

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DESTINADA A INVESTIGAR SUPOSTAS IRREGULARIDADES ENVOLVENDO O BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CPI-BNDES)

SUB-RELATÓRIO

FINANCIAMENTOS A CONTRATOS EXTERNOS

Sub-relatora: Deputada CRISTIANE BRASIL

BNDES: Transformado em Robin Hood às Avessas.

A História de como nos últimos anos se criou uma enorme dívida pública para beneficiar as maiores empresas do país

Segundo o conto popular, Robin Hood é um exímio arqueiro que vive na floresta longe da cidade-forte, governada por um Rei tirano, egoísta e ganancioso, que explora a população com a cobrança de tantos impostos, que a tornou pobre e revoltada. Robin Hood, então, assume o compromisso de “tirar dos ricos para dar aos pobres”, e lidera o levante que culmina com a queda do perverso Rei.

No caso em tela, justifica-se o título do trabalho, descrevendo a maneira como o ganancioso Rei se apodera de Robin Hood, para que este, ao contrário do que prometeu, “tire dos pobres para enriquecer ainda mais os ricos”.

No último dia 17 de novembro, quando diversos boatos na Câmara dos Deputados já indicavam que o governo conseguiria impedir a prorrogação¹ da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a investigar operações do BNDES, um grupo de membros da CPI foi recebido no Ministério Público do Tribunal de Contas da União pelo procurador Marinus Marciso. Ele começou a reunião afirmando que, “da maneira como funciona hoje, seria melhor que o BNDES não existisse”, “pois o Banco age de forma perniciosa no mercado de alocação de investimentos, usa critérios para lá de obscuros na concessão de seus empréstimos e causa mais falhas de mercado do que corrige.”

¹ Ressalte-se que apesar da proposta dessa sub-relatora de prorrogação da CPI por mais 60 dias (vide Requerimento) prorrogou-se o prazo por apenas 15 dias, tempo insuficiente para a investigação adequada das irregularidades que supostamente foram praticadas na instituição, utilizando-a como instrumento de ilícitos.

Um forte indicador que corrobora com a tese do procurador Marciso de que o BNDES promove a má alocação de capital na economia é o fato da produtividade do capital ter decrescido nos últimos anos, período em que o balanço do BNDES se expandiu de forma exponencial. Como resultante desse processo, temos um menor potencial de crescimento econômico do Brasil. Trata-se de uma questão que é fundamental para toda a população brasileira, estamos falando de uma das principais razões pela qual diminuiu o dinheiro no bolso dos brasileiros.

Apesar de discordar da primeira parte da declaração do procurador, de que o BNDES não deveria existir, entendo que no fundo, o que todos nós desejamos é que o banco cumpra com as suas verdadeiras funções, a saber, a promoção do desenvolvimento econômico e social. O relatório a seguir foi preparado a partir das investigações que os Deputados membros tentaram realizar durante a existência desta CPI, com suporte nos primeiros documentos encaminhados pelo próprio Tribunal de Contas da União (TCU), pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e pelo Departamento de Polícia Federal.

Durante muito tempo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), apesar de trabalhar exclusivamente com recursos públicos, se utilizou de um entendimento equivocado sobre direito ao sigilo bancário para barrar qualquer auditoria pelos órgãos de controle. Esta situação mudou radicalmente em julho deste ano, quando o Supremo Tribunal Federal, em um acórdão de relatoria do ministro Luiz Fux, consignou não estarem abrangidas pelo sigilo bancário ou comercial operações financeiras que envolvam recursos públicos, pois tais operações, ao contrário do entendimento alegado pelo BNDES, estão submetidas aos princípios da Administração Pública versados no artigo 37 da Constituição Federal².

² Confira-se, a propósito, o seguinte trecho da decisão do Tribunal: “2. O primado do ordenamento constitucional democrático assentado no Estado de Direito pressupõe uma transparente responsabilidade do Estado e, em especial, do Governo. 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.” MS 33340, Relator: Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 26/05/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-151 DIVULG 31-07-2015 PUBLIC 03-08-2015)

Foi só a partir desta decisão que as auditorias dos órgãos de controle realmente engrenaram e, rapidamente, começaram a descobrir diversas irregularidades. Nos últimos anos, vale dizer, o TCU já vinha atuando para tentar exercer seu papel constitucional de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, algo que vinha sendo arguido pelo BNDES. É importante destacar a atuação do TCU, que somada à do Ministério Público e a da Polícia Federal foi decisiva para abrir a caixa preta de um banco público que, apesar de o discurso oficial do Governo Federal considerar perfeito, carece de alguns ajustes para alcançar a seus verdadeiros objetivos.

A CPI do BNDES foi criada em 17 de julho de 2015¹. Dentre as diversas causas para a instituição da Comissão Parlamentar, estão a existência de contratos secretos, suspeitas de envolvimento do banco na prática de atos de corrupção e na criação de empresas de fachada, fortes indícios de concessão de empréstimos arriscados e manifestamente contrários ao interesse público, compra pelo BNDESPAR de ações de empresas nitidamente sem condições financeiras, que faliram pouco tempo depois, e realização de operações feitas pelo banco em condições distintas das práticas usuais.

Logo após, tendo em vista a amplitude de atuação do BNDES e a alta complexidade da matéria foram criadas quatro sub-relatorias, assim intituladas: financiamentos a contratos internos, financiamento a contratos externos, financiamento a entes federados e participações em empresas. Fui designada relatora da sub-relatoria de contratos externos, a qual tem por finalidade focar nos contratos de financiamento realizados pelo BNDES que envolvem a realização de obras em países como Argentina, Cuba, Angola, Venezuela, República Dominicana, Guatemala entre outros.

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.

Infelizmente, no momento em que a documentação completa começou a chegar e a assimetria de informação começou a diminuir, foram feitas manobras, por Deputados da base governista, para que o prazo da CPI não fosse prorrogado a contento. Mesmo assim, já foi possível ter uma boa visão dos problemas relacionados ao BNDES no que diz respeito: ao papel do banco no sistema nacional de exportações; ao procedimento para a concessão de financiamento a serviços de exportação; às suspeitas de superfaturamento nas obras

realizadas no exterior; à falta de consistência do discurso que defende a ausência de prejuízo porque a inadimplência é baixa; ao risco cambial e dúvidas sobre a real existência de exportação de serviços; ao funcionamento do BNDESPar e à algumas operações em destaque afetas a esses temas.

1) O papel do BNDES no Sistema Nacional de Exportações

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social foi criado em 20 de julho de 1952, com a finalidade de apoiar empreendimentos que contribuíssem para o desenvolvimento econômico do país.

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

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

Os primeiros programas oficiais de incentivo à exportação foram implementados pelo BNDES na década de 1960 – em geral, para apoio à exportação

de manufaturados –, mas apenas na década de 1990 surgiram programas que se valeram de mecanismos de oferta de crédito para tal finalidade. No âmbito do comércio internacional, tem por desiderato oferecer assistência financeira para fomentar a produção exportável e as exportações, estimulando as empresas brasileiras. A concessão de crédito tem por objetivo o desenvolvimento de setor exportador mais dinâmico e – segundo o banco – apresenta consideráveis vantagens para o país, entre as quais (1) a promoção das exportações; (2) a redução da incerteza da atuação da empresa no exterior e (3) o aumento da eficiência do sistema econômico do país.

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

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

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

Um dos exemplos citados pelo próprio BNDES é o apoio da instituição à comercialização de aeronaves, que teria sido fator decisivo para a maior representatividade do setor no mercado externo. Aduz, ainda, a importância da

exportação de serviços de engenharia, que têm apresentado expressivo crescimento, sendo uma das poucas contas a apresentar superávit.

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

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

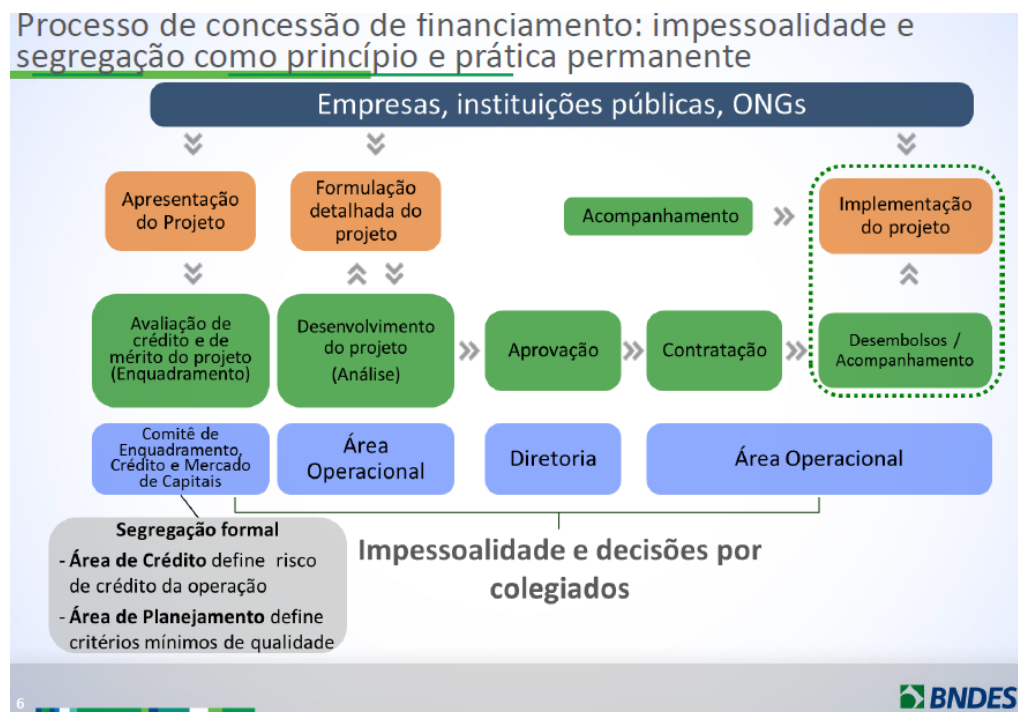
2) O procedimento para a concessão de financiamento a serviços de exportação

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

1. Consulta prévia: são informadas as características básicas do solicitante e do projeto. Os pedidos de financiamento possuem prazos máximos de liberação.
 - a. O Departamento de Prioridades e Enquadramento (DEPRI), da área de Planejamento da Instituição, recebe a solicitação e o registra no sistema operacional. No caso da concessão de crédito à exportação, as solicitações são encaminhadas diretamente à Área de Comércio Exterior (AEX), que a registra no Sistema EXIM.
 - b. O mesmo órgão procede a verificação da adequação do projeto às prioridades estabelecidas pela Diretoria do Banco;
 - c. A ausência de informações necessárias à etapa de enquadramento classifica as operações no “nível de perspectiva”. Não suprida a falta, a operação é cancelada, o que, contudo, não obsta a reapresentação de requerimento posterior.
2. Enquadramento e análise do projeto: verificação da capacidade técnica e financeira da empresa para a execução do projeto. O DEPRI centraliza as solicitações, cuja avaliação é de incumbência do Comitê de Enquadramento de Crédito e Mercado de Capitais (CEC). A análise envolve a observância de critérios e premissas das políticas operacionais do BNDES e o risco de crédito da operação. Na avaliação de financiamento destinado à exportação de serviços, são considerados, por exemplo: autorizações e licenças ambientais exigidas pelo importador, orçamento das exportações e fontes de financiamento da parcela não contemplada pela operação, saldo devedor, pontualidade no cumprimento de obrigações anteriores com a instituição etc.

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

O fluxo do processo de contratação de financiamento pode ser sintetizado conforme o quadro abaixo:



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

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

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

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

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

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

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

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

O Fundo de Garantia à Exportação é um fundo de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Fazenda, que tem por finalidade dar cobertura às garantias prestadas pela União nas operações de Seguro de Crédito à Exportação. O BNDES é o gestor financeiro do FGE, conforme o prevê o Decreto nº. 4.929, de 2003, que regulamenta o parágrafo único do artigo 8º. da Lei nº. 9.818, de 23 de agosto de 1999.

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

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

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

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

Destaque importante da exposição do Presidente do banco concerne ao adiantamento de recursos. De forma categórica, declarou que “os recursos não são adiantados, (...) são liberados ‘pari passu’, à medida que o projeto se desenvolve e que se comprova a execução dos gastos”.

Todavia, não é o que foi observado pelo TCU no processo³ que analisou a operação de construção do metrô de Caracas, na Venezuela. Conforme excerto extraído do relatório da equipe de auditoria do TCU, foi proposta aplicação de multa aos diretores do BNDES e a outros servidores pela antecipação de recursos em desacordo com o disposto em contrato. Essa análise não é conclusiva e carece de aprofundamento por parte do TCU.

Outro ponto fundamental do discurso da diretoria do banco diz respeito à lucratividade da instituição. Assevera que, levando-se em consideração o benefício gerado pelas operações do banco, concluir-se-á tratar-se de instituição

lucrativa, uma vez que paga dividendos e tributos, além de apresentar baixíssima taxa de inadimplência.

a. Irregularidades no processo dentro do BNDES

Há diversas suspeitas de irregularidades na área internacional sendo auditadas. No que concerne à apresentação da carta-consulta da empresa que deseja obter o financiamento, destaca-se o fato de algumas destas cartas-consulta dedicarem a maior parte de suas páginas a falar sobre a localização do país estrangeiro, seus aspectos geográficos, população, sistema de governo, demografia, etc. O efetivo projeto que será construído naquela localidade, em algumas ocasiões, perde em grau de detalhamento quando comparado ao trabalho de detalhamento geográfico que o antecede, a análise parece simples para processos que ao fim resultam na demanda de recursos na monta de, por exemplo, R\$ 300 milhões em financiamento.

Por sua vez, a fundamentação do ato administrativo que autoriza a concessão do empréstimo presume uma aparente inconsistência. Contratos de cerca de R\$ 300 milhões são aprovados pela diretoria respectiva em poucos parágrafos, com a utilização de termos genéricos e abstratos sem uma análise específica sobre a obra que será realizada. Pedidos de financiamento para realização de obras distintas em países diferentes são aprovados praticamente com a mesma fundamentação e com a utilização das mesmas expressões, sem qualquer indicativo de que as nações e as obras a serem realizadas são distintas.

Isto ocorre, por exemplo, quando comparamos os processos para a concessão de financiamento nas obras realizadas na Guatemala e na República Dominicana. Embora se tratem de obras e países diversos, a fundamentação para a concessão dos respectivos empréstimos é praticamente a mesma, afirmando que o contrato produzirá fomento porque ajudará o país a exportar divisas (*sic*) e serviços.

Ressalte-se que em nenhum momento os relatórios indicam quais serão os benefícios sociais para o país do projeto. Não há menção sobre o número de empregos que serão gerados no Brasil, muito menos qual o efeito que essa operação terá no parque industrial brasileiro. Um maior detalhamento poderia ser adotado pelo BNDES para melhorar sua transparência e governança.

Ademais, no caso das operações na Venezuela, há processo em andamento no TCU³ com proposta de aplicação de multa para o BNDES.

Em que pese seja uma prática corriqueira do banco que as decisões finais acerca de financiamento sejam aprovadas pelo conselho administrativo, o TCU vem entendendo que a diretoria respectiva pode ser responsabilizada por essas decisões. O órgão de controle aponta ainda que falta registro nos arquivos do banco das fundamentações das decisões do conselho e critica o que classifica como “parecer oral” sobre os financiamentos.

Em determinados relatórios e decisões da diretoria constatou-se que alguns erros de digitação implicaram a celebração de contratos com valores de financiamento inferiores aos pretendidos e que supostas falhas na transcrição de documentos culminou em erro na autorização do prazo deferido para o financiamento. Por mais que o corpo técnico do BNDES demonstre alta capacidade, essas falhas comprometem a qualidade do procedimento. Há quem questione se não é o caso de mera chancela de decisões previamente tomadas por instâncias superiores nos governos sucessivos do PT ou favorecimento aos “amigos do rei”, do “Brahma”. Por outro lado, a revisão dessas práticas aprimorará a transparência e lisura da instituição.

Cabe ainda destacar que o TCU questiona outro procedimento adotado pelo BNDES. Segundo o órgão de controle, embora cada operação de financiamento do BNDES receba um número, o banco não forma um processo

³ TC nº 012.641/2009.

físico ou eletrônico – autos – relativo àquela operação. Os documentos referentes a um determinado financiamento, portanto, ficam espalhados entre diferentes setores do banco, tornando difícil para qualquer órgão de controle ou mesmo analista da instituição bancária ter uma ideia geral e sistemática do caminho percorrido por aquele pedido de financiamento. Segundo técnicos do TCU, nas primeiras vezes em que foram ao banco solicitar documentos relativos à determinada operação, despendeu-se um longo prazo para que diferentes setores do banco pudessem reunir os inúmeros documentos relativos a uma operação específica.

3) Suspeitas de superfaturamento nas obras realizadas no exterior – Ausência de procedimento para verificar se as obras foram realizadas.

Quando a construtora brasileira apresenta um projeto para pedir financiamento ao banco, mediante a carta-consulta mencionada, não há um procedimento sistemático para verificar a veracidade dos dados apresentados no projeto, relacionados a custo, dimensionamento da obra, preço de mão de obra, etc., produzindo-se o risco de, ao invés de o Brasil estar fomentando a “exportação de divisas e serviços”, estar, na verdade, permitindo suposto superfaturamento.

Na modalidade Exim Pós-Embarque, uma das mais utilizadas nos contratos analisados nesta sub-relatoria, o monitoramento das operações é realizado durante o período de utilização do crédito, sendo aferidos a manutenção das garantias, o cumprimento de obrigações contratuais durante o curso do financiamento e, principalmente, a comprovação da realização das exportações – ponto de evidente fragilidade.

A dificuldade de acompanhamento de despesas classificadas como Bonificações e Despesas Indiretas (BDI), utilizada para o custeio de mão-de-obra, contingenciamentos e outros itens, aliada à possibilidade de antecipação de recursos em hipóteses específicas torna imprescindível acompanhamento efetivo das

exportações realizadas e da verificação do desenvolvimento físico-financeiro dos empreendimentos.

O acompanhamento das obras realizadas pelas construtoras no exterior, por sua vez, é feito por auditorias contratadas pelas próprias empreiteiras, o que pode suscitar dúvidas quanto à imparcialidade do trabalho. O BNDES checa as notas fiscais, mas não sua veracidade, não tendo como aferir com precisão se os produtos e serviços no exterior foram realmente entregues e prestados.

Dessa forma, se a construtora afirma que determinado percentual da obra foi concluído, e o país estrangeiro, por sua vez, confirma a versão da construtora, o dinheiro é liberado. Nos relatórios elaborados pela empresa de auditoria, também não costuma ser analisada a veracidade da documentação disponibilizada pela construtora.

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

No ponto, por fim, deve-se também lembrar que boa parte dos países onde as obras foram realizadas são conhecidos por terem elevados níveis de corrupção e péssimas notas para obtenção de crédito internacional. Muitos deles sequer possuem uma verdadeira democracia, apresentando baixíssimo nível de transparência. Muitas vezes, a escolha de empresas para obras nesses países não conta com processos de licitação compatíveis com o ordenamento jurídico brasileiro.

Por outro lado, bancos de fomento que atuam de forma parecida com o BNDES, como o Banco Mundial, contratam uma auditoria externa

internacionalmente reconhecida ou obrigam a construtora a contratar uma auditoria indicada pelo Banco, exatamente para evitar a possibilidade de que o recurso investido seja desviado ou financie alguma obra superfaturada, uma medida simples que pode ser facilmente implementada⁴.

A versão do BNDES é a de que, nestes tipos de operação, o risco de inadimplemento para o banco é zero, pois o empréstimo é segurado pelo Fundo de Garantia das Exportações – FGE.

Como um banco de fomento, ainda que a operação seja segurada, a preocupação do BNDES com superfaturamento deve ser constante. Isto porque, se ele 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. Uma obra superfaturada, mesmo quando o risco de inadimplemento é zero, reduz enormemente a capacidade do Banco de gerar fomento e desenvolver a economia, pois diminui a quantidade de empréstimos totais que o BNDES pode realizar e, conseqüentemente, de benefícios a serem gerados. Adicionalmente, está se impondo um elevado prejuízo ao trabalhador brasileiro que, em última análise, é quem arcará pelos subsídios entregues indevidamente.

Ademais, o FGE é patrocinado pelos cofres públicos, logo apesar de para o BNDES o risco de inadimplemento ser zero isso não é verdade para o setor público consolidado.

4) Da inconsistência do discurso que defende a ausência de prejuízo porque a inadimplência é baixa – Da inexistência de estudos de efetividade

⁴ Desde julho deste ano, o BNDES publicou a Circular 008/2015 prevendo a contratação de consultorias par auxiliar na verificação das exportações de serviços e produtos. O banco também demonstrou interesse de criar uma lista de empresas de auditoria a serem utilizadas nas operações.

Em muitas das falhas apontadas, 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. Regra geral, o banco empresta aos selecionados a 6,5% de juros ao ano, mas o tesouro capta este dinheiro a 15% de juros ao ano. Em um empréstimo de R\$ 100 milhões, por exemplo, ainda que a inadimplência seja zero, há um custo para o contribuinte de R\$ 8,5 milhões ao ano, decorrente da diferença entre os juros pagos para captar o dinheiro e emprestá-lo.

Assim, apenas um estudo de efetividade poderia avaliar se esta operação de financiamento específica 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. Em outras palavras, se a operação específica anteriormente mencionada gerou em desenvolvimento econômico e fomento social mais de R\$ 9 milhões ao ano, que é exatamente quanto o financiamento custou para o contribuinte brasileiro ao ano, mesmo quando a inadimplência seja zero.

Não obstante, nos últimos anos não houve quaisquer estudos de efetividade por parte do BNDES, tornando impossível saber se as diferentes operações de financiamento foram satisfatórias para o país.

Ao focar apenas na inadimplência, o BNDES quer se comportar como um banco privado. A grande diferença, porém, é que um banco privado, como Bradesco, Santander etc., empresta dinheiro a juros de mercado, não fazendo subsídio com o dinheiro do contribuinte.

Estudos de efetividade constituem também um instrumento essencial para garantir o respeito ao princípio da impessoalidade. É comum no BNDES termos um mesmo agente econômico beneficiado com empréstimos sucessivos no decorrer dos anos. Mas, como saber se aquele agente econômico deve receber um novo financiamento, sem um estudo de efetividade que eventualmente comprove que o empréstimo anteriormente concedido realmente contribuiu para o fomento e desenvolvimento da economia?

Empresas podem tomar empréstimos do banco simplesmente para fazer os investimentos que já haviam programado enquanto, por outro lado, aplicam os recursos próprios no mercado, obtendo retorno financeiro a taxas maiores. O risco é, a partir de então, uma verdadeira redistribuição de recursos às avessas, funcionando o BNDES de forma oposta ao conhecido personagem “Robin Hood”.

Na área internacional, vale dizer, além de não ter sido realizado qualquer estudo de efetividade nos últimos anos, duas construtoras brasileiras – Odebrecht e Andrade Gutierrez – foram “agraciadas”, em sucessivos empréstimos, com a esmagadora maioria dos recursos oriundos do banco, o que levanta suspeitas em relação à observância do princípio da impessoalidade. No entanto, não se restringe à área internacional a necessidade de investigar o porquê de inúmeros projetos realizados com os mesmos beneficiários, com o objetivo de apurar se houve aqui a prática de políticas de fomento para beneficiar as empresas “amigas do Rei”, em detrimento da população e do empresariado em geral.

Ainda na área internacional, segundo o procurador junto ao Ministério Público, Marinus Marciso, apenas no primeiro semestre deste ano a Odebrecht já foi beneficiada com um volume de recursos superior ao valor total de empréstimos destinados pelo BNDES à área internacional em 2014.

A pouca clareza no acompanhamento dos recursos destinados nos leva a refletir sobre a pergunta elaborada pelo Procurador do Ministério Público

junto ao TCU que questiona a necessidade de existência da TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo), indagando se a SELIC não é alta exatamente porque a TJLP existe, e não o contrário.

O argumento oficial é de que a TJLP existe porque a SELIC é alta, mas o procurador afirma que o custo provocado pelo BNDES para o Brasil é uma dos grandes motivos da elevada taxa SELIC.

De fato, entre 2008 e 2014, o governo emprestou cerca de R\$ 450 bilhões ao BNDES. Este dinheiro, contudo, não veio do orçamento público da União, sendo obtido a partir do crescimento da dívida pública, custeada a juros de mercado. A dívida pública, por sua vez, é uma das causas mais determinantes para a alta taxa da SELIC. Ou seja, para conceder crédito para alguns poucos agraciados à taxa TJLP, dificulta-se o acesso ao crédito para todos os brasileiros.

Dessa forma, diz o promotor, a maneira como o BNDES funciona atualmente faz com que surjam dúvidas a respeito da relação custo-benefício para a economia do país.

5) Risco Cambial e dúvidas sobre a real existência de exportação de serviços

Quando o banco realiza uma operação que dá lucro ou um tipo de financiamento que possui baixo inadimplemento, o discurso elaborado é no sentido de que, mesmo sendo um banco público, o BNDES dá lucro e possui baixa inadimplência, o que justificaria os bilhões captados para o banco. Como já visto, estes parâmetros de avaliação em relação ao BNDES são inadequados, tendo em vista que a taxa de juros não é a de mercado, havendo um custo intrínseco em cada financiamento mesmo quando o inadimplemento é zero.

Quando, por outro lado, a operação realizada pelo BNDES dá prejuízo, o discurso muda. Afirma-se que, enquanto banco de fomento, o BNDES não poderia deixar determinado setor ou empresa quebrar sem que o banco nada fizesse para tentar salvar aqueles empregos ou aquela atividade econômica. Por vezes, os técnicos do BNDES também afirmaram que a atividade de concessão de crédito é uma atividade exposta a riscos inerentes ao mercado.

Ter a ideia da variação do discurso é importante porque um banco privado jamais faria o tipo de contrato elaborado pelo BNDES para empréstimos na área internacional.

Para se proteger do risco cambial, por sua vez, bancos privados fariam uma operação de 'hedge' (operação voltada à diminuição dos riscos), envolvendo a compra de títulos cambiais, dólares, contratos futuros, etc. Não obstante, pelo que se pôde apurar até o momento, o BNDES não faz estas operações, ganhando maior exposição ao risco cambial. As empresas financiadas, no entanto, parecem só usufruir dos benefícios.

Por sua vez, intrínseco ao conceito de garantia idônea está a facilidade proporcionada ao credor para obter a satisfação do crédito nos casos em que houver inadimplência. Essencial em uma garantia, portanto, é a respectiva liquidez. Diversas garantias dadas pelos países beneficiados nos contratos internacionais no momento da emissão da respectiva nota promissória, no entanto, não atendem a este requisito.

Em resumo, determinados contratos elaborados pelo BNDES parecem inadequados. Tal questão mereceria aprofundamento não apenas pela CPI, mas pelos órgãos de controle.

Outra questão que levanta sérias dúvidas é se, nestes contratos, realmente há exportação de serviços a partir do Brasil. Em diversas obras de grande

porte realizadas no exterior a maioria dos trabalhadores é contratada no país estrangeiro, e grande parte dos produtos é lá adquirida. Quais as divisas e serviços que são realmente exportados nestes casos?

Poder-se-ia argumentar, em defesa dos empréstimos, que é importante exportar a marca das empresas brasileiras. Assim, indaga-se: qual a importância de gastar milhões para exportar a marca de uma construtora – que já possuiria dinheiro para fazer isto isoladamente – a um país com baixa transparência e restrição de acesso ao crédito no mercado internacional?

6) A Representação nº 017.751/2015 formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União

É importante destacar a Representação nº. 017.751/2015 formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, pois nela são apontadas diversas irregularidades praticadas pelo BNDES na área internacional, o que provavelmente poderia também sugerir a investigação desta CPI se houvesse tempo hábil.

Segundo a representação, todas as exportações de serviços de engenharia apoiadas pelo banco foram realizadas no âmbito do programa “*BNDES Exim Pós-Embarque*”, que tem como fonte de recursos o Fundo de Amparo ao Trabalhador — FAT. Consoante o artigo 239, § 1º, da Carta da República, pelo menos 40% desses recursos devem ser “*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*”, sendo esta parcela de recursos conhecida por FAT-Constitucional.

Não obstante o constituinte originário tenha determinado que é indispensável a adoção de critérios de remuneração que preservem os numerários do fundo, alega-se na representação que o BNDES está remunerando os recursos do

FAT-Constitucional com valores bem abaixo da inflação, descumprindo portanto, o mandamento constitucional e causando prejuízos ao próprio fundo e à União.

Consta também na representação que em contratos celebrados pelo BNDES com a República Dominicana para o financiamento de serviços de engenharia - Contrato nº. 14.2.1236.1, firmado em 09/03/2015, tendo como interveniente a Construtora Norberto Odebrecht S.A, e Contrato nº. 12.2.0630.1, firmado em 25/06/2013, com a interveniência da Construtora Andrade Gutierrez S.A - as taxas de juros fixadas são insuficientes para manter o valor dos recursos do FAT-Constitucional, estando abaixo da inflação.

Segundo afirmado, tendo em vista a diferença entre os juros fixados no contrato e a inflação do período, apenas no primeiro ano do Contrato n. 12.2.0630.1, as perdas estimadas para o FAT correspondiam a US\$ 10.357.526,62 (resultado obtido aplicando-se a diferença entre o IPCA e a *Libor* sobre o saldo total do contrato).

Aplicando a mesma metodologia, o MP junto ao TCU estimou em US\$ 31.488.387,74 as perdas no primeiro ano do Contrato n. 14.2.1236.1. A perda estimada para o FAT em quatro anos, apenas tendo em vista estes dois contratos, segundo o órgão de controle, seria de US\$ 167.383.657,45 (R\$ 629.362.552,01 à taxa de câmbio de R\$ 3,76). No ponto, vale transcrever parte do teor da representação:

Importante lembrar que as estimativas aqui realizadas referem-se a apenas dois contratos de um total de 539 listados pelo BNDES. Mantida a média da proporção de perdas estimadas nos dois contratos (4,4749% a.a.) e considerando, para efeito de simulação, que seriam semelhantes às condições para o início de amortização, podemos estimar em US\$ 2,15 bilhões os prejuízos ao FAT-Constitucional nos quatro primeiros anos dos 539 contratos. A estimativa se fez necessária porque as perdas exatas só poderiam ser calculadas com os documentos cujo acesso vem sendo sistematicamente negado pelo BNDES.

A tese da representação é a de que, ao oferecer aos importadores (países contratantes) taxas de juros menores do que aquelas fixadas pelo constituinte originário, o BNDES impõe ao FAT e à União perdas financeiras elevadas, representadas pela atualização a valores menores do que a inflação e pelo custo de oportunidade em deixar de aplicar os recursos em outras operações no país.

Considerando que a maioria dos valores foi para países com baixos níveis de transparência e elevados níveis de corrupção, há dúvidas de que o BNDES esteja subsidiando países sem nenhum grau de investimento e com alta probabilidade de desvio de recursos públicos em benefício dos governantes daqueles países, e não da população, com a imposição de prejuízos diretos à população brasileira.

A defesa do BNDES é no sentido de que a taxa de remuneração usada está prevista na Lei nº. 9.365, de 1996, não tendo havido qualquer irregularidade. Neste caso, entendemos a posição do procurador, no entanto nos parece que não há contradição na medida em que a aquisição de moeda estrangeira forte indexada a taxa *Libor* é uma forma de preservar valor.

6.1) Da exportação de serviços

Outra questão apurada na representação, também já mencionada no presente relatório, é se estes tipos de contrato realmente se enquadram no conceito de exportação de serviços.

Conforme defendido na representação, a exportação de serviços clássica é aquela em que o serviço é realizado no próprio país exportador e usufruído no exterior. Nos últimos anos, por sua vez, a evolução das comunicações e transportes permitiu também o desenvolvimento da exportação de serviços com execução fora do país, onde empregados brasileiros cruzam as fronteiras, executam serviços em solo estrangeiro e retornam ao final (exemplo: manutenção de uma aeronave em solo estrangeiro, consultorias técnicas e financeiras, dentre outros). Em

comum nestas representações, conforme o Ministério Público, é que os serviços são realizados por empresas sediadas no Brasil e por empregados brasileiros, possibilitando não só entrada de divisas, mas também a manutenção e a geração de empregos em solo nacional.

No entanto, nestes contratos de financiamento, quase tudo é comprado no exterior e quase todos os trabalhadores são contratados por lá. O simples fato de empresa ser sediada no Brasil parece ser insuficiente para caracterizar a exportação de serviços.

Com suporte nestes argumentos, defende-se na representação que grande parte das operações de exportação de serviços apoiadas pelo BNDES não poderiam ter sido financiadas em sua totalidade com recursos do FAT-Constitucional, pois, pelas informações disponíveis, o banco não exige das empresas que os serviços supostamente exportados sejam executados por nacionais.

6.2) Da concentração de apoio a empresas e a países

Na representação formulada, também se destaca a concentração de recursos em financiamentos para poucas empresas. Apenas dez empreiteiras firmaram contratos de financiamento para a exportação de serviços de engenharia com o BNDES de 2007 a 2015: Dos 539 contratos de financiamento firmados pelo BNDES entre 02/04/2007 e 28/04/2015, 420 (78%) tiveram como interveniente exportadora a Construtora Norberto Odebrecht SA (ou sua subsidiária Companhia de Obras e Infraestrutura). O valor total financiado à empresa e à sua subsidiária corresponde a US\$ 8,33 bilhões, 69,30% de todo o valor contratado junto ao banco para o financiamento desse tipo de operação (valor total no período: US\$ 12,02 bilhões). Mais de 90% dos recursos estão concentrados em contratos envolvendo a interveniência de apenas dois grupos (Norberto Odebrecht e Andrade Gutierrez).

Eis como se pronuncia o Ministério Público:

Se o objetivo do BNDES era o de alavancar o desenvolvimento nacional, por que privilegiar apenas algumas empresas? Se as beneficiárias fossem empresas públicas, poder-se-ia dizer que os benefícios seriam indiretamente distribuídos a todos os brasileiros. Contudo, tratam-se de empresas privadas. Os lucros das operações, caso voltem para o Brasil, serão incorporados ao patrimônio de pouquíssimos cidadãos. Como se sabe, a concentração de renda é um evento não desejável, combatido pela maioria dos países, cujos efeitos vão de encontro a políticas que buscam combater os desequilíbrios e desigualdades econômico-sociais.

Nas palavras do procurador:

Se o banco recebe recursos públicos para administrar e os transfere a poucos beneficiários, na prática, seus financiamentos têm patrocinado a concentração de renda, transferindo os valores dos pulverizados no mercado (de cada um dos contribuintes) para os agraciados com os subsídios concedidos.

Não desconhecemos o fato de que há cláusulas contratuais condicionando os desembolsos do BNDES ao andamento das obras. Todavia, caso haja divergência entre o importador e o exportador, com eventual paralisação dos serviços, é grande o risco de o governo envolvido suspender os pagamentos ao banco, e haver a necessidade de se acionar o Seguro de Crédito à Exportação. Ou seja, a União, que também faz aportes ao FAT (em 2014, R\$ 13,8 bilhões no fundo), estaria sendo lesada não só pelo oferecimento de taxas de juros abaixo das permitidas nas operações do FAT-Constitucional, mas também em sua exposição desnecessária a elevado risco de crédito.

Há também elevada concentração dos países beneficiados com estes empréstimos. Coincidentemente todos eles têm péssimo grau de investimento, sendo classificados como especulativos. Mais de 80% dos recursos foram destinados ao financiamento de apenas quatro países – Angola, Venezuela, República Dominicana e Argentina.

No caso de Angola, consta, segundo notícia veiculada pela revista Forbes, que a filha do presidente daquele país (José Eduardo dos Santos) é a

segunda mais rica da África⁵. Segundo a reportagem, seu caminho para a riqueza é proveniente de “mordidas” em recursos de companhias que querem fazer negócios no país ou de “canetadas” do seu pai. A gravidade da denúncia demonstra quão sérias são as suspeitas acerca de superfaturamento em obras realizadas naquele país, o que torna questionável a aplicação de recursos para apoiar exportação de serviços – especialmente quando o controle do que é realmente exportado apresenta falhas consideráveis.

Nos termos da representação, a concentração de recursos em poucos “portadores” e “importadores” traz riscos desnecessários aos financiadores e garantidores das operações, competindo apurar porque o banco de desenvolvimento tem concentrado os empréstimos em poucos beneficiários. *Ipsis literis*, temos o Robin Hood às avessas em pleno funcionamento.

7) Operações de apoio às exportações de serviços de engenharia para a construção das linhas II do Metrô de Los Teques e V do Metrô de Caracas, na República Bolivariana da Venezuela

Aos 26 dias do mês de maio de 2009, os governos brasileiro e venezuelano firmaram uma Carta de Intenções na cidade de Salvador, na qual foi formalizada a intenção do governo brasileiro em financiar, por intermédio do BNDES, as exportações de bens e serviços destinados a projetos de infraestrutura considerados prioritários pelo governo estrangeiro.

No mesmo ano, a Construtora Norberto Odebrecht (CNO) submeteu ao BNDES pedido de financiamento às exportações de serviços de engenharia e construção a serem realizados na República Bolivariana da Venezuela, para a realização das obras da Linha 5 do Metrô de Caracas, no valor de US\$ 219.342.333,00 (duzentos e dezenove milhões trezentos e quarenta e dois mil trezentos e trinta e três dólares norte-americanos) e da Linha 2 do Metrô de Los

⁵ Daddy's Girl: How An African 'Princess' Banked \$3 Billion In A Country Living On \$2 A Day. In: <http://www.forbes.com/sites/kerryadolan/2013/08/14/how-isabel-dos-santos-took-the-short-route-to-become-africas-richest-woman>.

Teques, no valor de US\$ 527.847.704,00 (quinhentos e vinte e sete milhões oitocentos e quarenta e sete mil setecentos e quatro dólares norte-americanos), totalizando US\$ 747.190.037,00 (setecentos e quarenta e sete milhões cento e noventa mil e trinta e sete dólares norte-americanos). Os financiamentos concretizaram, portanto, o acordo celebrado na mencionada Carta de Intenções.

As operações foram realizadas no âmbito da Linha Pós-Embarque, na modalidade *supplier's credit*, por meio de contratos de colaboração financeira mediante desconto de títulos de crédito, consoante já se esclareceu anteriormente.

Saliente-se que o BNDES havia apoiado as exportações para a implementação das Linhas 3 e 4 do Metrô de Caracas, tendo sido os financiamentos contratados, respectivamente, em 2004 e 2001, também por intermédio da CNO.

As possíveis irregularidades no processo de concessão de créditos do Banco levaram o Tribunal de Contas da União a auditar a Área de Exportações da instituição (AEX), bem como o processo de contratação e acompanhamento de alguns contratos internacionais. A atuação da corte de contas enfrentou obstáculos, especialmente diante da alegada inviolabilidade dos sigilos bancário e comercial, que impediriam o banco de fornecer documentos para a fiscalização de suas atividades. O BNDES movimentava elevadas quantias em benefício de entidades privadas, de instituições estrangeiras e de outros países, não apresentando a transparência necessária, retardando assim averiguações do órgão auxiliar do Poder Legislativo. Até mesmo contratos firmados entre empresas nacionais e estrangeiras – fundamento principal para a efetivação das operações – deixaram de ser repassadas ao TCU. A manutenção de tal interpretação permitia ao Poder Executivo – controlador do banco – dispor livremente de recursos públicos de considerável montante sem a devida prestação de contas.

Iniciadas as investigações pela corte de contas, foram omitidos pontos do Relatório de Análise – documento no qual são aferidas autorizações e

licenças ambientais exigidas legalmente no país importador, orçamento das exportações de serviços e fontes de financiamento da parcela não financiada, além dos gastos locais, uma vez que esses, como visto, não são passíveis de financiamento pela instituição. Avalia-se, ainda, a viabilidade da obra a ser realizada no exterior. A exemplo, iniciada a fiscalização em 2009, a equipe de auditoria não dispunha de condições para aferir a veracidade das informações atinentes ao cronograma físico-financeiro em março de 2013, em decorrência da não apresentação de documentos.

O TCU apontou falha no rigor do BNDES para a liberação de recursos, apesar de haver rígidas disposições normativas no âmbito interno do banco para a liberação de recursos ao país importador. Observe-se, por exemplo, a exigência de apresentação de cronograma físico-financeiro (que indique a efetiva realização da exportação, em compatibilidade com a parcela do empréstimo): mesmo sem norma que o autorizasse, o banco deixou de observá-la. Segundo o órgão, não foi informada a instância responsável pela dispensa, tampouco apresentado qualquer documento que permita aferir o processo decisório.

Por um lado, o banco afirma que os adiantamentos foram realizados de acordo com seus regulamentos (segundo o TCU, sem indicá-los). Ainda assim o BNDES assevera estar em curso a elaboração de normas da Linha de Financiamento à Exportação que disciplinarão tais adiantamentos.

Outro ponto em questão, diz respeito ao adiantamento de valores dispensada a efetiva realização dos serviços. O TCU indicava a violação do caput e do § 1º do artigo 28 da Resolução nº 1.467/2007 do BNDES. Este, por sua vez, afirmava que a mencionada resolução tinha aplicação restrita a operações de adiantamento de crédito para financiamento de empreendimentos no Brasil. Contudo, ressalte-se, a defesa não apontou qualquer norma que autorizaria a efetuá-los na Linha de Financiamento Exim Pós-Embarque. A propósito, que a norma operacional da Linha de Financiamento do BNDES Exim Pós-Embarque dispõe

acerca da exigência de apresentação de fatura comercial emitida pela beneficiária no valor das exportações brasileiras realizadas (item 4.2.II).

Destaque-se que considerável montante foi despendido pouco antes das eleições de 2010 à companhia, que sabidamente contribuiu muito para as campanhas eleitorais do Partido dos Trabalhadores.

Contrariam-se, pois, as normas que cuidam da disponibilização de recursos públicos, e o próprio discurso do Presidente do Banco, que em reunião de audiência pública realizada nesta CPI foi categórico: os recursos não são adiantados, é necessário comprovar a execução dos gastos.

Funcionários responsáveis pela liberação dos recursos aduziram que não compete ao BNDES verificar a compatibilidade entre o avanço físico da obra e a fatura. Afirmaram ser possível o desalinhamento entre o avanço financeiro e o físico, sem que isso represente irregularidade, fato que ocorre, em maior ou menor grau, em todos os financiamentos de exportações. Arremataram, asseverando não caber ao banco auditar o andamento do projeto que se desenvolve em outro país, mas simplesmente seu financiador. A própria redação das faturas que embasaram os primeiros desembolsos, segundo eles, estabelece que o item faturado representava uma antecipação para serviços de mobilização e abertura de novas frentes e gastos gerais associados requeridos para a continuação dos trabalhos de construção.⁶

Em decorrência dos eventos supramencionados, o TCU propôs a aplicação de multa aos responsáveis pela falta, nos termos do artigo 58 da Lei nº. 8.443, de 16 de julho de 1992, punição esta que ainda carece de aprofundamento da auditoria comentada.

⁶ Nos termos do item g da Cláusula 4.1.2, combinado com a Cláusula 21.3, sendo devida a apresentação de **relatório físico-financeiro** semestralmente e, considerando a eficácia do contrato a partir de 10/12/2009, não há que se falar em descumprimento contratual. Utiliza a mesma justificativa para a apresentação de **relatório de acompanhamento**, com fundamento no item h da mesma cláusula.

Embora não seja fiscal da obra, não se deve admitir que o banco se limite a verificar faturas e atestes de governos estrangeiros, sob pena de não poder sequer aferir se os valores do financiamento efetivamente são despendidos com os serviços a que se destinavam ou se destinados à cobertura de gastos com despesas locais – cujo financiamento é vedado.

Verificou-se ainda que parcela considerável do valor dos financiamentos foi utilizada para o refinanciamento dos elementos administração central, benefícios e contingências, que não se caracterizariam propriamente como prestação de serviços, mas ressarcimento de elementos intangíveis como riscos empresariais e lucro.

Os itens destinados a cobrir gastos com seguros e garantias, mão de obra brasileira mobilizada, administração da obra e benefícios e contingências representam a maior parte do total das exportações brasileiras financiadas, havendo sido objeto de grande parte dos recursos liberados antecipadamente – destaque-se, uma vez mais, segundo apuração em fase de aprofundamento, sem comprovado amparo normativo. O órgão técnico do TCU apontou, até o presente momento, a ausência de parâmetros que permitam aferir a adequação desse tipo de gastos mesmo por auditoria independente, o que suscita dúvidas sobre a adequada utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador para apoio a essas operações.

Quanto ao valor utilizado para elementos de administração central, benefícios e contingências, o argumento segundo o qual a única exigência é a comprovação dos preços, nos termos das informações contidas na fatura e nos Registros de Exportação (RE) e de Operação de Crédito (RC) permite dúvidas e está sendo analisado em profundidade. O banco, se ainda não os possui, carece de informar os parâmetros mínimos para se aferir a efetividade dos resultados que justificam sua existência – o fomento do desenvolvimento social e econômico brasileiro. Aliás este é um apontamento recorrente em análises do TCU.

Riscos da operação

Considerando os riscos consubstanciados na nota do país na OCDE (6/7), os financiamentos foram condicionados à realização de seguro, exigindo-se ainda o curso na CCR/Aladi. O COFIG aprovou a realização de seguro com lastro no FGE em sua 56^a. Reunião, realizada no dia 27/03/2009. Assim, os riscos políticos e extraordinários foram 100% cobertos pelo referido fundo. Segundo informações do BNDES, o documento de análise dos riscos avaliou o cenário econômico e político da Venezuela, havendo sido observado o bom relacionamento do país com a instituição nas últimas operações de mesma natureza já concluídas entre as partes.

No entanto, embora antes mesmo da celebração do contrato, a classificação de risco de crédito da República Bolivariana da Venezuela foi alterada de 6 para 7 pela OCDE (atribuída no período de julho a outubro do ano de 2009 e permanecendo desde então no mesmo patamar),⁷ mudança que sugere maior risco da operação já em curso e poderia demandar a reavaliação das condições de contratação de seguro.

A ausência de tempo hábil não permitiu verificar, por exemplo, o interesse de o BNDES financiar a exportação de serviços que já haviam sido contratados pela República Bolivariana da Venezuela desde 2006. Existe dúvida acerca do interesse na operação em questão: o fomento à economia brasileira ou apenas a concessão de crédito a um país em crise e incapaz de obtê-lo de outras formas, e já quando considerado seu baixíssimo nível de confiabilidade, conforme atestado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE). Vale observar que o contrato precede inclusive o Protocolo de Intenções entre os governos brasileiro e venezuelano, deixando dúvidas que este teria expectativa em obter tais financiamentos quando da contratação da empresa brasileira.

⁷ <http://www.oecd.org/tad/xcred/cre-crc-historical-internet-english.pdf>

8) Operações de apoio às exportações de serviços de engenharia na República de Cuba

No que tange aos financiamentos concedidos para a construção do Porto de Mariel em Cuba. O apoio a essa modalidade de exportação de serviços decorre do *Protocolo de Entendimento sobre Cooperação Econômica e Comercial*, de 2008. Por tal acordo, o governo Lula comprometeu-se a conceder linha de crédito para investimentos naquele país.

Em maio de 2014, a imprensa veiculava a concessão de recursos na ordem dos US\$ 682 milhões para a Companhia de Obras e Infraestrutura (COI), subsidiária da Companhia Norberto Odebrecht (CNO), com a finalidade de apoiar a exportação dos serviços brasileiros para o exterior. O dispêndio foi posteriormente confirmado, por ocasião da divulgação, pelo BNDES de determinadas informações atinentes a tais contratos.

As supostas irregularidades suscitadas motivaram o Ministério Público Federal a instaurar inquérito civil⁸ a fim de apurar eventual má gestão de recursos públicos, considerando especialmente, as garantias oferecidas, prazos e condições de pagamento do financiamento.

Com os mesmos argumentos apresentados ao Tribunal de Contas da União por ocasião das investigações na AEX, o BNDES, alegava sigilo das informações.

O contrato de financiamento inicialmente analisado pelo BNDES dizia respeito às obras de reforma e ampliação de determinada rodovia cubana, a *Autopista Nacional*, no valor de até US\$ 43,350 milhões. O projeto consistia na construção de cerca de 152 km de rodovias ligando as cidades de Santa Clara e

⁸ IC nº 1.16.000.001545/2014-21

Ciego de Ávila, chegando à cidade de Havana. O apoio à exportação estava no bojo do Protocolo de Entendimentos firmado entre os governos brasileiro e cubano em 15 de janeiro de 2008, quando da viagem do então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, a Cuba. À semelhança dos contratos firmados com a República Bolivariana da Venezuela, os riscos da operação foram integralmente cobertos pelo Seguro de Crédito à Exportação, com lastro no já mencionado Fundo de Garantia às Exportações (FGE).

O Relatório de Análise (RA), ao avaliar o projeto da *Autopista Nacional*, limitou-se a uma breve descrição do país importador dos serviços, da política externa direcionada pela CAMEX e da aprovação da garantia pelo COFIG. Não há demonstrativo de avaliação técnica específica sobre a viabilidade do projeto ou sobre os potenciais benefícios no mercado brasileiro de exportações de serviços. Logo no passo inicial do processo, compromete-se a avaliação dos benefícios do financiamento: se não há demonstração de objetivos ou de metas específicas a serem alcançadas, o que impossibilitaria um exame posterior e a avaliação do sucesso do investimento. Logo, conforme já se discutiu anteriormente, o simples adimplemento não traduz o êxito da operação, vez que não é com essa finalidade que são realizados os financiamentos. Assim, a adoção de tal procedimento já justificaria previamente qualquer pedido que viesse a ser formulado, sem considerações sobre as externalidades específicas dele decorrentes.

O RA, neste caso, não é efetivo, relegando a promoção de fomento – razão de existir do Banco – à posição secundária na concessão de empréstimos. Não consta, por exemplo, do relatório da operação de apoio financeiro às obras da *Autopista* a indicação das fontes de financiamento dos gastos locais, os quais não podem ser objeto de financiamento pelo Banco (Decisão da Diretoria nº. 432/2002, Anexo – Normas Operacionais do Programa BNDES-*exim* Pós-embarque [*Supplier Credit*] – Item 5.5, c).

Três meses após a decisão da diretoria do BNDES pela concessão do financiamento, a diretoria aprovou o aumento de US\$ 85 mil no valor concedido e, oito meses mais tarde, alterou o objeto do financiamento, a fim de apoiar exportações destinadas à Construção do Porto de Mariel. A justificativa consistia na alteração de prioridades de construções do governo Castro após a ocorrência de intempéries no país, aliadas a relevantes modificações no cenário econômico internacional.

A alteração contratual é descrita em Informação Padronizada (IP) encaminhada pelo Banco a esta CPI. Existem falhas no envio dos documentos referentes a avaliação e a verificação das externalidades, sendo apenas constatado que houve alteração contratual entre o país importador e a construtora e a mudança do uso do capital emprestado.⁹ Ressalte-se que, no momento da análise (realizada em RA ou IP), procede-se à verificação de autorizações e licenças ambientais exigidas legalmente do importador, orçamento das exportações e serviços e das fontes de financiamento da parcela não financiada – sendo este último aspecto de grande relevância, considerando que, em se tratando de outra obra (a alteração de reforma de rodovia difere substancialmente da ampliação e modernização de um porto), seria necessário avaliar tais despesas a fim de evitar a utilização de recursos públicos brasileiros com despesas locais.

De toda forma, a nova priorização de investimento definida pelo governo da família Castro conduziu à posterior concessão de financiamentos direcionados a apoiar os serviços brasileiros com as obras do Porto de Mariel. Foram então realizadas mais três etapas das obras financiadas que, em princípio, seriam suficientes para encerrar o projeto. A segunda etapa contou com o apoio do Banco no valor de US\$ 108.715.000,00. Na terceira e na quarta etapas, a participação do BNDES implicou a concessão de US\$ 150.000.000,00 em cada uma.

⁹ Há que se reconhecer que, em relatório de análise destinado à liberação da última *tranche* do Protocolo de Entendimentos, menciona-se que o Banco teve acesso prévio a estudos de viabilidade operacional das obras e econômica do Porto. De qualquer modo, não parece adequada a prática de se omitirem tais informações dos documentos que formalmente precedem o processo decisório – o que foi observado pela análise dos documentos disponibilizados a esta Comissão Parlamentar de Inquérito.

Mencione-se ainda que os recursos objeto do Protocolo de Entendimentos não foram suficientes para cobrir os gastos decorrentes das obras do Porto de Mariel. Para a conclusão do excedente, foi necessário investimento do BNDES de cerca de US\$ 230 milhões adicionais – inaugurando, assim, o financiamento à quinta e última etapa da obra –, previamente aprovados pela CAMEX, o que totalizou os mencionados US\$ 682 milhões. O acréscimo destinou-se à conclusão das principais obras das etapas anteriormente financiadas.

No Relatório de Análise do valor acrescido para a conclusão da obra, o acolhimento aponta a relevância do projeto para o desenvolvimento do país estrangeiro e a aprovação da CAMEX. Novamente, silencia acerca dos benefícios para a sociedade brasileira.

Interessante verificar que tanto em Cuba como em outros países em que não há observância de princípios democráticos, o risco político inevitavelmente integrará o valor do contrato celebrado entre o importador e a empresa brasileira exportadora. Cuida-se de mais um dos países com a pior avaliação de risco no *ranking* da OCDE – recebe a classificação 7 desde 1999¹⁰. O risco certamente é um fator que afeta o preço dos negócios. Assim, o sobrepreço decorrente dos riscos políticos é pago pelo importador, mas financiado pelo BNDES – sendo nesse ponto válido o questionamento acerca do custo de oportunidade de parte desses recursos. Certamente, não se cuida apenas da estrutura do banco (que não raras vezes assume papel notadamente instrumental), importa questionar instâncias superiores e mesmo o direcionamento desses recursos na política elaborada pelo Poder Executivo após os governos do PT e o seu alinhamento ideológico e comportamental com esses países.

O aspecto mais criticado neste caso é o fato de haver sido concedido prazo consideravelmente longo, de maneira excepcional ao governo cubano. De fato, ao conceder prazo de 25 anos, em comparação ao prazo das

¹⁰ Informação mais antiga disponibilizada no sítio eletrônico da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): <http://www.oecd.org/tad/xcred/cre-crc-historical-internet-english.pdf>.

demais operações (cujos financiamentos, em regra, podem alcançar até 12 anos), o BNDES fixa condições bastante favoráveis para o devedor, embora se deva reconhecer a possibilidade de que o elevado montante de recursos financiados pode ser apontado como justificativa para a contratação em prazo maior que as demais operações. Dessarte, consideramos atípico um contrato com prazo de 25 anos, o que nos parece uma negociação entre amigos.

Contudo, é necessário questionar se as condições contratuais se adaptam à realidade internacional. Seria imaginável ao regime dos irmãos Castro obter para o país prazo tão elástico com taxas de juros tão atrativas? A concorrência internacional estaria realmente disposta a oferecer semelhantes condições (lembre-se que um dos principais argumentos de que se vale o BNDES para financiar tais obras é a necessidade de se promover a competitividade das empresas brasileiras)? Ou essas operações se valeram principalmente das relações “amistosas” entre os governantes desses países? A dúvida razoável decorrente desses questionamentos não é despicienda, e devem ser feitas avaliações mais aprofundadas para sua apuração. Além disso, reforça a tese do “Robin Hood às avessas”.

9) Operações de apoio às exportações de serviços em Angola e suspeitas de Tráfico de Influência

Angola foi o país mais beneficiado com os financiamentos do BNDES. Recebeu entre 2007 e 2015, segundo dados expostos na Representação nº. 017.751, US\$ 3,488 bilhões, cerca de 30% do total dos recursos destinados aos diferentes países agraciados. É um país, contudo, conhecido pelos elevados índices de corrupção e baixíssima transparência, tendo a maior parte de sua população vivendo com menos de US\$ 2 dólares por dia.

A Odebrecht, por sua vez, foi a empreiteira que mais recebeu recursos via financiamentos do BNDES durante o período investigado por esta CPI, suscitando várias dúvidas dos técnicos e procuradores não apenas acerca de

suspeitas de superfaturamento e corrupção, mas ainda, em razão de indícios de suposta prática de tráfico de influência internacional, que teria sido cometida pelo ex-Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, conforme veiculado na mídia. Portanto, teria sido esta a principal suspeita que se pretendeu apurar por esta Comissão, com a convocação dos seus protagonistas a prestarem seus depoimentos acerca da verdade assinando o termo de comprometimento. Infelizmente, os registros das reuniões serão as provas da manipulação governamental sobre a maioria dos membros que a compunham, e a “blindagem” ao ex-presidente e a seus apadrinhados.

Pois na versão “oficial”, Lula se posiciona no sentido de ser comum a um ex-Presidente da República fazer a defesa de empresas nacionais no exterior, algo essencial para ampliar a presença do país no comércio externo e feito por ex-presidentes americanos, franceses, espanhóis, etc.

Contudo, no que podemos depreender dos fatos e dados de mercado, nos parece que o ex-Presidente Lula, se dedicou não somente à defesa das empresas brasileiras em geral, mas à expansão dos interesses de mercado de um pequeno grupo delas, no qual a maior beneficiária incontestada foi a construtora Norberto Odebrecht S.A. O que *per se*, em tese, levanta sérias suspeitas a respeito do cometimento de tráfico de influência internacional, crime previsto no artigo 337-C do Código penal, consistente na prática de “solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, vantagem ou promessa de vantagem a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público estrangeiro no exercício de suas funções, relacionado a transação comercial internacional”.

Note, que tais suspeitas levaram o núcleo de Combate à Corrupção da Procuradoria da República em Brasília a abrir uma investigação preliminar sobre Lula, tendo em vista sua atuação para alavancar transações específicas da construtora Odebrecht, utilizando para isso o respectivo financiamento do BNDES.

O inquérito da Procuradoria da República, ainda em estágio de apuração e remetido a esta CPI, indica que o ex-Presidente é hoje um famoso palestrante, contratado muitas vezes por empreiteiras envolvidas na investigação da Operação Lava Jato da Polícia Federal, viajou ao menos quatro vezes no mesmo voo do então executivo da Odebrecht Alexandrino de Salles Alencar, na época Diretor de Relações Institucionais da companhia. Um dos presos na Lava Jato, Alexandrino é apontado pelos investigadores como o elemento de ligação da empresa com o doleiro Alberto Youssef, operador do esquema, com quem mantinha constante comunicação através de uma linha de celular exclusiva para contatos com o doleiro¹¹. O ex-executivo ainda é acusado por três delatores do esquema, de ser o operador de pagamentos de propina oriunda da Odebrecht no exterior.

De acordo com a documentação proveniente de operadoras de tráfego aéreo e controles de entrada e saída de aeroportos brasileiros, dos quatro voos compartilhados por Lula e Alexandrino ao exterior entre 2011 e 2013¹², ao menos um deles pago pela própria Odebrecht, um voo considerado como “sigiloso” pela operadora da viagem¹³.

Assim como outros executivos do grupo Odebrecht presos na Lava Jato, Alexandrino é acusado, em tese, pelos crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e organização criminosa. Como já dito, a convocação do executivo para esclarecimentos também foi bloqueada pela maioria governista dos Deputados reunidos nesta comissão, não permitindo apurar a natureza e circunstâncias de suas relações obviamente íntimas com o ex-Presidente. Daí decorreu a minha recorrente indagação a estes parlamentares: se tamanho empenho, evidenciado pelo frustrante fato de esta CPI ter sido renovada por pífios quinze dias – a despeito do que ocorreu com a maioria das CPIs atuais e do passado, se deu precipuamente para

¹¹ In < <http://oglobo.globo.com/brasil/ex-diretor-da-odebrecht-tinha-linha-de-celular-exclusiva-para-falar-com-youssef-16548744> >

¹² Ver anexo I, referente a verificações de entrada e saída do Brasil por Luiz Inácio Lula da Silva e Alexandrino de Salles Alencar.

¹³ < <http://www.infomoney.com.br/mercados/politica/noticia/3974816/diretor-odebrecht-pagou-voos-lula-para-cuba-eua-diz-globo> >

evitar que fosse apurada, em tese, a hipótese de tráfico de influência, que por ora apenas se encontra em “fase preliminar de investigação” pelo Ministério Público Federal.

A presença de Alexandrino, vale dizer, não era exclusiva em voos pagos pela Odebrecht e o executivo esteve inclusive em missões ditas “oficiais” de Lula a serviço do governo brasileiro mesmo depois de tornar-se ex-presidente. Em 2013, Lula esteve no Benin (Cotonou) e na Nigéria (Lagos) e, conforme relato do embaixador Arnaldo Caiche d’Oliveira, Alexandrino de Alencar, integrou a comitiva:

“Acompanharam o ex-Presidente Lula os Senhores Marcos de Queiroz Galvão, Marcos Alexandre Silva, Marcos Antonio Tavares Jordão e Paulo César Medeiros, da Construtora Queiroz Galvão; Adelmario Pinheiro, César Uzêda, Leonardo Calado de Brito e Jorge Fortes, da Construtora OAS; e **Alexandrino de Alencar, Diretor da Odebrecht**. Juntaram-se à delegação os Senhores Daniel Zveiter, Diretor da Construtora Sucesso (Grupo Claudino) e João Miguel Drummond, Diretor Comercial Internacional da Fidens Engenharia”¹⁴.

Cabe ressaltar que muito embora não fosse integrante do governo havia mais de dois anos, Lula permaneceu como interlocutor preferencial de empresas brasileiras na África, bem como de autoridades daquele continente interessadas em estreitar os laços comerciais com o Brasil, ainda que para isso fosse necessário “flexibilizar exigências” do BNDES para empréstimos, conforme trecho da comunicação diplomática classificada como “reservada” e citada abaixo. A reserva de obras de interesse para empreiteiras brasileiras e discussões acerca da “preocupação” com a atuação da Petrobras como temas das conversas entre o ex-Presidente Lula da Silva e autoridades locais causa estranheza.

“Na ocasião, traçou-se panorama das relações Brasil-Benin, com enfoque nos temas investimento, comércio e infraestrutura. O governo beninense apresentou plano de construção de hidrelétricas no país, afirmando ter reservado duas delas para empresas brasileiras. Preocupações com relação à exploração de recursos

¹⁴ Ver anexo 2, página 1757 – Reservados 2003-2015

energéticos pela Petrobrás foram também discutidas. Suscitou-se igualmente a questão da construção da rodovia Ketou-Savé, concedida ao consórcio brasileiro Sucesso-Fidens (representado no encontro). A esse propósito, a dificuldade na concessão de empréstimo pelo BNDES foi exposta ao Chefe de Estado beninense, que solicitou apoio do ex-PR Lula para a flexibilização das exigências do COFIG/BNDES.”¹⁵

Conforme fala do próprio diplomata, “*embora o tom da visita, por parte do Instituto Lula, tenha sido mais de cortesia e amizade, o evento ajudou a dinamizar as discussões em torno da relação entre atores privados dos dois países*”.

Há, ainda, manifesta contradição entre o depoimento de Lula ao Ministério Público Federal e as notas elaboradas pelos representantes da embaixada do Brasil em Angola, os quais acompanharam a comitiva brasileira durante viagem realizada no ano de 2014.

Entre 5 e 7 de maio de 2014, Lula esteve em Angola com uma comitiva de dez integrantes. No dia 6 de maio, a comitiva deslocou-se para a província de Malanje, onde visitou a Usina Biocom, empreendimento da Construtora Odebrecht Angola com a Sonangol. Durante toda sua visita ao Malanje, vale dizer, o ex-presidente Lula esteve acompanhado do Dr. Emílio Odebrecht e de funcionários brasileiros da Empresa Odebrecht Angola.

No dia seguinte, Lula encontrou-se por cerca de uma hora com o Presidente da República de Angola, José Eduardo dos Santos. Em depoimento perante o Ministério Público Federal, o ex-presidente afirmou que jamais conversou com o presidente angolano sobre qualquer financiamento do BNDES. Não obstante, conforme nota de expediente emitida pela embaixada do Brasil naquele país, dentre outros assuntos, Lula conversou expressamente com José Eduardo dos Santos a respeito do financiamento do banco para a construção da hidrelétrica de

¹⁵ Ver anexo 2, página 1757 – Reservados 2003-2015.

Laúca. A funcionária da embaixada que elaborou a nota afirma ter estado em todas as reuniões, acompanhando o ex-presidente brasileiro.

Considerados os fatos, também elaboramos requerimento no sentido de convocar a encarregada de negócios responsável pela nota de expediente elaborada na embaixada do Brasil em Angola, e mais uma vez a bancada do governo conseguiu fazer com que a proposição fosse rejeitada.

Ao longo dos últimos cinco anos, a empreiteira Odebrecht pagou a Lula por meio de sua empresa, a Lils Palestras Eventos e Publicidade, nada menos do que R\$ 4 milhões por palestras no Brasil e nos países onde a empresa conquistou obras a partir de financiamentos do mesmo BNDES¹⁶. A esta altura dos acontecimentos, é preciso que seja esclarecida a remuneração das palestras em valores altíssimos, para que se apure não se tratar de uma possível troca de favores, a exemplo da já comprovada fraude promovida pelo ex-Ministro José Dirceu, através de sua empresa de consultoria, a JD Consultoria, especializada, pelo visto, em favorecimentos indevidos a empresas. Na lista de companhias que repassaram R\$ 29 milhões a Dirceu por esse canal, encontram-se, aliás, algumas das maiores empreiteiras do Brasil, como é o caso da OAS, UTC, Engevix, Galvão Engenharia e Camargo Corrêa¹⁷, parte delas também com negócios financiados pelo BNDES no exterior.

Em Angola, também contribuem para as suspeitas, em tese, de tráfico de influência internacional, o não comprovado enriquecimento do Sr. Taiguara Rodrigues dos Santos, filho do irmão da primeira mulher de Lula e conhecido como o sobrinho do ex-presidente. Até 2009, ele era um pequeno empresário em Santos, possuindo 50% de uma firma especializada em decorar varandas. Naquele ano, contudo, Taiguara fundou duas empresas de engenharia – Exergia Brasil e Projetai – que, em questão de meses, foram capazes de fechar grandes negócios em Angola.

¹⁶ < <http://josiasdesouza.blogosfera.uol.com.br/2015/10/17/odebrecht-pagou-r-4-mi-por-palestras-de-lula/> >

¹⁷ < <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/lava-jato-dirceu-faturou-r-29-milhoes-em-consultoria/> >

A Exergia Brasil, coincidentemente ou não, prestava serviços exclusivamente para a Odebrecht, a mesma que patrocinou a maioria das palestras do ex-presidente. Taiguara entrou com 49% das ações da Exergia Brasil sem aportar para empresa nenhum centavo em capital. Em depoimento à CPI, disse que a sua função era captar trabalho para a empresa, mas não tinha formação acadêmica nem qualquer *expertise* na área de engenharia. É preciso lembrar, por sua vez, que para vender produtos e serviços de engenharia é necessário de um mínimo de conhecimento técnico, algo de que o Sr. Taiguara não demonstrou dispor em seu depoimento.

Em quatro anos, porém, a Exergia Brasil recebeu da Odebrecht por seus supostos serviços durante as obras de reforma da Hidrelétrica de Cambambe o valor de R\$ 3,5 milhões, segundo informado pelo próprio depoente. A obra recebeu financiamento do BNDES no valor de quase US\$ 500 milhões. A Exergia S.A. também está sendo investigada em Portugal por tráfico de influência internacional, fatos que já levaram à prisão de José Sócrates, ex-primeiro Ministro daquele país.

Neste período de quatro anos, Taiguara encontrou-se com Alexandrino Alencar em Angola, durante um evento no hotel HCTA, no qual também estava o ex-Presidente. Posteriormente, foi convidado para ir a Cuba em missão oficial, junto com Fabio Luís Lula da Silva, o Lulinha, de quem já revelou ser amigo íntimo. Na mesma época, por sua vez, o BNDES liberou os financiamentos para a construção de várias obras pela Odebrecht em Angola, tornando difícil acreditar na inexistência de conexão entre estes atos, a contratação da empresa do sobrinho do ex-presidente e as diversas idas e vindas de Lula, Lulinha e Taiguara a Angola com o objetivo de defender os interesses da construtora.

No depoimento prestado à CPI, o Sr. Taiguara afirma que a Exergia Brasil jamais teve nenhum funcionário trabalhando em Angola, sendo todos

os que prestaram serviços para a Odebrecht da Exergia S.A. Ora, por que então não realizar o contrato diretamente com a Exergia S.A.? Seria em virtude da necessidade de receber financiamentos do BNDES ou de agradar ao Rei e seus respectivos amigos?

Estes indícios somados aos indícios de falhas de controle do BNDES para apurar se projetos são superfaturados ou se serviços de engenharia são efetivamente executados (dado que, como já dito, o próprio banco admite não averiguar a veracidade do conteúdo das notas fiscais produzidas) revelam fortes evidências de tráfico de influência, e possível uso do banco de fomento para liberação de empréstimos, concedidos no “fio da navalha” da legislação, para a construção de obras em Angola, algo que merece ser investigado com maior profundidade pelas autoridades.

Para além da performance de empreiteiras brasileiras no exterior, também seria importante que esta CPI fosse prorrogada por mais do que quinze dias, para que toda a documentação acerca da atuação do ex-presidente Lula da Silva em favor da Vale no continente africano pudesse ser explorada.

De acordo com vasta documentação diplomática oriunda do MRE, que aliás, merecia tempo maior para ser analisada com profundidade, o que restou impossível face à pressão do executivo pela não prorrogação desta CPI, verifica-se que o ex-Presidente Lula esteve envolvido na negociação que favorecia o interesse da empresa brasileira em Moçambique, onde ajudou a Vale a conquistar a exploração da maior mina de carvão do mundo – a mina de Moatize, onde a Vale produz carvão desde 2011 -, muito embora as autoridades moçambicanas já tivessem expressado anteriormente preocupação com a “inexperiência na exploração de carvão”¹⁸ por parte da companhia, conforme relata a diplomacia brasileira.

¹⁸ Ver anexo 3, página 236 – Segretos 2003-2015.

A atuação de Lula em prol da Vale se deu, segundo as cartas diplomáticas obtidas por esta CPI, a partir de um encontro dele com o antigo ditador moçambicano Joaquim Alberto Chissano, que governou o país entre 1986 e 2005.

Importante lembrar que, embora as suspeitas de tráfico de influência não se restrinjam à atuação do ex-presidente em Angola e Moçambique, não houve tempo hábil para que a CPI obtivesse provas concretas sobre o comportamento do ex-chefe do Poder Executivo em outros países, tais como Cuba, República Dominicana, Venezuela, etc.

É importante ressaltar ainda que não raro o BNDES foi solicitado por empresas brasileiras a “flexibilizar” suas garantias em empréstimos a países africanos, o que é possível verificar pela leitura da mesma documentação diplomática. Como já dito, de acordo com o Vice-Presidente da Marcopolo, José Martins – que era primo da então embaixadora do Brasil em Maputo, Leda Lucia Camargo - como ela própria expõe, a dificuldade encontrada pela empresa (uma das maiores fabricantes de ônibus do mundo) em acessar o mercado de Moçambique, é imposta justamente pela postura inflexível do BNDES¹⁹.

Caso ainda não o seja até o momento, entendemos e sugerimos que os critérios de garantias a financiamentos do banco devam ser técnicos e pautados em escala, com prioridade justamente aos riscos de inadimplência e descumprimento de acordos de financiamento, independente do suposto patamar de desenvolvimento deste ou daquele país demandante, ou da boa relação entre seus governantes e/ou ex-governantes.

10) O BNDESPAR

¹⁹ Ver anexo 3, página 238 – secretos 2003-2015.

A BNDES Participações S.A. é subsidiária integral do BNDES e tem por finalidade administrar as participações do Banco em empresas nas quais ele é sócio. Em resumo, quando o BNDES, em vez de fazer um financiamento tradicional à determinada empresa, resolve capitalizá-la mediante a compra de ações ou debentures conversíveis, quem administra esta operação é o BNDESPar.

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 ENERVA e a LBR, apenas para exemplificar.

O que justifica, então, ao BNDES decidir virar sócio de uma empresa ao invés de realizar um contrato de financiamento tradicional, já que o risco envolvido na primeira operação é muito maior?

Afirma-se que, como os recursos são públicos, deseja o BNDES apropriar-se também dos eventuais lucros resultantes dos investimentos que, eventualmente, podem ser muito maiores do que os juros de 6,5% ao ano tradicionalmente recebidos pelo banco.

O raciocínio, contudo, pode ser considerado equivocado para um banco de fomento. Pois, para o BNDES, somente justificaria a realização de uma operação a envolver um risco muito maior se o fomento e o desenvolvimento econômico capaz de ser gerado por esta operação específica, superasse o incremento de risco. Dessarte, este é o ponto que nos leva a refletir, se muitas vezes parece o BNDES pensar e agir como um banco privado, ocasiões em que deveria priorizar seu auto-entendimento como um banco público e de fomento.

Não ficou claro a esta sub-relatoria se o banco como um todo, ou o BNDESPar faz algum estudo prévio para saber se, em uma operação específica, é mais interessante tornar-se sócio da empresa ou realizar o contrato de financiamento tradicional. E segundo o TCU em diversos apontamentos, novamente aqui o banco não comprova fazer qualquer estudo de efetividade para avaliar os respectivos resultados capazes de aferir se tal operação vale a pena. Sem qualquer estudo de efetividade ou dado que permita a avaliação de resultados, o argumento do banco parece mais uma vez corroborar a tese de utilização da instituição para atender a objetivos políticos, eleitorais e ideológicos, vide o exemplo da JBS/Friboi, já citado algumas vezes.

Ao contrário do defendido pelo banco, sempre que ele vira sócio de uma empresa podem ocorrer diversos problemas. Primeiro, a capitalização da empresa, mesmo que dentro das “formalidades legais”, pode ser utilizada para ultrapassar o limite de financiamento para um projeto específico. Assim, quando o limite de financiamento é atingido e a empresa quer mais dinheiro, capitalizá-la pode ser uma maneira de exceder o limite regulatório.

Segundo, virar sócio de uma empresa privada pode criar diversas situações nas quais se configure claro conflito de interesses públicos e privados. Por exemplo, quando o banco deixa de exercer unicamente o papel de credor para se tornar sócio, um funcionário do mesmo ganha uma cadeira no conselho diretor da respectiva empresa privada.

O estudo dos documentos oriundos do TCU demonstrou que resultado do BNDESPar tem sido sistematicamente negativo de 2010 para cá. No período, a erosão do patrimônio líquido do banco foi de mais de R\$ 20 bilhões de reais, muito embora a contabilidade oficial tenha indicado lucro, em todos os anos.

Esses documentos demonstram ainda, segundo as análises, que a maior parte do BNDESPar é composta por ativos que sofreram notória

desvalorização dos últimos anos. Apesar disto, pelas regras de contabilidade somente é preciso atualizar o valor das ações no momento da venda. Assim, oficialmente, o BNDESPar continua tendo lucro, muito embora o seu patrimônio líquido esteja decrescendo, de acordo com o registrado no seu último resultado abrangente.

Não obstante, mesmo com o resultado abrangente expressivamente negativo, ano passado, o BNDESPar distribuiu R\$ 57 milhões de lucros para os respectivos funcionários (cerca de 150). O corpo técnico do Tribunal, cioso do seu dever, considera ser injustificável esta enorme distribuição de lucros, considerando ser o BNDES um banco público de fomento, ainda mais com resultados abrangentes tão negativos.

Ademais, no ano passado, uma auditoria independente fez ressalvas à contabilidade do BNDESPar, afirmando que o banco deveria ter atualizado para baixo o valor de diversas ações, embora não as tivesse vendido. Isto porque quando o preço da ação deixa de sofrer uma oscilação normal de mercado, caindo a um valor para o qual não se espera recuperação, a atualização torna-se obrigatória.

No entanto, caso a atualização tivesse sido realizada, o BNDESPar, em vez de lucro, teria tido prejuízo, o que *per se* impediria a respectiva distribuição de lucros aos seus funcionários.

Segundo o procurador do MP junto ao TCU, esta distribuição gera fortes incentivos para que a contabilidade não reflita a realidade financeira do sistema BNDES. Uma vez sócio de determinada empresa, o banco não possui nenhuma estratégia clara de saída, principalmente, se esta saída produzirá resultados negativos para a contabilidade, gerando aos investigadores suspeitas de que uma das razões desta relação duradoura é a tentativa de impedir a consolidação contábil dos prejuízos.

Em diversas conversas com os técnicos responsáveis pelo setor do banco, foi exposto a esta sub-relatora que existe sim uma política de desinvestimento para a saída das empresas, e que suas ações não podem ser explicitadas para se evitar que a especulação financeira gere prejuízos às empresas, e que o processo se dá de maneira lenta e gradativa²⁰.

A JBS/Friboi, companhia da qual o BNDESPas é acionista, realizou vultosas doações de campanha tanto para o PT, quanto para outros partidos na última eleição presidencial, tendo sido, segundo notícia veiculada no portal UOL, que pode ser comprovada no sítio eletrônico do TSE, a maior doadora de campanhas nacional, contribuindo com o equivalente a 39,56% de seu lucro líquido (sic).

Para os órgãos apuradores, tendo o BNDESPar direito à participação nos lucros, e considerando sua participação no Conselho de Administração da referida empresa, não estão ainda esclarecidas as vantagens, financeiras ou não para a instituição, decorrentes da participação na decisão sobre tais doações.

DAS CONCLUSÕES

Do prazo da CPI

Considerada a análise do vasto conteúdo documental procedida nesse curto período de duração da Comissão Parlamentar de Inquérito, bem como de depoimentos tomados em audiências públicas e de notícias veiculadas na imprensa (que, diga-se de passagem, auxiliaram os trabalhos investigativos), tecemos algumas considerações acerca da finalidade do banco de fomento, bem como das principais irregularidades nas operações verificadas nos estudos realizados a partir das informações disponibilizadas.

²⁰ O BNDES apresentou resposta a esta CPI aos Requerimentos 37 e 302, Anexo VIII, em caráter RESERVADO.

Antes, porém, importa ressaltar que o imenso volume de documentos disponibilizado aliado à complexidade do tema, à amplitude de negócios realizados pelo BNDES e à sistemática procedimental própria da instituição, que conta com jargão específico e documentos sigilosos, significou uma dificuldade extra na busca de informações que pudessem conduzir a adequada avaliação das práticas da instituição.

Assim, seria altamente recomendável a prorrogação desta CPI por prazo razoável, a fim de que os parlamentares pudessem contar com tempo suficiente para se desincumbirem deste trabalho investigativo. Nesse momento, parte considerável da documentação foi analisada, o que reduziu a assimetria de informações entre os órgãos oficiais e o parlamento – havendo ainda, ressalte-se, documentos sendo encaminhados à Comissão, o que tornam ainda mais questionáveis as razões que motivariam o encerramento desta CPI. Nesse sentido, apresentei, no dia 19 de outubro, o Requerimento nº. 350, solicitando a prorrogação das investigações por mais sessenta dias, a contar da data prevista para o encerramento (4 de dezembro), o qual não foi apreciado pelo órgão colegiado.

Nesse cenário, parece-nos imprescindível que o acervo documental coletado durante os trabalhos desta Comissão seja encaminhado aos respectivos órgãos de controle e investigação, a fim de que dê sequência às atividades aqui iniciadas.

Análise de efetividade

A atuação de empresas no mercado externo exige uma estruturação adequada o suficiente para suportar os desafios naturais desse mercado, como capacidade operacional, negocial e gerencial. Nessa seara, a formação de preço competitivo e a existência de condições de pagamento favoráveis são elementos consideráveis na obtenção de vantagens comparativas. Assim, o BNDES desempenha, de fato, importante papel na exportação de produtos e serviços

brasileiros, por meio das linhas de financiamento disponibilizadas. Não se pode negar a importância das ações de promoção de financiamentos tendentes a gerar maior competitividade dos produtos nacionais no mercado internacional, foco deste relatório.

Contudo, conforme já salientado anteriormente neste documento, a exportação de serviços deve ser cercada de alguns cuidados, a fim de que o BNDES não se limite a agir meramente como um banco comercial, restringindo-se a efetuar a operação e verificar o adimplemento, mas desincumbir-se igualmente da tarefa de aferir com parâmetros razoáveis o alcance de metas de fomento estabelecidas, bem como das demais externalidades decorrentes do projeto. Não satisfaz, nesse sentido, a mera constatação de baixos índices de inadimplência.

É necessária a avaliação das efetivas externalidades decorrentes às operações de apoio à exportação de serviços de construção, uma vez que há custo financeiro de captação que suporta a concessão dos respectivos créditos à exportação. Relativamente à avaliação da efetividade e dos benefícios decorrentes de suas operações, o BNDES disponibiliza em seu sítio eletrônico na internet, documento intitulado *Relatório de Efetividade 2007-2014: a contribuição do BNDES para o desenvolvimento nacional*. A existência de relatório não significa a realização do estudo mencionado, até mesmo porque o relatório encaminhado pelo banco não permite aferir a efetividade de operações realizadas pelo menos nos últimos sete anos. A avaliação feita relativamente às exportações de serviços aduz o incremento da exportação de bens nacionais, deixando de proceder, por exemplo, a qualquer análise acerca do eventual benefício decorrente da parcela referente aos serviços prestados no país estrangeiro, que constituem parcela significativa da exportação (em geral, superior ao percentual de bens dela integrantes).

Instado a encaminhar a esta Comissão Parlamentar de Inquérito relatórios ou estudos realizados com o objetivo de avaliar os impactos econômicos e sociais de cada projeto (fossem participações ou financiamentos), por ofício

decorrente da aprovação do Requerimento nº. 294, de 2015, a instituição encaminhou inúmeros arquivos constantes da Revista *BNDES Setorial*, cujos volumes possuem o seguinte esclarecimento: “*Os artigos assinados são da exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a opinião do BNDES*”, ao que se conclui não se cuidar da requerida avaliação institucional, não integrando, portanto, o processo de avaliação de operações específicas.

Na documentação colhida por esta CPI, verifica-se que, em algumas ocasiões, órgãos diretivos do BNDES se pronunciaram acerca da questionada forma de análise da efetividade de sua atuação, reconhecendo a necessidade de desenvolvimento de ações nesse sentido.

Quanto a este aspecto, portanto, ainda que o banco possa ter tomado algumas providências, como o caderno de estudos mencionado, estas são ainda insuficientes para avaliar de forma adequada os impactos de sua atuação no mercado. Concluímos, assim, ser necessário o aprimoramento das ferramentas de verificação de efetividade das operações realizadas, bem como das externalidades (positivas e negativas) delas decorrentes.

Da verificação dos serviços efetivamente exportados

Um dos pontos que constaram de relatórios de auditorias do Tribunal de Contas diz respeito, por exemplo, à comprovação das exportações de serviços de construção – que nos parece um ponto crítico do processo de concessão do financiamento. Evidencia-se um conjunto de bens e salários pagos no exterior, cuja efetivação da despesa está exposta a diversos imprevistos, havendo empecilhos para que o banco verifique a correção na aplicação dos recursos liberados. As empresas de auditoria contratadas analisam as notas apresentadas, contudo, em geral, se resguardam de forma expressa quanto à ausência de responsabilidade pelo conteúdo ali informado. O argumento de que o BNDES é uma instituição financeira – não lhe cabendo desempenhar a função de fiscal da obra – deve ser

portanto evitado, vez que os recursos concedidos às custas do trabalhador e, por norma expressa, não podem ser utilizados para o pagamento de gastos locais.

A importância de se verificar o destino dos recursos pode ser observada pelo fato de haver a auditoria do Tribunal de Contas encontrado disparidades nos pagamentos realizados para a construção das Linhas 2 de Los Teques e 5 de Caracas, no metrô da região metropolitana da capital venezuelana. Verificou-se complexa a análise das razões que justificariam diferentes gastos de igual natureza em obras localizadas no mesmo país, em locais muito próximos, cujos contratos foram celebrados na mesma data e cujas obras se executavam concomitantemente.

Outro achado relacionado à comprovação dos gastos diz respeito a despesas classificadas como *Bonificações e Despesas Indiretas* (BDI), cuja média prevista em empreitadas nacionais é, segundo estimativa da corte de contas, de cerca de 26% do valor total da obra, mas que, em determinadas empreitadas financiadas pelo banco alcançavam percentuais expressivamente mais elevados. O BNDES aparentemente não fixa parâmetros de referência para tais custos nos projetos de engenharia de obras civil nem procedimento de análise da razoabilidade de tais valores. A utilização indevida dos recursos para tal procedimento pode implicar ineficiência na gestão dos recursos, que deixariam de promover a relevante função de fomento que serve de substrato para a existência da instituição.

A ausência de verificação efetiva dos serviços exportados é uma brecha que pode estar aberta ao superfaturamento. Não havendo controle, os recursos do banco podem ser utilizados para outros fins, sem que disso se tenha conhecimento.

O controle é, portanto, essencial, considerando que se dispõe de quantias de grande vulto que são destinadas a finalidades que supostamente geram fomento, sem qualquer conhecimento do Congresso Nacional.

Da auditoria independente

Quanto aos relatórios de empresas de auditoria independente, merece destaque o fato de terem sido até há pouco contratadas pelo próprio exportador dos serviços. Daí surgiu relevante dúvida acerca da necessária isenção que se espera de empresas prestadoras de serviço desta natureza, não sendo despiciendo considerar a existência de conflito de interesses. Sendo remunerada pela construtora responsável pela obra, teria considerável interesse na manutenção de boas relações com os administradores para possibilitar a manutenção do contrato e a possível celebração de futuros negócios. Conforme já consignado, tais auditorias não se responsabilizam pela veracidade dos documentos fornecidos pela exportadora.

Além das dúvidas a respeito da isenção de tais empresas, é temerário para a apuração da correção das operações a confiança exclusiva no trabalho dessas empresas contratadas pelas companhias interessadas em obter financiamento.²¹

Da concentração do apoio em determinadas empresas e do tráfico de influência

A concentração das operações realizadas com poucas empresas exportadoras beneficiárias foi também aspecto que mereceu análise no âmbito da Comissão. A preocupação de parlamentares e dos que acompanharam os trabalhos consistia no fato de que a existência de pequeno grupo de beneficiários poderia gerar indesejável concentração de mercado, em prejuízo à livre concorrência e aprofundando desigualdades por meio de instituição pública. A maior beneficiária dos financiamentos atualmente é a Construtora Norberto Odebrecht que concentra

²¹ Vale ressaltar que o BNDES publicou recentemente resoluções que atentam para alguns apontamentos do Tribunal de Contas da União, a saber: 1) Política de Responsabilidade Socioambiental (Resolução 2.887/15) ; 2) Novas Normas da Linha Pós-Embarque (Circular 008/15). Fica claro para esta Sub-Relatora que o próprio banco tem envidado esforços para aprimorar seus mecanismos de controle e procedimentos no sentido de dar mais transparência às suas operações no exterior.

parte considerável dos recursos de apoio às exportações. Se adicionadas as empreiteiras Queiroz Galvão e Andrade Gutierrez, resta ínfimo percentual de operações de apoio à exportação de serviços destinadas a outras companhias.

A investigação acerca do tráfico de influência – fator fortemente atrelado à concentração das empresas que se beneficiaram de operações de financiamento – restou, em grande parte, prejudicada. Ressalto novamente que não foram aprovados os requerimentos que convocavam o ex-presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, para prestar depoimento à CPI, a despeito de todas as evidências de benefício a empresas nacionalmente conhecidas por financiar campanhas eleitorais de seus aliados e das graves denúncias de instrumentalização de instituições para proveito de familiares. Foram apresentados nove requerimentos para a oitiva do ex-presidente (sendo de minha autoria o de número 61), um para a quebra de sigilos bancário, fiscal e telefônico e um endereçado ao Departamento de Polícia Federal requerendo relatório de entrada e saída para os principais países beneficiários dos financiamentos (também de minha autoria, protocolado sob o nº. 321) – tendo nenhum desses requerimentos sido apreciado pelo plenário da Comissão, embora a documentação referente às entradas e saídas de Lula do país tenham chegado a esta CPI a partir do Ministério Público.

Do adiantamento de valores nos contratos de financiamento à construção de linhas de metrô na República Bolivariana da Venezuela

Especificamente no que diz respeito às operações envolvendo o apoio aos serviços de engenharia para a construção da Linha II do Metrô de Los Teques e da Linha V do Metrô de Caracas, consigne-se que, à vista da ausência de normas que previsssem a liberação antecipada de recursos, convém sejam melhor apuradas as suspeitas de irregularidades constantes dos autos do processo TC nº. 012.641/2009 pelos respectivos órgãos competentes.

Dos procedimentos e da gestão documental

Interessa ressaltar ainda que, malgrado o banco seja instituição *sui generis* no país, desenvolvendo procedimentos próprios distintos dos praticados em outras instituições bancárias ou repartições públicas, o encadeamento de alguns processos apresenta deficiências no fornecimento de informações. A existência de inúmeros arquivos espalhados em diferentes setores da organização dificultou a tarefa fiscalizatória realizada pelo TCU, órgão auxiliar do Poder Legislativo. Recomenda-se, portanto, caso ainda não tenha sido sanada tal deficiência, a adoção de melhores práticas de governança, de modo a possibilitar a compreensão das operações através de autos que contenham as principais decisões e etapas de cada operação.

BNDESPAR – Participação nos lucros e estratégia de retirada

Quanto às operações do BNDESPar, há que se considerar especialmente a suposta prática de distribuição de lucros aos funcionários, que chegou à ordem dos R\$ 57 milhões, conforme informação proveniente do TCU. Em se tratando de banco público, não parece ser tal prática adequada, mormente considerando os resultados negativos que podem vir a ser comprovados. Parece recomendável, ainda, o convencimento aos órgãos de controle da existência de uma estratégia clara de saída, evitando que a permanência do BNDES como acionista de empresas possa ser confundida com um instrumento para evitar a contabilização de resultados negativos nos balanços do banco.

Conclusões finais

Por todo o exposto, concluímos ser o BNDES importante instituição para a promoção do desenvolvimento econômico e social do país, inclusive enquanto instrumento de fomento das exportações de bens e serviços nacionais. Contudo, há práticas a serem aperfeiçoadas no que concerne à governança e à transparência dos procedimentos do banco, aos procedimentos

instrutórios adotados, à verificação dos serviços prestados ao importador, à análise da efetividade das operações, à isenção da análise realizada por auditores independentes, à diversificação das empresas beneficiárias das operações de financiamento externo e à adequada remuneração dos recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em respeito à norma inscrita no parágrafo 1º. do artigo 239 da Constituição.

Importa, ainda, que sejam observados os princípios da impessoalidade e da isonomia, devendo ser repudiada a atuação de qualquer servidor público, de qualquer integrante ou ex-integrante do governo em função notadamente estratégica e/ou de execução (por determinado período de tempo, e expressamente vedadas para algumas atividades a qualquer tempo) ou de particular no sentido de valer-se, em tese, de tráfico de influência para garantir contratações para determinadas empresas em países estrangeiros a fim de que estes possam obter financiamentos, sendo imprescindível a atuação da Polícia Federal, do Ministério Público, do Tribunal de Contas da União e do Congresso Nacional no sentido de investigar, atribuir as medidas punitivas cabíveis aos responsáveis e coibir a prática, em tese, de tráfico de influência em benefício de quem quer que seja.

Quanto à atuação de ex-Presidentes da República, ex-Ministros, ex Secretários-Executivos de governo ou outras pessoas que já ocuparam cargos de notada relevância estratégica ou executiva, visando a promoção de empresas brasileiras no exterior em empreendimentos onde se pretende a liberação de recursos públicos brasileiros, é crucial que haja o estabelecimento de regras claras quanto à atuação desses agentes. Destarte, utilizando-se o exemplo do ex-Presidente Lula, cujas palestras de vultosos valores são suspeitas de encobrirem pagamentos por “tráfico de influência” pelo Ministério Público Federal, bem como são investigados pagamentos de suas despesas pessoais e de membros de sua família, obras em propriedades vinculadas a ele em nome de “laranjas”, impõe-se a vedação da atividade de “lobby”, ou seja, fica vedada a estes atores a intervenção junto ao BNDES ou a qualquer órgão de governo para aprovação ou aceleração do

andamento de processos de liberação de créditos e afins. Propõe-se que tal vedação se dê pelo prazo de 8 (oito) anos.

Outrossim, mesmo que a apuração dos fatos ensejadores desta CPI tenha sido prejudicada pela atuação de parlamentares da base aliada ao governo, que impediram a convocação de diversos personagens essenciais ao esclarecimento de fatos, no mínimo, escusos, considero que a regulação e posterior regulamentação da atividade de lobby seja discutida nesta Casa com prioridade, dado que muitas denúncias a serem esclarecidas pelas autoridades competentes referem-se exatamente à relação entre representantes dos três poderes entre si ou à relação entre atores dos setores público e privado e o recebimento de vantagens pela intermediação desses interesses.

Por fim, sugiro que as CPIs tenham em seus planos de trabalhos a normativa que oriente a oitiva de convocados apenas após a chegada dos documentos requeridos referentes a área de atuação de cada convocado.

Recomendações e encaminhamentos

A Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar supostas irregularidades envolvendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social decide:

- a) Enviar, ao Tribunal de Contas da União, cópia de todo acervo documental colhido no âmbito desta Comissão Parlamentar de Inquérito, classificados como ostensivos, reservados ou sigilosos, para a adoção das providências legais cabíveis, preservado o grau de classificação da informação;
- b) Elogiar o empenho dos profissionais que de alguma maneira auxiliaram na confecção deste relatório, a saber: pelo

Tribunal de Contas da União, os senhores José Ricardo Tavares Louzada; Luiz Sergio Madeiro da Costa e Marinus Eduardo de Vries Marsico. Pelo BNDES, o senhor Julio Cesar Maciel Raimundo e senhora Luciene Ferreira Monteiro Machado. Pela Polícia Federal, os delegados Marcos Paulo Cardoso Coelho da Silva e Luiz Carlos Nóbrega Nelson. E pela Câmara dos Deputados, os senhores Alexandre Sankievicz e Thiago Rosa Soares.

- c) À vista do disposto no § 1º do artigo 61 da Constituição da República, encaminhar, ao Poder Executivo, a Indicação anexa.

Decide, ainda, com fundamento no artigo 37 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), que todas as informações, documentos e expedientes pendentes, em andamento quanto à sua execução no encerramento dos trabalhos desta Comissão Parlamentar de Inquérito, a ela endereçados por qualquer órgão ou poder, tenham a seguinte destinação:

- a) À Mesa Diretora da Câmara: todos os originais para serem arquivados, conforme decisão da Mesa (RICD, artigo 37);
- b) À Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara: cópia autêntica de todos os originais mencionados no item anterior, para que adote as devidas providências (RICD, artigo 37, inciso IV).

Deputada CRISTIANE BRASIL
Sub-Relatora Financiamento a Contratos Externos

REQUERIMENTO

(Da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar supostas irregularidades envolvendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social)

Requer o envio de Indicação ao Poder Executivo (Ministério do Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio Exterior), relativa a modificações em procedimentos adotados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, destinada ao aperfeiçoamento das práticas da instituição.

Senhor Presidente:

Nos termos do art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeiro a V. Exª. seja encaminhada ao Poder Executivo a Indicação em anexo, sugerindo modificações nos procedimentos adotados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico, destinadas a aperfeiçoar a análise de efetividade das operações, a verificação dos serviços efetivamente prestados, a adoção de práticas que viabilizem a isenção de empresas de auditoria independente, a gestão documental dos processos de concessão de financiamentos, bem como de medidas destinadas a evitar a excessiva concentração das pessoas jurídicas beneficiárias de operações de apoio às exportações.

Sala das Sessões, em de de 2015.

Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar supostas irregularidades envolvendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CPI – BNDES)

INDICAÇÃO Nº , DE 2015
(Da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar supostas
irregularidades envolvendo o Banco Nacional de Desenvolvimento
Econômico e Social)

Sugere ao Ministério do Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio Exterior, no âmbito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a adoção de práticas destinadas a aperfeiçoar os procedimentos de concessão de financiamentos internacionais e a verificação da efetividade das operações.

Excelentíssimo Senhor Ministro do Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio Exterior:

Considerando as informações obtidas no âmbito desta Comissão Parlamentar de Inquérito, dirijo-me a Vossa Excelência para sugerir a modificação de procedimentos no âmbito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, destinadas a suprir determinadas irregularidades apontadas no curso das investigações.

1. Conclui-se da análise documental que a fundamentação de diversos documentos integrantes da cadeia decisória das operações de crédito e das operações de apoio às exportações carece de revisão, no sentido de se evitar a utilização de fundamentos genéricos, de não serem apresentados dados que justifiquem as vantagens esperadas da aprovação de cada operação especificamente analisada. Desse modo evita-se a confusão de que se trata de banco comercial. Sugere-se, portanto, que o processo decisório esteja

alicerçado em fundamentos específicos, que permitam a aferição da conveniência do investimento de recursos públicos em determinados empreendimentos.

2. Ademais, uma das principais observações depreendidas da análise dos testemunhos e da apuração para este relatório, é a perniciosidade da relação entre empresários financiados pelas instituições públicas - ou que possuem contratos com as esferas de governo - com os chefes do executivo ou suas pessoas de confiança. Neste sentido, consideramos essencial que haja proibição expressa nos contratos, a empresas privadas financiadas de fazerem doações a campanhas eleitorais, sobretudo enquanto tiverem recursos oriundos do BNDES sendo depositados em suas contas, e pelo período de duas eleições subsequentes ao final do contrato com o banco.
3. Ao mesmo tempo, deve virar uma prática obrigatória a empresas que recebem recursos públicos a abertura de uma conta específica para o recebimento desses valores, conta esta que não poderá ser utilizada para outro fim que não o recebimento de recursos do BNDES, especificamente vinculada a cada projeto, contrato ou convênio financiado com dinheiro público, com o objetivo de melhor investigar e rastrear se os destinos dados aos recursos públicos recebidos não foram desvirtuados dos compromissos acordados com o banco e suas funções, como já acontece em outras instituições governamentais.
4. Quanto à atuação de pessoas que já ocuparam cargos de notada relevância estratégica ou executiva, mesmo que servidores do próprio BNDES, visando a promoção de empresas brasileiras no exterior em empreendimentos onde se pretende a liberação de recursos públicos do banco, é crucial que tal conduta lhes seja expressamente vedada a qualquer tempo.
5. Outra conclusão decorrente da análise documental refere-se à fundamentação de diversos documentos integrantes da cadeia

decisória das operações de crédito às operações de apoio às exportações. Sugere-se, portanto, modificações nos processos de governança do banco de modo a permitir a perfeita aferição da conveniência do investimento de recursos públicos em cada empreendimento.

6. Outra conclusão retirada do trabalho desta parlamentar e de pareceres do Tribunal de Contas da União (TCU) é que os programas apresentados pelo BNDES carecem de estar alinhados a metas dos objetivos estabelecidos em termos de produtos (*outputs*) e com as iniciativas indicadas no âmbito do Plano Plurianual (PPA). Desta forma, sugerimos a adoção de práticas institucionais de avaliação da efetividade do financiamento dos empreendimentos, no que concerne ao atingimento dos alvos traçados com sua concessão, bem como das externalidades (positivas e negativas) decorrentes da atuação do banco.
7. Sugerimos como uma medida para aprimorar a transparência da instituição, que o BNDES contrate auditorias operacionais independentes na área de exportação e que disponham de renomada reputação internacional, para que posteriormente se faça uma confrontação técnica entre o relatório produzido pelo banco e o produzido pela auditoria contratada pela empresa - a fim de se evitar o desvio dos recursos para finalidades diversas e o superfaturamento de obras (em prejuízo ao fomento esperado). Vale ressaltar, no entanto, que o banco já publicou recentemente resoluções que atentam para alguns apontamentos do Tribunal de Contas da União (TCU), a saber: 1) Política de Responsabilidade Socioambiental (Resolução 2.887/15)²²; 2) Novas Normas da Linha Pós-embarque (Circular 008/15)²³. Fica claro para esta sub-relatora que o próprio banco tem envidado esforços para aprimorar seus mecanismos de controle e procedimentos no sentido de dar mais

²² Item 2.4.2 da resolução. No âmbito do Produto BNDES Exim Pós-embarque, as operações de financiamento às exportações de bens e serviços brasileiros com o valor superior a US\$ 10 milhões, deverão ser avaliadas e classificadas quanto ao seu potencial de risco e impactos socioambientais.

²³ Publicadas em julho de 2015, as novas normas da Linha Pós-embarque do BNDES consolidaram as condições financeiras, bem como, criaram capítulos específicos focados na exportações de serviços de engenharia e construção.

transparência às suas operações no exterior.

8. Sugerimos, ainda na questão da governança, que caso ainda não seja uma prática corrente, que o BNDES adote procedimentos adequados à gestão documental que permitam a compreensão das operações de forma global, com a formação de autos contendo as decisões relevantes, bem como de outros procedimentos tendentes a melhor estruturar aspectos organizacionais da instituição e a possibilitar a fiscalização pelos órgãos de controle com o intuito de evitar falhas nos procedimentos.
9. Recomendamos, outrossim, a adoção de medidas destinadas a evitar a concentração excessiva de operações em poucas pessoas jurídicas beneficiárias, evitando prejuízos à concorrência e efetivamente dinamizando o mercado interno e promovendo a competitividade de empresas diversas no exterior.
10. Caso seja possível a remuneração de funcionários do BNDES a partir dos conselhos executivos de empresas investidas, exortamos que sejam revistas essas políticas remuneratórias da instituição para reduzir eventuais vantagens financeiras a funcionários que possam ensejar favorecimentos a determinadas empresas. Nos preocupa especialmente a participação nos lucros de seus servidores, notadamente os da subsidiária integral BNDESPar, considerando o volume de recursos destinados a tal finalidade em contraposição ao reduzido quadro de funcionários.
11. Ainda sobre a participação nos lucros do BNDES como um todo, destacamos que o lucro apurado no balanço é virtual, no sentido de que não é internalizado hoje o custo de funding subsidiado pelo Tesouro. Portanto não é facilmente comprovado se o banco dá lucro ou prejuízo. Solicitamos expressamente que os funcionários percebam apenas a parte da PLR que corresponde ao lucro da operação do BNDES sob a ótica do Tesouro Nacional, a saber, o lucro do balanço do banco diminuído do custo do funding subsidiado.

12. Acerca da taxa de juros cobrada pelo BNDES em operações de financiamento, recomendamos que o banco abandone a usual Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e adote uma taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) de longo prazo.
13. Solicitamos que, quando da exportação de serviços, os contratos contenham uma cláusula que dê preferência a empresas brasileiras para se instalarem localmente, como, por exemplo, no Porto de Mariel, em Cuba, com o intuito de que as empresas nacionais possam se beneficiar das vantagens daquele empreendimento.
14. Por fim, aconselhamos, com o objetivo de aprimorar o relacionamento da instituição com os órgãos de controle externo, que o BNDES melhore sua comunicação com os mesmos e promova, inclusive, convênios para alinhar padrões de conformidade e de atuação.

Sala das Sessões, em de de 2015.

Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar supostas irregularidades envolvendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CPI – BNDES)