

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 025.568/2015-9

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Órgão: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPAC).

Interessado: Senado Federal.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. AVALIAÇÃO DA ARRECADAÇÃO DOS RECURSOS DO ADICIONAL AO FRETE PARA RENOVAÇÃO DA MARINHA MERCANTE (AFRMM) E SUA APLICAÇÃO POR MEIO DO FUNDO DA MARINHA MERCANTE (FMM) NOS ÚLTIMOS DEZ ANOS. ESPECIFICAMENTE EM RELAÇÃO A POSSÍVEIS FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS A EMPRESAS OBJETO DE INVESTIGAÇÃO NA DENOMINADA OPERAÇÃO LAVA JATO DA POLÍCIA FEDERAL. ATENDIMENTO. INFORMAÇÃO AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a ulterior instrução produzida no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária (SeinfraHidroFerrovia), acostada à peça 45, que contou com a anuência do escalão dirigente da unidade técnica (peças 46 e 47):

1. *Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, formalizada por meio do Ofício 1.361 (SF), de 22/9/2015, da Presidência do Senado Federal, a qual encaminhou o Requerimento 714/2015, de autoria do Senador Álvaro Dias, aprovado pelo Plenário do Senado Federal na sessão de 17/9/2015 (peça 1).*

HISTÓRICO

2. *O referido Requerimento solicita que o Tribunal faça auditoria nos recursos arrecadados pelo Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) entre os anos de 2005 e 2014, a fim de que seja avaliada a administração e aplicação dos recursos, “notadamente no que diz respeito a financiamentos feitos (...) a empresas objeto de investigação na Operação Lava Jato” (peça 1, p. 2).*

3. *Além disso, a SCN manifesta preocupação com a transferência de renda do setor agrícola, especialmente importação de adubo, que, segundo o Requerimento, é o principal setor onerado com o AFRMM, para estaleiros e empresas de navegação, que são financiados com os recursos arrecadados, e demanda subsídios para que “o Congresso Nacional tenha condições de avaliar tecnicamente a pertinência ou não da manutenção do AFRMM” (peça 1, p. 2-3).*

4. *Realizado exame preliminar pela Unidade Técnica (peças 6 e 7), o Ministro Relator (peça 8) conheceu da Solicitação e autorizou a realização da diligência proposta (peça 9).*

5. *Após o exame da resposta à diligência e análise da legislação referente ao tema, a Secretaria, em 23/3/2016, entendeu necessário pedir prorrogação por 90 dias no prazo para atendimento da presente Solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 15, § 2º, da Resolução-TCU 215/2008, em virtude da necessidade de aprofundar as informações já obtidas (peças 16-17). Essa prorrogação de prazo foi autorizada na sessão plenária de 13/4/2016, por meio do*

Acórdão 858/2016-TCU-Plenário (peça 20). O presidente do Senado Federal foi comunicado dessa decisão por meio do Aviso 250/2016-GP/TCU (peça 23).

6. Para instrução dos autos foram realizadas diligências ao Departamento da Marinha Mercante (DMM), unidade que faz parte da estrutura da Secretaria de Fomento para Ações de Transportes do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (Sfat/MTPAC) e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (peças 25-33), bem como reuniões técnicas com dirigentes e técnicos do Departamento e do Banco e com representantes dos Sindicatos Nacionais da Indústria da Construção Naval (Sinaval), das empresas de Navegação Marítima (Syndarma) e dos sindicatos das empresas de navegação fluvial do Amazonas e do Pará (Sindarpa).

7. Importante destacar que o escopo da presente fiscalização foi obter informações sobre o funcionamento do FMM, sobre os principais atores envolvidos na análise, aprovação e liberação dos recursos do Fundo, montante de recursos arrecadados pelo AFRMM e geridos pelo FMM, principais beneficiários, incluindo eventuais empresas investigadas no âmbito da Operação Lava Jato, resultados produzidos com os recursos do Fundo.

8. Não integra o escopo deste trabalho de fiscalização o exame dos processos individuais de priorização aprovados pelo CDFMM e dos processos e contratos de financiamento celebrados pelos agentes financeiros.

9. Deve-se registrar ainda que tramita neste Tribunal o TC 020.958/2015-3, que trata de outra SCN, esta proveniente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, cujo objeto também é a arrecadação e aplicação dos recursos do AFRMM, mas com ênfase ligeiramente diferente, cuja instrução com proposta de mérito foi encaminhada ao gabinete do relator em 3/6/2016.

10. Apresenta-se a seguir a visão geral do FMM e do AFRMM, discriminando o montante de recursos arrecadados, priorizações concedidas, recursos aplicados, resultado da aplicação dos recursos, situação atual, alguns problemas identificados e outras informações relevantes.

EXAME TÉCNICO

I. Visão Geral

1. O AFRMM é um tributo, de natureza parafiscal, mais especificamente uma contribuição de intervenção no domínio econômico (Cide). Foi instituído originalmente pelo Decreto-Lei 1.142/1970, em substituição à antiga Taxa de Renovação da Marinha Mercante (TRMM), criada pela Lei 3.381/1958, com o objetivo de prover recursos para a renovação, ampliação e recuperação da frota mercante brasileira e para assegurar a continuidade e regularidade de produção da indústria naval do país.

2. Atualmente, a Lei 10.893/2004 é quem estabelece as normas sobre o AFRMM e o FMM. As principais normas legais e regulamentos afetos ao tema encontram-se na tabela abaixo.

Tabela 1 - Normas legais e regulamentos

Norma	Descrição
Lei 10.893/2004	Dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, e dá outras providências.
Lei 9.432/1997	Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências.

<i>Norma</i>	<i>Descrição</i>
<i>Decreto 5.269/2004</i>	<i>Dispõe sobre a competência, composição e funcionamento do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM, e dá outras providências.</i>
<i>Decreto 5.543/2005</i>	<i>Regulamenta dispositivos da Lei 10.893, de 13 de julho de 2004, que dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, e o art. 17 da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário, e dá outras providências.</i>
<i>Decreto 8.257/2014</i>	<i>Regulamenta dispositivos da Lei 10.893, de 13 de julho de 2004, que dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo de Marinha Mercante - FMM, e dá outras providências.</i>
<i>Portaria GM/MTPAC 260/2005 e seu anexo, com alterações introduzidas pela Portaria GM/MTPAC 11/2016</i>	<i>Regimento interno do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante.</i>
<i>Portaria GM/MTPAC 253/2009</i>	<i>Aprova os procedimentos e regras para a concessão de prioridade pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante e a liberação de recursos financeiros do Fundo da Marinha Mercante durante a execução dos projetos aprovados.</i>
<i>Resolução 3.828/2009 do Conselho Monetário Nacional</i>	<i>Dispõe sobre a aplicação dos recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM).</i>
<i>Instrução Normativa RFB 1.471/2014</i>	<i>Dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), a Taxa de Utilização do Mercante (TUM) e os procedimentos aduaneiros correlatos.</i>

Fonte: Elaboração própria.

3. *Até 2014 as atividades relativas à cobrança, fiscalização, arrecadação, restituição e concessão de incentivos do AFRMM eram exercidas pelo DMM do MTPAC. A Medida Provisória 545, de 29/9/2011, posteriormente convertida na Lei 12.599, de 23/3/2012, e depois alterada pela Lei 12.788, de 14/1/2013, transferiu essa competência para a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF), inserindo o §1º ao art. 3º da Lei 10.893/2004. A regulamentação desse dispositivo só foi editada em meados de 2014, por meio do Decreto 8.257/2014, quando a SRF passou a exercer essas atividades.*

4. *As informações necessárias ao controle aduaneiro das embarcações e cargas no transporte aquaviário, na importação e na exportação, e ao controle de arrecadação do AFRMM são prestadas por meio do Sistema de Controle de Arrecadação do AFRMM (Mercante). Para utilização do Mercante, os transportadores pagam a Taxa de Utilização do Mercante (TUM), atualmente no valor de R\$ 20,00 por conhecimento de embarque emitido pelo sistema. As receitas geradas pela TUM são vinculadas ao Fundo Especial de Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf). O Mercante tem uso predominantemente operacional, dispondo, segundo os técnicos do DMM, de poucas funcionalidades gerenciais, o que dificulta a realização de análises complexas, como a identificação dos setores econômicos mais onerados com o AFRMM.*

5. *O AFRMM incide sobre o frete, isto é, sobre a remuneração do transporte aquaviário de carga de qualquer natureza desembarcada em porto brasileiro, com alíquotas de 25% para navegação de longo curso, que é a realizada entre portos brasileiros e portos estrangeiros, apenas para importação de bens; 10% na navegação de cabotagem, que é a realizada entre portos brasileiros utilizando apenas vias marítimas ou vias marítimas e interiores; e 40% na navegação fluvial e*

lacustre, que utiliza exclusivamente as vias interiores, quando do transporte de granéis líquidos nas regiões Norte e Nordeste.

6. A Lei 10.893/2004 estabelece, no parágrafo único do art. 4º, que o AFRMM não incide sobre a navegação interior (fluvial e lacustre), exceto sobre cargas de granéis líquidos (basicamente combustível), transportadas nas regiões Norte e Nordeste. A Lei 9.432/1997 (art. 17) também estabeleceu a não incidência, temporária, do AFRMM sobre mercadorias cuja origem ou destino final seja porto localizado nas regiões Norte ou Nordeste do país pelo período de 10 anos. Posteriormente esse prazo foi prorrogado até janeiro de 2012, pela Lei 11.482/2007, e mais uma vez, até janeiro de 2017, pela Lei 12.507/2011. Tramitam no Congresso Nacional projetos de lei e emendas a medidas provisórias vigentes (MPVs 713, 718 e 719) prorrogando novamente esse benefício fiscal.

7. Além dos casos de não incidência, a Lei 10.893/2004 definiu as mercadorias isentas do pagamento do AFRMM: livros, jornais e periódicos, e o papel destinado a sua impressão; mercadorias transportadas por embarcação não comercial; nas atividades de exploração (e apoio) de petróleo; importadas pelo Ministério da Defesa para uso exclusivamente militar; destinadas à pesquisa científica e tecnológica; para uso das missões diplomáticas; além de outras.

8. O produto da arrecadação do AFRMM é destinado conforme o tipo de navegação (longo curso, cabotagem ou fluvial e lacustre), a nacionalidade da empresa de navegação e registro da embarcação (brasileiro ou estrangeiro).

9. A Tabela dois mostra um resumo da destinação do AFRMM, conforme os critérios definidos na legislação.

Tabela 2 – Destinação do AFRMM conforme natureza da empresa contribuinte

AFRMM gerado por		Destino		
		FMM**	Conta Vinculada	Conta especial***
Origem	Empresa estrangeira	100%	-	-
	Empresa brasileira, com embarcação estrangeira	100%	-	-
	Empresa brasileira, com embarcação brasileira, longo curso, não REB*	41%	50%	9%
	Empresa brasileira, com embarcação brasileira, longo curso, REB*	8%	83%	9%
	Empresa brasileira, cabotagem e interior	-	100%	-

Fonte: Elaboração própria, de acordo com o art. 17 da Lei 10.893/2004.

*empresas inscritas ou não no REB (Registro Especial Brasileiro) contam com diversos benefícios no financiamento, contratação de seguro e outros.

**Da parcela destinada ao FMM:

- 3% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT);
- 1,5% para o Fundo do Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo;
- 0,4% para o Fundo Naval.

***A parcela da conta especial é rateada entre empresas brasileiras de navegação de cabotagem e navegação fluvial (proporcionalmente ao total de frete gerado no comércio exterior) e transferida para a conta vinculada de cada empresa.

10. Os dados apresentados pelo MTPAC (Tabela 3) indicam que 99% da arrecadação do AFRMM provém da navegação de longo curso, isto é, incide sobre a carga importada. Além disso, pode-se observar que a arrecadação do AFRMM de 2005 a 2014 teve crescimento significativo, de 224%, o que corresponde a um crescimento médio de 12,5% ao ano. Os valores arrecadados também são expressivos, chegando a R\$ 3,2 bilhões em 2014, totalizando R\$ 21,5 bilhões ao longo do decênio analisado.

Tabela 3 – Arrecadação de AFRMM e TUM por modalidade de navegação (em R\$)

Ano	Longo Curso (Imp.)	Cabotagem	Interior	Total
2005	990.240.030,20	10.687.870,86	46.120,00	1.000.974.021,06
2006	913.793.585,29	16.009.825,19	168.500,00	929.971.910,48
2007	1.387.352.076,49	16.682.775,02	93.520,00	1.404.128.371,51
2008	2.269.420.701,09	19.987.544,57	85.360,00	2.289.493.605,66
2009	1.511.783.259,53	15.478.160,56	61.960,00	1.527.323.380,09
2010	2.351.085.172,35	19.367.312,41	213.980,00	2.370.666.464,76
2011	2.457.772.565,15	22.094.616,67	75.020,00	2.479.942.201,82
2012	2.908.678.198,97	24.535.491,49	241.328,72	2.933.455.019,18
2013	3.344.334.491,22	33.230.629,19	209.980,00	3.377.775.100,41
2014	3.201.340.696,32	36.965.975,09	175.380,00	3.238.482.051,41
Total	21.335.800.776,61	215.040.201,05	1.371.148,72	21.552.212.126,38
%	98,996	0,998	0,006	100,000

Fonte: MTPAC.

11. Com relação aos setores econômicos onerados com a cobrança do AFRMM, o MTPAC informou que o Sistema Mercante não possui funcionalidade que permita esse tipo de consolidação, ou seja, não gera uma lista de produtos classificados por código da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), separando o que é frete de exportação de importação em cada ano. Só é possível agrupar os dados de arrecadação por modalidade de navegação, conforme discriminado na tabela três (peça 15, p. 3-4).

12. Contudo, visando atender à solicitação do Congresso Nacional, o MTPAC solicitou ao Serpro uma pesquisa no Sistema Mercante, por NCM, para os anos de 2014 e 2015, excluindo os fretes de exportação, uma vez que não sofrem incidência do AFRMM.

13. Os valores do AFRMM de cada produto, obtidos do sistema Mercante, foram transportados para uma planilha eletrônica e para melhor compreensão dos resultados, os principais produtos foram agrupados por tipo, de forma a indicar os setores que mais contribuem no recolhimento do AFRMM. O resultado dessa pesquisa encontra-se na tabela quatro.

Tabela 4 – Setores onerados

NCM/Nome dos produtos	2014		2015	
	AFRMM (R\$)	%	AFRMM (R\$)	%
<i>Códigos 2710, 2711, 2701, 2709, 2713, 2704 e outros (Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos de sua destilação; matérias betuminosas; ceras minerais, e outros)</i>	460.263.554,99	14,38	542.039.099,02	17,96
<i>Código 9999 (Soma de códigos NCM diversos constantes de um manifesto de carga ou container)</i>	544.191.411,64	17,00	513.966.803,8	17,03
<i>Códigos 3101, 3102, 3103, 3104 e 3105 (Adubos/Fertilizantes)</i>	459.794.242,03	14,36	413.761.424,36	13,71
<i>Códigos 8479, 8431, 8421, 8428 e outros (Máquinas, aparelhos mecânicos e outros)</i>	221.183.276,05	6,91	171.844.725,29	5,69
<i>Códigos 3901, 3907, 3906, 3902 e outros (Polímeros, poliacetais, outros poliéteres, resinas epóxicas em formas primárias; policarbonatos, resinas alquídicas, e outros)</i>	140.274.516,43	4,38	135.004.805,74	4,47
<i>Códigos 8703, 8708, 8704 e outros (Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios, e outros)</i>	142.849.665,00	4,46	124.821.451,96	4,14
<i>Códigos 2836, 2833, 2814 e outros (Sulfatos; alumes; peroxossulfatos, ácido sulfúrico; ácido sulfúrico fumante, amoníaco anidro ou em solução aquosa - amônia, etc.)</i>	111.169.717,78	3,47	123.985.059,38	4,11
<i>Códigos 2915, 2930, 2933 e outros (Álcoois acíclicos e seus derivados, ácidos monocarboxílicos, e outros)</i>	112.349.006,41	3,51	116.352.042,69	3,85
<i>Códigos 2503, 2510, 2523 e outros (Enxofre, exceto o enxofre sublimado, fosfatos, cimentos hidráulicos, e outros)</i>	86.438.638,50	2,70	90.392.170,94	2,99
<i>Códigos 7225, 7208, 7210, 7202 e outros (Produtos laminados planos, de outras ligas de aço, ferroligas, entre outros)</i>	89.279.376,80	2,79	81.852.654,06	2,71
<i>Códigos 8516, 8503, 8539, 8529 e outros (Aquecedores elétricos, lâmpadas e tubos elétricos, motores e geradores, elétricos, circuitos e outros)</i>	85.989.672,40	2,69	76.389.883,28	2,53

NCM/Nome dos produtos	2014		2015	
	AFRMM (R\$)	%	AFRMM (R\$)	%
Códigos 7302, 7308, 7304, 7326 e outros (Elementos de vias férreas - trilhos, contratrilhos e cremalheiras, construções e suas partes, tubos e perfis ocos, sem costura, entre outros)	66.078.091,98	2,06	61.609.494,44	2,04
Códigos 4011, 4001, 4002, 4015 e outros (Pneumáticos novos, de borracha, borracha natural, borracha sintética e borracha artificial derivada dos óleos, entre outros)	66.953.293,24	2,09	54.899.866,10	1,82
Código 3808, 3824 e outros (Inseticidas, rodenticidas, fungicidas, herbicidas, aglutinantes preparados para moldes, e outros)	39.614.788,44	1,24	39.739.278,76	1,32
Demais Produtos	574.911.444,63	17,96	471.812.315,89	15,63
TOTAL	3.201.340.696,32	100,0	3.018.471.075,71	100,0

Fonte: elaboração própria com dados do MTPAC.

14. Do resultado mostrado acima vê-se que o setor de combustíveis é o que mais contribui no recolhimento do AFRMM (18%), seguido de cargas diversas transportadas por contêineres (17%) e adubos e fertilizantes (13,7%).

15. Conforme a distribuição observada na Tabela 2, parte dos recursos arrecadados com o AFRMM vai para o FMM e outra parte retorna diretamente para as próprias empresas brasileiras de navegação, em conta vinculada, a fundo perdido, para aplicação nas hipóteses previstas na lei. A seguir será detalhado cada um dos destinos dos recursos oriundos do AFRMM.

II. Da Destinação dos Recursos

16. De acordo com o art. 17 da Lei 10.893/2004, nem todos os recursos arrecadados com o AFRMM são transferidos ao FMM. Parte desses recursos retorna às empresas de navegação brasileira por meio de conta vinculada ou por meio de conta especial, nos termos dos incisos II e III do mencionado art. 17. A Tabela 5 detalha os valores destinados ao FMM, à conta vinculada, à conta especial e a arrecadação bruta do AFRMM, já descontados os valores da Taxa de Utilização do Sistema Mercante (TUM).

Tabela 5 – Destinação dos recursos arrecadados com AFRMM (em R\$)
(de acordo com art. 17 da Lei 10.893/2004)

Arrecadação realizada	(a) inciso I - FMM bruto*	(b) inciso II - conta vinculada	(c) inciso III - conta especial	Total AFRMM
2005	967.835.584	17.151.204	1.196.726	986.183.514
2006	911.282.325	16.445.518	834.764	928.562.606
2007	1.377.811.049	14.203.760	782.530	1.392.797.339
2008	2.265.167.334	10.312.141	586.186	2.276.065.661
2009	1.503.943.119	10.690.172	330.987	1.514.964.278
2010	2.342.334.662	11.542.450	873.834	2.354.750.946

2011	2.451.686.503	17.864.048	301.461	2.469.852.012
2012	2.873.955.093	18.252.730	311.434	2.892.519.256
2013	3.350.229.272	25.568.578	382.329	3.376.180.179
2014	3.188.496.321	23.178.156	13.759	3.211.688.236
Total	21.232.741.261	165.208.756	5.614.010	21.403.564.028
%	99,20	0,77	0,03	100,00

Fonte: MTPAC.

* O FMM Bruto inclui a DRU e as destinações obrigatórias para os fundos definidos nos §§1º, 2º e 3º do art. 17 da Lei 10.893/2004.

17. A maior parte dos recursos arrecadados com o AFRMM (cerca de 99%) são destinados ao FMM, que é um fundo de natureza contábil destinado a prover recursos para o desenvolvimento da marinha mercante e da indústria naval nacional.

II.1 Fundo da Marinha Mercante (FMM)

18. Para se chegar aos valores efetivamente repassados ao FMM é necessário, ainda, proceder a outras deduções legais que incidem sobre a parcela do produto da arrecadação do AFRMM que cabe ao FMM, como 20% de Desvinculação de Receitas da União (DRU), 3% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), 1,5% para o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo e 0,4% para o Fundo Naval. Os respectivos valores são apresentados na Tabela 6.

Tabela 6 - Detalhamento das Receitas do FMM (em R\$ 1.000.000,00)

Arrecad. realizada	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
(a) inciso I - FMM bruto	967,8	911,3	1.377,8	2.265,2	1.503,9	2.342,3	2.451,7	2.874,0	3.350,3	3.188,5
(b) DRU (20%)	193,6	182,3	275,6	453,0	300,8	468,5	490,3	574,8	670,0	637,7
(c) Arrec. líquida de DRU	774,3	729,0	1.102,2	1.812,1	1.203,2	1.873,9	1.961,1	2.299,2	2.680,2	2.550,8
(d) Fundo Des. Marítimo (1,5%)	11,6	10,9	16,5	27,2	18,0	28,1	29,4	34,5	40,2	38,3
(e) Fundo Naval (0,4%)	3,1	2,9	4,4	7,2	4,8	7,5	7,8	9,2	10,7	10,2
(f) FNDCT (3%)	23,2	21,9	33,1	54,4	36,1	56,2	58,8	69,0	80,4	76,5
(g) AFRMM para FMM	736,3	693,3	1.048,2	1.723,3	1.144,2	1.782,0	1.865,2	2.186,5	2.548,9	2.425,8
(h) Superávit (Fonte 135)	2,4	2,1	2,5	2,3	2,0	1,3	0,8	0,2	0,4	0,1
(i) Superávit (Fonte 180)	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,5	0,9	0,5	0,3	0,1

Arrecad. realizada	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
(j) Receita dir. arrec. (Fonte 180)	141,7	79,6	395,3	198,1	386,0	486,4	790,9	1.602,4	1.376,5	2.063,8
Total de Receitas do FMM	880,6	775,2	1.446,4	1.924,0	1.532,4	2.270,3	2.657,9	3.789,6	3.926,0	4.489,6

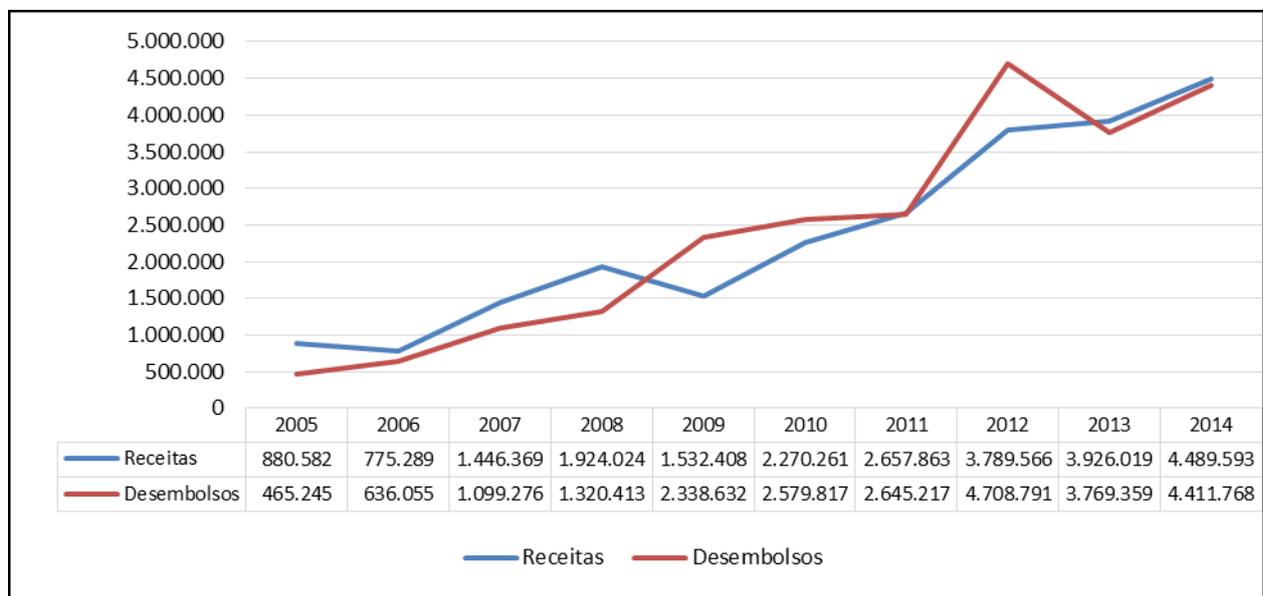
Fonte: MTPAC.

19. Os valores do AFRMM transferidos ao FMM (g) correspondem, portanto, à arrecadação líquida de DRU (c) descontada dos valores transferidos aos 3 fundos mencionados acima (d, e, f). Além dos recursos oriundos do AFRMM, o FMM também conta com as receitas oriundas do superávit do ano anterior (h e i) e com as receitas diretamente arrecadadas de amortização e juros dos empréstimos concedidos (j).

20. Nota-se ao longo do período analisado crescimento expressivo das receitas do FMM, que passaram de R\$ 880 milhões em 2005 para quase R\$ 4,5 bilhões em 2014, crescimento de 410%. Especialmente significativa foi a evolução das receitas diretamente arrecadadas (j), que passaram de R\$ 141 milhões para R\$ 2 bilhões no período de 10 anos, representando crescimento de 1.357%.

21. Como as receitas diretamente arrecadadas correspondem à amortização dos empréstimos concedidos, seu crescimento está diretamente vinculado à evolução dos desembolsos do FMM. O Gráfico 1 compara a evolução das receitas do FMM com os desembolsos no mesmo período. No período analisado, os desembolsos cresceram quase 10 vezes, passando de R\$ 465 milhões para mais de R\$ 4,4 bilhões ao ano.

Gráfico 1 – Evolução das Receitas x Desembolsos do FMM (em R\$ 1.000)



Fonte: elaboração própria com dados do MTPAC.

22. Além da parcela que lhe cabe no produto da arrecadação do AFRMM, o FMM recebe recursos oriundos de amortizações e juros dos empréstimos concedidos e da remuneração de depósitos bancários (fonte 180) e pode receber recursos do Tesouro Nacional, de dotações orçamentárias que lhe forem atribuídas no Orçamento-Geral da União.

23. No fim de 2009, em razão do elevado montante de projetos aprovados pelo CDFMM, o governo federal editou a Medida Provisória 472/2009, depois convertida na Lei 12.249/2010,

autorizando a União a conceder crédito aos agentes financeiros do FMM no montante de até R\$ 15 bilhões para viabilizar financiamento de projetos aprovados pelo Conselho. Em razão do arrefecimento por que passou o setor nos últimos anos, o Tesouro Nacional repassou ao BNDES, segundo informações do DMM, apenas R\$ 2 bilhões, dos quais cerca de R\$ 1,2 bilhão foi efetivamente desembolsado pelo banco em 2013.

24. O FMM é administrado pelo MTPAC, por meio do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM). Para que se possa solicitar financiamento com recursos do FMM junto aos agentes financeiros credenciados (BNDES, Caixa Econômica e Banco do Brasil), os interessados precisam, previamente, obter uma concessão de prioridade junto ao CDFMM, submetendo o respectivo projeto para aprovação do Conselho.

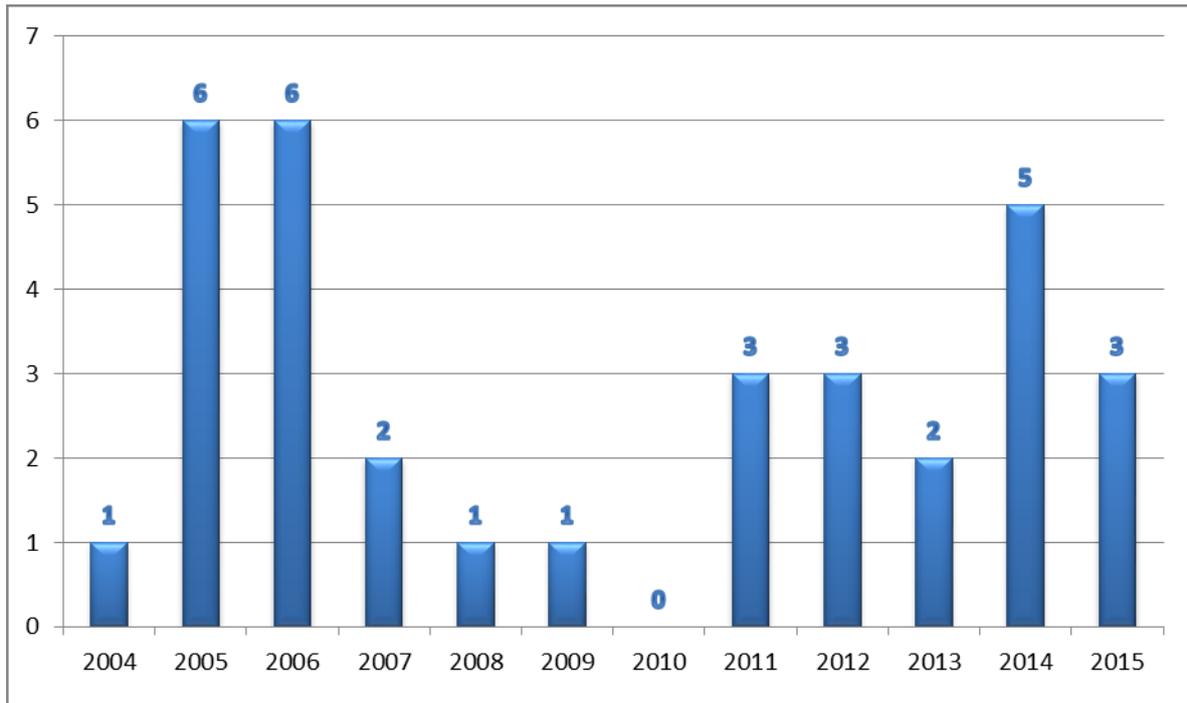
25. As hipóteses de aplicação dos recursos do FMM estão previstas no art. 26 da Lei 10.893/2004. De um modo geral, os recursos podem ser demandados por empresas de navegação ou estaleiros brasileiros basicamente para a construção ou modernização de embarcações em estaleiro brasileiro, bem como para expansão, modernização ou para construção de novos estaleiros.

26. O financiamento pode atingir no máximo 90% do valor do projeto aprovado, porém em alguns casos como, por exemplo, financiamento à Marinha do Brasil e às embarcações destinadas à pesca, esse valor pode atingir 100%.

27. O CDFMM é um órgão colegiado de caráter deliberativo, integrante da estrutura do MTPAC, cujas atribuições e competências são definidas no Decreto 5.269/2004. Conta com a participação de representantes da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério do Planejamento (MPOG), do Ministério da Fazenda, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), da Marinha do Brasil, da extinta Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR), de bancos oficiais, da Petrobrás, de empresários e trabalhadores da Marinha Mercante e da indústria naval, sendo presidido por representante do MTPAC.

28. Atualmente o CDFMM reúne-se ordinariamente, no mínimo, a cada quadrimestre, por convocação de seu Presidente, embora nem sempre tenha tido essa regularidade. Desde 2004 até 2015 ocorreram trinta reuniões ordinárias do conselho e três reuniões extraordinárias, conforme distribuição mostrada no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Reuniões do CDFMM ao longo dos anos



Fonte: elaboração própria com dados do MTPAC.

29. O Departamento da Marinha Mercante (DMM) da Secretaria de Fomento para Ações de Transportes (Sfat/MTPAC) é responsável pelo apoio técnico e administrativo ao CDFMM. O DMM foi transferido do Rio de Janeiro/RJ para Brasília, no fim de 2011, por meio da Portaria MTPAC 302, de 31/10/2011.

30. Quando o MTPAC era responsável pela arrecadação do AFRMM, o DMM possuía em sua estrutura os Serviços de Arrecadação (Serarr) em 22 localidades do território nacional, os quais foram extintos ao longo do exercício de 2015, após a publicação da Portaria GM/MTPAC 20, de 10/2/2015.

31. Conforme informado pela equipe do Departamento, a maior parte do acervo documental ainda está no Rio de Janeiro/RJ, uma vez que ainda não foi encontrado espaço físico para receber essa documentação na sede do DMM.

32. Atualmente o DMM possui sete unidades regionais – Manaus/AM, Belém/PA, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ, Santos/SP, Itajaí/SC e Rio Grande/RS – que fazem a análise dos pedidos de priorização, acompanham as obras executadas com recursos do FMM e atendem e orientam o público interessado na utilização dos recursos do Fundo.

33. Então, para obter o financiamento com recursos do FMM, as empresas devem solicitar concessão de prioridade de crédito, que segue o fluxo definido na Figura 1.

Figura 1 - Fluxo de análise e aprovação dos projetos



Fonte: MTPAC

34. A prioridade concedida tem validade de 360 dias corridos, contados da publicação da respectiva resolução do CDFMM no Diário Oficial da União (DOU), compreendendo o enquadramento da operação e a contratação do financiamento. Excepcionalmente, as priorizações podem ser prorrogadas quando o processo de contratação junto ao agente financeiro está próximo da conclusão.

35. Neste ponto vale salientar que não existe na página da internet do MTPAC um local específico em que fiquem publicadas, as pautas das reuniões do CDFMM, as priorizações concedidas, valores, beneficiários, contratos de financiamento assinados, andamento dos contratos em execução e obras concluídas. Essa medida parece essencial para aumentar o nível de transparência quanto à aplicação dos recursos do FMM.

36. Assim, visando aumentar o nível de transparência e publicidade quanto à aplicação dos recursos, bem como os resultados advindos dos financiamentos do FMM para a indústria naval e para o setor de navegação do país, entende-se pertinente recomendar ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil que crie, dentro da página do Ministério na internet, um ambiente de divulgação das pautas do CDFMM antes das reuniões, dos dados de concessão de prioridades, assinatura de contratos, valores, beneficiários, embarcações entregues, em construção, entre outras. Entretanto, considerando que a situação relatada nesta instrução já foi objeto de proposta de recomendação no TC 020.958/2015-3, da mesma relatoria, a equipe se abstém de fazer proposta nestes autos.

37. A partir da publicação da resolução do colegiado no DOU, é iniciado o processo junto ao agente financeiro escolhido pelo beneficiado, que analisará o projeto do ponto de vista técnico, econômico e financeiro. Se a empresa solicitante tiver seu projeto aprovado, o contrato de financiamento é firmado pela empresa e pelo agente financeiro, que assume o risco da operação.

38. Muitas prioridades acabam perdendo a validade por decurso de prazo, pois as empresas não conseguem assinar o contrato de financiamento junto aos agentes financeiros dentro dos 360 dias de validade da priorização. Por essa razão, os valores inicialmente priorizados são bem maiores do que aqueles efetivamente contratados.

39. A Tabela 7 traz o histórico dos valores de priorizados e contratados entre os anos de 2004 e 2014. Vale salientar que os valores priorizados mostrados na tabela não levam em conta as priorizações canceladas. Pode-se perceber que, na maioria dos casos, a priorização concedida em um ano gera contratos no ano seguinte.

Tabela 7 – Priorizações e contratações do FMM

ANO	VALOR TOTAL PRIORIZADO* (R\$)	VALOR TOTAL CONTRATADO (R\$)
2004	106.527.520,14	400.819.133,64
2005	1.339.264.151,19	785.806.146,82
2006	13.149.618.530,04	893.333.841,74
2007	2.349.253.493,95	9.039.968.990,32
2008	5.076.259.030,93	1.799.524.199,88
2009	11.829.663.797,98	3.598.120.292,78
2010	0,00	10.652.043.027,32
2011	10.448.481.178,58	6.489.728.437,80
2012	4.220.800.279,64	9.295.619.689,38
2013	3.982.111.126,66	3.852.509.639,70
2014	3.966.981.051,23	2.387.667.415,10
TOTAL	56.468.960.160,34	49.195.140.814,48

Fonte: elaboração própria com dados do MTPAC.

* não estão incluídas as priorizações canceladas

40. Os valores priorizados correspondem ao valor total dos projetos, contudo o valor financiado é de, no máximo, 90% do valor dos empreendimentos, e o agente financeiro pode revisar, para menos, o valor do projeto.

41. Como já comentado, algumas priorizações concedidas acabam por ser canceladas, ou devido a não obtenção da aprovação do crédito junto ao agente financeiro ou por pedido do próprio solicitante. Na análise da concessão do crédito, o agente financeiro, por ser o responsável pelo risco da operação, pode negar o crédito ou conceder um crédito inferior ao aprovado pelo conselho. Ou seja, a decisão do agente financeiro não está vinculada à decisão de concessão da priorização.

42. Por exemplo, a Sete Brasil teve priorização de crédito, no valor de R\$ 10,29 bilhões, aprovada na 22ª reunião ordinária do CDFMM, ocorrida em 2/8/2013, para a construção de oito navios-sonda. Contudo, como não conseguiu assinar contrato junto aos agentes financeiros do FMM, após uma prorrogação de 90 dias, teve sua priorização cancelada, conforme publicado na pg. 67, da seção 1 do DOU de 12/8/2015 (peça 38).

43. As operações de financiamento são realizadas pelos agentes financeiros do FMM. Até a edição da Lei 10.893/2004, apenas o BNDES operava os recursos do Fundo. Atualmente todos os bancos oficiais federais estão autorizados, mas, além do BNDES, que continua sendo o mais expressivo deles, apenas o Banco do Brasil e a CEF atuam efetivamente como agentes financeiros.

44. As condições para financiamento com utilização de recursos do FMM são reguladas pela Resolução 3.828/2009 do Conselho Monetário Nacional (CMN), a qual define juros, prazos de carência e amortização, comissões do agente financeiro, vantagens para conteúdo nacional mínimo, obrigações do agente financeiro com o FMM no caso de inadimplência – dos empréstimos concedidos

com recursos do FMM, conforme dispõe os arts. 30 e 33 da Lei 10.893/2004.

45. De um modo geral, o valor máximo financiável corresponde a 90% do valor total do projeto, com carência de até 4 anos e amortização de até 20 anos. Porém, essas condições e os juros cobrados variam de acordo com o tipo de empreendimento (embarcação de carga, embarcação de apoio marítimo, embarcação de transporte de passageiros, estaleiros, etc.) e com o percentual de itens importados/nacionais. A título de exemplo, a Tabela 8 traz algumas condições de financiamento para construção de uma embarcação de carga.

Tabela 8 – Condições de financiamento para construção de uma embarcação de carga

Conteúdo Nacional	Maior que 65%	Menor que 65%
Itens Nacionais	Juros de 2,0% a 4,5% a.a.	Juros de 2,0% a 4,5% a.a.
	Financiamento de até 90%	Financiamento de até 90%
Itens Importados	Juros de 3,0% a 6,0% a.a.	Juros de 4,0% a 7% a.a.
	Financiamento de até 90%	Financiamento de até 70%

Fonte: Resolução 3.828/2013 do CMN.

46. Além dos juros estabelecidos nos arts. 2º ao 11, da referida resolução, as operações de financiamento estão sujeitas à incidência da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) ou do índice de variação da taxa de câmbio ou, ainda, em comum acordo entre o tomador e o agente financeiro, uma combinação dos dois critérios. Ou seja, as condições financeiras definidas pelo BC são TJLP + Spread e/ou Variação do Dólar + Spread.

47. O Spread é definido pelo agente financeiro, conforme o risco da operação, o conteúdo nacional e o tipo da embarcação. Para itens nacionais pode variar de 1% a 5%, e para itens importados pode variar de 3% a 8,5%.

48. O financiamento de uma embarcação pode ser concedido ao armador da embarcação, ao estaleiro que vai construir/reparar ou aos dois. No caso de financiamento ao estaleiro para construção de uma embarcação (financiamento à produção), o pagamento será em uma única parcela quando da conclusão da embarcação. O agente financeiro presta contas ao CDFMM e ressarcе o FMM pelos recursos emprestados, mesmo que o beneficiário fique inadimplente.

49. De acordo com a Tabela 7, as contratações assinadas do período de 2004 a 2014 atingiram o montante de R\$ 49,2 bilhões, sendo os maiores volumes contratados no ano de 2010, 2011 e 2012, o que coincide com o crescimento do mercado de exploração de petróleo no Brasil, com a descoberta do Pré-Sal.

50. Entre as garantias para os financiamentos com recursos do FMM previstas na legislação estão aquelas emitidas pelo Fundo de Garantia para a Construção Naval (FGCN), criado pela Lei 11.786/2008 (conversão da MP 429/2008). Esse fundo tem o objetivo de garantir o risco de crédito das operações de financiamento para construção ou produção de embarcações e o risco de performance do estaleiro brasileiro. Embora, de acordo com a lei, seja um fundo de natureza privada, com patrimônio próprio, não contando com qualquer tipo de garantia ou aval por parte do setor público, seu patrimônio é constituído fundamentalmente com cotas da União (a lei autorizou a União a participar em até R\$ 5 bilhões na formação do seu patrimônio). Além disso, o FGCN é administrado e gerido pela Caixa Econômica Federal (CEF).

51. Na cobertura de risco de crédito, a principal finalidade do FGCN é assumir a obrigação de honrar as contraprestações devidas por qualquer parte que levantar financiamento para cobrir custos relacionados às atividades de construção naval, executadas por estaleiro brasileiro, sempre que tal estaleiro der causa ao descumprimento de suas obrigações assumidas no contrato de

construção, e tal descumprimento afetar a habilidade desta parte pagar as contraprestações mencionadas.

52. A garantia de crédito é oferecida em favor do solicitante do referido financiamento e é dada em benefício do financiador e é devida no caso de inadimplemento contratual da entidade garantida ou vencimento antecipado do contrato de financiamento, decorrentes da não entrega e/ou não aceitação da embarcação financiada, na data prevista no contrato de construção, considerada pelo financiador para determinar o termo inicial da amortização do financiamento. Cada operação de financiamento tem, em regra, no máximo, 50% do seu saldo devedor garantido com o provimento de recursos do FGCN.

53. A garantia de performance, por sua vez, é oferecida em favor do estaleiro, em benefício do contratante da construção. É devida em situações decorrentes de responsabilidade do estaleiro brasileiro, com a possibilidade de prejuízo decorrente de inadimplemento gerado pelo não cumprimento de obrigação constante do contrato de construção e/ou pela inadequação da qualidade da construção. Cada embarcação construída com garantias do FGCN poderá contar com, no máximo, 10% do valor da operação para a cobertura do risco de performance do estaleiro brasileiro garantido.

54. Nas operações garantidas pelo FGCN podem ser exigidas contra-garantias em favor do Fundo, como alienação fiduciária ou hipoteca da embarcação, fiança dos acionistas do estaleiro e seguro garantia. A principal fonte de recurso do FGCN são as comissões pecuniárias cobrada do estaleiro – pela instituição financeira ou pela empresa brasileira de navegação para remunerar o risco assumido pelo fundo.

55. O FGCN não cobre apenas operações financiadas com recursos do FMM. O principal saque de recursos do fundo ocorreu para cobrir garantias de empréstimos dados a empresa Sete Brasil (que não chegou a receber recursos do FMM) por diversos bancos (Banco do Brasil, Bradesco, CEF, Itaú BBA e Santander) neste ano. À época se noticiou que os cerca de R\$4 bilhões (em ações do BB, dadas para constituição inicial do patrimônio do fundo pela União) representavam aproximadamente 30% do total emprestado pelos bancos a Sete Brasil e que com esse resgate o patrimônio do FGCN, que passou a ser credor da Sete, ficaria praticamente zerado (peças 35-37).

Pedidos de suplementação

56. A equipe de fiscalização observou que a maioria dos pedidos de suplementação apresentados ao CDFMM são apenas para cobrir a defasagem de preços decorrente do período entre a aprovação da priorização original. Por vezes, o período entre a apresentação do projeto e sua conclusão chega a ser de alguns anos, até mesmo porque em alguns casos envolve a construção de diversas embarcações. É natural – e previsível – portanto, que, em razão da inflação setorial o valor original da priorização aprovada não seja mais suficiente para cobrir os custos das embarcações.

57. Como as regras atuais do FMM não preveem um mecanismo de reajuste dos valores aprovados na priorização, os beneficiários são obrigados a entrar com pedido de suplementação de recursos, demonstrando o impacto da desvalorização da moeda, para concluir o projeto anteriormente aprovado.

58. Em razão da burocracia, do tempo e dos custos envolvidos, alguns beneficiários, segundo o DMM, deixam de solicitar a suplementação dos recursos e concluem os projetos com recursos próprios. Muitos beneficiários, contudo, dependem dessa suplementação para finalizar as obras em andamento. Além disso, a necessidade de apresentação de pedido de suplementação nesses casos também sobrecarrega desnecessariamente a equipe do DMM responsável pela análise dos pedidos e o próprio CDFMM.

59. Discutida essa questão com os representantes do DMM, a equipe concluiu que não existe

razão para se exigir a apresentação de pedidos de suplementação de recursos nesses casos, nos quais se pretende apenas uma correção monetária dos valores em razão da inflação desde a aprovação inicial do pedido de priorização. Seria mais lógico e eficiente que houvesse norma prevendo algum critério de reajuste dos valores aprovados na priorização, com base em indicadores setoriais, por exemplo.

60. *Por isso, entende-se pertinente recomendar ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil que avalie, em conjunto com os agentes financeiros do Fundo, a conveniência de prever, nas normas que regulamentam a aplicação dos recursos do FMM, critério de reajuste dos valores aprovados na priorização com vistas a evitar que os beneficiários sejam obrigados a apresentar pedido de suplementação de recursos apenas para atualização monetária, analisando ainda a necessidade de alteração nas normas expedidas pelo CMN (especialmente a Resolução 3.828/2009) regulando a aplicação dos recursos do FMM. Entretanto, considerando que a situação relatada acima já foi objeto de proposta de recomendação no TC 020.958/2015-3, da mesma relatoria, a equipe se abstém de fazer proposta nestes autos.*

Ausência de sistema de gestão do FMM

61. *O sistema Mercante tem funcionalidades relacionadas apenas à atividade de arrecadação do AFRMM. O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil não possui sistema de gestão do FMM (nem da conta vinculada, que é gerida pelo BNDES). O acompanhamento da execução do FMM, com informações sobre os pedidos de priorização, os contratos de financiamento, as liberações de recursos e o andamento das obras é feito por meio de planilhas Excel, que não apresentam funcionalidades adequadas, possibilidade de consultas, nem o grau de confiabilidade que seria esperado para se acompanhar a aplicação de recursos financeiros de tal magnitude, superiores nos últimos anos a R\$ 4 bilhões/ano.*

62. *As informações prestadas pelo DMM apresentam algumas lacunas e inconsistências possivelmente em razão, entre outros motivos, da precariedade do instrumento de acompanhamento da execução.*

63. *O DMM, nas reuniões com a equipe de fiscalização, informou que o sistema de gestão não chegou a ser desenvolvido até agora pela falta de recursos financeiros. Uma das razões para isso é fato de a TUM ter deixado de ser repassada ao FMM depois que a arrecadação do AFRMM passou para a SRF (atualmente a TUM é destinada ao Fundaf). O Departamento esclareceu, contudo, que o desenvolvimento desse sistema foi incluído no Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) do MTPAC para 2016 e que deverá ser desenvolvido pela equipe do próprio Ministério, mas sem prazo de conclusão.*

64. *Considerando que um sistema de gestão é extremamente relevante para permitir melhor execução e acompanhamento tempestivo, além da fiscalização da correta aplicação dos recursos e de análises de desempenho e avaliações de resultado por parte dos gestores do FMM e também pelos órgãos de controle, e que não existe prazo para conclusão do referido sistema, entende-se pertinente recomendar ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil que desenvolva sistema de acompanhamento da execução do FMM. Entretanto, considerando que a situação relatada nesta instrução já foi objeto de proposta de recomendação no TC 020.958/2015-3, da mesma relatoria, a equipe se abstém de fazer proposta nestes autos.*

65. *A propósito, outro aspecto relacionado à gestão do Fundo que poderia ser otimizado é a realização de estudos técnicos e econômicos sobre a marinha mercante e a indústria naval e de avaliações dos projetos financiados pelo FMM, atividades que estão entre as atribuições do DMM, conforme definido no art. 10 do Regimento Interno do MTPAC. Considerando a natureza da política pública de fomento à indústria naval, que onera determinados setores econômicos, por meio do AFRMM, para conceder financiamentos subsidiados ao outro setor, parece relevante que a*

continuidade e o aperfeiçoamento dessa política sejam balizados por estudos técnicos e avaliações sobre os resultados da aplicação dos recursos.

66. A equipe entende por isso, importante que se recomende ao DMM, com o auxílio dos agentes financeiros, que estabeleça um programa de estudos técnicos sobre o setor naval e de avaliações sobre os projetos financiados com recursos do FMM (e também da conta vinculada), que abranja, entre outros aspectos, a efetividade do FMM no desenvolvimento da indústria naval e da frota naval brasileira, análises de custo/benefício com a arrecadação do AFRMM, comparação dos preços dos estaleiros nacionais com o mercado internacional e acompanhamento dos ganhos de eficiência e de produtividade do setor, até para que se tenha uma perspectiva de que a indústria naval deixe, gradualmente, de ser dependente dos financiamentos subsidiados do Fundo. Entretanto, considerando que a situação relatada acima já foi objeto de proposta de recomendação no TC 020.958/2015-3, da mesma relatoria, a equipe se abstém de fazer proposta nestes autos.

II.2 A conta vinculada e a conta especial

67. Segundo o art. 19 da Lei 10.893/2004, o produto da arrecadação do AFRMM destinado a empresa brasileira de navegação é depositado diretamente em conta vinculada em nome da empresa (no Banco do Brasil), a qual é movimentada por intermédio do agente financeiro do FMM, que é o BNDES, conforme dispõe o art. 29 da referida norma legal.

68. Já os recursos recolhidos à conta especial (inciso III do caput do art. 17 da mesma Lei), são rateados entre as empresas brasileiras de navegação (EBN) autorizadas a operar na cabotagem e na navegação fluvial e lacustre, proporcionalmente ao total de fretes por elas gerado no transporte, entre portos brasileiros, de cargas de importação e de exportação do comércio exterior do País. O produto do rateio da conta especial é depositado, conforme regulamentado no Decreto 5.543/2005, na conta vinculada das empresas.

69. Os recursos do AFRMM gerados pelas EBN destinados à conta vinculada e à conta especial têm destinação específica para renovação da Marinha Mercante – aquisição, conversão, jumborização, reparo, manutenção ou pagamento de financiamento de navios em estaleiro brasileiro. Podem ser utilizados por solicitação da empresa interessada (titular da conta) ou do agente financeiro para amortização de dívidas de financiamento vencidas. Diferentemente dos recursos do FMM, que são destinados a empréstimos, os da conta vinculada são repassados às empresas a fundo perdido. É um subsídio integral à ampliação, renovação e manutenção da frota mercante das empresas beneficiárias. No caso dos armadores da navegação interior nas Regiões Norte e Nordeste, corresponde a 40% do faturamento bruto (com frete) gerado por essas empresas. Enquanto que no caso das empresas que realizam cabotagem, equivale a 10% de seu faturamento (com frete).

70. Os valores do AFRMM recolhidos e do ressarcimento recebido são depositados na conta vinculada da EBN e se não forem utilizados nas finalidades previstas na legislação no período de três anos são revertidos para o FMM.

71. Os dados da Tabela 5 mostram que apenas cerca de 1% da arrecadação do AFRMM é destinada às EBN, somados os valores repassados para a conta vinculada e para a conta especial. Ressalta-se, contudo, que esses não são a totalidade dos recursos que são destinados à conta vinculada, conforme se verá adiante.

72. A destinação mais substancial à conta vinculada é proveniente do ressarcimento previsto no art. 52-A da Lei 10.893/2004 dos valores que deixaram de ser arrecadados em razão da não incidência temporária prevista no art. 17 da Lei 9.432/1997, com recursos do FMM.

73. A Lei 9.432/1997 prevê a não incidência do AFRMM, até 8 de janeiro de 2017 (alteração dada pela Lei 12.507/2011), sobre as mercadorias cuja origem ou cujo destino final seja porto localizado na Região Norte ou Nordeste do País. Nesses casos, o art. 52-A da Lei 10.893/2004 prevê

o ressarcimento às empresas brasileiras de navegação das parcelas previstas que deixarão de ser recolhidas em razão da não incidência.

74. A análise do direito creditório, a decisão e o pagamento dos pedidos de ressarcimento referentes ao AFRMM ocorridos até 30/5/2014 era de responsabilidade do DMM. A partir daquela data, com a publicação do Decreto 8.257/2014, compete à SRF o ressarcimento, mediante recursos decorrentes da arrecadação do AFRMM que cabem ao FMM.

75. Quando o ressarcimento desses recursos à conta vinculada era feito pelo DMM, o MTPAC alocava no orçamento do FMM montante específico para tal finalidade, da ordem de R\$ 220 milhões por ano, os quais, no entanto, eram insuficientes para satisfazer todo o crédito gerado pelas EBN, de cerca de R\$ 300 milhões. Em razão disso, conforme relatado pelo DMM e pelos representantes do Syndarma, Sindarma e Sindarpa, gerou-se um passivo de cerca de R\$ 400 milhões, que vem sendo abatido gradualmente com recursos do FMM programados na LOA.

Tabela 9 - Ressarcimento às Empresas Brasileiras de Navegação - Funcional Programática 26.784.2126.0095.0001

Ano	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado (Subelemento)	Pago	RP Pago
2012	140.000.000	140.000.000	139.998.757	139.971.699	139.971.699	
2013	140.000.000	140.000.000	139.999.556	139.999.556	139.999.556	27.058
2014	220.000.000	220.000.000	219.955.802	177.877.937	177.877.937	
2015	220.000.000	220.000.000	219.999.537	36.330.831	36.330.831	42.077.866
<i>Total</i>					494.180.023	42.104.923
					<i>Média Anual</i>	134.071.237

Fonte: Siga Brasil.

76. Com a passagem da análise de ressarcimento para a Receita Federal a situação agravou-se, pois dificuldades operacionais e divergências quanto ao entendimento da natureza desse ressarcimento vêm comprometendo a transferência dos recursos devidos para as contas vinculadas das EBN até o presente momento. Segundo os atores envolvidos, o montante do passivo desde que o ressarcimento passou para a esfera de competência da SRF é da ordem de R\$ 600 milhões.

77. O Syndarma aponta que essa situação tem trazido impacto nas empresas que efetuaram encomendas contando com os recursos do ressarcimento do AFRMM, e não estão podendo contar com eles. O Sindarma e o Sindarpa, associações que congregam os armadores do Amazonas e do Pará, também relataram dificuldades geradas pelo não repasse do ressarcimento às contas vinculadas, uma vez que as empresas da Região Norte são mais dependentes desses recursos para reparo e renovação da frota. Nessa Região os armadores não recorrem a empréstimos do FMM para construir novas embarcações, apenas aos recursos da conta vinculada. Isso se dá em parte à falta de estrutura das empresas para atender os requisitos exigidos pelos agentes financeiros.

78. Os recursos da conta vinculada são administrados pelo BNDES, que contratou a Fundação Coppetec para analisar e atestar os pedidos de ressarcimento. As empresas interessadas entram no BNDES com uma carta de solicitação e com o orçamento. A partir daí é feita a vistoria na embarcação e analisado o orçamento, que poderá ser glosado. A liberação dos recursos é feita gradualmente com o andamento dos serviços, de acordo com os relatórios de vistoria da equipe da Coppetec.

79. Na última reunião do CDFMM, em 14/4/2016, o BNDES apresentou proposta de revisão das normas que disciplinam a utilização dos recursos da conta vinculada para discussão com os membros do Conselho. Um dos problemas comentado pelos representantes do Banco seria a falta de previsão de sanções específicas por aplicação indevida dos recursos da conta vinculada, de forma a

coibir mais efetivamente tentativas de burla às regras que disciplinam o uso desses recursos.

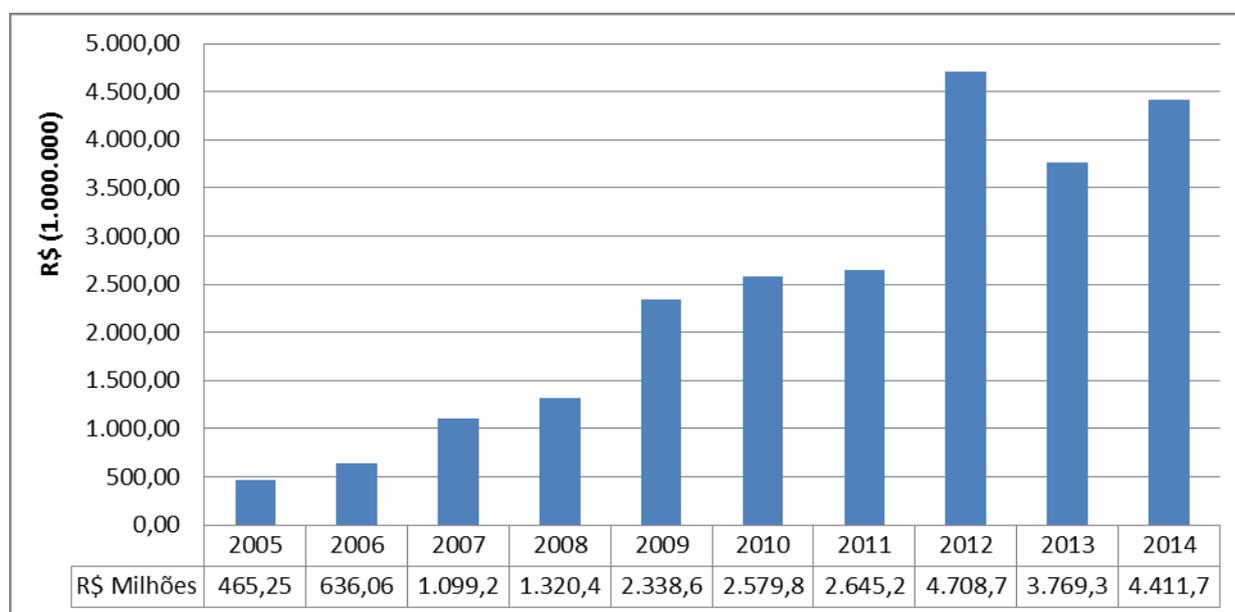
III. Dos recursos liberados

80. A liberação do recurso para os contratos assinados é feita em parcelas, conforme definido no contrato, estando a liberação de cada parcela condicionada à comprovação da aplicação no projeto da parcela do crédito anteriormente liberada.

81. Após a fiscalização do agente financeiro comprovar a aplicação dos recursos da parcela anterior, é solicitado ao DMM a liberação de mais recursos. O DMM verifica a documentação encaminhada e também faz uma inspeção no estaleiro onde está sendo construída a embarcação. Aprovado os relatórios de acompanhamento, só então o dinheiro é repassado ao agente financeiro, que irá liberar os recursos ao tomador do crédito.

82. De 2005 a 2014 o volume de recursos liberados já atingiu o montante de R\$ 23,97 bilhões, tendo saltado de R\$ 465 milhões em 2005 para R\$ 4,4 bilhões em 2014, o que representa um crescimento médio anual de 28,4%. O ápice das liberações ocorreu em 2012, ano que superou a tendência de crescimento dos desembolsos, e no qual foram pagos R\$ 4,7 bilhões.

Gráfico 3 - Liberação dos recursos



Fonte: elaboração própria com dados do MTPAC

83. Do total de recursos liberados, o Estaleiro Atlântico Sul S.A., a Petrobras Transporte S.A (Transpetro) e a Bram Offshore Transportes Marítimos Ltda. foram as empresas que mais obtiveram recursos do FMM. A Tabela 10 traz a relação das 21 maiores beneficiárias do Fundo, que juntas respondem por 80% do valor total liberado no período 2005-2014.

Tabela 10 – Principais empresas que receberam recursos do FMM

Empresa	Valor liberado (R\$)
Estaleiro Atlântico Sul S.A.	2.478.114.072,65
Petrobras Transporte S.A - Transpetro	2.446.824.831,46
Bram Offshore Transportes Marítimos Ltda	1.946.714.710,54
STX Brasil Offshore S.A.	1.175.584.464,84
Companhia Brasileira de Offshore	1.059.907.957,97
Estaleiro Enseada Indústria Naval	950.000.000,00
Dof Navegação Ltda	917.142.881,15

<i>Empresa</i>	<i>Valor liberado (R\$)</i>
<i>Log-In Logística Intermodal S.A.</i>	<i>846.667.078,21</i>
<i>Estaleiro Promar Reparos Navais Ltda</i>	<i>753.841.070,55</i>
<i>Stamav Serviços Marítimos Ltda</i>	<i>745.498.874,55</i>
<i>CQG Construções Offshore S.A.</i>	<i>731.455.664,78</i>
<i>Saveiros Camuyrano Serviços Marítimos S.A.</i>	<i>701.989.129,24</i>
<i>Wilson, Sons Offshore S.A.</i>	<i>648.341.881,87</i>
<i>Dofcon Navegação Ltda</i>	<i>637.873.420,46</i>
<i>OSX Construção Naval S.A.</i>	<i>627.390.534,02</i>
<i>RG Estaleiro ERG2 S.A.</i>	<i>625.908.805,33</i>
<i>Vard Promar S.A.</i>	<i>589.545.247,23</i>
<i>Hermasa Navegação da Amazônia S.A.</i>	<i>411.772.815,55</i>
<i>Siem Offshore do Brasil S.A.</i>	<i>394.708.718,01</i>
<i>Brasbunker Participações S.A.</i>	<i>328.118.802,89</i>
<i>Estaleiro Mauá Petro-Um S.A.</i>	<i>290.968.683,68</i>
<i>Demais empresas (63)</i>	<i>4.666.204.268,72</i>
TOTAL	23.974.573.913,70

Fonte: elaboração própria com dados do MTPAC

84. *Com relação às empresas envolvidas na Operação Lava Jato não foi identificado nenhum pleito ao FMM ou concessão de prioridade de financiamento diretamente as mesmas, a exceção da Sete Brasil. Porém, o financiamento não se concretizou e a prioridade foi cancelada (peça 38).*

85. *Entretanto, algumas das empresas citadas na Operação Lava Jato têm participação acionária em estaleiros que receberam recursos do FMM para construção ou ampliação de suas instalações e também para financiamento à produção de embarcações, conforme detalhado abaixo:*

- Estaleiro Atlântico Sul: Construções e Comércio Camargo Corrêa, Construtora Queiroz Galvão (para o estaleiro e financiamento à produção);*
- Estaleiro ERG 2 S.A: Engevix Engenharia (para o estaleiro);*
- Enseada Indústria Naval (Estaleiro Enseada do Paraguaçu): Construtora Norberto Odebrecht, UTC Engenharia, Construtora OAS (para o estaleiro);*
- Estaleiro Brasfels: Keppel Fels (para o estaleiro);*
- CQG Construções Offshore S.A: Construtora Queiroz Galvão (para o estaleiro);*
- Const. e Mont. Offshore – CMO: Construcap CCPS Engenharia e Comércio S.A (para o estaleiro); e*
- Oceana Estaleiro: Promon Engenharia.*

III.1 - Empreendimentos Concluídos

86. *De 2004 ao início de 2016 foram concluídos 556 projetos financiados por meio do FMM, conforme detalhado na Tabela 11.*

Tabela 11 – Projetos Concluídos

<i>Tipo de projeto</i>	<i>Quantidade</i>	<i>Valor Priorizado R\$ (milhões)</i>
<i>Construção de embarcações</i>	508	16.945,57
<i>Apoio à produção</i>	25	5.627,10
<i>Reparo de Embarcações</i>	1	20,14
<i>Modernização de embarcação</i>	11	82,45
<i>Construção de Estaleiro</i>	8	1.844,73
<i>Ampliação/Modernização Estaleiro</i>	3	128,52
TOTAL	556	24.648,51

Fonte: elaboração própria com dados do MTPAC

87. Dentre as embarcações concluídas, as embarcações de apoio portuário (rebocadores), apoio marítimo (navios de apoio às plataformas offshore) e de navegação interior (barcaças e empurradores) são a grande maioria, conforme Tabela 12, na qual pode-se notar que os valores destinados às embarcações de apoio marítimo e aos petroleiros são bem maiores que aos demais segmentos.

Tabela 12 - Distribuição de embarcação por tipo

<i>Tipo de embarcação</i>	<i>Quant.</i>	<i>Valor Priorizado R\$ (Milhões)</i>
<i>Apoio Marítimo</i>	143	10.386,52
<i>Apoio Portuário</i>	106	1.320,40
<i>Graneleiro</i>	4	369,45
<i>Porta Contêiner</i>	2	305,75
<i>Petroleiro/Gaseiro</i>	14	3.701,11
<i>Navegação Interior</i>	232	709,96
<i>Outros</i>	7	152,37
TOTAL	508	16.945,57

Fonte: elaboração própria com dados do MTPAC.

III.2 - Empreendimentos em Andamento e Paralisados

88. Atualmente existem 114 projetos em andamento, a maior parte relativa à construção de embarcações. A Tabela 13 traz a distribuição por tipo de projeto.

Tabela 13 – Projetos em andamento

<i>Tipo de projeto</i>	<i>Quant.</i>	<i>Valor Priorizado R\$ (Milhões)</i>
<i>Construção de embarcações</i>	98	7.671,99
<i>Apoio à produção</i>	10	2.486,66
<i>Reparo de Embarcações</i>	0	0,00
<i>Modernização de embarcação</i>	0	0,00
<i>Construção de Estaleiro</i>	2	1.769,73
<i>Ampliação/Modernização Estaleiro</i>	4	1.531,32
TOTAL	114	13.459,70

Fonte: elaboração própria com dados do MTPAC.

89. Das embarcações em construção, 55% são embarcações de apoio marítimo, o que corresponde a 74% dos valores priorizados pelo Fundo, conforme demonstrado na Tabela 14.

Tabela 14 - Distribuição de embarcação por tipo

Tipo de embarcação	Quant.	Valor Priorizado R\$ (Milhões)
Apoio Marítimo	54	5.671,76
Apoio Portuário	9	153,65
Graneleiro	0	0,00
Porta Contêiner	3	437,68
Petroleiro/Gaseiro	7	1.229,22
Navegação Interior	23	136,03
Outros	2	43,66
TOTAL	98	7.671,99

Fonte: elaboração própria com dados do MTPAC.

90. Os dois estaleiros em construção são o Estaleiro Oceana, no estado de Santa Catarina, e o Estaleiro Enseada Indústria Naval, no estado da Bahia. Este último, apesar de estar com status de “em construção”, encontra-se paralisado, com cerca de 80% das obras concluídas. O estaleiro estava sendo construído principalmente para produzir navios-sondas encomendadas pela Sete Brasil.

91. Os projetos com status de “paralisado” são relativos a três navios petroleiros em construção no Estaleiro Eisa-Petro Um, contratados pela Transpetro, à construção do Estaleiro OSX Construção Naval e à modernização de uma barcaça da empresa Superpesa. Os dados desses projetos podem ser visualizados na Tabela 15.

Tabela 15 – Projetos paralisados

Razão Social	Projeto	Valor Priorizado R\$ (Milhões)
Petrobras Transporte S.A – Transpetro	Construção de 3 embarcações panamax (Casco EIS-512, EIS-513 e EIS-514)	845,83
EISA – Petro Um	Apoio à produção de 3 embarcações panamax (Casco EIS-512, EIS-513 e EIS-514)	592,85
Superpesa Industrial Ltda	Modernização Barcaça Superpesa X	7,60
OSX Construção Naval S.A.	Construção de Estaleiro OSX – UCN AÇU	3.000,98
TOTAL		4.447,26

Fonte: elaboração própria com dados do MTPAC.

92. A maior parte dessas paralisações deve-se a crise pela qual passa o setor. Após vários anos de crescimento pujante e de previsões grandiosas para a indústria naval, o setor passou a enfrentar séria crise a partir do fim de 2014. Da mesma forma que o setor de óleo e gás, com a Petrobrás à frente, alavancou o crescimento da construção naval no Brasil nos últimos dez anos, a crise por que passa a empresa estatal de petróleo teve impacto severo sobre estaleiros e armadores nacionais.

93. A Crise da Petrobrás obrigou a empresa a rever seu plano de investimento. O PNG 2015-2019 foi reduzido, em janeiro de 2016, para US\$ 98,4 bilhões, enquanto o PNG 2014-2018, anunciado

antes da crise, era de US\$ 220,6 bilhões, uma redução de mais de 55% (peças 43 e 44). Em razão disso, a Petrobrás cortou substancialmente o número de encomendas para a indústria naval, que vinha investindo fortemente com base nos planos da estatal. O segmento mais afetado foi o de navios-sondas para exploração de petróleo em águas profundas, uma embarcação altamente especializada, com custo unitário superior a R\$ 1 bilhão. Os estaleiros brasileiros nunca haviam construído sondas, mas foram estimulados a investir e se estruturar para a construção desse tipo de embarcação com base no plano da estatal de encomendar 28 sondas para exploração do pré-sal por meio da Sete Brasil, uma empresa privada criada, com participação da Petrobrás e com forte incentivo governamental, para encomendar as sondas aos estaleiros brasileiros e posteriormente arrendá-las a Petrobrás, como forma de desalavancar a estatal.

94. A crise da Petrobrás obrigou a empresa a rever a quantidade de sondas encomendadas e as condições do contrato com a Sete Brasil. Até o momento a estatal não fechou um número de encomendas, mas, segundo informações divulgadas pela imprensa no início de 2016, a última proposta apresentada à Sete Brasil reduzia as sondas a serem contratadas para 10, com contratos de arrendamento de 5 anos a preços de mercado, abaixo de US\$ 300 mil/dia, enquanto o plano original previa contratos de arrendamento de 15 anos com diárias superiores a US\$ 400 mil (peças 39-41).

95. A Sete Brasil foi adicionalmente afetada por também ter sido envolvida na Operação Lava Jato, o que dificultou a liberação de recursos à empresa pelo BNDES (inclusive provenientes do FMM, que chegou a aprovar priorizações de R\$ 10 bilhões). Com isso a empresa ficou sem recursos para concluir as 17 sondas que já haviam sido iniciadas (em diferentes estágios de construção), paralisadas desde o fim de 2015, em 5 estaleiros: Brasfels, 5; Jurong Aracruz, 5; Enseada, 2; ERG, 2; EAS, 4 (peça 41).

96. Para complicar ainda mais, alguns dos estaleiros contratados pela Sete Brasil têm entre seus controladores empresas investigadas pela Operação Lava Jato – Enseada (Odebrecht, UTC e OAS); EAS (Camargo Correa e Queiroz Galvão); ERG (Engevix). Com isso os estaleiros que haviam sido modernizados – ERG, EAS – ou construídos do zero – Enseada – para atender a demanda de sondas da Petrobrás foram seriamente afetados, reduziram drasticamente o quadro de pessoal (ERG, Brasfels, EAS) e até paralisaram suas atividades (Enseada).

97. Outros segmentos do setor naval também foram afetados, como a construção de navios petroleiros e gaseiros e de embarcações de apoio marítimo às atividades de exploração e produção de óleo e gás offshore, as quais também dependem de encomendas e contratos da Petrobrás.

98. Conforme noticiado pela imprensa, uma das principais consequências para o setor de construção naval foi a redução significativa de empregos nos estaleiros (e na cadeia produtiva do setor). Segundo dados do Sinaval, de dezembro de 2014 a dezembro de 2015, houve uma redução de mais de 25 mil empregos, passando de 82.472 (o maior número da história do setor) para 57.048, o que representa uma queda de mais de 30% em apenas um ano (peça 42).

99. Problemas de gestão nos estaleiros, segundo os principais atores ouvidos pela equipe de fiscalização, também levaram a paralisação de atividades e à apresentação de pedido de recuperação judicial de outros estaleiros (Estaleiro Ilha SA-EISA e o EISA Petro Um, que arrendou as instalações do Estaleiro Mauá).

100. Os setores não dependentes de petróleo, como o transporte de grãos por barcaças fluviais não teriam sido muito afetados, apesar da recessão por que passa o país, o que se reflete nas demandas de priorização de projetos pelo FMM, as quais não sofreram redução expressiva nos anos de 2015 e início de 2016.

101. A crise do setor acabou por impactar os agentes financeiros que concederam financiamento com recursos do FMM. Segundo representantes do BNDES, nos últimos sete meses houve aumento da inadimplência no pagamento dos empréstimos, além de renegociação dos

contratos.

102. *Essas ocorrências, contudo, não afetam o FMM, pois o risco de crédito é do agente financeiro. De toda forma, o Tribunal deve acompanhar os desdobramentos da questão junto aos agentes financeiros – BNDES, BB e CEF – por meio das unidades técnicas competentes, com vistas a verificar a atuação dessas entidades na preservação de seu patrimônio. Entende-se pertinente, assim, propor o envio de cópia deste relatório, bem como do Relatório, Voto e Acórdão que vierem a ser proferidos, para a SecexEstatais e para a SecexFazenda, para que avaliem a necessidade de atuação nas unidades de sua clientela em razão dos fatos relatados nestes autos. Entretanto, considerando que a situação relatada acima já foi objeto de proposta no TC 020.958/2015-3, da mesma relatoria, a equipe se abstém de fazer proposta nestes autos.*

CONCLUSÃO

103. *As políticas de incentivo à indústria naval e à marinha mercante nacionais remontam à segunda metade da década de 1950, quando o governo criou o Fundo da Marinha Mercante com recursos de adicionais sobre o frete do transporte marítimo. A política setorial passou por diversas fases, de apogeu e declínio, com diferentes marcos legais e atores institucionais.*

104. *Pode-se considerar que o ciclo atual teve início nos anos 2000, com a edição da Lei 10.893/2004 definindo o novo marco legal, a participação de novos agentes financeiros (Banco do Brasil e CEF, antes era apenas o BNDES) e a alavancagem da indústria naval promovida pelo crescimento da demanda do setor de óleo e gás, especialmente por meio dos programas instituídos pela Petrobrás para construção de petroleiros e de navios de apoio marítimo (Promef e Prorefam).*

105. *No período analisado pela equipe de fiscalização, de 2005 a 2014, os recursos arrecadados pelos AFRMM, bem como as receitas, pedidos de priorização e liberações do FMM, tiveram crescimento expressivo. Conforme mostrado na tabela 3, os recursos arrecadados chegaram a R\$ 3,2 bilhões em 2014, totalizando R\$ 21,5 bilhões ao longo do decênio analisado.*

106. *Com relação aos setores econômicos onerados com a cobrança do AFRMM, o levantamento dos dados realizado pelo Serpro (tabela 4), para o ano de 2015, mostra que o setor de combustíveis é o que mais contribui no recolhimento do AFRMM (18%), seguido de cargas diversas transportadas por contêineres (17%) e adubos e fertilizantes (13,7%).*

107. *Durante muitos anos as demandas de projetos ao Fundo não faziam frente a oferta de recursos do Fundo, sempre maior. No início da década de 2010, contudo, em razão do grande crescimento do setor, a União chegou a disponibilizar recursos do Tesouro Nacional para financiar projetos aprovados pelo CDFMM (utilizados em 2013).*

108. *Resumidamente, os recursos oriundos do AFRMM são divididos em três destinações: FMM (maior parte dos recursos arrecadados), conta vinculada e conta especial. Porém, da parcela que cabe ao fundo, 20% é destinada à União por meio da Desvinculação de Receitas da União (DRU), 3% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), 1,5% para o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo e 0,4% para o Fundo Naval.*

109. *Então, da parcela que resta ao FMM, as hipóteses de aplicação estão previstas no art. 26 da Lei 10.893/2004. De um modo geral, os recursos podem ser demandados por empresas de navegação ou estaleiros brasileiros basicamente para o financiamento da construção, modernização, jumborização ou reparo de embarcações em estaleiro brasileiro, bem como para expansão, modernização ou para construção de novos estaleiros.*

110. *Os recursos do AFRMM destinados à conta vinculada e à conta especial têm destinação específica, conforme art. 19 da Lei 10.893/2004, para renovação da Marinha Mercante – aquisição, conversão, jumborização, reparo, manutenção ou pagamento de financiamento de navios em estaleiro brasileiro.*

111. Os beneficiários dos recursos oriundos do AFRMM são as empresas brasileira de navegação, os estaleiros brasileiros, outras empresas ou entidades brasileiras, Marinha do Brasil, arsenais e bases navais, entidades públicas, instituições de pesquisa e outros órgãos. O histórico de empréstimos mostra que os maiores beneficiários foram empresas ligadas aos setores de apoio marítimo, transporte de petróleo, e estaleiros. A título de exemplo, do total de recursos liberados, as empresas que mais obtiveram financiamento com recursos do fundo foram o Estaleiro Atlântico Sul S.A., a Petrobras Transporte S.A (Transpetro) e a Bram Offshore Transportes Marítimos Ltda.

112. Não foram identificados repasses diretamente a empresas investigadas na Operação Lava Jato, embora alguns estaleiros que tem como acionistas empresas investigadas na referida operação da Polícia Federal tenham recebido recursos para construção e modernização de suas instalações e também para financiamento à produção de embarcações, conforme detalhado abaixo:

- Estaleiro Atlântico Sul: Construções e Comércio Camargo Corrêa; Construtora Queiroz Galvão (para o estaleiro e financiamento à produção);
- Estaleiro ERG 2 S.A: Engevix Engenharia (para o estaleiro);
- Enseada Indústria Naval (Estaleiro Enseada do Paraguaçu): Construtora Norberto Odebrecht, UTC Engenharia, Construtora OAS (para o estaleiro);
- Estaleiro Brasfels: Keppel Fels (para o estaleiro);
- CQG Construções Offshore S.A: Construtora Queiroz Galvão (para o estaleiro);
- Const. e Mont. Offshore – CMO: Construcap CCPS Engenharia e Comércio S.A (para o estaleiro); e
- Oceana Estaleiro: Promon Engenharia (para o estaleiro).

113. A empresa Sete Brasil – também investigada na Operação Lava Jato – não chegou a receber recursos do FMM. A priorização concedida a essa empresa pelo CDFMM em 2013 foi cancelada em 2015, depois que a Sete Brasil não conseguiu firmar contrato de financiamento com os agentes financeiros do Fundo.

114. Quanto à transparência e publicidade, verificou-se que não existe na página da internet do MTPAC um local específico onde sejam divulgadas as pautas das reuniões do CDFMM, as priorizações concedidas, valores, beneficiários, contratos de financiamento assinados, obras em execução e concluídas.

115. Embora a gestão operacional do FMM não tenha sido escopo deste trabalho, verificou-se que não existe sistema de gestão do Fundo, apenas sistema para operacionalizar a arrecadação do AFRMM, o Sistema Mercante, atualmente a cargo da SRF. A ausência de sistema de gestão dificulta o acompanhamento tempestivo (e fidedigno) da execução do FMM, tanto pelos gestores como pelos órgãos de fiscalização e controle.

116. Outro ponto que chamou a atenção da equipe de fiscalização e que poderia ser objeto de aperfeiçoamento é a necessidade dos beneficiários apresentarem pedidos de suplementação de recursos ao CDFMM apenas em razão de desvalorização monetária decorrente de maior período entre a aprovação do pedido de priorização original e a conclusão das obras. Isso gera um custo para as empresas interessadas, que tem que apresentar novo pedido ao Conselho atendendo a todas as exigências normativas, e um retrabalho para o DMM que analisa esses pedidos e também para os agentes financeiros. Trata-se, ao que parece, de uma burocratização desnecessária do processo de financiamento, que poderia ser evitada com a previsão de regras de atualização monetária dos valores priorizados (e contratados junto aos agentes financeiros) para projetos com duração maior do que um ano.

117. A equipe de fiscalização também entendeu que a realização de estudos técnicos e de avaliações sobre os projetos financiados pelo FMM deveria ser priorizada pelo DMM, com o auxílio

dos agentes financeiros, com vistas a melhor balizar a continuidade e aperfeiçoamento das políticas públicas de fomento à indústria naval e à marinha mercante, fazendo-se recomendação nesse sentido.

118. *Com a crise da Petrobrás, que obrigou a empresa a reduzir drasticamente seu plano de investimentos, o setor de construção naval foi seriamente afetado. Houve demissão massiva de trabalhadores (redução de 30% nos estaleiros apenas em 2015) e até fechamento de grandes estaleiros engajados na produção de embarcações para a estatal.*

119. *Um dos grandes símbolos dessa crise é o colapso da empresa Sete Brasil, empresa privada criada com incentivo governamental e participação da Petrobrás. Foi instituída para contratar sondas para exploração de petróleo em águas profundas junto aos estaleiros nacionais que seriam arrendados para a Petrobrás por preços superiores aos do mercado internacional (de forma a viabilizar o desenvolvimento dos estaleiros brasileiros, que nunca haviam construído sondas).*

120. *Diante desse cenário, a estatal se viu obrigada a rever a quantidade e os preços das sondas encomendadas. Com isso, a Sete Brasil ficou sem recursos para dar continuidade ao financiamento das sondas que já estavam em construção (17), muitas das quais já não eram mais de interesse da Petrobrás. A Sete Brasil deixou de pagar os estaleiros, os quais, por sua vez, paralisaram a produção das sondas, algumas em estágio avançado, e demitiram milhares de trabalhadores.*

121. *Outros segmentos da indústria naval dependentes do setor de óleo e gás, como o de navios petroleiros e de embarcações de apoio marítimo, os quais alavancaram o crescimento do setor nos últimos anos, também foram afetados pela crise da Petrobrás, que reduziu encomendas e renegociou valores de contratos, embora não de forma tão profunda.*

122. *A retomada da indústria naval aos patamares de encomendas e produção dos últimos anos depende, em grande parte, da recuperação da Petrobrás. Não obstante não exista uma perspectiva de curto prazo para o fim da crise da estatal, os atores setoriais ouvidos pela equipe de fiscalização entendem que não existe risco de um colapso da indústria naval, com fechamento e paralisação de quase todos os estaleiros, como ocorreu na década de 1990.*

123. *De toda forma, é possível e até provável que alguns estaleiros e armadores, beneficiários de recursos do FMM, tenham dificuldade em honrar seus compromissos junto aos agentes financeiros do Fundo. Por essa razão, nos autos do TC 020.958/2015-3, propôs-se que o Tribunal, por meio das secretarias competentes, acompanhe a atuação dos bancos oficiais na renegociação de contratos de financiamento e na recuperação dos recursos emprestados, de modo a evitar maiores prejuízos aos cofres dos entes estatais.*

124. *Importante destacar que o escopo da presente fiscalização foi obter informações sobre o funcionamento do FMM, sobre os principais atores envolvidos na análise, aprovação e liberação dos recursos do Fundo, montante de recursos arrecadados pelo AFRMM e geridos pelo FMM, principais beneficiários e resultados produzidos com os recursos do Fundo.*

125. *Cabe ressaltar que os trabalhos se basearam em informações gerenciais prestadas pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Não foram analisados, no âmbito desta fiscalização, os processos individuais de priorização aprovados pelo CDFMM e os processos e contratos de financiamento celebrados pelos agentes financeiros.*

126. *Por fim, importa salientar que as oportunidades de melhoria identificadas ao longo desta instrução foram objeto de propostas de recomendações específicas no âmbito do TC 020.958/2015-3, que trata de outra SCN, proveniente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, com o mesmo objeto da presente Solicitação, razão pela qual a equipe se absteve de fazer proposta nesta instrução.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

127. *Assim, diante do exposto, submete-se a presente Solicitação do Congresso Nacional,*

formulada por intermédio do Ofício 1.361 (SF), de 22/9/2015, da Presidência do Senado Federal, a qual encaminhou o Requerimento 714/2015, de autoria do senador Álvaro Dias, aprovado pelo Plenário do Senado Federal na sessão de 17/9/2015, à consideração superior, propondo:

a) informar ao Exmo. Sr. Senador Renan Calheiros, Presidente do Senado Federal, ao Exmo. Sr. Senador Álvaro Dias, autor do requerimento que deu origem à presente SCN, que:

a.1) o volume de recursos arrecadado com o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) foi da ordem de R\$ 3,2 bilhões em 2014, totalizando R\$ 21,5 bilhões ao longo do decênio analisado (2005-2014);

a.2) os recursos oriundos do AFRMM são divididos em três destinações: Fundo da Marinha Mercante (FMM) (maior parte dos recursos arrecadados), conta vinculada e conta especial. Porém, da parcela que cabe ao fundo, 20% é destinada à União por meio da Desvinculação de Receitas da União (DRU), 3% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), 1,5% ao Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo e 0,4% ao Fundo Naval. As hipóteses de aplicação dos recursos das contas vinculadas e especial e do FMM estão previstas nos arts. 19 e 26 da Lei 10.893/2004, respectivamente. De um modo geral, os recursos podem ser demandados por empresas de navegação ou estaleiros brasileiros basicamente para o financiamento da construção, modernização, jumborização ou reparo de embarcações em estaleiro brasileiro, bem como para expansão, modernização ou para construção de novos estaleiros;

a.3) os beneficiários dos recursos oriundos do AFRMM são as empresas brasileira de navegação, os estaleiros brasileiros, outras empresas ou entidades brasileiras, Marinha do Brasil, arsenais e bases navais, entidades públicas, instituições de pesquisa e outros órgãos. O histórico de empréstimos concedidos com recursos do FMM mostra que os maiores beneficiários foram empresas ligadas aos setores de apoio marítimo, transporte de petróleo e estaleiros. A título de exemplo, do total de recursos liberados, as empresas que mais obtiveram financiamento com recursos do fundo foram o Estaleiro Atlântico Sul S.A., a Petrobras Transporte S.A (Transpetro) e a Bram Offshore Transportes Marítimos Ltda.;

a.4) Não foram identificados repasses diretamente a empresas investigadas na Operação Lava Jato, embora alguns estaleiros que têm como acionistas empresas investigadas na referida operação da Polícia Federal tenham recebido recursos para construção e modernização de suas instalações e também para financiamento à produção de embarcações, conforme detalhado abaixo:

a.4.1) Estaleiro Atlântico Sul: Construções e Comércio Camargo Corrêa e Construtora Queiroz Galvão (para o estaleiro e financiamento à produção);

a.4.2) Estaleiro ERG 2 S.A: Engevix Engenharia (para o estaleiro);

a.4.3) Enseada Indústria Naval (Estaleiro Enseada do Paraguaçu): Construtora Norberto Odebrecht, UTC Engenharia e Construtora OAS (para o estaleiro);

a.4.4) Estaleiro Brasfels: Keppel Fels (para o estaleiro);

a.4.5) CQG Construções Offshore S.A: Construtora Queiroz Galvão (para o estaleiro);

a.4.6) Const. e Mont. Offshore – CMO: Construcap CCPS Engenharia e Comércio S.A (para o estaleiro); e

a.4.7) Oceana Estaleiro: Promon Engenharia (para o estaleiro);

a.5) a empresa Sete Brasil – também investigada na Operação Lava Jato – não chegou a receber recursos do FMM. A priorização concedida a essa empresa pelo CDFMM em 2013 foi cancelada em 2015, depois que a Sete Brasil não conseguiu firmar contrato de financiamento com os agentes financeiros do Fundo;

a.6) com relação aos setores econômicos onerados com a cobrança do AFRMM, o levantamento dos dados realizado pelo Serpro, para o ano de 2015, mostra que o setor de

combustíveis é o que mais contribui no recolhimento do AFRMM (18%), seguido de cargas diversas transportadas por contêineres (17%) e adubos e fertilizantes (13,7%);

b) encaminhar aos solicitantes, em complemento às informações acima descritas, cópia da presente instrução, bem como cópia do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do respectivo relatório e voto;

c) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008.”

É o Relatório.

VOTO

Cuida-se de Solicitação do Congresso Nacional, oriunda do Senado Federal, por intermédio da Presidência daquela Casa Legislativa, a qual encaminhou o Requerimento nº 714/2015, de autoria do Senador Álvaro Dias, mediante o qual se solicita que o Tribunal faça auditoria nos recursos arrecadados pelo Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) entre os anos de 2005 e 2014, a fim de que seja avaliada a administração e aplicação dos recursos, “notadamente no que diz respeito a financiamentos feitos (...) a empresas objeto de investigação na Operação Lava Jato”, além de a Solicitação manifestar preocupação com a transferência de renda do setor agrícola, especialmente importação de adubo – principal setor onerado com o AFRMM (segundo inicialmente informava a Solicitação), – para estaleiros e empresas de navegação, que são financiados com os recursos arrecadados, além de demandar subsídios para que “o Congresso Nacional tenha condições de avaliar tecnicamente a pertinência ou não da manutenção do AFRMM”.

2. Adotadas as providências iniciais necessárias ao saneamento da Solicitação, autorizadas por este Relator e pelo Plenário do Tribunal, vem a unidade técnica, por meio da ulterior instrução (peça 45), transcrita integralmente no relatório que precede este voto, apresentar as informações solicitadas. O escopo da fiscalização ficou restrito à obtenção de informações sobre o funcionamento do FMM, os principais atores envolvidos na análise, aprovação e liberação dos recursos do Fundo, montante de recursos arrecadados pelo AFRMM e geridos pelo FMM, principais beneficiários, incluindo eventuais empresas investigadas no âmbito da denominada Operação Lava Jato, da Polícia Federal, bem como os resultados produzidos com os recursos do Fundo.

3. Cabe consignar, ainda, que anteriormente à autuação desta Solicitação, deu entrada no Tribunal outra Solicitação do Congresso Nacional, oriunda da Câmara dos Deputados, abrigada no TC 020.958/2015-3, cujo objeto também é a arrecadação e aplicação dos recursos do AFRMM, porém, como ressalta a unidade técnica, “com ênfase ligeiramente diferente”. Haja vista o objeto muito semelhante de ambos os processos, esclareço que estou trazendo à deliberação do Plenário as duas Solicitações na mesma sessão.

4. Não obstante a proposta de remessa de todo o teor da instrução da unidade técnica, com atendimento integral da Solicitação efetuada, entendo pertinente salientar alguns aspectos da fiscalização empreendida pelo Tribunal.

5. A SeinfraHidroFerrovia fez exame completo da matéria, apresentando visão geral do FMM e do AFRMM, informando dados completos sobre arrecadação e aplicação dos recursos no período solicitado, elementos que certamente atendem plenamente ao requerido pelo Senado Federal.

6. Assim como já mencionado no outro processo, TC 020.958/2015-3, a equipe constatou oportunidades de melhoria relacionadas à transparência e publicidade dos dados, ausência de sistema de gestão operacional do FMM, além de outras questões, para as quais estão sendo expedidas as necessárias recomendações e determinações na minuta de acórdão oferecida ao Colegiado no bojo daqueles autos, não sendo necessário reprisá-las nesta oportunidade.

7. Em relação ao ponto especificamente questionado pela Solicitação oriunda do Senado Federal, informa a equipe que não foram identificados repasses diretamente a empresas investigadas na denominada Operação Lava Jato, da Polícia Federal (com exceção da empresa Sete Brasil, situação adiante comentada neste voto), embora alguns estaleiros que têm como acionistas empresas investigadas na referida operação tenham recebido recursos para construção e modernização de suas instalações e também para financiamento à produção de embarcações, conforme detalhado abaixo:

- Estaleiro Atlântico Sul: Construções e Comércio Camargo Corrêa; Construtora Queiroz Galvão (para o estaleiro e financiamento à produção);

- Estaleiro ERG 2 S.A: Engevix Engenharia (para o estaleiro);

- Enseada Indústria Naval (Estaleiro Enseada do Paraguaçu): Construtora Norberto Odebrecht, UTC Engenharia, Construtora OAS (para o estaleiro);
- Estaleiro Brasfels: Keppel Fels (para o estaleiro);
- CQG Construções Offshore S.A: Construtora Queiroz Galvão (para o estaleiro);
- Const. e Mont. Offshore – CMO: Construcap CCPS Engenharia e Comércio S.A (para o estaleiro); e
- Oceana Estaleiro: Promon Engenharia (para o estaleiro).

8. A empresa Sete Brasil – também investigada na Operação Lava Jato – não chegou a receber recursos do FMM. A empresa teve priorização de crédito, no valor de R\$ 10,29 bilhões, concedida pelo CDFMM em 2/8/2013, para a construção de oito navios-sonda. Entretanto, como não conseguiu assinar contrato junto aos agentes financeiros do FMM (BNDES), a priorização foi cancelada em 12/8/2015 (peça 38).

Ante o exposto, considerando que a fiscalização empreendida e as informações coligidas atendem plenamente ao solicitado pelo Senado Federal, Voto por que o Tribunal aprove a minuta de Acórdão que submeto à deliberação do Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de julho de 2016.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1718/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.568/2015-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessado: Senado Federal.
4. Órgão: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPAC).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária (SeinfraHidroFerrovia).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se examina Solicitação do Congresso Nacional, oriunda do Senado Federal, por intermédio da Presidência daquela Casa Legislativa, a qual encaminhou o Requerimento nº 714/2015, de autoria do Senador Álvaro Dias, mediante o qual se solicita que o Tribunal faça auditoria nos recursos arrecadados pelo Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) entre os anos de 2005 e 2014, a fim de que seja avaliada a administração e aplicação dos recursos, “notadamente no que diz respeito a financiamentos feitos (...) a empresas objeto de investigação na Operação Lava Jato”, além de a Solicitação manifestar preocupação com a transferência de renda do setor agrícola, especialmente importação de adubo, principal setor onerado com o AFRMM, para estaleiros e empresas de navegação, que são financiados com os recursos arrecadados, além de demandar subsídios para que “o Congresso Nacional tenha condições de avaliar tecnicamente a pertinência ou não da manutenção do AFRMM”,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da Solicitação e informar ao Senhor Senador Renan Calheiros, Presidente do Senado Federal, bem assim ao Senador Álvaro Dias, autor do requerimento que deu origem à presente SCN, que:

9.1.1. o volume de recursos arrecadado com o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) foi da ordem de R\$ 3,2 bilhões (três bilhões e duzentos milhões de reais) em 2014, totalizando R\$ 21,5 bilhões (vinte e um bilhões e quinhentos milhões de reais) ao longo do decênio analisado (2005-2014);

9.1.2. os recursos oriundos do AFRMM são divididos em três destinações: Fundo da Marinha Mercante (FMM), para onde se destina a maior parte dos recursos arrecadados; conta vinculada; e conta especial. Da parcela que cabe ao mencionado fundo, 20% são destinados à União por meio da Desvinculação de Receitas da União (DRU), 3% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), 1,5% ao Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo e 0,4% ao Fundo Naval. As hipóteses de aplicação dos recursos das contas vinculadas e especial e do FMM estão previstas nos arts. 19 e 26 da Lei 10.893/2004, respectivamente. De um modo geral, os recursos podem ser demandados por empresas de navegação ou estaleiros brasileiros basicamente para o financiamento da construção, modernização, jumborização ou reparo de embarcações em estaleiro brasileiro, bem como para expansão, modernização ou para construção de novos estaleiros;

9.1.3. os beneficiários dos recursos oriundos do AFRMM são as empresas brasileira de navegação, os estaleiros brasileiros, outras empresas ou entidades brasileiras, Marinha do Brasil, arsenais e bases navais, entidades públicas, instituições de pesquisa e outros órgãos. O histórico de empréstimos concedidos com recursos do FMM mostra que os maiores beneficiários foram empresas ligadas aos setores de apoio marítimo, transporte de petróleo e estaleiros. A título de exemplo, do total de recursos liberados, as empresas que mais obtiveram financiamento com recursos do fundo foram o

Estaleiro Atlântico Sul S.A., a Petrobras Transporte S.A (Transpetro) e a Bram Offshore Transportes Marítimos Ltda.;

9.1.4. não foram identificados repasses diretamente a empresas investigadas na Operação Lava Jato, embora alguns estaleiros que têm como acionistas empresas investigadas na referida operação da Polícia Federal tenham recebido recursos para construção e modernização de suas instalações e também para financiamento à produção de embarcações, conforme detalhado abaixo:

9.1.4.1. Estaleiro Atlântico Sul: Construções e Comércio Camargo Corrêa e Construtora Queiroz Galvão (para o estaleiro e financiamento à produção);

9.1.4.2. Estaleiro ERG 2 S.A: Engevix Engenharia (para o estaleiro);

9.1.4.3. Enseada Indústria Naval (Estaleiro Enseada do Paraguaçu): Construtora Norberto Odebrecht, UTC Engenharia e Construtora OAS (para o estaleiro);

9.1.4.4. Estaleiro Brasfels: Keppel Fels (para o estaleiro);

9.1.4.5. CQG Construções Offshore S.A: Construtora Queiroz Galvão (para o estaleiro);

9.1.4.6. Const. e Mont. Offshore – CMO: Construcap CCPS Engenharia e Comércio S.A (para o estaleiro); e

9.1.4.7. Oceana Estaleiro: Promon Engenharia (para o estaleiro);

9.1.5. a empresa Sete Brasil – também investigada na Operação Lava Jato – não chegou a receber recursos do FMM; a priorização concedida a essa empresa pelo CDFMM em 2013 foi cancelada em 2015, depois que a Sete Brasil não conseguiu firmar contrato de financiamento com os agentes financeiros do Fundo;

9.1.6. com relação aos setores econômicos onerados com a cobrança do AFRMM, o levantamento dos dados realizado pelo Serpro, para o ano de 2015, mostra que o setor de combustíveis é o que mais contribui no recolhimento do AFRMM (18%), seguido de cargas diversas transportadas por contêineres (17%) e adubos e fertilizantes (13,7%);

9.2. encaminhar aos solicitantes, em complemento às informações acima descritas, cópia da instrução de peça 45, bem como cópia deste Acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam; e

9.3. considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata nº 26/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/7/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1718-26/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral