instaurado pelo Ministério Público Federal do Distrito Federal para investigar empréstimo concedido à Construtora Norberto Odebrecht para apoio à exportação de serviços relacionados ao Porto Mariel, em Cuba.

A despeito de todas as dificuldades enfrentadas, esta Relatoria, a Presidência desta Comissão e os seus membros envidaram todos os esforços possíveis para avançar na análise das operações realizadas pelo BNDES e das milhões de páginas enviadas que nos foram enviadas em resposta a requerimentos de informação. Hoje, o Congresso dispõe de um mapeamento sobre a atuação desta entidade, cuja importância para a sociedade brasileira é inegável. Esse mapeamento deverá subsidiar debates futuros sobre regras concernentes à política industrial e também ao direcionamento de crédito, em perspectiva mais ampla. Também outros órgãos e entidades poderão colher aqui subsídios para o exercício de suas tarefas quando se deparem com problemas relativos ao banco de desenvolvimento controlado pela União. Acreditamos ter dado passos



relevantes para a apuração das suspeitas que motivaram a instalação desta CPI e contribuído para aprimorar as políticas públicas de direcionamento de crédito e construir caminhos propícios a evitar que a insegurança despertada por suspeitas volte a atormentar o País no futuro próximo.

Sinto-me no dever de, mais uma vez, cumprimentar o Presidente Marcos Rotta pela brilhante condução dos trabalhos deste órgão colegiado. Enalteço também a atuação dos Vice-Presidentes que, com seu tirocínio, qualificaram os debates travados nesta Comissão.

Agradeço as valiosas contribuições oferecidas pelos Deputados André Fufuca, André Moura, Alexandre Baldy e Cristiane Brasil, na qualidade de sub-relatores. Além de participarem ativamente das reuniões da CPI, apresentaram em seus trabalhos finais avaliações que contribuíram decisivamente para robustecer este Relatório. Destaco que, mesmo antes da leitura de seu sub-relatório, o Deputado André Fufuca já havia enviado valiosos aportes à Relatoria, os quais foram incorporadas a este texto.

Já ao final de minha fala, gostaria de registrar a dedicação da equipe formada para prestar assessoramento a esta Relatoria, que, assim como nós, trabalhou incansavelmente na análise de quantidade incomensurável de papéis, a fim de subsidiar a compreensão dos problemas eminentemente técnicos submetidos à nossa avaliação. Por dever de justiça, enalteço os trabalhos das Consultorias Legislativa e de Orçamento desta Casa e, nesta oportunidade, cumprimento especialmente os Consultores Marcio Valadares, César Mattos, Maria Regina Reis, Rafael Alves Costa de Araújo e Magno Antônio Correia de Mello. Eles trabalharam ao lado de servidores requisitados de outros órgãos e entidades da Administração Pública federal, que demonstraram o mais elevado comprometimento com a causa pública. São eles: Dr. Marco Antônio Prandini, da Controladoria-Geral da União, Dr. Florisvaldo Machado, da Comissão de Valores Mobiliários, Dr. Glauco Guimarães, do Banco Central do Brasil, Drs. Kleuvânio Dias de Souza e Carlos Augusto Vieira Campos, do Banco do Brasil, Drs. Luiz Sérgio Madeiro da



Costa e Róbson Chagas, do Tribunal de Contas da União. Meus agradecimentos também aos órgãos e entidades que cederam seus servidores a esta CPI.

Meus mais sinceros e respeitosos cumprimentos aos integrantes da Secretaria desta Comissão, comandada com singular competência pelo Dr. Robson Coutinho. Nas pessoas do Dr. Robson e das Dras. Silvia Valeria Mergulhão e Claudia Regina Leitão cumprimento todos os servidores da Secretaria desta CPI. Também enalteço a dedicação dos servidores da taquigrafia. Faço menção, ainda, ao trabalho da servidora Ilzeny da Penha Guedes, de fundamental valia o funcionamento da sala em que se concentraram os membros da equipe que me assessorou ao longo dos últimos meses.

Esta CPI, ao se debruçar sobre a atuação do BNDES e mobilizar debates em torno de diversos aspectos relativos à sua atividade, trouxe à tona um conjunto de proposições para o aperfeiçoamento do modelo de governança e gestão do BNDES. O presente Relatório poderá contribuir para a elaboração de proposições por BCB, CVM e TCU, para aprimorar o controle e a supervisão das políticas públicas operacionalizadas pelo BNDES.

Cumprimento todos os membros desta Comissão por seu trabalho e seu espírito público e faço votos de que nossos esforços possam contribuir para que a atuação dessa importantíssima entidade brasileira, o BNDES, seja aprimorada.

DEPUTADO MARCOS ROTTA
Presidente

DEPUTADO JOSÉ ROCHA
Relator

