

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO
DESTINADA A INVESTIGAR
IRREGULARIDADES NO BNDES

SUB-RELATÓRIO Nº /2015

Deputado ANDRÉ MOURA
SUB-RELATOR

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DESTINADA A INVESTIGAR IRREGULARIDADES NO BNDES

Presidente: Deputado MARCOS ROTTA

Relator: Deputado JOSÉ ROCHA

Sub-Relator: Deputado ANDRÉ MOURA

I - RELATÓRIO

1. INTRODUÇÃO

Esta Comissão Parlamentar de Inquérito, oriunda da aprovação do Requerimento de Instituição de CPI nº 14/2015, de autoria dos Deputados Rubens Bueno, Carlos Sampaio e Mendonça Filho apresentado no dia 7 de julho de 2015, foi criada no dia 17 de julho, constituída em 5 de agosto, com prazo inicial de funcionamento previsto para 120 (cento e vinte) dias, o qual foi prorrogado por 15 dias mediante aprovação do Plenário, no dia 2 de dezembro, tendo, portanto, término previsto para o dia 17 de dezembro de 2015.

Nos termos do Requerimento de Instituição da CPI, justificaria sua criação a necessidade de investigação, por esta Casa, de supostas irregularidades envolvendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, ocorridas entre os anos de 2003 e 2015, relacionadas às seguintes concessões de empréstimos e financiamentos:

1. Empréstimos secretos concedidos a outros países como Angola e Cuba e que cerceiam o princípio da publicidade, bem como a possibilidade de controle feito por órgãos constituídos para tal fim. Esses empréstimos

podem ser conhecidos pelos brasileiros apenas em 2027, porque todos os documentos sobre essas transações (atas, protocolos, pareceres, notas técnicas, memorandos e correspondências) foram classificados como “secretos”, desde junho de 2012, por decisão do então Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;

2. Empréstimos suspeitos de estarem eivados da prática de corrupção, concedidos a empresas de fachada, conforme denúncia feita no âmbito da Operação Lava Jato. Para as nove empreiteiras investigadas pela operação Lava Jato, entre 2003 e junho de 2014, o BNDES concedeu financiamentos de R\$ 2,4 bilhões;
3. Empréstimos realizados com critérios questionáveis, do ponto de vista do interesse público, que além do custo de oportunidade por não terem sido aplicados em setores de grande necessidade, ainda foram concedidos em condições duvidosas, como ocorreu com as operações de crédito e concessão de garantia entre o BNDES, em favor de empresas do Grupo do empresário Eike Batista e do setor frigorífico. As dificuldades financeiras enfrentadas por essas empresas e o questionável retorno do investimento traz a necessidade de se investigar tais casos.

Dado o extenso espectro investigativo da Comissão, a relatoria geral, atribuída ao Dep. José Rocha, foi desmembrada em quatro sub-relatorias, cada uma responsável pela elaboração do sub-relatório sobre a matéria de sua competência, nos seguintes moldes:

Eixo 1: Financiamentos a contratos internos;

Eixo 2: Financiamentos a contratos externos;

Eixo 3: Financiamento a Entes Federados;

Eixo 4: Participações em empresas.

Recebi a honrosa incumbência de elaborar o sub-relatório referente às participações do BNDES em empresas, via BNDESPar.

Como ponto de partida dos meus trabalhos, dois documentos iniciais delimitaram o campo a partir do qual eu viria a iniciar minhas atividades investigativas. Foram eles, o já mencionado Requerimento de Instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito e o Plano de Trabalho da Comissão, elaborado pelo Deputado José Rocha, na condição de Relator-Geral.

Sinteticamente, este sub-relatório pode ser subdividido em três partes, integradas e interdependentes. Na primeira, contextualizo os eixos de apuração de condutas ilícitas sob minha responsabilidade. Nesse sentido, apresento informações sobre a forma como se deu a criação do BNDESPar, sua finalidade e modo de atuação. Na segunda parte de meu sub-relatório, apresento as atividades voltadas à apuração de denúncias, desenvolvidas por esta CPI, no tocante a eventuais irregularidades verificadas no *modus operandi* do BNDESPar. Após, na parte de conclusões, apresento as medidas de ordem práticas a serem deliberadas por esta Comissão para que, julgando-as pertinentes, sejam adotadas.

2. A BNDESPAR

A BNDESPar é uma sociedade por ações, com sede em Brasília, Distrito Federal, constituída em 1982, controlada integral do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. De acordo com a própria companhia, sua ação é pautada nas diretrizes estratégicas formuladas em conjunto com o BNDES e direcionada a apoiar o processo de capitalização e o desenvolvimento de empresas nacionais.

Esse processo se concretizaria, principalmente, por meio de participações societárias de caráter minoritário e transitório e, ainda, pelo fortalecimento e modernização do mercado de valores mobiliários.

É de se destacar que, desde 13 de janeiro de 1998, a BNDESPar obteve junto a Comissão de Valores Mobiliários – CVM, o registro

de companhia aberta, o que permite à instituição negociar títulos de sua emissão no mercado de balcão organizado.

De acordo com publicação institucional do BNDES, o apoio do banco a empresas é feito por meio de operações de crédito. Levantamento interno do Banco aponta que, entre 2007 e 2012, o BNDES apoiou 91 das 100 maiores empresas nacionais. Esse número é de 406 entre as 500 maiores, e de 783 entre as 1.000 maiores¹.

A necessidade de atuar em investimentos de renda variável surgiu e fortaleceu-se partir da década de 70 e, em especial a partir de 1982, visando a suprir uma lacuna de sua atuação. Desde então o BNDES passou a atuar, via BNDESPar nas seguintes modalidades de investimentos de renda variável: a) subscrição de valores mobiliários; b) participação em fundos de investimento; c) aquisição de ações em pregão na bolsa de valores; e d) aquisição de certificados de investimento.

A atuação da BNDESPar tem como referência taxas de mercado, em lugar da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), e como fonte de recursos captados no mercado de capitais, não envolvendo o Tesouro Nacional ou o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). De acordo com o BNDES, a BNDESPar seria grande geradora de lucros para o Banco: entre 2007 e 2014, a contribuição da subsidiária para o lucro do BNDES foi de cerca de R\$ 23,4 bilhões, o equivalente a 40%, o dobro de sua participação nos ativos do Banco. Além disso, o Banco insiste em declarar que a BNDESPar não apenas suporta seus próprios investimentos de forma lucrativa, como também gerou caixa para o Sistema BNDES, no período de 2007 a 2014, no montante de R\$ 18,7 bilhões de caixa líquido².

De acordo com a mesma publicação, nas operações de investimento em empresas, dentre as atribuições da BNDESPar estaria a de estabelecer acordos de acionistas que busquem promover melhoria na

¹ Fonte: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/efetividade/relatorio_crescimento_grandes_empresas_nacionais.pdf

² Fonte: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/efetividade/relatorio_crescimento_grandes_empresas_nacionais.pdf

governança, transparência e sistemas de controle, além de antecipar exigências que serão feitas para a abertura de capital, estipulando, por exemplo: subscrição de ações com direito a voto; indicação de representantes para os principais colegiados da Companhia (Conselho de Administração, Conselho Fiscal, além de Comitês internos); direito de recebimento de um valor por ação correspondente a 100% do valor pago ao acionista controlador em caso de alienação do controle (*tag along* de 100%); regras claras e transparência para transações entre partes relacionadas e restrições aos acionistas controladores para criar negócios concorrentes³.

Ainda, a publicação esclarece que os investimentos da BNDESPar em empresas teriam como finalidade apoiar Planos de Negócios, que estejam de acordo com as prioridades do Sistema BNDES e que, entre outros, envolvam: a) modernização e expansão: desenvolvimento de empreendimentos que visem aumentar e/ou modernizar a capacidade instalada da empresa apoiada; b) consolidação: movimentos de aquisição e fusão que visem consolidar a posição competitiva de empresas brasileiras; c) internacionalização: apoio à inserção e ao fortalecimento de empresas no mercado internacional; d) reestruturação empresarial: melhoria da estrutura de capital das empresas apoiadas; e) inovação: apoio ao desenvolvimento de empreendimentos que envolvam risco tecnológico.

Entretanto, conforme veremos, por mais que o BNDES e a BNDESPar propagandeiem a importância de sua missão, na prática, os objetivos acima elencados têm permanecido apenas na teoria e sua atuação tem apenas priorizado o repasse de recursos públicos a empresas de grande porte e o fortalecimento de suas posições, de acordo com a lógica de criação de campeãs nacionais e em detrimento de conceitos constitucionais mandatórios da ordem econômica nacional, a exemplo da promoção da livre concorrência, defesa do consumidor, busca do pleno emprego e tratamento favorecido a empresas de pequeno porte.

³ Fonte: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/efetividade/relatorio_crescimento_grandes_empresas_nacionais.pdf. Fl. 6.

Se por um lado a insistência do Banco em priorizar apenas algumas empresas gera distorções nos mercados em que elas atuam, da mesma forma, montar sua carteira de ações elegendo poucas grandes empresas torna o Banco refém do desempenho dessas mesmas empresas, criando uma relação de dependência mútua e nada salutar para a economia nacional.

Em análise à atuação do BNDESPar, estudo econômico recente traz acertadas conclusões que revelam a fragilidade da posição do BNDESPar - e, em decorrência, do sistema BNDES - e coloca na berlinda a suposta rentabilidade do BNDESPar.

De acordo com esse estudo, a carteira total de ações negociadas em bolsa do BNDESPar caiu 6,8% em 2013, 20,8% em 2014 e somente teve resultado positivo no primeiro semestre desse ano (12,9%). Comparada ao índice Ibovespa, o resultado acumulado, de 2013 a março de 2015, indica um resultado pior que o que o índice: a carteira do BNDESPar caiu 16,6%, enquanto que o Ibovespa teve uma menor queda, 12,9%. Como a carteira de ações é muito concentrada, somente 10 ações tiveram participação acima de 2% neste período.

Em outro editorial econômico de relevante importância acadêmica, explica-se que o negócio de investimentos, via BNDESPar, precisa ser reinventado. Reiterando as conclusões do estudo acima mencionado, o economista autor do editorial explica que, no período de 2013 a 2015, o mercado como um todo recuou 12,9%, segundo o Ibovespa. A carteira de ações do BNDESPar recuou mais fortemente: 16,6%. De acordo com o editorial, *“num momento de crise fiscal, permanecer com investimentos de retorno negativo é mais que desperdício de recursos”*⁴. Como possível solução para esse impasse, o autor apresentou como sugestão que o BNDESPar reduzisse progressivamente o tamanho da sua carteira e reciclasse seus investimentos em prol de empreendimentos de maior impacto e real necessidade de capital. Sugeriu, ainda, o estabelecimento de critérios claros de

⁴ Fonte: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,reinventando-o-bndes--imp-,1787843>. Último acesso em 30.11.2015.

saída dos investimentos, evitando perpetuá-los em firmas que poderiam andar com as próprias pernas.

Seguindo esta linha de desmitificar as informações oficiais repassadas pelo BNDES aos órgãos de controle e à sociedade, nas próximas seções desenvolveremos mais a fundo o argumento de que, contaminado pela gestão do então Presidente do BNDES (e com a tutela do ex-Ministro da Fazenda), a direção do Banco passou a confundir propaganda e realidade.

De fato, diversas vezes ao longo da confecção deste sub-relatório, o confronto entre as informações divulgadas pelo BNDES anteriormente à decisão do Supremo Tribunal Federal - que reforçou a tarefa do TCU na fiscalização das operações do Banco - e, posteriormente, aquelas reveladas na análise da documentação que subsidiou, dentro do Banco, a aprovação das operações, demonstra um total descompasso.

E esses desvios gerados a partir da atuação inconsistente do BNDES e BNDESPar, da qual pouco a pouco nos inteiramos, produziram ineficiências em diversos ramos da economia e incitaram mesmo a necessidade da constituição desta Comissão Parlamentar de Inquérito.

Destacamos, no entanto, que, apesar das diversas e justificadas críticas à atuação recente do BNDES e da BNDESPar, permanece como objetivo primordial desta CPI a recondução dessas relevantes instituições ao caminho virtuoso de promoção do desenvolvimento nacional, ao qual são vocacionadas.

II – ATUAÇÃO INVESTIGATIVA DA CPI CONCERNENTE ÀS IRREGULARIDADES NA ATUAÇÃO DA BNDESPAR

Nesta parte do sub-relatório, aproveitamos o vasto material produzido por esta CPI e destacamos os trechos de maior valia para a

formação de nossa convicção a respeito dos principais envolvidos nas irregularidades, que ora investigamos.

1. A DESASTRADA POLÍTICA DE CAMPEÕES NACIONAIS PATROCINADA COM RECURSOS PÚBLICOS VIA BNDES E BNDESPAR

Ainda que supostamente inserida dentro da execução da Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP/MDIC, o excesso de discricionariedade e falta de consistência na aplicação de recursos do BNDESPar têm sido alguns dos principais quesitos merecedores de críticas por economistas e observadores da vida pública brasileira. A absoluta fixação do governo e dos dirigentes do Banco de fomento na ideia de criação de campeões nacionais se fez sentir pesadamente no balanço financeiro do Banco, em diversos momentos de sua história recente.

Reporta-se que, ao fim de 2012, o fundo do BNDES registrou lucro líquido de 298 milhões, queda de 93,1% frente a 2011 (4,308 bilhões de reais). O principal motivo para esse rombo orçamentário foi fruto da atuação descuidada do BNDESPar, em especial de sua participação acionária na empresa LBR Lácteos.

O tombo foi provocado pelo resultado com participações acionárias, que caiu 97,9%, de 6,455 bilhões de reais em 2011 para 138 milhões de reais no ano passado, conforme destaca o Relatório da Administração enviado pela instituição à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) em fevereiro de 2015.

Esse resultado evidencia que a política de "campeões nacionais" (refere-se a empresas cujas expansões foram financiadas pelo BNDES, com o objetivo de torná-las multinacionais), e que não têm se mostrado como investimentos rentáveis, apesar de terem consumido bilhões de reais de recursos públicos ao longo dos últimos anos.

A breve análise que faremos, a respeito de investimentos promovidos por parte do BNDESPar em algumas companhias ao longo dessa seção do sub-relatório revelam o quão desvirtuada se tornou a atuação do Banco. Revela, também, uma mudança no perfil de atuação do banco nos

últimos oito anos que descaracterizaram sua missão genuína de promover o crescimento econômico no Brasil, por meio da facilitação de crédito a micro e pequenos empresários.

A impressão que temos, portanto, é a de que o BNDESPar empresta às empresas de forma pouca criteriosa, como se tivesse à sua disposição recursos infindáveis e sem custos para a sociedade brasileira.

A liberalidade com que os recursos fluem de sua bolsa rumo a empreendimentos de sustentabilidade duvidosa, faz-nos acreditar que há tempos o Banco foi obrigado a assumir uma tarefa infinitamente superior à sua capacidade de gestão, tendo sido transformado em instrumento de favorecimento político a grupos de interesse próximos de seus diretores e presidente. A excelência técnica que sempre foi marca característica da instituição foi relegada ao segundo plano: os recursos do Banco foram pilhados e entregues sem controle ou critérios de distribuição para aqueles capazes de influenciar as decisões dos políticos, a quem cargos de direção no BNDES foram atribuídos.

1.1. DEPOIMENTO DO SR. GUIDO MANTEGA, MINISTRO DA FAZENDA DE 2006 A 2015, PRESIDENTE DO BNDES DE 2004 A 2006 E MINISTRO DO PLANEJAMENTO DE 2003 A 2004, EM ATENDIMENTO AO REQUERIMENTO Nº: INDÍCIOS DE FAVORECIMENTO A GRANDES EMPRESAS E DECLARAÇÕES INVERÍDICAS NO TOCANTE AO ESTRITO CUMPRIMENTO FORMALIDADE NOS PROCEDIMENTOS PARA OBTENÇÃO DE EMPRÉSTIMOS JUNTO AO BNDES

Ainda que o comparecimento do ex-presidente do BNDES e ex-Ministro da Fazenda a esta Comissão não tenha trazido informações novas que permitam compreender mais a fundo a origem e a extensão das irregularidades nas operações do BNDESPar, gostaria de destacar duas informações interessantes que podemos subsumir dos trechos de suas falas.

A primeira delas, em resposta à arguição do Dep. André Fufuca, revela indícios de que o próprio procedimento para requisição de empréstimos no BNDES é estruturado de forma a privilegiar empresas grandes e com equipes técnicas preparadas para preencher a longa lista de documentos e exigências feitas pelo BNDES. Ou seja, o procedimento de pedido de apoio financeiro junto ao BNDES seria propositalmente estruturado

de modo a excluir o acesso de pequenas e médias empresas a algumas linhas de empréstimos e financiamentos.

A segunda delas, e que nos causa bastante espanto, está na insistência do ex-presidente do Banco em afirmar que o processo é transparente e rigoroso. Descobrimos que o processo de formalização dos empréstimos é “*apenas para inglês ver*”, um verdadeiro jogo de cartas marcadas: diversos documentos não são enviados pelas companhias, as operações são aprovadas à revelia de formalidades essenciais e o próprio Estatuto Social da BNDESPar foi alterado de forma a viabilizar empréstimos.

Em outras palavras, a concessão de empréstimos pelo Banco se pauta por critérios políticos e não por critérios técnicos, como pretende fazer crer o dirigente do Banco. Nesse sentido, fortalece-se a nossa convicção de que o jogo de cartas marcadas na obtenção de recursos do Banco era decidido por políticos graúdos de Brasília, cujos cargos lhes permitem conhecer a fundo os meandros para obtenção de favorecimentos em troca de facilidades no acesso aos recursos públicos das instituições sob suas zonas de influência:

“O SR. DEPUTADO ANDRÉ FUFUCA - O BNDES privilegia grandes empresas? (...) por que o BNDES não direciona sua atuação para empresas que atuam em regiões de baixo índice de desenvolvimento humano? Por favor.

O SR. GUIDO MANTEGA – (...) O BNDES é um banco de fomento para todas as empresas, e não só para grandes, pequenas e médias. Se não me engano, em 2014, para pequenas e médias empresas, foram emprestados 60 bilhões de reais, que é uma cifra bastante importante. **É claro que o conjunto do PIB, o grosso do investimento, é feito pelas 800 maiores empresas do País, e o BNDES empresta para essas 800 maiores empresas do País. Não é uma questão de predileção, mas é uma questão de facilidade. O BNDES, para fazer um empréstimo, ele faz exigências. Ele exige que a empresa tenha um projeto sólido, que a empresa dê garantias, que aquele projeto seja bem sucedido, etc. Então, faz as exigências para todos os segmentos. Eu acredito que não é uma questão de seleção, é que é mais fácil, talvez,**

para as grandes empresas terem acesso aos programas do BNDES. O BNDES faz programas, por exemplo, na área de infraestrutura.

(...)

O SR. DEPUTADO MIGUEL HADDAD - Sr. Presidente, Srs. Deputados, Sr. Guido Mantega, na sua exposição, o senhor fala da importância dos desembolsos e da taxa de investimentos. Os dados que eu tenho não vão muito ao encontro das informações que o senhor faz. Em 2006, os investimentos, os desembolsos foram de 52 bilhões aproximadamente e a taxa de investimento de 16,4%. Em 2013, o desembolso foi de 190 bilhões, quatro vezes maior, e a taxa de investimento foi 18,2%, 2,2% a mais. Eu não vou aprofundar esse tema. Eu só fiz a observação, porque a taxa de investimento não cresceu na proporção do desembolso. O reflexo não foi proporcional. Eu queria fazer uma indagação. Durante a sua gestão no Ministério da Fazenda, do início 2006 até o final 2014, houve um gigantesco aumento do volume de aportes do Tesouro para o BNDES. O saldo dos empréstimos do Tesouro para o BNDES saltou, passou de 43,207 bilhões de reais, no final de 2008, para quase meio trilhão de reais, 470,676 bilhões, isso no final de 2014. Para se ter uma ideia, isso equivale aproximadamente a 10% do PIB de 2013. Nesse período, em termos absolutos e percentuais, quanto desse dinheiro foi emprestado pelo Tesouro ao BNDES nos Governos Lula e Dilma?

(...)

O SR. GUIDO MANTEGA - Perfeitamente. Do Tesouro, é aquele quadro que eu mostrei. No período Lula, nós tivemos 230 bilhões aproximadamente até 2010; no período Dilma, mais ou menos, duzentos e poucos bilhões, mais ou menos equilibrado, parecido.

(...)

O SR. DEPUTADO MIGUEL HADDAD – (...) Parte do dinheiro repassado pelo Tesouro ao BNDES foi parar nas mãos de

empresas acusadas ou já condenadas pela Operação Lava-Jato de pagarem propinas ou doações previamente combinadas, quando faziam esse tipo de acordo com as operadoras do sistema para o PT e para outros partidos de base aliada. Calcula-se que o montante do dinheiro desviado, pelo que já foi apurado apenas na Operação Lava-Jato, até agora, seja de aproximadamente 474 milhões de dólares. O senhor tinha alguma informação sobre a existência desse mecanismo de desvio de dinheiro público? O senhor fazia ideia de que parte desse aporte gigantesco do Tesouro para o BNDES seria utilizado para financiar o projeto de poder, o projeto de permanência do PT no poder?

O SR. GUIDO MANTEGA - Sr. Deputado, esse repasse do dinheiro foi em um período em que eu não estava no BNDES, mas **tenho certeza de que o BNDES repassou para as empresas que estavam habilitadas por regras — repito — muito rigorosas.** É por isso que a inadimplência do BNDES é menor do que a inadimplência dos bancos privados. Depois, se na sequência houve alguma irregularidade, provavelmente, o BNDES não podia saber que iria ocorrer essa irregularidade. **Mas tenho certeza de que, quando ele liberou o dinheiro, estavam todas as condições corretas e adequadas para isso**”. (grifei)

1.2. DEPOIMENTO DO SR. NELSON SAMPAIO BASTOS, PRESIDENTE DA LBR — LÁCTEOS BRASIL S.A., EM ATENDIMENTO AO REQUERIMENTO Nº 251: *INDÍCIOS DE FALTA DE DILIGÊNCIA TÉCNICA POR PARTE DO BNDES NA ANÁLISE E APROVAÇÃO DE OPERAÇÕES*

Outra operação da BNDESPar que mereceu atenção por parte desta Comissão envolveu o aporte, no valor de R\$ 700 milhões na LBR Lácteos, além de uma participação de 30,28% do capital da empresa.

Supostamente arquitetada, a partir de 2010, para ser uma gigante do setor de lácteos, as ações da companhia viraram pó, em um curto lapso temporal, após o aporte de recursos públicos.

Em análise ao equívoco cometido pelo BNDES, o responsável pelo setor que aprovou a operação, Jaldir Lima, chefe do departamento de agroindústria do Banco, limitou-se a afirmar que havia ocorrido uma "falha de diagnóstico" nos investimentos feitos na LBR. O servidor reconheceu, ainda que problemas estruturais no setor de lácteos brasileiro já existiam quando o BNDES decidiu investir na LBR, "mas a identificação desses problemas não veio a tempo".⁵

A seguir destacamos os principais trechos do depoimento do Sr. Nelson Sampaio Bastos, Presidente da LBR — Lácteos Brasil S.A., ouvido por esta Comissão no dia 29 de outubro de 2015:

"SR. NELSON SAMPAIO BASTOS – (...) Para falar da LBR, a LBR resultou da fusão de duas outras empresas, que, por sua vez, já haviam adquirido um número de outros fabricantes de lácteos, operando com várias marcas diferentes. Diga-se de passagem, aliás, que o BNDES já era sócio de uma dessas empresas, acionista de uma dessas empresas, quando essa fusão ocorreu. Ao todo, mais de 30 plantas industriais diferentes vieram parar sob a égide da LBR. Isso aí aconteceu em 2011, e, no fim de 2012, já estava relativamente claro que as mudanças no Brasil, as dificuldades, a mudança de cenário tinha tornado a vida da empresa difícil, e a nossa empresa de consultoria foi contratada, então, em dezembro de 2012 para promover uma reestruturação financeira que viesse a permitir uma adequação do passivo financeiro da companhia, que era muito grande, para sua capacidade de pagamento. Essa análise, feita por nós, resultou na necessidade, logo após o convite pelo Conselho de Administração pra que eu assumisse a Presidência Executiva da empresa, de requerer a recuperação judicial da mesma em 15 de fevereiro de 2013. Portanto, no começo de fevereiro, eu me tornei Presidente da Companhia e, no dia 15, devidamente amparado pelo Conselho — coisa que veio a ser validada pela Assembleia da empresa —, pedimos a recuperação judicial da LBR. (...)Esse pedido de recuperação foi deferido no dia 11 de março, e o Plano de Recuperação Judicial foi apresentado aos credores no dia 15 de julho.

⁵ Fonte: <http://www.valor.com.br/agro/3251038/lbr-foi-falha-de-diagnostico-admite-bndes>

(...)

O SR. DEPUTADO DELEGADO EDSON MOREIRA - O senhor sabe como foram feitos os incentivos do BNDES para a empresa do senhor, a Lácteos, antes de o senhor chegar lá?

O SR. NELSON SAMPAIO BASTOS - Eu vou dizer o que eu sei. O BNDES, na época da formação da LBR, fez um financiamento para a LBR de 250 milhões de reais através de emissão de uma debênture. E o BNDES se tornou acionista da LBR. Ele já era acionista de um dos componentes da LBR — foi uma fusão. Ele tornou-se um acionista no valor total de 450 milhões de reais. Isso é o que eu sei sobre o assunto.

(...)

O SR. DEPUTADO DELEGADO EDSON MOREIRA - Foram só 250 milhões? Não foram 700 milhões, não?

O SR. NELSON SAMPAIO BASTOS - Não, eu disse 450 milhões de capital mais 250 da debênture. Portanto, o total são 700.

(...)

O SR. DEPUTADO DELEGADO EDSON MOREIRA - Isso foi há quantos anos, mais ou menos? Em 2004, 2005?

O SR. NELSON SAMPAIO BASTOS - Não, não, a empresa LBR foi formada em 2011. A debênture, portanto, data de 2011. O aporte de capital... Como o BNDES já tinha uma participação numa das empresas que vieram a fazer parte da LBR, mas completamente fora do meu alcance, uma transação histórica já... Ele tinha uma participação, fez um novo aporte de capital que resultou numa participação societária, via BNDESPar, de 450 milhões de reais.

O SR. DEPUTADO DELEGADO EDSON MOREIRA - Pegou os incentivos em 2011 e quebrou em 2013, é isso?

O SR. NELSON SAMPAIO BASTOS - Eu queria só... Não se tratou de um incentivo; foi um aporte de capital. É uma coisa até mais forte do que um incentivo, um aporte de capital. Tornou-se

sócia da empresa a BNDESPar. E a empresa — só para colocar um ponto técnico —, ela não faliu, ela entrou em recuperação judicial em 2013. Tudo indica que a LBR não irá falir. Nós estamos cumprindo as obrigações do plano de recuperação. O período de proteção da lei está se encerrando por estes meses agora. Provavelmente a recuperação vai ser suspensa, embora isso dependa do juiz — quer dizer, suspensa não, encerrada —, e a LBR voltará a ser uma empresa normal, sem ter falido. Ela só reduziu de tamanho enormemente, porque não havia como continuar financiando esse incremento permanente de imposto retido pelo Governo Federal. Não havia como fazer isso.

(...)

O SR. DEPUTADO JOÃO GUALBERTO - E o BNDES aportou 250 milhões em debêntures, não é isso?

O SR. NELSON SAMPAIO BASTOS - Isso.

O SR. DEPUTADO JOÃO GUALBERTO - O senhor falou que ele já era sócio de uma das empresas que compôs a fusão.

O SR. NELSON SAMPAIO BASTOS - Isso. O SR. DEPUTADO JOÃO GUALBERTO - Então, portanto, ele já conhecia o mercado, o BNDES, não é?

O SR. NELSON SAMPAIO BASTOS - Já, já.

O SR. DEPUTADO JOÃO GUALBERTO - Já conhecia o mercado. Claro, já conhecia. É que é muito estranho: é a segunda empresa que vem aqui — veio o Frigorífico Independência, e agora a Lácteos Brasil — e fala de falha de diagnóstico feito pelo BNDES. Eles argumentaram — os diretores já vieram aqui, ex-Presidentes do BNDES — que foi falha de diagnóstico. Como pode, em 2 anos? Pelo menos o aporte de debêntures foi em 2011. Em 2013, já entra em recuperação judicial. E o senhor falou que naquele momento o Brasil passava por dificuldade, ou coisa deste tipo. Eu entendi assim, não?

O SR. NELSON SAMPAIO BASTOS - É.

(...)

O SR. DEPUTADO BETINHO GOMES - Sr. Presidente, eu gostaria de fazer, bem objetivamente, algumas perguntas ao nosso depoente. Vou fazê-las em conjunto e, depois, eu gostaria de ouvir as respostas do senhor. A primeira questão que faço aqui é a seguinte: o senhor poderia afirmar se a LBR foi criada por iniciativa e patrocínio do BNDES, como se comenta no mercado? Em caso afirmativo, qual era, na sua opinião, a intenção do BNDES ao conceder e patrocinar a criação de uma grande empresa no setor de laticínios? Quais eram os outros passos que pretendiam ser dados pelo banco no setor, caso a LBR não tivesse naufragado? Quando do apoio do BNDES à criação da LBR ocorreram reações contrárias por parte de outras empresas ou entidades no setor de leite e laticínios? Gostaria de ter, inicialmente, essas perguntas respondidas.

O SR. NELSON SAMPAIO BASTOS - Eu não tenho informação concreta a respeito de quais seriam as intenções dos acionistas quando decidiram formar essa empresa. O BNDES tinha 30% do capital, 30,2%; portanto, outros acionistas tinham 70%. Eu imagino que... Imagino. É uma presunção. Não sei responder objetivamente, mas imagino que o objetivo desses acionistas, ao fazerem uma empresa grande de lácteos no Brasil, era para ser a maior empresa de leite UHT do Brasil — e chegou a ser durante um tempo —, era fazer uma consolidação mesmo no setor, quer dizer, passar a ter menos fábricas, mais eficientes, ter marcas mais bem posicionadas no ranking das marcas mais vendidas. Acho que o objetivo era fazer o que já aconteceu em tantas outras indústrias, uma consolidação. E, naquele momento, isso deveria parecer possível. É isso que eu quero dizer. É claro que, olhando daqui para trás, se diz: “Não, teve uma falha de diagnóstico”. E, quando o diagnóstico foi feito, ele não era necessariamente falho, ele era plausível. Essa é a minha visão sobre isso. Como eu estou falando, não são fatos que eu conheça, é minha presunção sobre o assunto.

O SR. DEPUTADO BETINHO GOMES - Houve reação do setor, em relação a essa iniciativa, de outras empresas concorrentes?

O SR. NELSON SAMPAIO BASTOS - Eu não estava na LBR ainda a essa altura, mas, como eu tenho um envolvimento pessoal com o negócio de leite há muito tempo — já fui produtor no Estado de Minas Gerais de leite —, eu acompanho isso e sei, sim, que houve alguma reação. Li nos jornais. É isso que eu sei.

(...)

O SR. DEPUTADO ANDRÉ FUFUCA - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, os meus questionamentos serão muito breves. Sr. Nelson Sampaio Bastos, Presidente da LBR Lácteos Brasil, a empresa da qual hoje o senhor faz parte foi originada no fim de 2010, a partir da fusão entre Bom Gosto e LeitBom. A empresa recebeu mais de 2 bilhões de reais do BNDES, da GP Investimentos e da LAEP. Eu lhe pergunto: como uma empresa que recebe 2 bilhões de reais em investimento, declarada na época a maior fabricante de laticínios do País, consegue, em menos de 2 anos, entrar com pedido de recuperação judicial? Pode responder.

O SR. NELSON SAMPAIO BASTOS - Pois não. Não pretendo explicar exatamente como a empresa consumiu, a operação da empresa consumiu esse valor significativo de recursos, só vou destacar de novo que 530 milhões ficaram...

O SR. DEPUTADO ANDRÉ FUFUCA - Eu lhe pergunto, só para complementar a sua resposta: esse valor foi usado para investimento ou para pagamento de débitos anteriores?

O SR. NELSON SAMPAIO BASTOS - Uma boa parte foi usada para pagamento de débitos anteriores, uma parte foi usada em melhorias nas fábricas, uma outra parte foi absorvida em capital de giro pelo crescimento necessário das operações e uma parte significativa ficou retida no imposto retido de 530 milhões de reais. Quer dizer, os 530 milhões dos recursos dos acionistas foram parar nas contas do Governo Federal, devidos à empresa, mas que não são pagos. Não dá para explicar esse fenômeno...

(...)

O SR. DEPUTADO SÉRGIO VIDIGAL - Em 2013, a BNDESPar detinha 30,3% do capital da LBR, ou seja, a segunda maior acionista da empresa à época, seguida pela Monticiano Participações.

O SR. NELSON SAMPAIO BASTOS - Isso.

O SR. DEPUTADO SÉRGIO VIDIGAL - Sendo assim, ela naturalmente possui uma representação no conselho de administração da empresa, certo? O SR. NELSON SAMPAIO BASTOS - Correto.

O SR. DEPUTADO SÉRGIO VIDIGAL - V.Sa. saberia informar como tem sido a atuação da BNDESPar no conselho de administração da LBR? Tem grande influência sobre os demais conselheiros? É responsável por alguma decisão importante?

O SR. NELSON SAMPAIO BASTOS - Eu posso responder no período em que eu estou na empresa, desde fevereiro de 2013. O BNDES, a BNDESPar ainda tem 30,28% das ações da empresa. Não houve mudança acionária nesse período; quem tinha continuou tendo, não mudou. O conselho da LBR tinha dez conselheiros, e o BNDES indicava três desses conselheiros. Eu estou usando o verbo no passado, porque a empresa tomou a decisão, ainda no começo deste ano aqui, de extinguir o conselho de administração, porque é um órgão que custa relativamente caro, e não cabia mais dentro da redução de tamanho da empresa ter um conselho, com reuniões, às vezes semanais. Era uma coisa relativamente complexa. Mas os três conselheiros indicados pelo BNDES, que obviamente tinham que trabalhar pelo benefício da empresa toda, como todos os conselheiros — a lei brasileira não permite que o conselheiro defenda o interesse de quem o indicou, todo mundo tem que trabalhar pela empresa —, tinham, sim, uma participação ativa. São pessoas experientes, que não trabalham no banco; são pessoas experientes, que ajudaram bastante na formulação de todas as decisões e foram muito ouvidos, com certeza. Embora eu não fizesse parte do conselho, eu só chegava ao final das reuniões para tomar ciência daquilo que tinha sido decidido”.

2. A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO NOS LUCROS DOS EMPREGADOS DA BNDESPAR.

A farra com o dinheiro público, ao que tudo indica, foi também levada portas adentro da instituição. À falta de critério nos empréstimos e decisão por participações societárias em empresas à beira da falência, à falta de transparência em sua atuação, ao excesso de discricionariedade (e liberalidade) no repasse de recursos públicos soma-se ainda um dado vergonhoso: os servidores do BNDESPar receberam polpudos bônus a título de participação nos lucros do BNDESPar.

Ainda que por si só a distribuição de lucros a empregados de uma empresa pública (e que não opera sob o regime de concorrência, a exemplo de instituições privadas) seja uma prática de ética questionável, gostaríamos de explorar um pouco mais a distribuição desse bônus nos exercícios de 2010 a 2014.

De início, gostaríamos de conjecturar que a distribuição de lucros para empregados tem o potencial de gerar um conflito de interesse a respeito da decisão de desinvestimento de um ativo. Nesse sentido, a BNDESPar poderia deixar de vender um ativo - *mesmo que haja perspectiva de perda maior no futuro* – com o intuito de não reconhecer uma perda no resultado de um determinado exercício e, dessa forma, induzir um lucro fictício.

Em análise das Demonstrações Financeiras do BNDESPar, de 2010 até 2014, observamos que uma situação contábil na qual, apesar de a instituição ter registrado lucro líquido, apresentou-se um resultado abrangente negativo em todos os exercícios desse período.

Observemos, por exemplo, as Demonstrações Financeiras do BNDESPar no exercício de 2014⁶:

BALANÇOS PATRIMONIAIS EM 31 DE DEZEMBRO DE 2014 E 2013		
(Em milhares de reais)		
	2014	2013

⁶ A íntegra do documento está disponível para consulta pública no endereço: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/1214_BPAR.pdf. Último acesso em 01.12.2015.

Resultado antes da participação sobre o lucro	1.571.019	2.962.563
PARTICIPAÇÃO DOS EMPREGADOS NO LUCRO	(57.724)	(22.584)
Lucro Líquido do Exercício	2.904.839	1.548.435
<i>Ajuste a valor justo de títulos e valores mobiliários - próprios, líquido de efeitos tributários (R\$ 5.454.145 mil em 31 de dezembro de 2014 e R\$ 1.379.363 mil em 31 de dezembro de 2013, Nota 11.2)</i>	(10.587.457)	(2.677.588)
<i>Ajuste a valor justo de títulos e valores mobiliários disponíveis para venda de coligadas</i>	(27.356)	8.701
<i>Realização do ajuste a valor justo de títulos e valores mobiliários - próprios, líquido de efeito tributário (R\$ 306.071 mil em 31 de dezembro de 2014 e R\$ 399.681 mil em 31 de dezembro de 2013, Nota 11.2)</i>	(594.139)	(775.851)
<i>Ajuste acumulado de conversão de coligadas</i>	54.366	112.967
<i>Outros resultados abrangentes de coligadas</i>	392	(345.869)
<i>Ganhos ou perdas atuariais, líquido de efeitos tributários (R\$ 4.309 mil em 31 de dezembro de 2014 e R\$ 3.724 mil em 31 de dezembro de 2013, Nota 11.2)</i>	(247.671)	23.850
TOTAL DO RESULTADO ABRANGENTE DO EXERCÍCIO	(8.497.026)	(2.105.355)

Esclarecendo melhor os dados acima apresentados, temos a seguinte situação: o BNDESPar declara ter tido um lucro líquido no exercício de 2014 no valor de R\$ 2,904 bilhões e distribuiu para os empregados R\$ 57 milhões. Entretanto, analisando mais a fundo o balanço patrimonial do BNDESPar, verificamos que, na verdade, pelo total do resultado abrangente do exercício, a instituição teve, na verdade, um prejuízo de R\$ 8,497 bilhões.

Ressaltamos que, considerando que a BNDESPar tem 155 empregados (conforme relatório da administração do exercício 2014), o

valor distribuído nesse ano (R\$ 57 milhões) representaria um **valor médio por empregado de cerca de R\$ 370 mil** (ou mais de R\$ 30 mil por mês)!

Essa situação tem se perpetuado desde 2010: o BNDESPar, utilizando-se de uma falácia contábil, declara ter registrado lucro líquido, apesar de, na verdade, ter registrados prejuízos bilionários no total do resultado abrangente do exercício.

Essa atitude revela um sério comprometimento ético por parte da instituição. Caso se tratasse de uma instituição privada, a distribuição de lucros a empregados poderia ser justificável. No entanto, tratando-se de uma empresa pública e que lida com recursos da população brasileira, qualquer bônus distribuído a título de participação nos lucros se torna suspeita.

Quando verificamos que tal distribuição foi feita, apesar de a instituição ter registrado prejuízos em seu balanço, enxergamos sérios indícios de improbidade por parte da administração da BNDESPar.

3. FALTA DE TRANSPARÊNCIA NO BNDESPAR

Até maio deste ano, o BNDES permanecia uma verdadeira “caixa-forte” contra qualquer tipo de controle ou fiscalização pelos órgãos de controle estatais. Suas operações e empréstimos permaneciam sob um véu de sigilo absoluto, completamente incompatível com o Estado democrático de direito.

Esta Casa, atenta à necessidade de maior transparência na atuação da instituição, deu início à tramitação de diversas proposições legislativas. Das proposições mais recentes destacamos:

PROPOSIÇÕES	EMENTA	EXPLICAÇÃO DA EMENTA	APRESENTAÇÃO
PEC 72/2015	Acrescenta parágrafo ao art. 5º da Constituição Federal.	Retira a inviolabilidade do sigilo de correspondência e comunicação telegráfica, de dados e das comunicações telefônicas das operações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.	24/06/2015

PLP 113/2015	Altera a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, para excetuar do dever de sigilo as operações de financiamento e crédito realizadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES em projetos de investimento no exterior.		17/06/2015
PLP 9/2015	Altera a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, para excetuar do sigilo das instituições financeiras as operações realizadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES para o financiamento de investimentos no exterior.		04/02/2015
PLP 7/2015	Altera a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, para excetuar as operações realizadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, ou por suas subsidiárias, do dever de sigilo das instituições financeiras.		04/02/2015
PLP 390/2014	Altera a Lei Complementar nº 105, de 2001, que dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências.	Exclui as diversas modalidades de apoio financeiro do BNDES, que tenham como contraparte ou beneficiário Estados estrangeiros ou empresas localizadas no exterior, do sigilo das operações de instituições financeiras.	08/05/2014

Apenas com a decisão do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Mandado de Segurança nº 33340, dada a relevância dos termos da decisão emanada, transcrevemos o importante acórdão do Supremo, do qual destacamos os seguintes trechos:

“Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTROLE LEGISLATIVO FINANCEIRO. CONTROLE EXTERNO. REQUISIÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DE INFORMAÇÕES ALUSIVAS A OPERAÇÕES FINANCEIRAS REALIZADAS PELAS IMPETRANTES. RECUSA INJUSTIFICADA. DADOS NÃO ACOBERTADOS PELO SIGILO

BANCÁRIO E EMPRESARIAL. 1. O controle financeiro das verbas públicas é essencial e privativo do Parlamento como consectário do Estado de Direito (IPSEN, Jörn. Staatsorganisationsrecht. 9. Auflage. Berlin: Luchterhand, 1997, p. 221). 2. **O primado do ordenamento constitucional democrático assentado no Estado de Direito pressupõe uma transparente responsabilidade do Estado e, em especial, do Governo.** (BADURA, Peter. Verfassung, Staat und Gesellschaft in der Sicht des Bundesverfassungsgerichts. In: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlass des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts. Weiter Band. Tübingen: Mohr, 1976, p. 17.) 3. **O sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos.** 4. **Operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário a que alude a Lei Complementar nº 105/2001, visto que as operações dessa espécie estão submetidas aos princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal. Em tais situações, é prerrogativa constitucional do Tribunal [TCU] o acesso a informações relacionadas a operações financiadas com recursos públicos.** 5. O segredo como “alma do negócio” consubstancia a máxima cotidiana inaplicável em casos análogos ao sub judice, tanto mais que, quem contrata com o poder público não pode ter segredos, especialmente se a revelação for necessária para o controle da legitimidade do emprego dos recursos públicos. É que a contratação pública não pode ser feita em esconderijos envernizados por um arcabouço jurídico capaz de impedir o controle social quanto ao emprego das verbas públicas. 6. “O dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos impõe não haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª

edição. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 114). 7. **O Tribunal de Contas da União não está autorizado a, manu militari, decretar a quebra de sigilo bancário e empresarial de terceiros, medida cautelar condicionada à prévia anuência do Poder Judiciário, ou, em situações pontuais, do Poder Legislativo.** Precedente: MS 22.801, Tribunal Pleno, Rel. Min. Menezes Direito, DJe 14.3.2008. 8. In casu, contudo, **o TCU deve ter livre acesso às operações financeiras realizadas pelas impetrantes, entidades de direito privado da Administração Indireta submetidas ao seu controle financeiro, mormente porquanto operacionalizadas mediante o emprego de recursos de origem pública. Inoponibilidade de sigilo bancário e empresarial ao TCU quando se está diante de operações fundadas em recursos de origem pública. Conclusão decorrente do dever de atuação transparente dos administradores públicos em um Estado Democrático de Direito.** 9. A preservação, in casu, do sigilo das operações realizadas pelo BNDES e BNDESPar com terceiros não, apenas, impediria a atuação constitucionalmente prevista para o TCU, como, também, representaria uma acanhada, insuficiente, e, por isso mesmo, desproporcional limitação ao direito fundamental de preservação da intimidade. 10. O princípio da conformidade funcional a que se refere Canotilho, também, reforça a conclusão de que os órgãos criados pela Constituição da República, tal como o TCU, devem se manter no quadro normativo de suas competências, sem que tenham autonomia para abrir mão daquilo que o constituinte lhe entregou em termos de competências.(CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 5ª edição. Coimbra: Almedina, 2002, p. 541.) 11. A Proteção Deficiente de vedação implícita permite assentar que se a publicidade não pode ir tão longe, de forma a esvaziar, desproporcionalmente, o direito fundamental à privacidade e ao sigilo bancário e empresarial; não menos verdadeiro é que a insuficiente limitação ao direito à privacidade revelar-se-ia, por outro ângulo, desproporcional, porquanto lesiva aos interesses da sociedade de exigir do Estado brasileiro uma atuação transparente. 12. No caso sub examine: l) **O TCU não agiu de**

forma imotivada e arbitrária, e nem mesmo criou exigência irrestrita e genérica de informações sigilosas.

Sobre o tema, o ato coator aponta a existência de uma operação da Polícia Federal denominada Operação Santa Tereza que apontou a existência de quadrilha intermediando empréstimos junto ao BNDES, inclusive envolvendo o financiamento obtido pelo Frigorífico Friboi. Ademais, a necessidade do controle financeiro mais detido resultou, segundo o decisum atacado, de um “protesto da Associação Brasileira da Indústria Frigorífica (Abrafigo) contra a política do BNDES que estava levando à concentração econômica do setor”. II) A requisição feita pelo TCU na hipótese destes autos revela plena compatibilidade com as atribuições constitucionais que lhes são dispensadas e permite, de forma idônea, que a sociedade brasileira tenha conhecimento se os recursos públicos repassados pela União ao seu banco de fomento estão sendo devidamente empregados.

13. Conseqüentemente a recusa do fornecimento das informações restou inadmissível, porquanto imprescindíveis para o controle da sociedade quanto à destinação de vultosos recursos públicos. O que revela que o determinado pelo TCU não extrapola a medida do razoável. 14. Merece destacar que in casu: a) **Os Impetrantes são bancos de fomento econômico e social, e não instituições financeiras privadas comuns, o que impõe, aos que com eles contratam, a exigência de disclosure e de transparência, valores a serem prestigiados em nossa República contemporânea, de modo a viabilizar o pleno controle de legitimidade e responsividade dos que exercem o poder.** b) A utilização de recursos públicos por quem está submetido ao controle financeiro externo inibe a alegação de sigilo de dados e autoriza a divulgação das informações necessárias para o controle dos administradores, sob pena de restar inviabilizada a missão constitucional da Corte de Contas. c) À semelhança do que já ocorre com a CVM e com o BACEN, que recebem regularmente dados dos Impetrantes sobre suas operações financeiras, os Demandantes, também, não podem se negar a fornecer as informações que forem requisitadas pelo TCU. 15. A limitação ao direito fundamental à privacidade que, por se revelar proporcional, é compatível com a teoria das

restrições das restrições (Schranken-Schranken). O direito ao sigilo bancário e empresarial, mercê de seu caráter fundamental, comporta uma proporcional limitação destinada a permitir o controle financeiro da Administração Pública por órgão constitucionalmente previsto e dotado de capacidade institucional para tanto. 16. É cediço na jurisprudência do E. STF que: “ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PUBLICIDADE. A transparência decorre do princípio da publicidade. TRIBUNAL DE CONTAS – FISCALIZAÇÃO – DOCUMENTOS. Descabe negar ao Tribunal de Contas o acesso a documentos relativos à Administração Pública e ações implementadas, não prevalecendo a óptica de tratar-se de matérias relevantes cuja divulgação possa importar em danos para o Estado. Inconstitucionalidade de preceito da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará que implica óbice ao acesso.” (ADI 2.361, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 23/10/2014).

17. Jusfilosoficamente as premissas metodológicas aplicáveis ao caso sub judice revelam que: I - “nuclearmente feito nas pranchetas da Constituição. Foi o legislador de primeiríssimo escalão quem estruturou e funcionalizou todos eles (os Tribunais de Contas), prescindindo das achegas da lei menor. (...) Tão elevado prestígio conferido ao controle externo e a quem dele mais se ocupa, funcionalmente, é reflexo direto do princípio republicano. Pois, numa República, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e conseqüente dever) cuidar de tudo que é de todos”. (BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Volume 8. 2º semestre de 2014. Rio de Janeiro: TCE-RJ, p. 18 e 20) II - “A legitimidade do Estado Democrático de Direito depende do controle da legitimidade da sua ordem financeira. Só o controle rápido, eficiente, seguro, transparente e valorativo dos gastos públicos legitima o tributo, que é o preço da liberdade. O aperfeiçoamento do controle é que pode derrotar a moral tributária cínica, que prega a sonegação e a desobediência civil a pretexto da ilegitimidade da despesa pública. (TORRES, Ricardo Lobo. Uma Avaliação das Tendências Contemporâneas do Direito Administrativo. Obra em homenagem a Eduardo García de

Enterría. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 645) 18. Denegação da segurança por ausência de direito material de recusa da remessa dos documentos”.

(MS 33340, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 26/05/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-151 DIVULG 31-07-2015 PUBLIC 03-08-2015)

À relevância dessa decisão opõe-se, infelizmente, a urgência com que a documentação, subjacente ao embate entre TCU e BNDES, se fazia necessária. Apenas no momento em que esta CPI finda seus trabalhos, a análise das informações repassadas pelo Banco ao corpo técnico do Tribunal de Contas começa a ser aprofundada. Conforme visto acima, no fim de novembro deste ano o Ministro do TCU, Augusto Sherman, determinou um aprofundamento das investigações de seus auditores no banco para apurar operações potencialmente irregulares envolvendo BNDES e BNDESPar.

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.

4. FALTA DE EFETIVIDADE DA BNDESPAR E DESVIRTUAMENTO DE MERCADOS

Desde 2007, os repasses do Tesouro ao BNDES – fruto do endividamento público - ultrapassaram a soma de 450 bilhões de reais. No entanto, esse aumento de repasses não teve como contrapartida qualquer elevação na taxa de investimento do país que refletisse, desde então, que essa seria uma política sustentável e cujos frutos estariam sendo apropriados pela sociedade brasileira.

De fato, se em 2008 - quando começaram os repasses do Tesouro para o banco -, a taxa de investimento do país para a formação de capital bruto era de 19% do PIB, ela permaneceu inalterada nos anos seguintes, tendo fechado 2014 com o valor de 19,7%⁷.

Uma das explicações para esse fenômeno apenas reitera um argumento sustentado ao longo desse sub-relatório: o BNDES não possui qualquer estrutura voltada a mensurar o grau de efetividade de sua atuação ou verificar, ao menos, o correto emprego dos recursos emprestados.

De acordo com o economista Eduardo Gianetti da Fonseca, uma das possíveis explicações para a falta de reflexo do dispêndio público no fomento da atividade econômica na taxa de investimento do país estaria em que empresas tomaram crédito subsidiado do banco para fazer investimentos que já haviam programado, enquanto aplicavam os recursos próprios no mercado financeiro, a taxas muito maiores. Em outras palavras, o investimento que elas fariam, com o dinheiro que tinham em caixa, passou simplesmente a ser feito com financiamento do banco⁸.

Analisando sob a ótica da geração de empregos nos setores que mais pesadamente receberam recursos do BNDES, percebemos que os resultados não foram tão positivos quanto pretende fazer crer a propaganda institucional do banco de fomento. Ainda que se alegue que o BNDES utiliza o MGE (Modelo de Geração de Empregos) para verificar o impacto de sua atuação na criação de postos de trabalho, é necessário ainda

⁷ Revista Piauí. Disponível em <http://revistapiaui.estadao.com.br/materia/oralo/?hc=ZjQxMGNjMjIwMDU1OGI1MTU0ODVhYzFhOTJlODc5ODA=>. Último acesso em 29.11.2015.

⁸ Revista Piauí. Disponível em <http://revistapiaui.estadao.com.br/materia/oralo/?hc=ZjQxMGNjMjIwMDU1OGI1MTU0ODVhYzFhOTJlODc5ODA=>. Último acesso em 29.11.2015.

que haja mais transparência e estudos mais aprofundados, não apenas sobre a quantidade de empregos gerados, como também se identifique se a meta inicialmente programada foi cumprida.

Diversos críticos à atuação do BNDES na geração de empregos afirmam que a instituição acompanha o nível de empregos durante e após os projetos que financia, compara o desempenho das empresas que têm o cartão BNDES ativo com o dos concorrentes, além de outros indicadores. Ou seja, supostamente “faz o dever de casa”. Porém, falta o essencial: falta-lhe controles democráticos sobre os estudos de efetividade; falta-lhe ainda definir, previamente a cada operação, quais os objetivos pretendidos, quais os custos previstos, quais os riscos ante oscilações do mercado, quais as metas globais do Banco.

Pelos resultados obtidos pelo BNDES e pela BNDESPar, verificamos que a definição de prioridades pelas instituições tem sido tudo, menos racional e consistente.

Um clássico exemplo da exposição desmedida do Banco ocorreu nos seus frustrados investimentos do Grupo “X”. Recursos públicos fluíram em profusão para seus empreendimentos, sem que o poder público tivesse, em contrapartida, a estrutura de fiscalização e controle compatível com o montante investido. Reporta-se que bancos públicos têm capital emprestado (a juros subsidiados e com *funding* provido pelos contribuintes) ao grupo EBX, com o BNDES exposto em R\$ 4,9 bilhões (de um total de empréstimos de R\$ 10,4 bilhões) e a Caixa Econômica Federal em R\$ 1,4 bilhão. No que toca a esse sub-relatório, esclarecemos que apenas o BNDESPar aplicou, adicionalmente, outros R\$ 500 milhões no grupo EBX.⁹

Apesar de submetidos à fiscalização da CVM (Comissão de Valores Mobiliários) e da ANP (Agência Nacional do Petróleo), essas estruturas se mostram falhas em monitorar, prever ou conter a queda do Império “X”, e, com esta queda, a devassa no mercado acionário brasileiro e a possibilidade que os recursos públicos investidos junto ao grupo EBX não venham ser recuperados pelo Banco.

A combinação desastrosa de recursos emprestados em volume superior à capacidade de gestão do Banco, a completa falta de

⁹ MENDES, Marcos. Por que o Brasil cresce pouco? Fl. 113

indicadores relativos a tais empréstimos e a inexistência de instituições judiciais e regulatórias suficientemente robustas e tecnicamente qualificadas propiciaram espaço para que o poder econômico e a influência política fossem, uma vez mais, usados para contornar leis e permitir que indivíduos ricos e politicamente influentes pudessem se apropriar da renda de contribuintes e acionistas minoritários de importantes companhias brasileiras.

Da mesma forma, há indícios claros de que a atuação do Banco promoveu a concentração de mercado (dentro da política de criação de campeões nacionais) e, indiretamente, o enriquecimento de indivíduos escolhidos por critérios pouco claros em outros setores da economia nacional.

Há, ainda, outro grave desvirtuamento de mercado, promovido especificamente pela atuação da BNDESPar: ao empregar recursos públicos investindo em empresas com fácil acesso a linhas de financiamento junto a instituições financeiras privadas (ou seja, empresas grandes e bem consolidadas), o BNDES contribui para promover o travamento ao setor de financiamentos de longo prazo, uma vez que deixa para as instituições privadas o dever de assumir o risco de financiamento de empresas de menor porte e menos maduras. Trata-se, portanto, de uma interferência estatal que freia o mercado de capitais e inibe o avanço de fontes de financiamento privado, como debêntures e títulos corporativos de dívida.

Se, em 2003, a participação do BNDES no financiamento aos investimentos de empresas e famílias no Brasil era da ordem de 7,4% do total; em 2013m essa participação já havia sido catapultada para a faixa dos 20%¹⁰.

Há, por outro lado, diversos indícios de que o direcionamento de recursos para grandes empresas têm também a potencialidade de breçar a inovação no país. Isso porque, quando consideramos que tais recursos são escassos, a escolha por investir em empresas já consolidadas implica minguar recursos que poderiam ser destinados para empresas novas, com potencial de inovação tecnológica a ser desbravado.

Assim, a política industrial brasileira recente, ao proteger o setor industrial estabelecido e a escolha de campeões nacionais pelo

¹⁰ Fonte: <http://epocanegocios.globo.com/Informacao/Acao/noticia/2013/11/participacao-do-bndes-na-economia-bate-recorde.html>

BNDES, tem se mostrado extremamente equivocada. Isso porque, beneficiando grandes firmas já estabelecidas no mercado, o governo diminui a realocação da produção para as firmas novas e mais eficientes, que são, de fato, o grande motor do crescimento da produtividade e do bem-estar econômico e social¹¹.

De fato, pesquisas recentes apontam que empresas inovadoras que mais recebem incentivos do governo para gastos em P&D são aquelas de grande porte, ou seja, com mais de 500 empregados. E esta proporção dobrou ao longo do tempo (de 8% em 2001/2003 para 16% em 2005/2008). Como parte dessas empresas já se acomodou, a produtividade dos gastos em P&D é baixa e essa alocação equivocada diminui o crescimento da economia como um todo. O resultado dessa política é que a proporção de empresas inovadoras, que realizam gastos em P&D, está diminuindo no Brasil e a produtividade industrial está declinando¹².

Conclui-se, pela existência de graves indicativos de que os recursos direcionados pelo governo para estímulo à inovação não estão sendo captados por aquelas empresas com maior potencial de inovação.

Perguntamos, portanto: em que medida a atuação do BNDES e da BNDESPar tem alavancado a inovação no país? A resposta é clara: a atuação dessas instituições em nada tem favorecido o fortalecimento de empresas inovadoras e que investem em tecnologias disruptivas.

Questionamos, ainda: se a atuação do BNDES e, especificamente, a do BNDESPar, não tem resultado em ampliação dos empregos do país, não tem incentivado a inovação, não tem ampliado a concorrência interna e estrangeira, por quais parâmetros essa instituição continua a se guiar? Por quanto tempo permitiremos que recursos da população brasileira sejam apropriados por setores já favorecidos do empresariado brasileiro?

¹¹ ¹¹ MENEZES FILHO, Naércio. Políticas Equivocadas para a Inovação. Publicado no jornal Valor Econômico em 20.9.2013. Disponível no endereço: <http://www.insper.edu.br/noticias/politicas-equivocadas-para-a-inovacao/>. Último acesso em 6.10.2015.

¹² ¹² MENEZES FILHO, Naércio. Políticas Equivocadas para a Inovação. Publicado no jornal Valor Econômico em 20.9.2013. Disponível no endereço: <http://www.insper.edu.br/noticias/politicas-equivocadas-para-a-inovacao/>. Último acesso em 6.10.2015.

Concordamos com o economista Sérgio Lazzarini quando ele afirma que, dentre as medidas a serem adotadas para reformular o Sistema BNDES, a primeira delas deveria ser o condicionamento dos empréstimos - e, especialmente, dos subsídios - ao potencial impacto dos projetos. Isso porque, *“como agente público, as alocações do banco devem trazer ganhos de produtividade e melhorias socioambientais além do que o mercado privado estaria disposto a fazer. (...) o banco como um todo, nas suas diversas atividades, deveria ser um investidor de impacto por excelência. Repasses deveriam ser condicionados a metas claras de impacto, e a sua continuidade condicionada a uma avaliação posterior atestando se o tomador alcançou ou não essas metas.”*¹³

3 – CONCLUSÕES

Proponho a adoção, por esta Comissão de três proposições legislativas: a primeira delas versando sobre a obrigatoriedade de aprovação prévia pelo Congresso de operações realizadas pelo BNDES e suas subsidiárias envolvendo valores superiores a R\$ 400 milhões; a segunda delas versando sobre a inoponibilidade do sigilo bancário nas operações do BNDES e suas subsidiárias aos órgãos de controle brasileiros; e, por fim, a terceira delas, que pretende vedar a participação nos lucros de empregados do banco de fomento.

Assim, certo de que o povo brasileiro merece desta Casa, uma proposta concreta de alteração no panorama legislativo vigente, que evite que casos como esse venham a se repetir, conto com o apoio dos demais membros desta Comissão para que as proposições anexadas a este sub-relatório sejam adotadas. Acredito que as mudanças de paradigmas do ordenamento jurídico nelas consubstanciadas têm o mérito de criar normas mais rígidas e transparentes para o uso futuro do dinheiro público pelos bancos oficiais de fomento no Brasil.

¹³ Fonte: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,reinventando-o-bndes--imp-,1787843>

3.1. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

Anexo 1 – Projeto de Lei que condiciona a realização de determinadas operações pelo BNDES à aprovação prévia pelo Congresso Nacional

Anexo 2 – Projeto de Lei que excetua do dever de sigilo o repasse aos órgãos de controle de informações envolvendo operações de financiamento e crédito realizadas pelo BNDES

Anexo 3 – Projeto de Lei que veda a participação nos lucros por parte de empregados do BNDES e de suas subsidiárias

ANEXO 1 – PROJETO DE LEI QUE CONDICIONA A REALIZAÇÃO DE DETERMINADAS OPERAÇÕES PELO BNDES À APROVAÇÃO PRÉVIA PELO CONGRESSO NACIONAL

PROJETO DE LEI Nº , DE 2015
(da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a Investigar Irregularidades no BNDES)

Acrescenta novo art. 5º-A à Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, para condicionar a realização de determinadas operações pelo BNDES à aprovação prévia pelo Congresso Nacional.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, passa a vigor acrescida do seguinte dispositivo:

“Art. 5º-A. A realização de operações bancárias, financeiras e societárias pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e por suas subsidiárias que envolvam valores superiores a R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais) deverão ser submetidas à aprovação prévia do Congresso Nacional.” (NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

Durante os trabalhos investigativos desenvolvidos por esta CPI ao longo de seu funcionamento, verificamos um elevado grau de discricionariedade na aprovação de suas operações, além de um nível de informalidade incompatível com os elevados recursos que compõem seus fundos.

Verificamos também que a falta de transparência no repasse de valores e a inexistência de estudos de efetividade dos recursos alocados resultam numa atuação inconsistente e de duvidosa capacidade de fomento econômico. O Sistema BNDES não tem sido, portanto, capaz de cumprir a missão institucional que justificou sua criação.

Com o intuito de oxigenar a reflexão sobre os investimentos prioritários do Banco e dotar de controle democrático a atuação do BNDES e de suas subsidiárias, apresentamos esta proposição com o intuito de viabilizar a participação do Congresso brasileiro nas decisões de empréstimos de recursos e participações societárias mais vultosas realizadas pelo banco de fomento.

Crentes de que os termos aqui propostos encontrarão respaldo nesta Casa, solicitamos aos nossos nobres Pares o apoio em sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2016.

**Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a Investigar Irregularidades
no BNDES**

Presidente

Relator

Sub-Relatores

Membros

ANEXO 2 – PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR QUE EXCETUA DO DEVER DE SIGILO O REPASSE AOS ÓRGÃOS DE CONTROLE DE INFORMAÇÕES ENVOLVENDO OPERAÇÕES DE FINANCIAMENTO E CRÉDITO REALIZADAS PELO BNDES

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº _____, DE 2015
(da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a Investigar Irregularidades no BNDES)

Altera a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, para excetuar do dever de sigilo o repasse aos órgãos de controle de informações envolvendo operações de financiamento e crédito realizadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, passa a vigor acrescido do seguinte inciso VII:

“Art. 1º

§ 3º.....

VII – o repasse para órgãos de controle de informações relativas a operações de financiamento e crédito

realizadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.” (NR)

Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Em decisão recente do Supremo Tribunal Federal, nos autos do Mandado de Segurança nº 33340, o tribunal manifestou-se no sentido de que apesar de o Tribunal de Contas da União não estar autorizado a, *manu militari*, a decretar a quebra de sigilo bancário e empresarial de terceiros, (porque esta constitui medida cautelar condicionada à prévia anuência do Poder Judiciário, ou, em situações pontuais, do Poder Legislativo), em determinadas situações o TCU deve ter livre acesso às operações financeiras realizadas pelo BNDES, dado que o banco de fomento (à semelhança de suas subsidiárias) é uma entidade de direito privado da Administração Indireta submetidas ao seu controle financeiro, mormente porquanto operacionalizadas mediante o emprego de recursos de origem pública.

Nesse sentido, o Supremo ponderou que os bancos de fomento econômico e social não são instituições financeiras privadas comuns, o que impõe, aos que com eles contratam, a exigência de *disclosure* e de transparência, valores a serem prestigiados em nossa República contemporânea, de modo a viabilizar o pleno controle de legitimidade e responsabilidade dos que exercem o poder.

Assim, o repasse de informações aos órgãos de controle nacionais relativas a operações realizadas por bancos de fomento é uma medida que se insere no rol de garantias constitucionais que asseguram o Estado democrático de direito e o concretizam.

Essa proposição tem o objetivo de dotar de força de lei a decisão do Supremo Tribunal Federal e abre oportunidade para que esta Casa demonstre estar alinhada com os princípios e garantias defendidos na decisão da egrégia Corte tribunal.

Crentes de que os termos aqui propostos encontrarão respaldo nesta Casa, solicitamos aos nossos nobres Pares o apoio em sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2016.

**Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a Investigar Irregularidades
no BNDES**

Presidente

Relator

Sub-Relatores

Membros

**ANEXO 3 – PROJETO DE LEI QUE VEDA A PARTICIPAÇÃO NOS LUCROS
POR PARTE DE EMPREGADOS DO BANCO NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL E DE SUAS SUBSIDIÁRIAS**

PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2015

**(da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a Investigar
Irregularidades no BNDES)**

Acrescenta novo § 3º ao art. 4º da Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, para vedar a participação nos lucros por parte de empregados do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e de suas subsidiárias.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 4º da Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, passa a vigor acrescido do seguinte § 3º:

“Art. 4º

.....

§ 3º Fica vedada a participação nos lucros por parte dos empregados do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e de suas subsidiárias.” (NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

Durante os trabalhos investigativos desenvolvidos por pela CPI do BNDES ao longo de seu funcionamento, verificamos repasses milionários realizados pelo BNDES e por suas subsidiárias a título de “participação nos lucros” a seus empregados.

Acreditamos que por si só a distribuição de lucros a empregados de uma empresa pública, e que não opera sob o regime de concorrência, a exemplo de instituições privadas, é uma prática de ética questionável.

No entanto, o fato de a prática ser adotada por bancos oficiais de fomento gera potenciais conflitos de interesses que somente poderiam ser solucionados com a extinção, via legislativa, desse repasse.

Crentes de que os termos aqui propostos encontrarão respaldo nesta Casa, solicitamos aos nossos nobres Pares o apoio em sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2016.

Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a Investigar Irregularidades no BNDES

Presidente

Relator

Sub-Relatores

Membros