



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 65, DE 2008

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização sobre os recursos do BNDES destinados ao financiamento de frigoríficos.

Autor: Deputado **ERNANDES AMORIM**

Relator: Deputado **NILTON CAPIXABA**

RELATÓRIO FINAL

I - RELATÓRIO

Trata-se de proposta de fiscalização e controle - PFC, apresentada a esta Comissão em 10/12/2008, para que fossem adotadas as medidas necessárias à realização de ato de fiscalização sobre a aplicação de recursos do BNDES no financiamento a frigoríficos.

O relatório prévio à PFC em análise, aprovado por esta Comissão em 17/06/2009, previa em seu item V – Plano de Execução e Metodologia de Avaliação a solicitação ao TCU para que adotasse os procedimentos que entendesse pertinentes para o exame da regularidade da atuação do BNDES nas operações de financiamento às empresas frigoríficas no período de 2005 a 2009.

Em resposta ao Ofício nº 222/2009/CFFC-P, da Presidência desta Comissão, de 18/06/2009, a Corte de Contas, por intermédio do Aviso nº 2125–Seses–TCU–Plenário, de 24/11/2010, encaminhou cópia do Acórdão nº 3142/2010–TCU–Plenário proferido nos autos do processo nº TC 013.940/2009-6, examinado pelo Plenário daquela Corte em 24/11/2010, bem como do Relatório e do Voto que fundamentaram a deliberação.

O Ministro Relator, em seu Relatório, inicialmente, relembrou as deliberações do Plenário ao apreciar o processo em 22/07/2009 por meio do Acórdão nº 1623/2009:

“9.1. conhecer da presente solicitação com fundamento nos arts. 1º, inciso II e 38, inciso I, da Lei nº 8.443/92 e art. 232, inciso III, do Regimento Interno/TCU;

9.2. determinar à 5ª Secex que:

9.2.1. realize e conclua, no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, auditoria de conformidade nos financiamentos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES a frigoríficos no período de 2005 a 2009;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

(...)

9.2.4. caso venha a encontrar óbices ao desempenho integral de suas atividades sob a alegação de sigilo bancário, represente de imediato ao Relator sobre essa ocorrência, para fins do exato cumprimento da deliberação deste Tribunal;

9.3. encaminhar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Deputado Silvio Torres, cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam;

9.4. encaminhar os autos à Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimento - Adplan, para as providências administrativas pertinentes.”

Em seguida, o Ministro Relator transcreveu as conclusões da equipe de auditoria da 5ª SECEX, nos seguintes termos:

“7. CONCLUSÃO

193. O item 9.2.4 do AC-1623/2009-P-TCU apresenta comando sobre o instituto de representação em caso de alegações de sigilo bancário pelo BNDES. Houve óbices ao desempenho integral do trabalho de fiscalização devido à alegação de sigilo bancário. Entretanto essas restrições não impossibilitaram o acesso parcial a documentos e informações. A guisa de ilustração, este processo é constituído por diversos elementos contratuais das operações de financiamento às empresas frigoríficas. Consideramos que a opção pelo prosseguimento da auditoria apresentaria uma contribuição imediata ao propósito da fiscalização, em contraponto à opção de abortá-la. Também, entendemos que as conclusões e informações aduzidas neste relatório evidenciam os benefícios dessa escolha.

194. Sob o argumento de preservação de informações protegidas pelo sigilo bancário previsto na Lei Complementar nº 105/2001, o BNDES não disponibilizou dados considerados de natureza sigilosa. Tampouco foi concedido acesso aos documentos originais das operações, nem aos sistemas corporativos que contêm dados dessas operações. Esses impedimentos impossibilitaram a verificação da fidedignidade das informações referentes às operações realizadas.

(...)

195. A primeira questão de auditoria – “Há evidências de que os contratos de financiamento celebrados entre o BNDES e as empresas frigoríficas não obedeceram às condições existentes nos normativos internos do BNDES?” – objetivou averiguar a existência de eventuais desconformidades normativas que pudessem beneficiar empresas frigoríficas financiadas pelo BNDES. Nesse sentido, não foram constatadas evidências de irregularidades ou de impropriedades (itens 3.2.1., 3.2.2. e 3.2.3. [do relatório de auditoria em anexo]).

196. A segunda questão de auditoria – “Há evidências de causas subjetivas de possíveis favorecimentos nas operações de financiamento do BNDES para empresas frigoríficas?” – visou identificar a existência de práticas operacionais do BNDES na concessão de financiamentos que ocasionassem favorecimento a empresas ou porte de empresas. Embora algumas verificações tenham sido inconclusivas, não foram detectadas evidências de favorecimento em operações de financiamento (itens 3.2.4., 3.2.5., 3.2.6., 3.2.7. e 3.2.8. [do relatório de auditoria em anexo]).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

197. Quanto à preocupação referente à concentração do mercado frigorífico pelas grandes empresas do setor financiadas pelo BNDES, foram feitas algumas observações sobre a necessidade de levantamento de um conjunto de atributos estruturais para exame dessa matéria. O CADE [Conselho Administrativo de Defesa Econômica] apresenta competência institucional, rito processual próprio e expertise para apreciação de posições dominantes de mercado e promoção da defesa da concorrência. Não obstante, foram apresentados alguns dados, de propósito exclusivamente ilustrativo, relativos à atuação do BNDES no ramo de frigoríficos.

197.1. Os dados descritivos demonstram a concentração de colaborações financeiras – financiamentos diretos, indiretos, e participações societárias – para um pequeno número de grandes empresas frigoríficas. Oito empresas foram beneficiárias de quase 95% desses recursos. As colaborações financeiras mediante participação societária demonstraram relevância material superior aos financiamentos. As empresas JBS/Friboi e Bertin, que anunciaram processo de fusão em setembro de 2009, foram beneficiárias de aproximadamente 2/3 de todas as colaborações financeiras – financiamentos e participações – efetuadas pelo BNDES no período analisado (2005 a agosto de 2009).

197.2. O BNDES foi concebido para financiar grandes projetos, sendo esse seu papel no sistema financeiro nacional, e por isso não dispõe de uma estrutura organizacional que lhe permita atuar no varejo. Uma operação contratada diretamente com o Banco deve apresentar magnitude superior a R\$ 10 milhões. Operações menores são contratadas por intermédio de instituições financeiras agentes, inclusive aquelas efetuadas mediante o cartão BNDES, existente para atender as necessidades de crédito de pequenas e médias empresas.

197.2.1. De modo que o Banco mantenha saúde financeira, liquidez e padrões de risco aceitáveis, as aquisições de participações acionárias são direcionadas para empresas líderes de mercado, presentes ou com perspectivas de presença nos mercados de capitais. Esse perfil é expresso por empresas de grande porte e por aquelas que incorporem processos de governança corporativa que sejam considerados aceitáveis pelos mercados. Estes dois fatores poderiam contribuir indiretamente para o aumento do grau de concentração econômica.

197.2.2. A temática sobre concentração de mercado é multifacetada. Análises sobre a existência de abuso de poder econômico, posição dominante, e poder de mercado devem ser contextualizadas dentro de um arcabouço institucional que contemple simultaneamente as políticas públicas do governo federal relativas à política industrial, quiçá, à política tecnológica, à política comercial, e à política de defesa da concorrência.

197.3. A Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP é composta por três níveis, dentre os quais há os programas estruturantes. Um dos objetivos estratégicos desses programas é a liderança mundial, ou seja, o posicionamento de sistema produtivo ou de empresa nacional entre os cinco maiores players mundiais. O BNDES é o agente público responsável pela coordenação dos programas concebidos para a consolidação e expansão da liderança (itens 128 e 129 [do relatório de auditoria em anexo]; Anexo 5, fls. 36, 37, 41 e 43).

197.3.1. Portanto, apesar da eventual possibilidade de que os recursos concedidos pelo BNDES contribuam para a concentração econômica do setor de frigoríficos, não há dissonância entre suas políticas operacionais e as políticas estabelecidas na PDP.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

197.4. Contudo, se, por um lado, o sistema produtivo relativo ao setor de carnes é citado como objetivo estratégico na PDP, por outro lado, não há explicitação quanto aos atributos e critérios objetivos necessários para que as empresas se habilitem ou se capacitem para os benefícios iminentes aos programas estruturantes da PDP, da qual o BNDES é uma das agências estatais coordenadoras. Nesse sentido, cabe recomendar ao BNDES que estabeleça os atributos e critérios de atendimento necessários para que as empresas possam ser beneficiárias de suas contribuições financeiras, especialmente, aquelas relativas a valores mobiliários.

197.5. Haja vista a competência institucional do CADE para deliberar sobre atos de concentração, abuso de poder econômico, e poder de mercado, é sugerido o encaminhamento da deliberação que vier a ser prolatada àquele Conselho. Eventualmente, as informações existentes poderão subsidiar a apreciação do Ato de Concentração, consubstanciado no processo nº 08012.008074/2009-11, relativo à combinação dos negócios das empresas JBS e Bertin.

198. Restou constatada a relevância das participações acionárias, tanto pela materialidade dessa modalidade operacional, quanto por sua importância estratégica, como, também, pelo alto grau de complexidade, que fica ainda mais ampliado pelos aspectos da internacionalização. Essa relevância combinada com a lacuna normativa das modalidades operacionais da Área de Mercado de Capitais – que, atualmente, abrangem também os fundos de investimento e a subscrição de debêntures – e com a detecção de indícios de fragilidade nos processos de aprovação, administração e gestão dessas participações, evidencia a necessidade de realização de ação de controle externo por meio do instrumento Levantamento na carteira de participações acionárias da BNDESPAR.

(...)

Em seu Voto, o Ministro Relator assim concluiu:

(...)

2. De acordo com o BNDES, no referido período foram realizadas 1032 operações de financiamento que totalizaram R\$ 3.447.235.933,00, das quais 102 foram selecionadas pela equipe de auditoria, ou o equivalente a 86,54% do montante de financiamentos concedidos pelo BNDES e/ou pelas instituições financeiras agentes às empresas do setor frigorífico. Apesar de o BNDES não disponibilizar dados considerados de natureza sigilosa, alegando sigilo bancário, nos termos da Lei Complementar nº 105/2001, a unidade técnica optou pelo prosseguimento do trabalho de auditoria, pois as informações e cópias fornecidas ao longo da fiscalização se constituíram em subsídio suficiente para formar um entendimento sobre a matéria.

3. A equipe de auditoria da 9ª Secex (Acórdão nº 3203/2010) procurou identificar: a) se os contratos de financiamento celebrados entre o BNDES e as empresas frigoríficas no período obedeceram às condições existentes nos normativos internos do banco; e b) se houve possíveis favorecimentos em operações de financiamento para as empresas frigoríficas.

4. Sobre os contratos de financiamento celebrados com as empresas do setor frigorífico, as comparações efetuadas pela equipe de auditoria entre planilhas de dados das operações, cláusulas contratuais, políticas operacionais e instrumentos de garantia não evidenciaram irregularidades, apesar de indicarem a existência de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

algumas divergências, sobre as quais o BNDES prestou os devidos esclarecimentos.

5. Quanto à questão relacionada a possíveis favorecimentos nas referidas operações de financiamento, a equipe de auditoria utilizou cinco pontos de verificação: informações relativas a estudos de mercado, operações inadimplentes, taxas internas de retorno, operações diretas vs operações indiretas, e operações não concretizadas. As verificações dos três primeiros pontos não foram conclusivas. No entanto, a análise dos dois pontos subsequentes sinalizaram a inexistência de favorecimentos.

6. A acentuada alocação de recursos do BNDES, na modalidade de financiamentos e de participações societárias, a um pequeno número de grandes empresas, assinalada pela equipe de auditoria, é consonante com o plano federal de sustentabilidade do crescimento econômico estabelecido na Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP e com a própria natureza do BNDES, que é um banco de desenvolvimento criado para financiar grandes projetos e que atua no atacado, não dispondo de uma estrutura organizacional que lhe permita atuar no varejo. Nesse sentido, as operações menores são contratadas com instituições financeiras agentes, que assumem o risco de crédito, inclusive aquelas realizadas com o cartão BNDES, que atendem às necessidades de crédito de pequenas e médias empresas.

7. Ante o percuente trabalho realizado, acolho as conclusões a que chegou a equipe de auditoria, que mereceu a anuência dos dirigentes da unidade técnica, (...)

Diante disso, por meio do Acórdão nº 3142/2010 – TCU - Plenário, proferido em 24/11/2010, nos autos do processo nº TC 013.940/2009-6, o Tribunal decidiu:

9.1. considerar atendida a Solicitação do Congresso Nacional de que tratam os autos, uma vez que não foram constatadas evidências de irregularidades e/ou favorecimentos nas operações de financiamento do BNDES às empresas frigoríficas realizadas entre 2005 e 2009;

9.2. com fundamento nos arts. 238 c/c o § 2º do art. 244 do Regimento Interno, determinar à 9ª Secex (Acórdão nº 3203/2010) que realize levantamento de auditoria nos processos de aprovação e gestão das participações societárias da BNDESPAR;

9.3. recomendar ao BNDES que estabeleça atributos e critérios de atendimento para a seleção de empresas capazes de cumprir os programas coordenados pelo Banco no âmbito da Política de Desenvolvimento Produtivo, em particular, aqueles que contenham operações de valores mobiliários;

9.4. encaminhar cópia do presente acórdão, relatório e voto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, para subsidiar a apreciação do Ato de Concentração autuado nesse Conselho sob o nº 08012.008074/2009-11;

9.5. encaminhar cópia do presente acórdão, relatório e voto ao Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados e ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, para conhecimento;

(...)

9.7. arquivar os autos.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Na sequência, em atendimento ao Ofício nº 1866/SGM/P, da Presidência da Câmara dos Deputados, de 14/12/2010, que encaminhou o Ofício nº 53/2010-GDEA, do Deputado Ernandes Amorim, de 30/11/2010, por meio do qual se solicita seja requerida ao TCU a conclusão e remessa do resultado da fiscalização tratada na PFC nº 65, de 2008, a Corte de Contas, por intermédio do Aviso nº 408–Seses–TCU–Plenário, de 06/04/2011, encaminhou cópia do Acórdão nº 871/2011-TCU-Plenário proferido nos autos do processo nº TC 034.026/2010-0, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentaram, bem como cópias dos Acórdãos nºs 2671/2010-TCU-Plenário, 3142/2010-TCU-Plenário e 3203/2010-TCU-Plenário com os respectivos Relatórios e Votos.

Em seu Relatório, o Ministro Relator caracterizou a solicitação nos seguintes termos:

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional apresentada por meio do ofício n.º 1865/SGM/P, de 14/12/2010, da Presidência da Câmara dos Deputados, para o atendimento da requisição contida no ofício n.º 53/2010-GDEA, de 30/11/2010, do Sr. Ernandes Amorim, Deputado Federal (fls. 01/02).

2. A requisição objetiva que aquela Presidência solicite ao Tribunal a conclusão e remessa do resultado da fiscalização efetuada acerca dos recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social destinados aos financiamentos concedidos a frigoríficos de carne bovina que foram objeto da Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) n.º 65/2008 (fls. 04/12).

(...)

No Voto, o Ministro Relator esclareceu que:

(...)

3. A auditoria foi realizada e apreciada por este Plenário na sessão de 24/11/2010, que assim decidiu (Acórdão nº 3.142/2010-TCU-Plenário):

(...)

4. A deliberação acima transcrita foi retificada na sessão plenária seguinte, tendo em vista referir-se equivocadamente à 5ª Secex em vez da 9ª Secex (Acórdão nº 3.203/2010-TCU-Plenário).

5. Portanto, vê-se que a fiscalização de recursos públicos repassados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de que trata a Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) nº 65/2008, já havia sido integralmente atendida quando deu entrada neste Tribunal o Ofício nº 1865/SGM/P, de 14/12/2010, cuja solicitação se examina nesta oportunidade.

Diante disso, por meio do Acórdão nº 871/2011-TCU-Plenário, o Tribunal decidiu:

9.1. conhecer da presente solicitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso II e 38, inciso I, da Lei nº 8.443/92 e art. 232, inciso III, do Regimento Interno;

9.2. encaminhar à Presidência da Câmara dos Deputados, por meio da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, cópia da presente deliberação e dos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Acórdãos nº 2.671/2010-TCU-Plenário, 3.142/2010-TCU-Plenário e 3.203/2010-TCU-Plenário, acompanhados dos respectivos relatórios e votos que os fundamentam;

9.3. declarar integralmente atendida a presente solicitação;

9.4. arquivar o processo

Os referidos Acórdãos nºs 2.671/2010-TCU-Plenário e 3.203/2010-TCU-Plenário, bem como os relatórios e votos que os fundamentaram, integram os autos deste processo e não serão esmiuçados neste Relatório por não serem fundamentais para a compreensão dos resultados obtidos a partir dos trabalhos de auditoria realizados, estando, no entanto, disponíveis para consulta aos interessados na Secretaria desta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO

Inicialmente, pode-se dizer que as informações remetidas pelo Tribunal de Contas da União alcançaram os objetivos pretendidos por esta proposição, porquanto foram realizados os procedimentos de fiscalização pertinentes e, de acordo com a Corte de Contas, “não foram constatadas evidências de irregularidades e/ou favorecimentos nas operações de financiamento do BNDES às empresas frigoríficas realizadas entre 2005 e 2009” (item 9.1. do Acórdão nº 3142/2010).

Ademais, outras providências cabíveis foram adotadas pelo TCU, nos termos dos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão nº 3142/2010, como se segue: a) determinar a realização de levantamento de auditoria nos processos de aprovação e gestão das participações societárias da BNDESPAR; b) recomendação ao BNDES que estabeleça atributos e critérios de atendimento para a seleção de empresas capazes de cumprir os programas coordenados pelo Banco no âmbito da Política de Desenvolvimento Produtivo, em particular, aqueles que contenham operações de valores mobiliários; e c) encaminhar cópia do referido acórdão, relatório e voto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE.

Assim sendo, **VOTO pelo encerramento e arquivamento da presente PFC por ter alcançado seus objetivos, não restando qualquer providência a ser tomada por parte desta Comissão.**

Sala da Comissão, de de

Deputado NILTON CAPIXABA
Relator