



DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

NÚCLEO DE REDAÇÃO FINAL EM COMISSÕES

TEXTO COM REDAÇÃO FINAL

Versão para registro histórico

Não passível de alteração

CPI - BNDES			
EVENTO: Reunião Ordinária	REUNIÃO Nº: 0013/16	DATA: 16/02/2016	
LOCAL: Plenário 8 das Comissões	INÍCIO: 15h41min	TÉRMINO: 19h43min	PÁGINAS: 83
DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO			
SUMÁRIO			
Leitura e discussão do relatório final da CPI.			
OBSERVAÇÕES			
Houve intervenção inaudível. A reunião foi suspensa e reaberta.			



O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Boa tarde a todos!

Declaro abertos os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar supostas irregularidades envolvendo o BNDES.

Informo aos Srs. Parlamentares que estão disponíveis cópias da ata da 30ª Reunião Ordinária da Comissão, realizada no dia 3 de fevereiro.

Indago ao Plenário se há necessidade de leitura da ata.

O SR. DEPUTADO ANDRÉ MOURA - Peço dispensa da leitura da ata, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Está dispensada a leitura da ata.

Em discussão a ata. (*Pausa.*)

Não havendo quem queira discuti-la, coloco-a em votação.

Os Deputados que a aprovam permaneçam como se encontram. (*Pausa.*)

Aprovada.

Dou como lido o expediente, tendo em vista a distribuição do resumo das correspondências recebidas na última semana e a publicação desse extrato na página da Comissão. Cópias dessas matérias poderão ser solicitadas à Secretaria da Comissão.

Passa-se à Ordem do Dia.

A reunião de hoje foi convocada para leitura e discussão do relatório final desta CPI.

Antes de passar a palavra a S.Exa. o Relator, informo a V.Exas. que, devido a uma decisão envolvendo este Presidente, o Relator, os Sub-Relatores e alguns Líderes, nós solicitamos, através do Deputado André Moura, Sub-Relator desta Comissão, um pedido de prorrogação dos trabalhos a S.Exa. o Presidente Eduardo Cunha.

Quero, de público e por questão de justiça, agradecer mais uma vez a sensibilidade do Presidente, que compreendeu o prazo exíguo que nós temos para finalizar os trabalhos desta Comissão Parlamentar de Inquérito.

Tivemos, portanto, a anuência do Presidente, bem como a do Relator, que nos apresenta neste momento o seu relatório, extremamente técnico e, segundo o nosso entendimento, extremamente propositivo.



Tendo em vista a necessidade de V.Exas. se debruçarem sobre o conteúdo do relatório, nós estamos, então, com a anuência do Presidente Eduardo Cunha, prorrogando os trabalhos até a próxima semana, compreendendo os dias 23, 24 e 25 de fevereiro. Há o agravante de que, na próxima quinta-feira, dia 18, nós teremos a sessão do Congresso Nacional, que pode, inclusive, inviabilizar a discussão e a apreciação do relatório final.

Então, comunico a V.Exas. que nós teremos um tempo maior, para que, com mais tranquilidade, com mais cautela, com mais calma, nós possamos apreciar o relatório final desta Comissão Parlamentar de Inquérito.

O SR. DEPUTADO ARNALDO JORDY - Sr. Presidente...

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Antes de passar a palavra ao Relator, concedo a palavra ao Deputado Arnaldo Jordy.

O SR. DEPUTADO ARNALDO JORDY - Sr. Presidente, a primeira informação que eu gostaria de ter V.Exa. já deu — nosso prazo, portanto, é até quinta-feira da semana que vem.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Até o dia 25 de fevereiro.

O SR. DEPUTADO ARNALDO JORDY - Até o dia 25.

Por fim, eu queria apenas registrar, diante das considerações de V.Exa., que lamento muito o apelo de V.Exa. ao Presidente da Casa para prorrogar de fato o prazo de funcionamento desta Comissão, porque me parece que essa prorrogação foi uma prorrogação meio que de conveniência do Presidente Eduardo Cunha, apenas para aprovar o relatório.

Só que eu estava revendo hoje de manhã, com bastante atenção, a pauta de requerimentos desta CPI e não sei se há alguma coisa igual a ela na história da Casa. Eu até pedi à minha assessoria que levantasse se há paralelo na história da Casa com alguma CPI que tenha se encerrado faltando ainda dois terços de seus requerimentos a serem apreciados, discursos a serem ouvidos, depoimentos a serem prestados, informações a serem recebidas.

A CPI está praticamente esterilizada por conta dessa pressa de se apurar o nada, porque, na verdade, nesta Comissão, só para lembrar, nós sequer conseguimos ouvir o representante do Tribunal de Contas da União, que tem por



dever de ofício e missão constitucional auxiliar esta Casa no controle externo, como diz a Carta Magna do nosso País.

Sequer foi possível nesta Comissão ouvir o douto Tribunal de Contas da União para saber o que pensa sobre o BNDES, embora o Tribunal, que tem uma investigação — ainda em curso, inclusive — sobre o BNDES, tivesse muito a nos dizer aqui, podendo até fornecer informações que auxiliariam o Relator em seu relatório. Lamentavelmente, por uma decisão de maioria de Plenário, nós fomos impedidos de ouvir o Tribunal de Contas.

Então, eu lamento que o seu apelo ao Presidente Eduardo Cunha, que eu sei que houve, não tenha ecoado na consciência dele e dos demais membros desta Comissão, no sentido de fazer a prorrogação desta CPI para que nós pudéssemos prestar contas à sociedade daquilo que nos foi confiado como missão. Dois terços aproximadamente dos requerimentos, que nós por livre e espontânea vontade deliberamos aqui no acordo, foram sequer apreciados por esta Comissão.

Portanto, já de antemão, sem ler e sem conhecer na íntegra o relatório do Deputado José Rocha — e eu espero que seja um relatório minimamente compatível com essa expectativa —, eu já saio daqui frustrado por essa preliminar de nós não termos conseguido sequer ouvir alguns daqueles elementos que foram inclusive objeto, razão de ser desta CPI, como JBS, como o caso Pimentel, que já está inclusive no COAF. Esta Casa já tem aqui na assessoria, já foram mandadas pelo COAF, por exemplo, as movimentações estranhas — para ser bondoso no conceito — praticadas pelo Sr. Pimentel e todo aquela rede que envolve a investigação que está em órgãos do País, e lamentavelmente nós não podemos apreciar aqui nesta Casa.

Era isso que eu queria dizer.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Agradeço a V.Exa.

Peço brevidade a V.Exas. para que possamos oportunizar a palavra ao Relator.

Passo a palavra ao Deputado Caio Narcio.

O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO - Sr. Presidente, eu já tinha utilizado a palavra para me manifestar no momento da apresentação dos relatórios dos Sub-Relatores que foram lidos na reunião que precedeu o carnaval. Lamentei aqui o



encerramento prematuro desta CPI. Disse, aponte aqui e acho importante dizer que nós estamos tendo acesso ao relatório do nobre Relator José Rocha neste momento. Espero que o relatório contenha as informações e as dúvidas que pairam sobre a questão do BNDES.

A grande dificuldade nossa é perceber que a CPI encerra sem ter esclarecido as dúvidas. Foram apontadas aqui diversas irregularidades dentro da ação do banco, seja o financiamento a empresas falidas, seja os casos mal explicados, como o caso do Bumlai, colocado na cadeia na véspera da sua vinda, da convocação que fizemos; com o Governo escondendo Parlamentares para que não pudéssemos ter quórum para aprovar aquela convocação. Assistimos aqui, durante todo esse período, ao PT trabalhando para acabar com esta CPI, para dizer que o BNDES não tinha necessidade de ser investigado.

Nós vimos aqui diversas irregularidades. Algumas puderam ser comprovadas, outras estavam a caminho de ser esclarecidas. Digo que quem está sendo penalizado no momento do encerramento prematuro desta CPI é o BNDES, porque o BNDES poderia sair desta Comissão com uma carta de alforria, dizendo: *“Eu passei por uma CPI, respondi todas as dúvidas que pairavam sobre mim e demonstrei minha idoneidade”*.

Não é esse o sentimento que esta CPI dá hoje aos brasileiros. As dúvidas pairam; as investigações, que chegaram ao meio do caminho e pararam porque a CPI se encerrou, deixam mais dúvidas do que respostas. O que nós esperávamos, junto com o brasileiro que está nos acompanhando nesta CPI, era ver o término das convocações. Queria ver o Presidente Lula aqui para poder explicar o envolvimento dele com o Bumlai; queria ver as explicações do banco que ficaram por fazer, não foram feitas.

Então, Presidente, eu queria manifestar-me para dizer que esse trabalho foi feito de maneira correta por V.Exa., que na Presidência sempre pautou temas para conduzir os trabalhos mantendo a sua imparcialidade. Quero manifestar também o meu respeito pelo nobre Relator, que esteve aqui durante todo o período atento às questões. Os trabalhos dos Sub-Relatores foram feitos de maneira propositiva.

O BNDES é um patrimônio do Brasil. Nós não estamos aqui, como alguns Deputados disseram, para denegrir o papel do BNDES. Nós estamos aqui para



salvar o patrimônio do Brasil, para manter a integridade do banco. E o que nós vemos aqui é que se está encerrando esta CPI sem ter a certeza de que o banco não errou, sem ter a certeza de que o banco não foi corrupto. Nós não temos essa certeza, porque as dúvidas não foram esclarecidas.

A verdade, Sr. Presidente, para encerrar minhas palavras, na brevidade que V.Exa. pediu — e um pedido de V.Exa. para mim é muito importante —, quero dizer que o BNDES podia nos dar oportunidade de sairmos com o sentimento de dever cumprido. Não o está fazendo. Esta Casa poderia acabar os seus trabalhos, como disse o nobre Deputado Arnaldo Jordy, cumprindo a sua lista de pedidos, de solicitações, de convocações, para esclarecimento dos fatos. Não foi feito. Nós vamos terminar esta CPI deixando para os brasileiros mais perguntas do que respostas. E não era essa a intenção quando nós chegamos a esta CPI.

Portanto, fica o meu lamento devido a esse encerramento prematuro e a esperança de que no relatório possam constar os culpados, os indiciamentos, as necessidades de investigação e as correções que o banco precisa fazer. Muitas coisas foram feitas, e não podem ser mais feitas, são indicativos — uma política equivocada não pode ser refeita. Temos a missão de entregar a esse banco uma nova conduta, para que não se repitam as irregularidades e as coisas do passado, beneficiando poucos e deixando muitos sem ter acesso a um banco que deveria servir ao brasileiro socialmente.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Agradeço a V.Exa. a gentileza das palavras, Deputado Caio Narcio.

Passo a palavra rapidamente ao Deputado Alexandre Baldy, Sub-Relator.

O SR. DEPUTADO ALEXANDRE BALDY - Sr. Presidente, Deputado Marcos Rotta; Deputado Miguel Haddad e o Relator José Rocha, que compõem a Mesa; demais colegas, eu queria aqui também externar a minha preocupação, como membro desta CPI, como Sub-Relator de Financiamentos a Contratos Internos da CPI do BNDES, com a expectativa do povo brasileiro de que esta CPI não acabe em *pizza*. Nós realmente gostaríamos que este trabalho fosse concretizado.

É a nossa saída aqui encontrarmos um relatório, assim como recebemos agora o do Deputado José Rocha, que contenha, sim, aspectos dentro da medida do



que foi realizado. Concordo com o Deputado Arnaldo Jordy que foi muito pouco, porque grande parte dos requerimentos não foram sequer aprovados. Dos que foram aprovados, como incluí em meu relatório, não recebemos os documentos na sua totalidade e não pudemos dar respaldo, fazer a análise de todo esse material; sequer recebemos dados de alguns organismos. Enfim, esta CPI realmente chegará ao fim sem realizar todo o trabalho de investigação, o que poderia contribuir para que o BNDES saísse de todo este episódio de um modo mais transparente, de um modo mais limpo.

Já deixei a sugestão de criar uma Subcomissão, no âmbito da Comissão de Fiscalização e Controle, para dar continuidade a toda esta investigação. Precisamos dar continuidade a investigações importantes: são quase meio trilhão de reais de recursos públicos, de impostos caríssimos que o povo brasileiro paga, Sr. Presidente, para que nós os coloquemos no BNDES sem saber como que estão sendo utilizados. É um verdadeiro orçamento paralelo que gira dentro do BNDES, sem que o Congresso Nacional o aprove, sem que nós possamos tomar conhecimento de sua amplitude, sem que sejam reconhecidos a natureza, a importância e principalmente os impactos econômicos e sociais dos recursos aplicados.

Então, esta CPI chega ao fim — eu sei que não é a vontade de V.Exa., Sr. Presidente, mas chega ao fim — sem a análise total dos documentos necessários, sem escutarmos os depoimentos necessários. Muitos aqui eram aguardados, como o ex-Presidente Lula e novamente o próprio Presidente do BNDES, para dar explicações de tudo o que foi repassado em termos de documentos. A sua vinda foi precipitada, assim como a de toda a direção do banco, porque não tínhamos ainda documentos para questionar ou para contrapor qualquer posição do BNDES.

Sr. Presidente, eu espero que possamos aprovar o relatório final do Deputado José Rocha, que possamos aprovar o relatório como um todo. Espero que nele constem realmente fatos, indiciamentos necessários para que se possa punir aqueles que merecem ser punidos, para que se possa esclarecer os fatos, deixando o banco cada vez mais na rota da necessidade do povo brasileiro, porque ali 100% de recursos brasileiros estão sendo utilizados. O povo precisa do BNDES, no âmbito econômico e também no âmbito social.



Então, eu espero que haja respeito com o dinheiro público, respeito com a população brasileira. Não quero sair daqui manchado, não quero fazer parte desse episódio de participar de mais uma CPI em que o povo não reconhece uma ferramenta de fiscalização, e que, sim, é o argumento para fazer uma grande “pizzaria”, porque o Governo não quer que fiscalize, porque a base do Governo impede que os trabalhos possam ser realizados.

Muito obrigado, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Agradeço a alegação das palavras de V.Exa. Concedo a palavra ao Deputado Davidson Magalhães.

O SR. DEPUTADO DAVIDSON MAGALHÃES - Sr. Presidente, colegas Deputados, parabenizo-os pelo retorno aos trabalhos.

Inicialmente eu quero colocar que esta CPI foi criada para analisar supostas irregularidades — supostas irregularidades. Parece que neste País primeiro se estabelece o crime para depois buscar o criminoso, ou, melhor dizendo, se estabelece o criminoso para depois descobrir o crime, se ocorrer. Então, nós estamos numa situação atípica.

Nós participamos de uma CPI em que foram ouvidos diversos relatos. Eu espero, inclusive, não antecipar um conceito de avaliação sobre o resultado da CPI sem ler o relatório. Eu acho que é prematuro. É bem verdade que neste debate alguns depoimentos ficaram sem ser ouvidos. Como toda CPI, esta tem prazo; CPI não é até o fim do mundo; CPI tudo tem início, meio e fim.

Efetivamente, acho que o BNDES, pelos seus resultados, pelo seu papel na história do País e do desenvolvimento econômico e social do Brasil, não precisa de uma CPI para ter nenhum tipo de referendo, aval ou certidão de bons antecedentes. Eu acho que neste debate aqui cada vez mais ficou claro que as chamadas supostas irregularidades, pelo menos nos depoimentos de que eu participei, que evidenciei aqui, não ficaram materializadas, primeiro, pelo próprio resultado do tamanho da inadimplência do banco.

Antes de fazer um juízo de valor, eu vou aguardar o relatório, com base no qual se pode debater sobre as questões concretas apresentadas pelo Relator e pelos Sub-Relatores.



O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Agradeço ao Deputado Davidson.

Antes de passar a palavra ao Relator, queria agradecer a elegância e o comportamento sempre retilíneo de V.Exas. Não tenho dúvida de que vou me ressentir muito da companhia, da convivência com V.Exas., desta harmonia. Mesmo com posicionamentos muitas vezes divergentes e diferentes, sempre houve o respeito e o alto nível empreendido nesta Comissão Parlamentar de Inquérito.

Neste momento, passo a palavra a S.Exa. o Relator.

Deputado José Rocha, passo a V.Exa. não só a palavra, mas também, literalmente, o futuro da Comissão Parlamentar de Inquérito, que está nas suas mãos.

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - De todos nós, Sr. Presidente.

Quero cumprimentar o ilustre Presidente desta Comissão Parlamentar de Inquérito, Deputado Marcos Rotta; o 1º Vice-Presidente, Deputado Miguel Haddad, a quem parabeno por hoje representar a Minoria nesta Casa; o 2º Vice-Presidente, Deputado Carlos Zarattini; o 3º Vice-Presidente, Deputado Marcelo Squassoni; os Sub-Relatores Deputado Alexandre Baldy, Deputado André Fufuca, Deputado André Moura e Deputada Cristiane Brasil.

Quero cumprimentar também o Secretário Robson e, em seu nome, os funcionários desta Comissão; o Consultor Marcio Valadares, que está aqui do meu lado esquerdo e, em seu nome, todos os Consultores da Casa e todos os convidados que participam dos trabalhos desta CPI.

Ilustres Deputados, ilustres Deputadas, senhores e senhoras que neste momento participam desta reunião, passo à leitura do relatório da CPI do BNDES:

“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

Relator: Deputado José Rocha.

Brasília-DF

Fevereiro de 2016



1. Considerações iniciais sobre a Comissão Parlamentar de Inquérito
 - 1.1. Criação e Instalação da CPI
 - 1.2. Requerimento nº 14, de 2015, e suspeitas acerca da atuação do BNDES
 - 1.3. Os trabalhos da CPI
2. Descrição e análise da atuação do BNDES e das normas a que a instituição se submete
 - 2.1. Comentários iniciais sobre a atividade bancária, as políticas públicas de direcionamento de crédito e a sua execução por bancos de desenvolvimento
 - 2.2. O direcionamento de crédito como política pública: definição de objetivos e avaliação de resultados
 - 2.3. O BNDES: história, fontes de captação e atuação
 - 2.4. Regulação e supervisão financeiras
 - 2.5. Governança
 - 2.6. Controle
 - 2.7. Obstáculos identificados
 - 2.8. Aspectos orçamentários: Considerações sobre o impacto das operações do BNDES na Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi)
3. Análise de operações realizadas pela BNDESPAR no período de 2003 a 2015
 - 3.1. Frigoríficos: as operações com o Frigorífico Independência
 - 3.2. Frigoríficos: as operações com a JBS
 - 3.3. LBR Lácteos Brasil S.A.
 - 3.4. EBX 192
 - 3.5. Venezuela
 - 3.5. Cuba
 - 3.6. Usina São Fernando
 - 3.7. Belo Monte
 - 3.8. Petrobrás - Abreu e Lima
4. Recomendações de reformas institucionais para o aprimoramento das políticas de direcionamento de crédito e de seu controle
5. Encaminhamento ao Ministério Público Federal e ao Tribunal de Contas da União e à CGU.

ANEXOS



I - quadro de requerimentos apresentados por membros da CPI do BNDES

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.”

O SR. DEPUTADO ARNALDO JORDY - Sr. Presidente, poderíamos dispensar a leitura dessas insígnias todas que estão aqui, só para efeito de economia.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Fica a critério de S.Exa. o Relator, Deputado José Rocha.

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - Sim, vamos lá.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - V.Exa. foi atendido, Deputado Arnaldo Jordy. O Relator vai suprimir essas questões.

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - Se eu puder suprimi-las, eu agradeço, para poupar esta garganta aqui.

Vamos ao primeiro item do nosso relatório:

“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 Srs. Deputados Rubens Bueno, 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, para a 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' — CP IBNDES.

Em ato da Presidência de 17 de julho, determinou-se que a Comissão seria composta por 26 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 RICD.

A CPI BNDES 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.”

Continuo lendo ou posso pular esta próxima parte?

O SR. DEPUTADO ARNALDO JORDY - Pode pular isso.

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - Posso? Estão me poupando.

Bom, passada a parte referente à direção e aos membros constituintes da Comissão, continuo a leitura:

“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:”

O SR. DEPUTADO ARNALDO JORDY - Pode pular isso.



O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - Posso pular? Então, vamos continuar. Aqui estão relacionados todos os que auxiliaram a Comissão, tanto os convidados quanto os membros da Consultoria.

“A Comissão iniciou efetivamente seus trabalhos em 11 de agosto de 2015, quando foi aprovado o acordo de procedimentos e apresentado o plano de trabalho pelo Relator.

Até o último dia 3 de fevereiro, foram realizadas 32 reuniões e mais de 20 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. Apesar 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 CPI BNDES, 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 6 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 do 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 repasse à instituição não serem explicitados no Orçamento



da União; a incidência de sigilo bancário em operações de crédito cujas fontes de captação sejam formadas por recursos públicos, 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-benefício; 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 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 CPI BNDES 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 CPI BNDES 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 não 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.”

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Obrigado.

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - “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 as 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, à 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-contratual 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 CPI BNDES, 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 a esta Comissão.

A CPI BNDES 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.

Posso passar esta parte?

(Intervenção fora do microfone. Inaudível.)

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - Então, atendendo à ponderação do Presidente, vamos à página 22.

Aqui estão relacionadas todas as pessoas que foram ouvidas aqui na Comissão.

Concordo com o Sub-Relator Deputado Alexandre Baldy, que não está presente, quando ele identifica dificuldades enfrentadas pela Comissão e transcrevo aqui 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 significativa 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 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 dos mais de 14 milhões de páginas de documentos recebidos — 14 milhões de páginas de documentos recebidos.



O Deputado Caio Narcio, 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.

O SR. DEPUTADO ARNALDO JORDY - V.Exa. está sugerindo uma nova CPI... V.Exa. está sugerindo uma nova CPI?

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - Não sei. V.Exa. tem uma inteligência bastante aguçada para poder dar suas devidas interpretações. *(Riso.)*

Prosseguindo no parecer.

“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.

Os 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 ativas.

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 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 do 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 benefício.



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 autointeressada, falhas nos procedimentos e consequências indesejáveis das políticas não devem ser tomadas 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 anos, indicativo de que seu retorno não será imediato, os mandatos para os principais cargos políticos no Brasil são de 4 anos. Vamos elevá-los para 5 anos...

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

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.

Aqui vem um quadro da composição do passivo do BNDES. Só seria possível na exposição de PowerPoint. Então, seguiremos adiante.

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 ano; o FGTS, a 3% ao ano mais Taxa Referencial. Quanto aos aportes do Tesouro Nacional, o BNDES deve aplicar sobre seu montante à 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 a 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 as 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 modo, poderá satisfazer seus depositantes e distribuir lucros entre os seus acionistas. 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, que nos honra aqui com a sua presença, 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 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 geradas pelo empreendedor.

Para usar expressões empregadas por Lavínia Barros de Castro, 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 o Relatório de Efetividade 2007-2014. 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.”

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.”

O SR. DEPUTADO ARNALDO JORDY - Sr. Relator, permita-me interrompê-lo só para me orientar. Na página 31, no segundo parágrafo, V.Exa. leu o seguinte:

“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 (...).”

O parágrafo seguinte diz:



“O primeiro é a disponibilização de recursos fiscais e parafiscais para alimentar operações de crédito realizadas pelo próprio banco de desenvolvimento.”

E V.Exa. tece toda essa explicação detalhada — quero, inclusive, parabenizá-lo —, de forma muito didática, e não se refere ao segundo aspecto desse ponto de vista. Eu não sei se V.Exa. ainda vai abordar isso bem mais à frente, porque já está entrando em outra abordagem.

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - À frente.

Prosseguindo no parecer.

“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 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 exclusivamente — 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 quando se afasta de manifestações de especialistas. O BNDES, inclusive, costuma defender seus procedimentos de análise ressaltando seu caráter impessoal.

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 ressaltar 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 política pública, ela deve ser rejeitada, ainda que pareça conveniente com a 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 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 do 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 Schapiro 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, alcancarem 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.”

Sr. Presidente, se V.Exa. me permite, peço um intervalo para ir ao banheiro.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - É claro, Excelência.

Suspendo a reunião por 5 minutos.

(A reunião é suspensa.)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Está reaberta a sessão.

Passo a palavra novamente ao Relator, Deputado José Rocha, para que possa dar continuidade à leitura do seu relatório.

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - Retomo a leitura:

“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 neste 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). A partir de 2008, verifica-se crescimento 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.

(...)

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 orientação. Neste tópico, buscou-se demonstrar que, além da apuração de eventuais irregularidades, há outros campos em que esta Comissão pode contribuir para a construção de agendas propositivas e para o aprimoramento institucional das políticas de direcionamento de créditos 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 IV, 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 industriais que havia andado desprestigiada nos anos anteriores. No ano de 2013, o sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior republicou texto do economista David Kupfer, em que 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, 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 o 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, a 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 e 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.”

As metas do PBM também são encontradas naquele endereço virtual, do qual se extraiu o quadro abaixo:

(...)

No referido *site*, está disponível *link* para documento denominado “Balanço Executivo do PBM de 2011 a 2014”, que remete a artigo 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 monitoradas nos dezenove sistemas produtivos, sempre em sintonia com as melhores políticas de gerenciamento de projetos do setor público-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 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 CPI do BNDES, 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, coloca-se 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 microeconômica de política industrial. Isso 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 eletrônico o seu primeiro Relatório de Efetividade, referente ao período 2007-2014, que foi apresentado com o seguinte texto:

“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.

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 o Programa de Sustentação de Investimento.

Iniciativas como a publicação de relatórios de efetividade representam avanços 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 CPI do BNDES, 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 agricultura.

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.

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 Arida 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 art. 239 da Constituição Federal, que determina a aplicação em 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 Haddad narra aspectos peculiares da condução das privatizações no País:

“Em vez de seguir um modelo de pulverização de controle com a 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 TELEBRAS, 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 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 industriais. 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 ressaltar 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;

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 fontes:

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 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 do euro, divulgadas pelo Banco Central, nos termos do § 1º do art. 5º da Lei nº 9.365, 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 nº 577, 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 a sua aquisição até o limite de R\$ 7 bilhões, com remuneração de TR + 6% ao ano.

Captações Externas - Realizadas pelo BNDES desde a década de 1950.



Captações no Mercado Local (CDB, CDI, LCA e debêntures BNDESPAR) - Captações 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 valores captados por meio de cada uma das fontes listadas acima. Por ora cabe ressaltar que a grande maioria dos recursos obtidos pelo banco é 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 2015.

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 2014. 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 de reais (SELIC em 12%).

Quadro 1 - Estimativas do valor presente da dívida nos termos contratuais vigentes depois da renegociação (em bilhões de reais)."

Segue o quadro.

(...)

"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 BNDES refutou esta medida com base no fato de que o exercício do Ministério da Fazenda não teria incorporado os seguintes efeitos:

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;

(...)

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%, em janeiro de 2018, e se estabiliza nesse patamar.

2. TJLP (...).”

O SR. DEPUTADO ARNALDO JORDY - Sr. Presidente, permita-me, apenas a título de sugestão, evidentemente que com a consulta ao Relator e aos nobres pares. Nós estamos vendo o Relator visivelmente cansado, até já involuntariamente agredindo o vernáculo em algumas expressões. Daqui a pouco, a Ordem do Dia será iniciada. Talvez fosse prudente suspender a reunião. Nós vamos ter que pedir vistas. Eu, pelo menos, vou pedir vistas. Há outros Deputados que também já revelaram essa intenção informalmente. Portanto, poderíamos avançar apenas mais um pouco.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Alexandre Baldy) - Acatando o que V.Exa. disse e conversando com o nobre Relator, S.Exa. sugeriu que nós façamos a leitura até a página 100 do Relatório, para que possamos adiantá-la. Caso nós não consigamos ler o Relatório hoje, na próxima reunião, após as vistas serem cumpridas, vai ser obrigatória a continuação da leitura do Relatório.

O SR. DEPUTADO ARNALDO JORDY - Certo. Fica a critério do Relator.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Alexandre Baldy) - Peço que o Relator tome água.

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - Vou ser mais atento para não atentar contra o nosso vernáculo.

Já estamos no item 3 do Cenário 1.



“3. Margem bruta de intermediação financeira igual a 1,8% (média praticada pelo BNDES entre 2009 e 2014 igual a 2%, tal montante foi deduzido de 0,2% para absorver ‘custos operacionais’ imputados.

4. Prazo médio dos empréstimos do BNDES igual a 5 anos (valor igual à 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...

(...)”

Sr. Presidente, como V.Exa. acatou a sugestão do Deputado Arnaldo Jordy, vou, então, saltar este quadro.

“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-lhes particularmente:

“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 de Marinha Mercante — FMM e aos outros fundos especiais constituídos 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;

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. 8º e no parágrafo único do art. 2º, 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 jurídicas: (...).

Estão no sítio FINAME, BNDESPAR e a BNDES PLC.

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 seguir.

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 crédito/financiamento — 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, que subsidia sua decisão.

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. (...)"

Segue toda a relação toda dos produtos.

"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, ressaltados 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 estatal, 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."

E apresentado um fluxo interno de análise de projetos pelo 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 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 nessa 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 se estabelecem 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 apoiados 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 de 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 designado 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.”

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Deputado José Rocha, vamos somente passar essa parte dos organogramas e vamos suspender a reunião, para que as Sras. e os Srs. Parlamentares possam votar no plenário. Está havendo votação nominal no painel. Retornaremos em 5 minutos.



O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - Retornaremos à pág. 81.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Como queira V.Exa.

Está suspensa a reunião por 5 minutos.

(A reunião é suspensa.)

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Reabro a presente sessão, destinada exclusivamente à leitura do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito.

Devolvo a palavra a S.Exa. o Relator, Deputado José Rocha.

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - “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 de 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 supracitados.'

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 seguintes:

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 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, têm 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 1964, recepcionada com *status* de lei complementar pela ordem constitucional vigente e pela Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976.

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 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...

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Não é preciso ler as resoluções.

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - Não é preciso, não é? Então, vamos à frente.

Supervisão pela Comissão de Valores Mobiliários

Em resposta à 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 se pode 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 nº 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 do risco 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, 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 estatais.”

(Pausa.)

O SR. DEPUTADO GOULART - Sr. Presidente, pela ordem.

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - “Panorama Geral Da Disciplina Da Governança Das Empresas Estatais.”

Leio?

(Intervenção fora do microfone. Ininteligível.)

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - Panorama Geral da Disciplina da Governança das Empresas Estatais...

Isso é reconhecido. Pode saltar?

O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO - Pode pular.



O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - Pode pular? (Pausa.)

“Em 2015, o Chefe do Departamento de Contabilidade da BNDESPAR explicou que *‘a redução de 11,972 milhões de reais (13,4%) do ativo em relação ao verificado em 30 de setembro de 2014, foi decorrente do decréscimo de 14,787 milhões de reais na carteira de participações societárias a valor justo (não coligadas), por conta, basicamente, do ajuste a valor de mercado negativo em 13,797 milhões de reais’*”.

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 8,5 bilhões de reais.

Cabe destacar que mais importante do 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 poder-se-ia avaliar 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 haverá 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 ser 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.”

O SR. DEPUTADO GOULART - Pela ordem, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Peço licença ao Relator e concedo a palavra ao eminente Deputado Goulart.

O SR. DEPUTADO GOULART - Sr. Presidente, nobre Relator, Srs. Deputados, desde o início eu havia pedido a palavra para pedir vista, mas por um acordo de cavalheiros nós achamos por bem, eu e os demais Deputados que pediram também vista, para dar celeridade ao processo, que fosse feita a leitura até este momento. Então, neste momento, ao cumprimentar pelo brilhante trabalho o nobre Relator José Rocha, eu peço vista ao processo, mesmo porque eu fiz alguns requerimentos e, acompanhando o relatório dos Relatores que auxiliaram esse brilhante trabalho, eu não pude enxergar a presença desses relatórios apresentados por mim, e parece que existem também outros Deputados que certamente vão ler com carinho e acompanhar a leitura da segunda parte do Relator José Rocha, para que possamos dar maior clareza ao processo.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Agradeço a V.Exa., Deputado Goulart. Na forma do Regimento, concedo a V.Exa. pedido de vista pelo prazo de 2 sessões e 48 horas.

Deputado Arnaldo Jordy.

O SR. DEPUTADO ARNALDO JORDY - Presidente, eu queria me associar a esse pedido de vista e também fazê-lo da mesma forma.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Vista conjunta concedida a V.Exa.

Deputado Caio Narcio.



O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO - Sr. Presidente, eu gostaria de, ao final deste início de leitura de relatório, fazer algumas considerações que acho importante serem colocadas aqui.

Primeiro, ressaltar o trabalho de V.Exa. mais uma vez, ressaltar o conteúdo técnico e embasamento mesmo jurídico e muitas vezes fatídico contido num relatório muito substanciado feito pelo nobre Relator José Rocha, digno de parabéns, mas quero dizer alguns pontos que não podem ficar sem ser colocados aqui dentro. Quero dizer que o relatório aponta erros circunstanciais da atividade do banco, aponta problemas que aconteceram na administração do banco, aponta questões que começaram a ser desvendadas e pararam no meio do caminho. Em todo este momento o relatório evidencia a necessidade de continuidade da CPI. Essa é a primeira coisa. O conteúdo do relatório evidencia que a CPI não precisa acabar, não deve acabar, pelo contrário; e, se ela acabar, deixará todas essas perguntas sem resposta. Mas acima de tudo o relatório falha na providência. Nós não podemos encerrar uma CPI como esta apenas sugerindo ao banco que faça algumas modificações.

Nós não podemos pegar um relatório como este e não citar um cidadão que está preso, como o Sr. Bumlai. Ele está preso, veio aqui preso e se manteve calado por 4 horas dentro desta CPI, sem responder nenhuma pergunta, com todas as evidências de irregularidades que aconteceram, com o envolvimento dele no caso do BNDES.

Não constar isso no relatório é omitir uma parte fundamental do trabalho que foi feito aqui. É necessário que nos lembremos do passado: quando da convocação do Bumlai o Governo estava aqui com os seus Deputados, esconderam os Deputados para não dar quórum, para ele não ser convocado. Primeiro, alegavam que não havia motivo para convocá-lo. Depois, quando trouxemos uma extrapauta aqui, os Deputados do Governo se esconderam para que não houvesse quórum para ele ser convocado. E, depois, de convocado na prévia, ele foi preso, e lá está ainda hoje.

Não mencionar isso como providência do nosso relatório, se o nobre Relator me permite, é um erro que nós deveríamos consertar. Não mencionar a questão do Lula, do nosso ex-Presidente, que deixa aqui na sua matéria, no caso específico do



Sr. Bumlai muitas dúvidas! Todas as demandas que são colocadas aqui, em todos os eventos, a ligação é direta com o Presidente Lula. Não mencionar isso de maneira alguma é um equívoco também desse relatório.

O Sr. Vagner Freitas, aquele mesmo que o próprio Governo aqui... aquele que foi a um evento dentro do Palácio do Planalto dizer que pegaria em armas para defender este Governo a qualquer custo. E, logo depois, nós sabemos que o amor dele pelo Governo era baseado no emprego que ele tem no BNDES. E nós o chamamos aqui. Mas no dia da convocação, a base do Governo — muito forte — ganhou a votação. E eu me lembro mais ou menos: 13 a 12 votos. Faltaram dois votos para que ele pudesse vir aqui e sentar nesta cadeira para explicar para nós por que ele pegaria em armas: se era por amor pelo PT, se era por dedicação e pela relação que ele tinha com o Presidente Lula, ou se era simplesmente pelo salário que o mantém empregado de um Governo, e aí vale realmente pegar em armas para defendê-lo. Isso é o dinheiro público que está pagando.

O Governo está contratando um cidadão para ameaçar a população, para pegar em armas e ir para as ruas. E este cidadão não está nomeado aqui. E, diga-se de passagem, este cidadão é o Presidente da CUT, da Central Única dos Trabalhadores, indicado para trabalhar no BNDES. Não estão apontados muito bem os exercícios dele dentro do banco e muito menos os interesses dele para pegar em arma e defender este Governo. Esta era uma boa pergunta que nós queríamos fazer.

Vou concluir para V.Exa. falar. O relatório também deixa o Sr. Guido Mantega de fora, o Sr. Guido Mantega que aqui nós tivemos a sabedoria de convocá-lo. E ele veio aqui e trouxe explicações muito controversas. Primeiro, ele não lembra se nomeou o Demian Fiocca ou não. É uma pergunta essencial para o que nós estamos fazendo aqui. Ele não sabe. Depois, ele disse que o Sr. Sandri, o famoso italiano, o famoso tenista, como ele era conhecido nas rodas, com quem fez negócios, não era amigo dele. E, quando questionado de forma mais incisiva, o Sr. Guido Mantega lembrou que eventualmente jantavam juntos na casa dele. Comprovou que tinha amizade, que não eram tão estranhos assim um do outro. Depois, as afirmações do CARF levaram a polícia a investigá-lo, não citá-lo como



alguém que ali passou e teve um papel fundamental. Poucas pessoas perceberam isso.

As grandes modificações do BNDES para chegar ao *status* que ele tem hoje foram feitas pelo Sr. Guido Mantega, como Presidente do BNDES, colocando as suas emendas para transformar as regras do banco. Depois, como Ministro da Fazenda, fazendo a ampliação do crédito. Todas as condições para que fossem feitos empréstimos como o BNDESPAR, que coloca a possibilidade de se criarem os monopólios desproporcionais; o aumento da receita do BNDES, que trabalhava com cerca de 30 a 40 bilhões, e foi para 450, 500 bilhões; a diminuição da garantia real para que fossem feitos... Todas essas ações foram feitas e orquestradas pelo Sr. Guido Mantega. O que não está explicado aqui é por quê. Ele não assume que, após sua saída, nomeou Demian Fiocca. Houve um rompimento, porque ele sabe que não foi ele que nomeou o Presidente seguinte.

E, por fim, o Sr. Demian Fiocca também chegou aqui; foi Presidente, Vice-Presidente. Quando perguntado se houve uma reunião para assumir o Banco, o BNDES, não sabe se encontrou com o Presidente, se não encontrou, morre de dúvidas. Além deles, tantos outros.

A grande verdade é que o relatório está muito bem embasado, dizendo que o Banco tem muitos problemas, mas há muitas perguntas não respondidas. A grande verdade é que, ao apontar um relatório tão substancial, como foi feito aqui, a prova é que esta CPI jamais deveria acabar agora... E aí vem o PT dizer: *"Olha, nós sabemos que não aconteceu nada"*.

Vamos nos lembrar do período da primeira CPI da PETROBRAS, que virou *pizza* lá atrás. Fechou com o Governo, dizendo: *"Está vendo? Eles só queriam denegrir a PETROBRAS."* E, tempos depois, nós descobrimos o segundo maior escândalo de corrupção da história do Brasil. E eu temo, meus amigos, que esta CPI, por acabar prematura, pode dar início a outra lá na frente. E aí descobriríamos que está acontecendo com o BNDES a mesma coisa que aconteceu com a PETROBRAS.

Então, meus amigos, não vamos fechar os olhos para a realidade. Não vamos fechar os olhos para os problemas e as perguntas que não foram respondidas.

Quero fazer um apelo ao nobre Relator. Acredito que nos precisamos, de



forma conjunta, dar uma resposta ao Brasil. E V.Exa. iniciou seu feito ao colocar fatos substanciados aqui, com embasamento técnico e jurídico, de elevadíssimo primor, mas pecou nas providências, porque, no final, só existe recomendações. Nós podemos e temos o dever de pedir o indiciamento de determinadas pessoas. Acima de tudo, nós podemos, mais do que dar conselhos ao Banco, pedir a essa instituição que não repita as coisas que nós já sabemos que não dão certo.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Agradeço a V.Exa.

Como houve uma citação direta de V.Exa. ao trabalho do Relator, eu concedo a palavra ao Relator, para que possa promover a sua réplica.

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - Eu quero primeiro agradecer as considerações do Deputado Caio Narcio a meu respeito e dizer que o Deputado Caio Narcio recebeu — e todos também o receberam — esse relatório já no início da sessão.

Não cheguei ainda à página 223. Na página 223 está citado Sr. Bumlai, sim. O Sr. Bumlai está citado. Então, não há nenhum descuido desta relatoria em relação ao Sr. José Carlos Bumlai, que está citado.

Agora, vou fazer as considerações lá no final. Se o meu relatório não está indiciando aquelas pessoas que por ventura determinados Deputados desejariam, é porque eu não posso pedir o indiciamento de alguma pessoa que sequer foi ouvida nesta Comissão. Indiciar uma pessoa que não teve oportunidade de apresentar a sua versão dos fatos é um negócio muito forte e de muita responsabilidade.

Então, se nós tivéssemos oportunidade de ter ouvido todas as pessoas, o que seria o ideal, eu não teria dúvida, meu caro colega que estimo muito, Caio Narcio, de avaliar se havia essa pertinência ou não. Em relação ao Sr. José Carlos Bumlai, S.Sa. está citado aqui.

O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO - Só vou concluir aqui, porque também foi uma resposta a mim. Eu não digo que ele não foi...

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Peço para V.Exa. ser bem breve, porque nós temos outros oradores inscritos.

O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO - Eu vou ser breve. Vou apenas concluir o meu raciocínio.



Quero dizer que, no caso do Sr. Bumlai, como eu disse, ele foi citado nos dados aqui, mas é um cidadão que foi preso, está na cadeia, e nós poderíamos ter... E nós o ouvimos, ele pode não ter falado nada, mas ele esteve aqui e escolheu não falar durante 4 horas.

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - Correto, correto, meu caro. Ele não falou, ele usou do seu direito ao silêncio.

O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO - Claro.

O SR. DEPUTADO ARNALDO JORDY - O direito à defesa foi dado. Ele renunciou.

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - Justamente.

O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO - Deixe-me só concluir porque, aí, eu não falo mais.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Peço, para que ordenemos os trabalhos, que V.Exa. encerre, Deputado Caio Narcio.

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - Ele já veio com esse direito ao silêncio. E a prisão do Sr. José Carlos Bumlai não foi por conta do financiamento do BNDES às suas empresas. A prisão dele foi por conta de questão lá no petrolão. Então, eu não poderia usar a questão da sua prisão, o fato da sua prisão em relação ao relatório do BNDES, porque foi em função de operação dele em relação ao petrolão. Não teve vinculação diretamente com o financiamento do BNDES.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Eu só peço a V.Exas...

O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO - Eu não vou polemizar, mas...

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Eu informo a V.Exas. que nós não estamos na fase de discussão do relatório.

Primeiro, o Relator vai terminar de fazer a leitura do seu relatório. Depois, nós vamos oportunizar a palavra por 15 minutos para cada membro desta Comissão, para que possam fazer as suas considerações sobre o relatório.

Eu não tenho nenhum documento expedido pelo Relator para defendê-lo, mas o relatório ainda pode sofrer alterações, seja pela mão do próprio Relator, seja pelas sugestões de V.Exas. para se incluir algo no relatório, seja através dos destaques para se suprimir algo do relatório. Então, esse não é o relatório final ainda. Nós teremos muitas fases até chegarmos a esse processo de votação do relatório final.



Deputado Caio Narcio.

O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO - Sr. Presidente, eu peço 1 minuto para concluir a minha fala.

Quero dizer — e volto a ressaltar — que o trabalho feito nesse relatório é primoroso. Nós temos que aplaudir o Relator. Agora, nós temos que cumprir a nossa função. Nós fizemos uma CPI aqui em conjunto. Escutamos, e o trabalho nosso é o de aperfeiçoar os trabalhos. Então, digo, o trabalho é primoroso, mas falha, na minha opinião, nesses aspectos.

É óbvio que o Relator terá oportunidade de defender o seu trabalho, como está fazendo. Eu só me senti no direito de ressaltar os pontos em que notei que há ausência... E volto a dizer: tenho o maior respeito pelo trabalho do nobre Relator. E digo que isso fez falta e quero que seja incluído, porque quero aperfeiçoar um trabalho que é coletivo, que corresponde ao nosso trabalho.

Eu não gostaria de sair desta CPI dizendo que o relatório é o relatório do Relator. Eu gostaria de ter um relatório do conjunto desta CPI aqui. Na verdade, eu gostaria que a CPI nem acabasse. Mas, como está acabando, que fizéssemos...

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Justiça seja feita, já no início da leitura do relatório do Deputado José Rocha, S.Exa. prestigiou os quatro sub-relatórios.

O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO - Verdade!

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Justiça seja feita nesse sentido.

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - No conteúdo.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - No conteúdo, exatamente.

Quero dizer que há uma celeuma muito grande, porque dizem: “*A CPI não indiciou ninguém*”. A CPI não tem poder legal de indiciar alguém. Ela pode sugerir o indiciamento de alguém, com base nas informações, nas provas documentais, no acervo colhido pela CPI ao logo dos últimos meses.

Concedo a palavra ao Deputado Givaldo Vieira.

O SR. DEPUTADO GIVALDO VIEIRA - Sr. Presidente, gostaria de requerer vista conjunta do relatório.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - V.Exa. será atendido.



Deputado Sérgio Vidigal.

O SR. DEPUTADO SÉRGIO VIDIGAL - Sr. Presidente, primeiro, eu quero aqui parabenizar o trabalho de V.Exa., principalmente em relação ao custo desta CPI. Se for feita uma pequena comparação com a CPI da PETROBRAS, nós vamos observar que a diferença é infinitamente menor.

Segundo, eu quero parabenizar o Deputado José Rocha e dizer a S.Exa. que ouvi atentamente a contextualização do seu relatório. A impressão passada foi a de que a conclusão seria de forma diferenciada, até porque nós temos convicção de que houve atraso na entrega de muitos documentos, inclusive do TCU. O TCU inclusive está elaborando documentos baseados naquelas primeiras informações. E, por essa razão, eu gostaria de me associar aos outros Parlamentares e pedir vista conjunta, para posteriormente poder apresentar meu voto em separado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Vista concedida também ao Deputado Sérgio Vidigal.

Próximo orador, Deputado Reginaldo Lopes.

O SR. DEPUTADO REGINALDO LOPES - Obrigado, Presidente. Quero também solicitar pedido de vista conjunta. Mas, antes, eu quero dizer que o Relator apresenta um relatório para o debate desta Comissão a partir da verdade. Ou seja, fizemos amplos debates, tivemos tempo, solicitamos documentos, ouvimos, aqui, vários convidados, e até alguns foram convocados, oitivas. E, na verdade, os nossos colegas — por quem eu tenho o maior carinho e respeito — da Oposição, a partir do fato determinado que criou a CPI, têm uma tese. Mas, lamentavelmente, essa tese não foi comprovada, porque o BNDES, de fato, é um banco com características de natureza bem específica, com controle de gestão. E eu acho que, lendo o relatório do Deputado José Rocha, percebo que as recomendações buscam fortalecer esse banco, que é tão importante para o fomento, para o desenvolvimento do Brasil, para o setor de infraestrutura mais estratégico do Estado brasileiro.

Portanto, eu acho que o relatório é correto, caminha numa boa perspectiva. Nele, não se assume que está tudo certo, nem que está tudo errado. Há a construção aí de algumas recomendações que eu acho que podem valorizar e consolidar esse banco, que é tão importante para o desenvolvimento do Brasil.



Portanto, Deputado José Rocha, vamos ao debate. É lógico que nós vamos acompanhar, aqui, o restante da leitura do seu relatório, mas eu quero aqui dizer que qualquer outra iniciativa, no seu relatório, de buscar condenar inocentes, ou até supostos, sem nenhuma prova, também não seria correto por parte do senhor.

Portanto, eu acho que está correta a posição mais técnica, com a apresentação de proposições que melhorem o modelo de governança desse banco tão importante para o Brasil.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Agradeço ao Deputado Reginaldo e concedo a palavra ao Sub-Relator, Deputado Alexandre Baldy.

O SR. DEPUTADO ALEXANDRE BALDY - Bem, Sr. Presidente, demais colegas, eu também, já tendo um pouco mais de aprofundamento sobre o relatório do nobre colega Relator, Deputado José Rocha, percebo o quanto prematuro é o fim desta CPI. V.Exa. cita, em demasiadas situações, a falta de colaboração por parte do BNDES no envio de documentos, principalmente os que eram considerados como sigilo bancário, ou documentos sigilosos. E ainda V.Exa. cita que o Plenário desta Comissão haveria de ter a possibilidade de quebrar o sigilo e solicitar esses documentos necessários.

E, enfim, já que há esse discurso, por parte da base, Sr. Presidente, de que o BNDES é um banco transparente, com uma política clara, limpa, sem nenhuma preocupação, eu não tenho a compreensão do porquê do impedimento das aprovações e dos envios dos requerimentos em inteiro teor, como muitos — V.Exa. colocou no relatório — que não foram enviados.

Então, aqui está claro que não houve colaboração por parte do banco. Isso está claro. Se nós atentarmos ao relatório de V.Exa., do início ao fim, está claro que o banco não colaborou, e que por isso V.Exa. não se sentiu confortável em ir, de forma mais aprofundada, em situações de punibilidade ou de indiciamentos. Por quê? Porque não havia, ali, documentos pertinentes.

Mas se nós buscarmos situações, como já foram aqui citadas por diversas vezes, como no caso de concessão de empréstimos às empresas São Fernando, e às demais do grupo do Sr. Bumlai, ali há claro indício de prevaricação, porque no momento em que esses empréstimos foram concedidos, já destoavam da legislação, já destoavam porque o banco não cumpria a legalidade, que ele fez a concessão



para um homem que, hoje, já se tornou um réu confesso na Justiça Federal. Há o conhecimento de toda a Nação brasileira de que era o operador de um esquema para o Partido dos Trabalhadores.

Então, quer dizer, eu acho muito pertinente o comentário do Deputado Caio, porque, em outro caso, de outra empresa pública, a CPI acabou se encerrando sem propriamente encontrar algumas definição ou, obviamente, encontrar as consequências, o escândalo, como aqui todos citam e suscitam que gostariam de encontrar. Não é esse o caso. Eu acho que, aqui, o que nós gostaríamos de encontrar é, realmente, o caminho para o BNDES, para que o banco possa trabalhar de forma transparente, com recurso que é público; ele não é privado. Não é o Banco do Brasil, não é a Caixa Econômica Federal, não é o BRADESCO, não é o Itaú, não é um banco público. É um banco oficial, de desenvolvimento econômico e social, que não visa ter lucros, mas, sim, ao desenvolvimento da economia e também da sociedade, da população brasileira, e trabalha estritamente com recursos públicos, sejam eles do Tesouro, sejam eles do FAT — Fundo de Amparo ao Trabalhador, sejam eles do FI-FGTS — Fundo de Investimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Quaisquer recursos que ingressem nas contas do banco são públicos.

Então, quer dizer, nós temos este problema: que o banco tenha falta de transparência e de clareza, e que há indícios de irregularidades fortíssimos, que eu coloquei no meu relatório, com documentos fartos, com substância, com muita consistência para pedir o indiciamento daquelas pessoas. E que a gente possa ter o fim dessas concessões deliberadas que o banco faz, que podem estar beneficiando grupos específicos, a política de campeões.

Hoje, se nós atentarmos aos jornais nacionais, nós veremos que, mais uma vez, o Governo pode estar utilizando o banco como massa de manobra para dar viabilidade às concessões, porque as concessões não deslançam.

Então, quer dizer, o banco é utilizado ao bel-prazer das intenções do Governo. Já se considerou um erro, uma vez. Já se considerou que erraram em diversas situações. As concessões, elas estão aí por diversas vezes consideradas muito duvidosas, porque elas não param de pé, elas não conseguem, por si só, sobreviver, terem resultados que provem sua viabilidade. Refiro-me às concessões de aeroportos, concessões de rodovias.



A concessão, no meu Estado, Sr. Presidente, da Rodovia BR-153, não sai do lugar, porque é uma empresa ligada à Operação Lava-Jato, que estava com recursos do BNDES.

Então, quer dizer, muito se tentou impedir e alegar que não haveria conexão entre a Operação Lava-Jato, entre os escândalos da PETROBRAS e entre o BNDES. E eu creio que há, sim. Haveria necessidade de que tivéssemos mais prazo para trabalhar. Infelizmente, nós não conseguimos esse prazo. E aqueles que julgam que o BNDES é um banco límpido, claro, transparente, e que não há irregularidade qualquer, poderiam, então, buscar esse tempo, esse prazo legal para que a Comissão parlamentar pudesse exercer seu trabalho.

Então, eu fico extremamente constrangido, consternado com a população brasileira, de imaginar que esta CPI possa acabar em *pizza*, possa acabar com nenhum resultado efetivo, nenhum resultado prático, que possa, realmente, punir aqueles que atuaram de modo ilegal, de modo ilícito. E que se possa comprovar que os recursos foram públicos e que, realmente, foram utilizados como uma política de Governo e não de Estado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Agradeço a V.Exa. Lembro a V.Exa. que nós estamos na fase da leitura do relatório, nós não estamos discutindo o relatório ainda.

Deputado Arnaldo Jordy.

O SR. DEPUTADO ARNALDO JORDY - Só para fazer uma observação, Sr. Presidente, já que o ambiente foi permissivo a isso.

Eu imagino assim: se nós pudéssemos segmentar o brilhante relatório do Deputado José Rocha, até agora, eu diria que nós aprovaríamos com louvor esta primeira fase. Se isso fosse possível, porque eu não teria nenhum problema de antecipar o meu voto e aprová-lo com louvor.

O diagnóstico feito até agora, de V.Exa., eu assino totalmente. Isto aqui já é um diagnóstico do que, no meu entendimento, são os problemas que existem no BNDES, tranquilamente. Os requerimentos que V.Exa. diz que nós... E V.Exa., aqui, indica, em vários momentos, a constituição de uma nova CPI, ou seja, o que V.Exa. diz aqui é que há munição de sobra para se investigar situações anômalas e irregularidades. Os dados que V.Exa. traz, dos 421 requerimentos, como eu disse



anteriormente, quase dois terços, 262, não foram sequer apreciados, ou recebida a documentação. Mesmo de alguns, como no caso de 30, que foram não atendidos, e 26 parcialmente atendidos, e 216 não apreciados. Só esse dado revela que isto aqui foi um jogo de cartas marcadas. Nós fomos impedidos de fazer aquilo a que a CPI, constitucionalmente, propunha-se. Isso são os dados do relatório de V.Exa., que estão aqui.

Então, em outro aspecto, nós não pudemos nos instar a isto — e eu estou pegando o argumento de V.Exa. —, por isto que está aqui. Nós não podemos nos cindir, neste relatório, apenas às coisas que vieram ao palco desta CPI, exatamente pelas razões que V.Exa. nos ilustra. Nós temos, por exemplo, documentos oficiais sobre o caso Pimentel que, na minha opinião, mereceria uma sugestão de indiciamento. São documentos oficiais da Polícia Federal. Estão aqui, nestes 14 milhões de páginas da CPI. Claro, ninguém da conexão Pimentel esteve aqui, nesta CPI, é verdade. V.Exa. diz assim: “*Não há o direito de defesa exercido para se poder fazer acusação*”. Mas há documentos oficiais, que estão sendo investigados em outras instâncias da República brasileira, que vieram oficialmente para cá. E isso nos permite, sim, sugerir a investigação. Não fazer o juízo final. Fazer o juízo final, não, mas sugerir que isso seja investigado pelos documentos oficiais...

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - Olha, eu...

SR. DEPUTADO ARNALDO JORDY - É apenas um bate-papo informal.

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - Eu sei. Correto, correto.

O SR. DEPUTADO ARNALDO JORDY - ... uma sugestão.

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - Eu só prefiro que V.Exa. leia todo o relatório, porque, ao final, as recomendações vão ao encontro do que V.Exa. está falando.

O SR. DEPUTADO ARNALDO JORDY - Bom, então, eu só estou... Eu já dei uma lida no final, e (*risos*) eu quero dizer o seguinte: então, eu estou dando um exemplo concreto de que, apesar de não ter nenhum personagem da conexão Pimentel aqui, nesta CPI, porque a blindagem foi muito grande — blindou-se aqui, repito, até servidores do Tribunal de Contas da União, não é? —, mas a oficialidade da documentação que nós temos permite que esta CPI sugira, não como a



conclusão de réu, mas que o Ministério Público, por exemplo, investigue; que o Tribunal de Contas da União investigue. Essas recomendações podem ser feitas.

Outra coisa, o Sr. Bumlai não esteve aqui, não está preso por conta do BNDES; é por conta da Operação Lava-Jato. Mas é flagrante hoje, mais do que à época em que ele esteve aqui, a conexão e as relações com o BNDES. Da mesma forma que o Sr. Taiguara, apesar de não ter recebido — e é uma argumentação ingênua de quem a faz — dinheiro do BNDES, e nem poderia porque ele não é nada, ele não é empresário, ele não é nada, ele fazia reforma de esquadria de alumínio em apartamento, e, de repente, estava sendo contratado pela Odebrecht para fazer serviço em Cuba, e outras coisas, no mesmo momento em que a Odebrecht recebe recursos vultosos do BNDES, numa operação cruzada evidente. Não precisa ser *expert* em investigação para saber que aquilo era uma operação cruzada, de um cidadão que era um *playboy* que não tinha nada, não tinha empresa, não tinha obra nenhuma executada e, de repente, virou o braço direito de uma gigante brasileira.

Então, são coisas que, na minha opinião, caracterizam claramente, fartamente, o tráfico de influência. O sobrinho do Lula, o sobrinho do Lula, sem nenhuma *expertise* no mercado, de repente, vira um sujeito que faz a topografia em obras importante de uma gigante brasileira.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Agradeço...

O SR. DEPUTADO ARNALDO JORDY - Portanto, eu espero que o diagnóstico que seria merecedor de nota 10 com louvor, até agora, tenha uma conclusão consequente a isso, está certo? Até porque, como disse o Presidente, V.Exa. pode, como democrata que é, pode receber, desde que o convencimento lhe atinja, receber contribuições, nesta CPI, no sentido de aperfeiçoar o relatório de V.Exa.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Agradeço ao Deputado Arnaldo.

Queria dividir com V.Exas. o calendário das nossas reuniões. Como há a prorrogação *ad referendum* por parte do Presidente Eduardo Cunha, nós vamos aguardar a sessão de quinta-feira. Se nós tivermos a sessão conjunta do Congresso e, logo após, tivermos sessão da Câmara, nós vamos retomar a leitura do relatório



na próxima terça-feira. Se nós não tivermos sessão da Câmara dos Deputados, o prazo de 48 horas, então, não contará, e nós retomaremos a leitura do relatório na próxima quarta-feira, dia 24, às 9 horas da manhã.

O SR. DEPUTADO ARNALDO JORDY - Ou terça, ou quarta.

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - Sr. Presidente, havendo sessão na quinta, poderemos retomar após a sessão de quinta-feira.

O SR. DEPUTADO ALEXANDRE BALDY - A previsão da sessão da quinta, Deputado, é para que se encerre às 18 horas.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Se a Câmara não tiver sessão, nós não contamos o prazo. Se a Câmara tiver sessão, nós contamos o prazo. Eu posso chamar uma extraordinária para quinta-feira. Se tiver quórum, eu não tenho problema algum.

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA - Correto.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Marcos Rotta) - Ou, então, nós podemos deliberar de forma mais tranquila na terça-feira. Fica a critério de V.Exas. Essa é apenas a sugestão que eu estou dando neste momento. Então, se nós tivermos, fica na terça-feira; se não tivermos, nós retomaremos a leitura na quarta-feira.

Depois da leitura terminada pelo Relator, nós passaremos à discussão. V.Exas. membros terão 15 minutos, os não membros terão 10 minutos. E, depois, nós teremos a réplica, de 20 minutos, por parte do Relator. Aí, nós entraremos na votação, aí sim, propriamente dita, do relatório, e depois, se houver, os destaques.

Então, eu agradeço a presença de V.Exas.

Tomara que, na próxima semana, quando nós iremos, realmente, finalizar esta CPI, que nós possamos ter, cada vez mais, esse entendimento, e, acima de tudo, as sessões nesse nível elevado de elegância e, acima de tudo, de proposituras.

Agradeço a presença dos Srs. Parlamentares, das Assessorias e dos demais presentes.

Nada mais havendo a tratar, declaro encerrada a presente reunião, antes convocando nova reunião para o dia 23 de fevereiro, às 14h30, no Plenário 9, para discussão do relatório.

Está encerrada a presente sessão.