



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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

SUB-RELATÓRIO

Financiamento a Entes Federados

Dep. André Fufuca

1. A CPI do BNDES e os Entes Federados

Não obstante o exíguo prazo para a realização dos trabalhos investigativos desta comissão, bem como as dificuldades encontradas decorrentes da complexidade do tema, da não realização de visitas técnicas aos empreendimentos de interesse e do grande volume de documentos recebidos, foi possível, pela resposta aos requerimentos elaborados, chegar a um conjunto de observações e propostas que serão apresentadas no item 3 “Encaminhamentos e propostas”.

O trabalho deste sub-relator se amparou nas respostas aos seguintes requerimentos de informação:

TABELA DE REQUERIMENTOS DE INFORMAÇÃO

Além destes, foram apresentados os seguintes requerimentos de convocação de personagens-chave para o entendimento das operações e apuração de irregularidades:

TABELA DE REQUERIMENTOS DE CONVOCAÇÃO

Por fim, tentou-se, com o objetivo de ampliar o conhecimento a respeito das formas de apoio do BNDES aos estados e levantar, *in loco*, os critérios de alocação dos recursos, bem como a efetividade na destinação destes, foram propostas as seguintes visitas técnicas:

TABELA REQUERIMENTOS DE VISITAS

Destaca-se que não foram apreciados diversos dos requerimentos supracitados, e que diversos deles não foram aprovados, o que prejudicou a elaboração deste sub-relatório. Não foi realizada, por exemplo, nenhuma visita técnica aos empreendimentos.

2. O apoio do BNDES aos entes federados

A Comissão Parlamentar de Inquérito foi criada por intermédio do Requerimento nº 14 de 2015, dos Deputados Rubens Bueno, Carlos Sampaio e Mendonça Filho. O objetivo da Comissão é investigar **supostas irregularidades** ocorridas no **período de 2003 a 2015**, assim especificadas:

Foram recebidos pela comissão esclarecimentos adicionais, por meio do Ofício Resp. CPI BNDES 034/2015, com vistas ao atendimento de questionamentos pontuais apresentados pelos senhores Deputados Arnaldo Jordy, Heuler Cruvinel, Betinho Gomes, João Gualberto, André Fufuca, Carlos Zarattini, Alexandre Baldy, Antonio Carlos Mendes Thame, Carlos Melles, Bebeto Galvão, Jorge Tadeu Mudalen, Cristiane Brasil e Eduardo Kury.

Transcrevo abaixo:

“1. Apoio do BNDES à Administração Pública (Estados e Municípios) Questões colocadas pelos Senhores Deputados André Fufuca, João Gualberto, Deputado Carlos Zarattini e Carlos Melles.

1.1. Contornos Gerais

Em sua contribuição para a redução das desigualdades regionais e sociais, o BNDES vem aprimorando seus mecanismos de financiamento aos governos estaduais e municipais, de forma a viabilizar a execução dos investimentos necessários ao desenvolvimento econômico e social, incluindo a melhoria da gestão pública.

O BNDES oferece apoio a diversos segmentos da atuação público-estatal (infraestrutura urbana, saneamento, gestão pública, saúde, educação, logística e mobilidade urbana) através de linhas de financiamentos setoriais específicas ou de linhas que apoiam planos de investimento multissetoriais previstos nos

Planos Plurianuais (PPAs) dos estados. O apoio à Administração Pública se consolida por meio de uma rede de produtos financeiros integrados, em especial:

Produtos Destinados à Administração Pública	
Linhas e Programas ligados ao desenvolvimento dos Estados ou Municípios	<ul style="list-style-type: none"> · Linha BNDES Estados · Linha de Apoio a Projetos Multissetoriais Integrados (PMI) · Programa Especial de Apoio aos Estados (PROPAE)
Linhas e Programas ligados à melhoria da gestão pública	<ul style="list-style-type: none"> · Linha BNDES PMAT (Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos) · Programa BNDES PMAT Automático (Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos) · Linha BNDES PMAE (Modernização da Administração das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial das Administrações Estaduais)
Linhas e Programas ligados ao investimento setorial	<ul style="list-style-type: none"> · Linha de Saneamento Ambiental e Recursos Hídricos · Linha de Logística · Linha de Mobilidade Urbana · Linha de Apoio aos Serviços de Educação, Saúde, Assistência Social e Segurança prestados pelo Poder Público · Fundo Clima

Os desembolsos totais do BNDES por meio de Operações Diretas e Indiretas Não Automáticas para os estados da Federação somaram R\$ 13,4 bilhões, em 2014 e contemplaram 25 estados federados.

1.2. *Critérios para a Concessão de Créditos aos Estados*

As condicionantes para a concessão do crédito aos Estados estão previstas, basicamente, nas seguintes normas:

- Art. 97, §10 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, que impõe a verificação, pelas instituições financeiras, do cumprimento das obrigações dos entes federados relativamente ao pagamento de precatórios. Nos termos das decisões proferidas nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 4357 e nº 4425, o regime especial de pagamento de precatórios terá sobrevida por cinco exercícios financeiros, a partir de janeiro de 2016.;
- Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF);
- Resolução nº 40/2001, do Senado Federal, que dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VII, da Constituição Federal;
- Resolução nº 43/2001, do Senado Federal, que dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização;
- Resolução nº 2.827/2001 do CMN e suas alterações, que consolidam e redefinem as regras para o contingenciamento do crédito ao Setor Público;
- Resolução nº 3.751/2009 do CMN e alterações posteriores, que definem os procedimentos de salvaguarda às instituições financeiras à vista do disposto no art. 33 da LRF, bem como procedimentos para exigir comprovação de cumprimento dos

limites e condições para a contratação de operações de crédito; e

· Portaria nº 396/2009, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN e alterações posteriores, que versam sobre os procedimentos de formalização de pedidos de contratação de operações de crédito dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, e das respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

Além da observância às normas acima destacadas, tal como ocorre com as operações de crédito para o setor privado, são verificados vários aspectos relacionados aos investimentos/projetos a serem apoiados, tais como os de natureza ambiental, fundiária, regulatória e econômico-setorial, com o intuito de identificar e tratar/mitigar eventuais riscos identificados no processo de análise dos mesmos, pelas equipes do BNDES.

1.3. Operações de Financiamento com o Estado do Maranhão

O BNDES possui duas operações diretas de crédito com o Estado do Maranhão:

- a) Contrato de Financiamento Mediante Abertura de Crédito nº 12.2.1076.1, celebrado em 14/01/2013, no valor de R\$ 1.001.340.520,39, no âmbito do Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal (PROINVESTE), destinado à execução de programas de desenvolvimento integrado constantes do Plano Plurianual (PPA) e leis orçamentárias anuais do referido Estado;
- b) Contrato de Financiamento Mediante Abertura de Crédito nº 12.2.1442.1, celebrado em 18/09/2013, no valor de R\$ 2.799.479,61, no âmbito da Linha de Financiamento BNDES-Estados.

O saldo a desembolsar nas operações de crédito em questão é de R\$ 2,322 bilhões, equivalentes a 61% do total (R\$ 3,801 bilhões).

Para contratação e acompanhamento das operações de crédito citadas foram seguidas todas as normas e procedimentos usualmente praticados pelo BNDES em seus processos de financiamento. As operações diretas do BNDES seguem o seguinte rito ordinário: (i) Enquadramento: fase na qual são realizadas análises preliminares, bem como é verificada a adequação dos projetos às Políticas Operacionais e de Crédito do BNDES, dentre outros aspectos; (ii) Aprovação pelo Comitê de Enquadramento e Crédito e Mercado de Capitais (CEC), composto por dezesseis superintendentes do BNDES; (iii) Análise: fase na qual é realizada, em detalhes, avaliação econômico-financeira, classificação de risco de crédito, análise jurídica, entre outras verificações. Após a conclusão da fase de análise, a proposta de realização da operação é encaminhada para deliberação da Diretoria do BNDES, e, se aprovada, segue para contratação e posteriores desembolsos.

. Acrescente-se, ainda, que os recursos aplicados e os projetos implantados pelo Estado do Maranhão são acompanhados pelos órgãos de fiscalização governamentais, em especial o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão.

1.4. Operações de Financiamento para a Implantação do Metrô da Cidade de São Paulo.

Seguem listadas no Anexo II as operações de financiamento para construção e/ou ampliação do Metrô na Cidade de São Paulo contratadas pelo BNDES entre 2010 e 2015.

1.5. Operações de Financiamento à Obras de Ampliação e Manutenção de Rodovias na Bahia

No Anexo III, seguem informadas as operações de financiamento relacionadas à construção e/ou ampliação de rodovias no estado da Bahia, financiadas pelo BNDES entre 2009 e 2015. A relação inclui tanto as intervenções realizadas a partir de financiamentos concedidos pelo BNDES ao Governo do Estado da Bahia, como

as operações realizadas com concessionárias de trechos de rodovias (estaduais e federais) existentes no estado.”

3. Encaminhamentos e propostas

Tendo por base a avaliação dos documentos encaminhados a esta CPI referentes ao tema Entes Federados em resposta aos requerimentos de minha autoria e dos demais nobres deputados, nota-se uma pulverização na destinação do uso dos empréstimos do BNDES em cada unidade da federação, sem que se perceba um fio condutor de planejamento de longo prazo, tratando-se, assim, de projetos pontuais e que não guardam sinergia entre si. Ademais, não está claro o alinhamento dos projetos estaduais com as políticas públicas federais, o que pode gerar ineficiências na aplicação de recursos públicos.

Além disso, os estados não apresentam uma proposta coerente com o desenvolvimento regional de cada unidade da federação, sendo que muitas vezes os empréstimos destinam-se a realizar os investimentos já previstos nos planos plurianuais dos estados. Com isto, acaba-se por substituir fontes orçamentárias já previstas em arrecadação nos estados por empréstimos com o banco de fomento.

Constatamos ainda uma deficiência no acompanhamento da execução por partes destes investimentos por parte tanto das equipes dos estados quanto da equipe do BNDES.

Tendo em vista estas constatações, recomendo:

- 1 – que novos empréstimos do banco sejam destinados a empreendimentos estruturantes em cada unidade da federação e que promovam o desenvolvimento regional harmonioso e alinhados com as políticas públicas definidas no âmbito federal;
- 2 – que haja previsão de incremento no acompanhamento e monitoramento de todos os financiamentos concedidos pelo BNDES aos governos estaduais;

3 – que sejam priorizadas dentre os entes da federação investimentos nas regiões menos desenvolvidas de forma a corrigir as assimetrias existentes no nosso país;

4 – que o BNDES oriente sua atuação a partir das prioridades de políticas públicas.

5 – que o BNDES e os órgãos externos de regulação e auditoria construam mecanismos para evitar concessões de financiamento sujeitas a tráfico de influência e interesses.

5 – que o BNDES assegure o fortalecimento de sua capacidade institucional e autonomia técnica que assegurem processos de decisão de alocação de recursos somente a projetos sustentáveis, no marco das prioridades de políticas públicas;

6 – que, como instituição pública, o BNDES preserve e valorize a disposição em apoiar projetos de investimento, estimando, a partir das melhores técnicas, suas contribuições ao desenvolvimento;

7 – que o BNDES implemente programa de cooperação técnica anual com a CGU e o TCU, em torno de temas específicos e relevantes para as políticas públicas, principalmente aquelas associadas a modelagens de financiamento de projetos de infraestrutura e em temas associados a monitoramento e avaliação de economicidade e efetividade;

8 – que o BNDES contrate avaliadores externos, com o monitoramento e acompanhamento de resultados de projeto que permitam a aferição do êxito das ações em relação às políticas públicas, a prestação de contas e, principalmente, o aprendizado interno para aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados pela instituição ao país;

9 – que o BNDES demonstre a importância, a economicidade e a efetividade na geração dos resultados esperados;

10 – que o BNDES, para cada conjunto de políticas das quais participe, preste contas de sua contribuição não somente em termos de desembolsos, principalmente através de entregas tangíveis de expansão de capacidade.

**Deputado André Fufuca
PEN/MA**