

GRUPO II - CLASSE V - Plenário

TC-034.365/2014-1

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria

Órgão/Entidade/Unidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES

Responsável: Luciano Galvão Coutinho (636.831.808-20).

Representação Legal: Hugo Ribeiro Ferreira (OAB/RJ 58.426) e outros

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE SOBRE A CONCESSÃO E FINANCIAMENTOS À EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS A ENTE PÚBLICO ESTRANGEIRO PELO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. PROCEDIMENTOS RELACIONADOS À CONCESSÃO DE CRÉDITO À EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA, NORMAS APLICÁVEIS E CONTROLES EXISTENTES. INDÍCIOS DE INCONSISTÊNCIAS NAS INFORMAÇÕES ANALISADAS. NECESSIDADE DE MAIOR APROFUNDAMENTO NA ANÁLISE DAS OPERAÇÕES DE FINANCIAMENTO. CRIAÇÃO DE OITO APARTADOS CONEXOS A ESTE TRABALHO DE AUDITORIA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CÓPIA DO ACÓRDÃO A DIVERSOS ÓRGÃOS.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada pela equipe da 3ª Diretoria Técnica da SecexEstataisRJ:

“(…)

### **I. Introdução**

#### **I.1. Deliberação que originou o trabalho**

1. Em cumprimento ao Acórdão 3.603/2014 - Plenário, realizou-se auditoria no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, no período 12/5/2015 a 16/10/2015.
2. Tal trabalho se deu em consonância com o entendimento do Ministro-Relator em seu voto, no qual considerou o segmento de financiamento à exportação de serviços como ‘a área mais sensível dentro dos processos sob a responsabilidade da área de comércio exterior’, devendo ser priorizado em primeira fiscalização decorrente do levantamento realizado no âmbito do TC-018.593/2014-3.

#### **I.2. Visão geral do objeto**

3. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES, um dos cinco bancos federais do país, foi criado em 20 de junho de 1952, é vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e tem como objetivo apoiar empreendimentos que contribuam para o desenvolvimento do país. Dessa forma, o apoio creditício por meio das linhas específicas de financiamento do BNDES resulta na expansão das exportações brasileiras.
4. No Brasil, as primeiras versões de programas oficiais de apoio às exportações são datadas da década de 1960 e já tinham o objetivo de diversificar e ampliar a pauta de exportações brasileiras

para maior participação de produtos manufaturados. Mas, até 1990, os esforços concentravam-se em isenções tributárias e na condução da política cambial, com menor destaque para os instrumentos de crédito. A partir do início daquela década, o sistema brasileiro de apoio às exportações foi reestruturado com ênfase no financiamento, criando-se linhas no BNDES e no Banco do Brasil.

5. O BNDES é a principal fonte de financiamento de médio e de longo prazo às exportações brasileiras e representa um instrumento de política pública para apoio às empresas brasileiras.

6. O apoio oficial efetivamente promove exportações, quando reduz a incerteza da atuação da empresa no exterior, e aumenta a eficiência do sistema econômico do país. O processo de concorrência internacional é um forte ambiente seletivo, e o apoio oficial é utilizado pelos governos para auxiliar as empresas de seus respectivos países.

7. O BNDES opera com linhas de financiamento direcionadas à exportação há mais de duas décadas e seu modelo espelha a essência dos modelos de agências de crédito ao exterior vigentes em outros países. Sua atuação visa promover o aumento da participação brasileira no mercado externo, na perspectiva do desenvolvimento de um setor exportador mais dinâmico e integrado ao mercado mundial, com o objetivo de fortalecer o mercado interno, objetivando elevar a produtividade e a eficiência das empresas brasileiras, bem como, nos momentos de crise, direcionando sua atuação para políticas anticíclicas, oferecendo recursos para empresas exportadoras quando ocorre aguda escassez de crédito de mercado.

8. No ambiente do comércio exterior, as agências de crédito à exportação atuam em situações nas quais a oferta de condições para financiamentos, pelo mercado privado, seja incipiente ou inexistente. Dentre os mecanismos de crédito, pode-se elencar os seguintes: operações com longo prazo de amortização, financiamentos e garantias para exportações a países com baixa disponibilidade de crédito, setores de produto com alto conteúdo tecnológico e/ou forte competição mundial, transações de elevados valores que não poderiam ser levantados no mercado privado, dentre outras. Ao ofertar crédito nas mencionadas condições em que não existiria naturalmente um mercado, as agências possibilitam a comercialização de bens e serviços no exterior que de outro modo não ocorreria.

9. Em linhas gerais, as agências de crédito ao exportador devem se inserir em nichos onde não haja interesse do mercado privado em atuar, assumindo riscos para os quais o mercado privado não esteja preparado ou disposto a assumir. Tais riscos vinculam-se a prazos de financiamento, volume ou setor produtivo preterido pelo mercado privado para concessão de crédito.

10. Essas operações de agências de crédito são geralmente cobertas ou asseguradas pelos governos, corroborando que o papel delas em relação ao mercado privado é de complementariedade, tentando nivelar as condições de financiamento em países desenvolvidos.

11. A atuação em condições não suportadas pelo mercado privado não significa assunção de riscos que gerem perdas certas para a instituição, mas sim atuação na faixa limítrofe de riscos não atendidos pelo mercado privado, apesar de administráveis por uma instituição pública.

12. A contração da disponibilidade do crédito à exportação nos mercados financeiros por todo o mundo, a partir de meados de 2008, ampliou a importância das agências de crédito à exportação. Por utilizar recursos oficiais, uma agência pode suprir, ao menos em parte, a escassez de crédito no mercado privado de financiamento à exportação. Adicionalmente ao papel perene de promoção de exportações, as agências também têm uma importante atuação anticíclica em períodos de crises econômicas e de consequente escassez de crédito, caracterizados pela maior aversão a risco nos mercados privados.

13. A atuação perene revela, ainda, que o apoio às exportações constitui importante

instrumento de política industrial, promovendo investimentos, emprego e renda.

O apoio do BNDES ao Comércio Exterior e o Planejamento Estratégico do Mdic

14. A diversificação das exportações brasileiras e a relevância da exportação de serviços que, embora em evolução crescente, ainda seja pouco representativa, constituem um desafio para o posicionamento do Brasil em termos de comércio exterior.

15. O Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior-Mdic identifica a melhoria dos instrumentos financeiros e tributários, a consolidação e o aperfeiçoamento de regras de comércio exterior e a intensificação de iniciativas voltadas para o desenvolvimento da cultura exportadora e para a promoção comercial, como fatores fundamentais para que as exportações brasileiras apresentem maior agregação de valor.

16. Além disso, também integra o objetivo estratégico do Mdic, induzir a internacionalização de empresas brasileiras atualmente concentrada em grandes grupos. Aprofundar a internacionalização das empresas nacionais, diversificando produtos e mercados é essencial para aumentar a participação do Brasil no comércio mundial.

17. O Mdic preconiza o estímulo à internacionalização de grupos empresariais do País, a aquisição de ativos estratégicos no exterior e o fortalecimento das marcas e da imagem brasileira no mercado internacional.

18. O incremento das exportações é cada vez mais reconhecido não só como mitigador da vulnerabilidade externa, mas também por seus efeitos multiplicadores de emprego e renda. Mesmo que não seja adotada uma estratégia de crescimento estritamente orientada a exportações - no jargão amplamente difundido, *export-led growth* - as vendas no exterior serão importantes na ampliação da escala de produção nacional e uma fonte de divisas para os países em desenvolvimento.

19. O apoio à exportação é considerado uma atividade inerente ao Estado. Na grande maioria dos países, existem programas dedicados a essa atividade, baseados em instrumentos de financiamento, garantias e seguro de crédito. A atuação dessas instituições é, em geral, direcionada a bens e serviços considerados estratégicos para o país e que necessitem de prazos e/ou cobertura de riscos não disponíveis no mercado privado.

20. A tabela abaixo situa a participação nacional em relação a outras agências de crédito à exportação, com base na média dos desembolsos anuais para a exportação de serviços (US\$ bilhões).

País	Média 2008-12	2012	Agência de Crédito à Exportação
CHINA	45,2	45	China Exim + Sinosure
EUA	18,6	31	US Exim
ALEMANHA	15,6	15	KFW IPEX + Euler Hermes
FRANÇA	14,6	13	Coface
ÍNDIA	9,9	11	India Exim + ECGC
JAPÃO	3,88	4,4	JBIC + NEXI
REINO UNIDO	3,46	2,9	UK Export Finance
BRASIL	2,24	2,2	BNDES + FGE

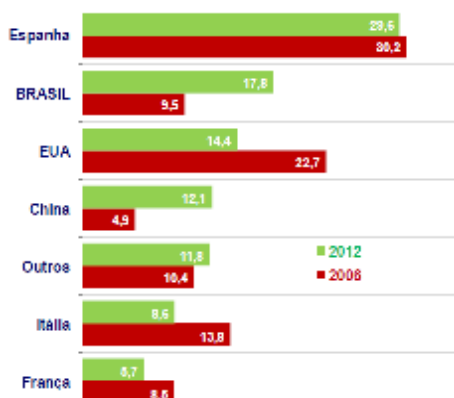
Fonte: BNDES

21. As linhas de apoio à exportação do BNDES foram criadas em 1990, apresentando grande participação, entre as empresas apoiadas, os exportadores de bens de capital e, mais recentemente, tem se expandido significativamente o apoio às exportações de serviços de engenharia, construção e software.

22. Até o fim da década de 1990, predominavam as exportações de bens de capital exportados

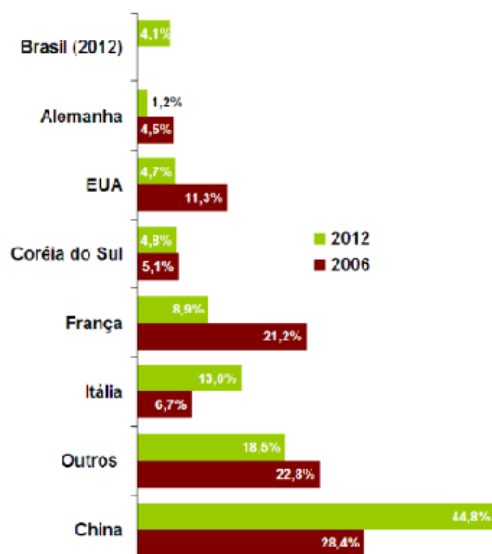
de forma individual para os países do continente. Recentemente, as operações tomaram novo impulso com o financiamento a exportações de bens e serviços brasileiros destinados a projetos de infraestrutura na região e no continente africano. A carteira de operações com importadores inclui um grande conjunto de hidrelétricas, gasodutos, aquedutos, metrô, redes de transmissão de energia e de distribuição de gás.

Participação de mercado em serviços de engenharia- América Latina e Caribe



Fonte: BNDES

Participação de mercado em serviços de engenharia- África



Fonte: BNDES

23. As exportações de bens e serviços de engenharia e construção relacionados a projetos de infraestrutura ganharam impulso no mundo durante a boa fase macroeconômica vivenciada recentemente pelos países em desenvolvimento. A alta do preço das *commodities* beneficiou a arrecadação dos governos de muitos países que apresentavam demandas reprimidas por muitos anos em quase todos os tipos de instalações de infraestrutura. A contração da economia mundial certamente afetou tal trajetória, mas nos setores provedores de bens e serviços para infraestrutura, contudo, por estarem relacionados a projetos de longo prazo e, em geral, conduzidos pelos governos nacionais, tais investimentos são menos suscetíveis a uma reversão tão rápida e profunda quanto em outros setores da economia. Mesmo no contexto de crise vivido durante o ano de 2009, constatou-se que grande parte dos projetos continuou a ser executada.

24. O setor demanda financiamento para as empresas participarem do mercado internacional. Tal como nas exportações de bens intensivos em conhecimento, a oferta de uma proposta de financiamento é condição usual para que o exportador consiga conquistar o cliente no exterior.

25. As exportações de serviços de engenharia e construção implicam a produção de bens de capital no país exportador, constituindo mais um setor da economia intensivo em conhecimento e com externalidades positivas que ajudam a multiplicar seu efeito gerador de emprego e renda, porquanto acionam uma grande cadeia de fornecedores locais.

O processo de concessão de crédito à exportação de serviços

26. Os principais componentes do processo de concessão de crédito no BNDES são: cadastro, enquadramento, análise de projetos, contratação, liberação de recursos, monitoramento, cobrança e execução, até o recebimento do recurso liberado.



27. As solicitações de apoio financeiro são encaminhadas, inicialmente, à Área de Comércio Exterior (AEX) que registra a operação no Sistema Exim (sistema próprio da AEX). Há casos em que as operações são classificadas como ‘em perspectiva’ em função da elevada incerteza quanto à sua efetivação, principalmente porque: (i) o contrato comercial é apenas uma expectativa para o exportador, que aguarda o resultado de um processo licitatório ainda em andamento, (ii) a estruturação das garantias ainda encontra-se em fase muito preliminar, (iii) ou quando a garantia fundamental da operação é o Seguro de Crédito à Exportação - SCE, com amparo no Fundo de Garantia à Exportação (FGE), mas o pleito ainda não foi apreciado pelo Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações - COFIG, a ser explicitado mais adiante.

28. Superada essa etapa, a solicitação de apoio financeiro está apta a ser submetida ao enquadramento, recaindo no fluxo operacional ordinário do BNDES, contemplando a apreciação das propostas por duas instâncias deliberativas indicadas no diagrama anterior: o Comitê de Enquadramento, Crédito e Mercado de Capitais (CEC) e a Diretoria do BNDES.

29. A Área de Planejamento - AP, por meio do Departamento de Prioridades e Enquadramentos - DEPRI, responde pela etapa de enquadramento, centralizando o encaminhamento de solicitações de apoio cuja alçada de enquadramento cabe ao CEC. As atividades da AP/DEPRI são segregadas da AEX (área operacional).

30. O CEC aprecia os pedidos constantes das Instruções de Enquadramento, ratificando ou não a recomendação do DEPRI, bem como as classificações de risco e relatórios cadastrais com conceito ‘regular’ ou ‘ruim’, definidos pela área de crédito. Em seguida, as decisões do Comitê são comunicadas à diretoria do Banco em suas reuniões semanais.

31. Em caso de aprovação, a Carta de Enquadramento encaminha o processo à Área de Comércio Exterior do BNDES que será responsável pela análise e estruturação da operação, mediante a produção do relatório de análise, cujo resultado é encaminhado à deliberação da Diretoria do BNDES.

32. Transcorridos os prazos institucionalmente previstos e atendidas todas as condições e recebida a documentação necessária é elaborado instrumento contratual que firmado pelas partes é levado aos órgãos competentes para registro.

33. Efetuados os registros e atendidas as condições prévias ao desembolso dos recursos, a liberação do crédito é realizada de forma parcelada de acordo com as exportações apuradas a cada

fase da obra.

34. Em termos de participação, o desembolso da Área de Comércio Exterior, para o segmento de serviços de engenharia e construção a ente público estrangeiro, não vem superando os 2% em relação aos desembolsos totais do BNDES, conforme o quadro abaixo (peça 148):

	Desembolsos para exportações de bens e serviços para obras no exterior - entes públicos (em US\$ MM) (A)	Desembolsos totais do BNDES (em US\$ MM) (B)	Desembolsos para exportações de bens e serviços para obras no exterior - entes públicos/ Desembolsos totais BNDES (A/B)
2008	948,16	48.997,04	1,94%
2009	1.288,78	71.589,71	1,80%
2010	704,79	96.322,00	0,73%
2011	1.384,91	82.252,00	1,68%
2012	1.444,40	78.711,00	1,84%
2013	1.118,83	88.105,00	1,27%
2014	662,70	79.317,00	1,09%
2015*	473,86	27.921,36	1,70%
<b>Total</b>	<b>8.226,43</b>	<b>573.215,11</b>	<b>1,44%</b>

\* Até agosto

### I.3. Objetivo e questões de auditoria

35. A presente auditoria teve por objetivo analisar as linhas de crédito de financiamento à exportação de serviços de engenharia e construção de infraestrutura a ente público estrangeiro, com foco nos subitens 9.1.1; 9.1.2; 9.1.3; 9.1.4 e 9.1.5 do Acórdão 3.603/2014-TCU-Plenário.

36. A partir do objetivo do trabalho formularam-se as questões adiante indicadas:

1. Quais os critérios utilizados na análise de solicitações para concessão de crédito de exportação de serviços de engenharia e construção de infraestrutura para ente público estrangeiro?
2. Há concentração em volume de recursos dessas operações para poucos beneficiários?
3. Há carência de avaliação das efetivas externalidades, nos processos de concessão em tela?
4. Qual a sistemática de comprovação da realização das exportações de serviços e de sua efetiva execução no exterior?
5. Quais os procedimentos de atuação dos departamentos da Área de Comércio Exterior AEX junto aos exportadores?

37. As questões de auditoria percorrem todos os pontos levantados como possíveis fragilidades no processo de financiamento, e suas eventuais causas, conforme destacado nos itens do Acórdão supracitado.

### I.4. Metodologia utilizada

38. A estratégia metodológica é a forma geral de investigação suficiente para responder as questões de auditoria formuladas. No caso da presente auditoria foram utilizadas a observação direta, análise de dados existentes e compreensão de processos específicos relacionados ao financiamento à exportação de serviços.

39. Para a análise dos dados foi solicitada listagem das operações dos últimos 10 anos, dos processos de financiamentos ativos e cancelados. Diante dos dados obtidos foram utilizados procedimentos específicos para a verificação das operações ativas e canceladas, como detalhado a seguir.

40. Para as operações ativas e contratadas aplicou-se a materialidade para a escolha da amostra. A partir dos dados gerais dessas operações foram solicitados relatórios de análise e o enquadramento dessas operações com valores superiores a US\$ 100 milhões no período dos últimos 10 anos. A amostragem garantiu o exame da documentação para esses financiamentos em operações



que totalizaram US\$ 8,3 bilhões. O valor da amostra representou mais de 70% do total contratado no período que atingiu o montante de US\$ 11,7 bilhões.

41. Após o exame preliminar de cada relatório de análise e de enquadramento encaminhados, houve nova etapa de solicitação pela qual foram pedidos todos os documentos referentes à contratação do financiamento, a partir da verificação de particularidades nas operações como prazo superior ao usual, taxa de juros diferenciada, isenção de cobrança de encargos ou de comissão, novamente materialidade, riscos, entre outros.

42. Ademais, foram solicitadas além da amostra citada, operações que tiveram recente repercussão na mídia e/ou foram objeto de solicitações do Congresso Nacional ao TCU, independente da materialidade, de forma a se verificar excepcionalidades nesses financiamentos. Não foram analisadas a operação de financiamento ao metrô de Caracas na Venezuela, visto que já é objeto de exame no TC-012.641/2009-2, a operação para financiamento ao metrô do Panamá que foi cancelada e a operação da hidrelétrica de Chaglia no Peru, por não envolver financiamento a ente público.

43. Para as operações canceladas o procedimento inicial foi solicitar os processos de cancelamento também com corte pela materialidade, sendo solicitados financiamentos cancelados de valores superiores a US\$ 450 milhões nos últimos 10 anos. Após análise desses processos, verificou-se a importância de se analisar casos de cancelamento de pedidos de empresas diferentes para um mesmo empreendimento. Assim, entendeu-se pertinente realizar nova solicitação de processos cancelados para casos desse tipo. Nesse contexto, foram solicitados mais 26 processos para compor a amostra inicial, por meio do Ofício de Requisição 3-152/2015 (peça 12).

44. Com todos os processos solicitados foi possível identificar os financiamentos destinados para um mesmo projeto, mesmo que com valores diferentes, de forma a se comparar as condições de financiamento para cada empresa pleiteante. O objetivo foi o de verificar as situações que ensejaram os cancelamentos de forma a evidenciar casos de cancelamentos indevidos ou injustificáveis que poderiam indicar situação de se preterir ou privilegiar um ou outro solicitante.

45. O total de processos cancelados na amostra alcançou cerca de US\$ 30 bilhões, representando mais de 60% dos cancelamentos no período, em valores. Foram analisados 58 processos o que representou 32% do número total de processos cancelados nos últimos 10 anos.

46. Prosseguindo com a descrição da metodologia, salienta-se que para entender os procedimentos adotados pelo Banco de Fomento nas operações examinadas, identificar a forma e a utilização de sistemas próprios de cada área envolvida no processo e tirar dúvidas sobre o material apresentado, foram realizadas reuniões com representantes dos setores responsáveis por temas atinentes a algumas das questões de auditorias.

47. Neste sentido, pode-se destacar as reuniões com as seguintes áreas: (i) Área de Crédito, que objetivou conhecer, de forma geral as avaliações realizadas, no âmbito de sua competência, para o tipo de financiamento em análise, a (ii) Área de Planejamento e (iii) Área de Gestão de Risco, visando entender o processo de definição e quantificação dos benefícios esperados nesse tipo de operação, e, finalmente, (iv) a Área de Comércio Exterior (AEX), para entender toda a dinâmica do objeto dessa fiscalização.

48. Ressalta-se que os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26 de 19 de outubro de 2009).

#### 1.5. Limitações inerentes à auditoria

49. O principal limitador desse exame reside na complexidade e no volume de procedimentos

relacionados à questão da concessão de financiamentos à exportação de serviços de engenharia, no período dessa análise que compreendeu os últimos 10 anos.

50. Os casos examinados tratam de serviços de engenharia em grandes empreendimentos no exterior, sendo o financiamento regido por leis específicas e normativos do próprio Banco no que se refere às condições de taxa de juros, garantias, prazos e outros critérios utilizados nessas operações. Ressalta-se que o presente trabalho analisou de forma geral os procedimentos do BNDES nessas operações, utilizando-se de conceitos estatísticos e da relação de proporcionalidade para suas conclusões. Contudo, alguns casos específicos foram usados como exemplo de atuação do Banco com a finalidade de ilustrar situações encontradas.

51. Quanto ao grande volume de operações ativas e canceladas, foi necessária a adoção de técnicas estatísticas de forma a permitir as análises dos dados fornecidos e, assim, concluir sobre os procedimentos do BNDES no que se refere à concessão de financiamentos para a exportação desses serviços, devendo-se considerar as imprecisões inerentes às técnicas utilizadas. As análises das operações realizadas no presente trabalho limitaram-se a trazer os elementos necessários para atendimento das questões apontadas no acórdão originário. Dessa forma, a verificação de casos específicos e acompanhamento de custos e projetos de engenharia financiados pelo Banco não contemplaram o escopo dessa auditoria. O que se buscou foi analisar de forma geral, no conjunto de operações, os critérios, sistemática de controle, externalidades medidas, entre outros aspectos que compõem o objeto dessa auditoria.

52. Outro ponto a ser destacado refere-se ao fato de que as execuções dos serviços financiados pelo Banco ocorrem fora do Brasil, sendo realizados com o ente público de países da América Latina e África que contratam os serviços de empresas brasileiras. Tal situação apresenta limitações, visto que traz questões de soberania das nações importadoras dos serviços de engenharia brasileiros, além da distância física no que se refere aos locais dos empreendimentos em exame.

53. Outrossim, cabe salientar que todas as informações e documentos requeridos para a realização do presente trabalho foram fornecidas tempestivamente pelo ente auditado, não tendo ocorridos impedimentos para as análises pretendidas.

54. Por último, destaca-se que o processo decisório, parte fundamental do financiamento à exportação de serviços de engenharia, contempla outras instâncias, além do BNDES, que não fazem parte das unidades jurisdicionadas dessa unidade técnica, como a Secretaria de Assuntos Internacionais - SAIN do Ministério da Fazenda, por meio, especialmente, da Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, do Comitê de Financiamento e Garantia da Exportações - COFIG e da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação S.A. - SBCE. Por esse motivo, salienta-se que a participação das entidades citadas está fora do escopo da presente fiscalização.

#### I.6. Volume de recursos fiscalizados

55. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de US\$ 8.298.166.379,47 (valor da amostra de operações ativas, com valor do financiamento superior à US\$ 100 milhões). Conforme taxa de câmbio em 15/10/2015 obtido na página do Banco Central na internet (US\$ = R\$ 3,83), o valor assinalado equivale a R\$ 31.781.977.233,37.

## **II. Relatório de auditoria**

### **Crítérios utilizados na análise de solicitações para concessão de crédito de exportação de serviços de engenharia e construção de infraestrutura para ente público estrangeiro**

56. O presente tópico contempla a análise e verificação dos principais critérios utilizados pelo BNDES na aprovação das solicitações de apoio financeiro para o segmento de exportações de serviços de engenharia à ente público estrangeiro.

57. O trabalho tem como referencial as políticas operacionais e normativos que regem o tema



no âmbito do banco de fomento, bem como as atualizações dessas disposições ao longo dos dez anos que abarcam o período definido para as operações objeto da presente auditoria, consoante item 9.1.2. do Acórdão 3603/2014 - TCU - Plenário.

58. A definição dos principais critérios utilizados decorre de verificação, realizada pela equipe de auditoria, das diversas fases que integram todo o processo de concessão de crédito, observado nas operações que compõem a amostra.

59. De maneira geral, esses financiamentos às exportações, destinados aos projetos de engenharia, são apoiados por meio da linha BNDES Exim Pós-Embarque. A relação comercial que justifica a colaboração financeira a ser concedida pelo banco tem origem na escolha e contratação de empresa brasileira por seus clientes no exterior.

60. Os interessados exportadores fazem contato com a Área de Comércio Exterior (AEX) e encaminham consulta prévia, contendo as características básicas do projeto e possíveis garantias. Em sequência, a operação é objeto de enquadramento pela Área de Planejamento, precedida de verificação pela Área de Crédito do conceito cadastral do solicitante, classificação de risco e margem disponível do garantidor.

61. Após o enquadramento, o departamento operacional da AEX efetua a análise da operação em observância às políticas operacionais do banco de fomento, bem como dos respectivos normativos do pós-embarque (Decisão de Diretoria/BNDES 432/2002 e suas atualizações - peças 14 e 80-83).

62. Essa análise contempla o devedor/importador, o conteúdo brasileiro a ser exportado, contra garantias exigidas, orçamento das exportações de serviços, outras fontes de financiamento do projeto (os gastos locais no exterior não são passíveis de financiamento pelo BNDES) e aspectos ambientais entre outros.

63. O processo de análise e contratação das operações observa, também, o disposto nas Orientações Básicas e Políticas Transversais (Resolução de Diretoria/BNDES 2080/2011 e alterações posteriores - peças 14 e 80-83), notadamente no que se refere ao objeto do financiamento, parcela financiada, garantias aceitas e taxa de crédito cobrada.

64. Consoante as políticas operacionais do banco, destaca-se que, nas operações em que o risco de crédito seja assumido pela União, não há a incidência de taxa de risco de crédito. Como veremos adiante, essa condição é observada na quase totalidade das operações objeto da presente auditoria.

65. Observa-se ainda que, durante a fiscalização, o BNDES informou que estava em processo de aprovação interna um conjunto de normas específicas para aprimorar e regular as operações de exportação de serviços de engenharia, no âmbito do Produto BNDES Exim Pós-Embarque, na linha de serviços.

66. Tal iniciativa já contempla determinados questionamentos e trabalhos desenvolvidos pelo Tribunal e demais órgãos de controle nesse segmento, e visa consolidar e sistematizar práticas, definindo condições e procedimentos específicos para as operações de serviços, com destaque para as seguintes disposições:

- delimitação do montante a ser financiado a título de adiantamento de recursos;
- sistemática de abatimento nas faturas subsequentes do valor recebido pelo exportador a título de adiantamento;
- exigências aplicáveis à empresa de consultoria independente que auxilia o BNDES no acompanhamento dos financiamentos;

- limitação do financiamento de parcela dos custos indiretos a montante no máximo equivalente aos custos diretos oriundos do Brasil;
- incorporação dos conceitos estabelecidos pela implantação do Siscoserv, em particular o uso da nomenclatura Brasileira de Serviços - NBS;
- elaboração de formulários específicos para operações de serviços, entre outros.

67. Em 28/7/2015, por meio da Nota AEX 2015/83 (peça 81), o banco encaminhou o novo conjunto de normas aprovado por sua diretoria, denominado de Normas Operacionais do Produto BNDES Exim Pós-Embarque, Linhas de Financiamento de Serviços, Bens e Aeronaves, constituído de seis capítulos.

68. Assim, a partir do referencial normativo do banco verificou-se a aplicação dos seguintes critérios nas operações objeto da amostra: (i) risco de crédito (ii) condições de financiamento (taxa e prazo) (iii) orçamento do empreendimento e (iv) governança dos financiamentos (Resolução do Senado 50/1993).

#### Risco de Crédito

69. Verifica-se das operações analisadas e da carteira pós-embarque, referente aos serviços de exportação de engenharia a ente público estrangeiro (peça 89, p.1), que quase a totalidade desses projetos contempla como garantias e/ou mitigadores de risco o Seguro de Crédito à Exportação (SCE) com cobertura do Fundo de Garantia a Exportação (FGE), sendo parte desses com curso no Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), da Associação Latino-Americana de Integração - ALADI (em torno de 55% das operações com FGE/CCR e, nos demais casos, FGE com outras garantias).

70. Esse percentual expressivo de utilização (apenas três operações não tiveram o SCE com lastro no FGE) denota a importância desse produto para o segmento exportador, no sentido de viabilizar as exportações que dependem de financiamento com grande prazo de maturação.

71. Ao mesmo tempo, essa condição revela que a efetiva gestão de risco das operações objeto da presente auditoria não está localizada no BNDES, mas sim na Secretaria de Assuntos Internacionais - SAIN do Ministério da Fazenda, por meio, especialmente, da Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, do Comitê de Financiamento e Garantia da Exportações - COFIG e da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação S.A. - SBCE (substituída pela Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF, em 1/7/2014), empresa contratada para a prestação de serviços relacionados ao SCE, notadamente a precificação dos riscos comerciais, políticos e extraordinários das operações objeto de pleito dessa garantia pública.

72. Tal circunstância revela que o eixo decisório da aprovação dessas operações acaba se deslocando, de forma preponderante, do BNDES para as instâncias acima relacionadas, uma vez que o critério do risco de crédito é o mais importante nesse tipo de operação, conforme se constata da análise das operações objeto da amostra selecionada.

73. A dinâmica da aprovação e do cancelamento dessas operações revela que, uma vez concedida a garantia com base no SCE/FGE e demais mitigadores de risco, é bastante improvável que a operação seja rejeitada no âmbito do BNDES por conta dos demais critérios, ou seja, as condições das operações submetidas ao banco de fomento acabam por convergir para os critérios estabelecidos em seus normativos, seja por interesse na aprovação do pleito pelo exportador/importador ou por força da negociação do BNDES para tal compatibilização.

74. Verifica-se da análise que apenas uma das operações foi cancelada por motivo de critérios da alçada do banco de fomento, motivada pelo conceito cadastral ruim do exportador (operação 2007/55 - peça 46, p.15). A constatação é de que, de maneira geral, em sendo aprovada a garantia com base no SCE/FGE e outros mitigadores de risco, as operações somente não são contratadas por

motivo de desistência do exportador ou do importador, em relação às próprias condições da operação submetidas ao BNDES.

75. Já que a estrutura do risco de crédito das operações, objeto da presente auditoria, encontra-se em sua quase totalidade atrelada à União, por meio do SCE/FGE, a atuação do BNDES, no que tange à deliberação acerca das operações por seu Comitê de Enquadramento de Crédito (CEC), resta bastante reduzida, cingindo-se, de maneira geral, a indicar a rentabilidade mínima requerida na operação, consoante os normativos do banco (exemplo à peça 140, p. 42).

76. Depreende-se, portanto, que a assunção do risco de crédito é o critério mais relevante no contexto dessas operações, o que implica, necessariamente, que a decisão acerca da concessão das garantias do SCE/FGE obedeça a uma lógica de comércio exterior interministerial, consubstanciada nas instâncias de análise e aprovação da SAIN/MF, da CAMEX, do COFIG e da SBCE (atual ABGF).

77. Nessa linha, destaca-se que o FGE é um fundo público da União vinculado ao Ministério da Fazenda, sem personalidade jurídica e meramente contábil. Tem por objetivo prover recursos para cobertura de garantias prestadas pela União em operações de seguro de crédito à exportação contra riscos políticos e extraordinários, pelo prazo total da operação, e contra risco comercial, para operações com prazo superior a dois anos.

78. A CAMEX é um órgão integrante do Conselho de Governo da Presidência da República e tem por objetivo a formulação, adoção, implementação e coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo.

79. É composta pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, a quem cabe a presidência da CAMEX, e pelos Ministros de Estado Chefe da Casa Civil; das Relações Exteriores; da Fazenda; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Planejamento, Orçamento e Gestão; e do Desenvolvimento Agrário.

80. Tendo em vista a abrangência do tema comércio exterior, diversos órgãos da administração pública possuem competências relacionadas ao assunto, bem como executam ações e desenvolvem políticas sobre esta matéria.

81. O COFIG é um colegiado que integra a CAMEX e tem como uma de suas atribuições estabelecer os parâmetros e as condições para a concessão, pela União, da assistência financeira às exportações brasileiras e de garantia às operações no âmbito do SCE, tendo a seguinte composição:

- Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que exerce a função de Presidência do Comitê;
- Ministério da Fazenda, representado pela Secretaria de Assuntos internacionais, que exerce a função de Secretaria-Executiva do comitê e substitui o Presidente em suas ausências;
- Ministério das Relações Exteriores;
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Casa Civil da Presidência da República; e
- Secretaria do Tesouro Nacional.

82. Participam, ainda, do COFIG, sem direito a voto, um representante do Banco do Brasil S.A., do BNDES e da SBCE (mais recentemente a ABGF).

83. Destaca-se, ainda, que a atuação dessas instâncias acima mencionadas, acerca de seu processo decisório, gestão e precificação de risco, não integra o escopo da presente auditoria. Não

obstante, faremos em sequência um apanhado das informações mais relevantes acerca dos relatórios da SBCE e da gestão do FGE/CCR.

84. Em termos de conformidade, a equipe de auditoria pautou sua análise na verificação do conteúdo dos relatórios da SBCE e da existência das garantias e contra garantias indicadas pelo BNDES, principalmente as aprovadas no âmbito do FGE.

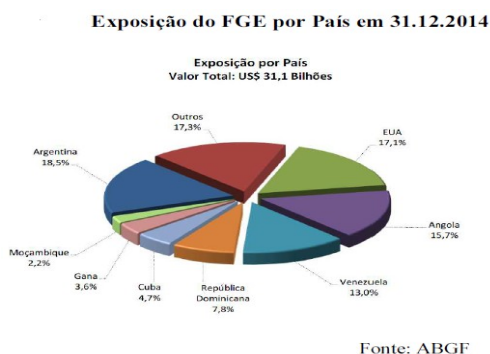
85. De maneira geral, o interesse do BNDES é que haja a exata cobertura dos termos da operação pelo SCE/FGE, inclusive em suas possíveis excepcionalidades como extensão de prazo, adiantamento, contra garantias, entre outros.

86. Para as operações selecionadas, o BNDES forneceu os relatórios da SBCE, com as respectivas atas de aprovação do COFIG e, conforme o caso, da CAMEX.

87. Observa-se que a SBCE produz uma análise das informações que impactam o SCE, por meio de relatórios executivo e analítico, nos quais discrimina as variáveis que, em última instância, irão determinar a extensão e natureza dos riscos cobertos e a taxa de prêmio que cobre o risco médio esperado da operação, sopesados o limite de exposição e *Loss-ratio* da carteira FGE (exemplo operação 2013-0357, peça 115, p. 58-72).

88. É nesse momento, portanto, que serão avaliadas na alçada do COFIG/CAMEX, em termos de risco e exposição, todas as variáveis da operação, principalmente o *rating* do país importador.

89. Na figura abaixo temos a exposição do FGE, por país, para todas as suas operações, incluindo as do segmento de exportação de serviços de engenharia.



90. De acordo com o Relatório de Gestão do FGE, exercício 2014 (peça - 149), a relação entre prêmios arrecadados e indenizações pagas demonstra que o SCE/FGE é um programa sem ônus ao contribuinte, apesar da exposição a perdas e riscos inerentes à concessão de garantias, ou seja, deve-se considerar, também, a perspectiva de que os fluxos futuros estão atrelados a determinados riscos, precificados consoante a sistemática descrita no tópico do risco de crédito.

91. Segundo o BNDES (peça 90), desde 2008 esse fundo vem apresentando índice de sinistralidade abaixo de 1% devido ao aumento na arrecadação dos prêmios e redução das indenizações.

92. As operações que envolvem apenas o BNDES correspondem a 96% do total de prêmios arrecadados e 63% das indenizações pagas, o que determina um índice de Sinistralidade de 2,2%, menor que os 3,4% do fundo (regime de caixa), em todo seu período, a saber:

<b>US\$ milhões</b>	<b>BNDES</b>	<b>Outros</b>	<b>Total</b>
Prêmios	1.034,5	46,6	1.081,1
Indenizações	23,1	13,2	36,4
Índice de Sinistralidade	<b>2,2%</b>	28,3%	<b>3,4%</b>

93. A exposição vigente do fundo está distribuída em 340 operações, para 142 devedores, em trinta diferentes países, com valor total de US\$ 28,4 bilhões, sendo 43,7% destes cursados no CCR.

94. Neste ano, pela primeira vez, um banco privado utilizou o FGE para financiar a exportação brasileira de serviços, bens e equipamentos para Gana (fonte: Jornal Valor Econômico/SP, de 17/6/2015).

95. No âmbito do BNDES, e de acordo com as informações contidas no boletim de acompanhamento de pagamentos e inadimplências produzido pela AEX, não há no tocante ao segmento objeto da presente auditoria parcelas inadimplentes - base junho/2015, devendo ser considerado que os respectivos vencimentos, das parcelas a serem recebidas, terão seu pico no período 2016-2020 (peças 89 e 90).

96. Já o CCR constitui um Sistema de Compensação de Pagamentos operacionalizado pelos bancos centrais participantes, servindo de instrumento de suporte aos exportadores na mitigação do risco comercial e político relacionado ao comércio exterior. De acordo com o BNDES, não há registro de inadimplência nessas compensações desde a criação do instrumento, mesmo durante os períodos de moratória enfrentados por países da América Latina nas décadas de 80 e 90.

97. Até o momento, os baixos índices de sinistralidade e inadimplência dos instrumentos de garantia (de acordo com o BNDES não existe nenhuma renegociação de dívidas), que contemplam a quase totalidade das operações objeto da presente auditoria, constituem indicador positivo na gestão dos riscos dessa carteira.

98. Observa-se, portanto, que o atual modelo de análise e aprovação das operações em tela contempla em sua estrutura duas instâncias com atribuições distintas. A primeira constitui-se pela CAMEX/COFIG, responsável pela aprovação do SCE/FGE, e a segunda pelo BNDES, responsável pelo enquadramento/análise do projeto e aprovação do financiamento, consoante os demais critérios estabelecidos.

99. Infere-se da atual dinâmica de aprovação e cancelamento das operações, objeto da amostra, que a assunção do risco de crédito, pelo referencial do BNDES, constitui o critério determinante para a contratação das operações de exportação de serviços a ente público estrangeiro, destacando que os países importadores possuem, de maneira geral, risco elevado.

100. Como mais de 98% das operações aprovadas estão contempladas pelo SCE/FGE, ou seja, o risco de crédito é assumido pela União, o foco da atuação do BNDES se restringe, essencialmente, aos possíveis benefícios da exportação, já que pelo referencial do banco de fomento não há risco de crédito do exportador ou importador, uma vez deliberada a aprovação do seguro de crédito pela CAMEX/COFIG.

101. Nesse contexto toma relevo a governança do processo decisório destes atores (CAMEX/COFIG), notadamente a gestão e precificação de risco relacionada aos países importadores.

102. Nesse particular, o BNDES aduz que não tem visibilidade quanto às negativas de cobertura de riscos, a não ser quando registradas nas atas da CAMEX/COFIG. Não obstante, o banco solicitou à SAIN informações a respeito das operações indeferidas pelo COFIG nesse segmento. Consoante planilha inserida à peça 143, p. 10, houve um total de quatro operações indeferidas desde

2006, para as empresas indicadas no Anexo - item 1 (peça 160, p.1).

103. Constata-se, portanto, que a assunção do risco de crédito constitui o critério determinante para a aprovação e contratação das operações de exportação de serviços a ente público estrangeiro. Nesse contexto toma relevo a governança do processo decisório dos mencionados atores (CAMEX/COFIG), notadamente a gestão e precificação de risco relacionado aos países importadores.

104. Nessa linha, destaca-se a existência de Produção de Conhecimento encaminhada à Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste - Coinfra, nos termos do Memorando-Circular 36/2015 - Segecex, por meio da qual se vislumbra a possibilidade de realização de fiscalização matricial, com a participação da SecexEstataisRJ, bem como das SecexFazenda, Secex Previdência, Secex Desenvolvimento e Seinfra, com o objetivo de produzir relatório conclusivo sobre definição e implementação de políticas públicas de fomento, observando, dentre outros aspectos, o funding das operações (FAT, Tesouro, capital próprio e outros fundos/fontes), as vantagens sociais ou efetividade dos financiamentos/aportes e os eventuais prejuízos sofridos pelo BNDES ou Tesouro Nacional com os incentivos. Nessa oportunidade poderá ser **avaliada** a conveniência de se incluir o tema da governança do processo decisório dos mencionados atores (CAMEX/COFIG/ABGF), notadamente na gestão e precificação de risco relacionado às operações analisadas, por meio do FGE.

### CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO

#### Taxa de Juros

105. O BNDES Exim - Pós-Embarque apoia a comercialização de bens e serviços brasileiros no exterior. O produto dispõe de duas modalidades: *supplier's credit* e *buyer's credit*. Na modalidade *supplier's credit*, a colaboração financeira consiste no refinanciamento ao exportador, e ocorre por meio da apresentação, ao BNDES, de títulos ou documentos do principal e juros do financiamento concedido pelo exportador ao importador. Esses títulos são descontados pelo BNDES, sendo o resultado do desconto liberado à empresa exportadora, em Reais, no Brasil.

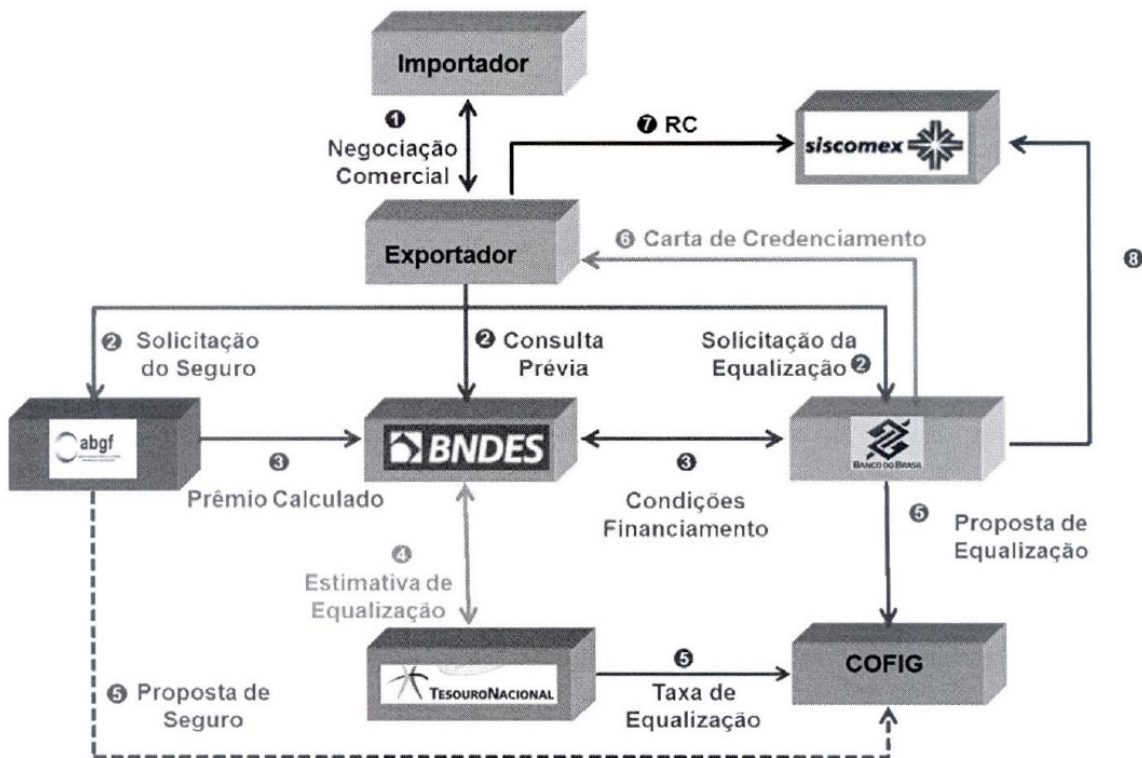
106. Já na modalidade *buyer's credit*, os contratos de financiamento são estabelecidos diretamente entre o BNDES e a empresa importadora, com interveniência do exportador. As operações são analisadas caso a caso, podendo atender estruturas específicas de garantia e desembolso. Por terem condições diferenciadas e envolverem diretamente o importador, possuem custo relativo mais elevado que a modalidade *supplier's credit*, além de possuírem prazo de análise mais longo. O desembolso de recursos é feito, também, ao exportador, em Reais, no Brasil.

107. Para a modalidade *buyer's credit*, o banco utiliza a denominação taxa de juros e para a modalidade *supplier's credit*, taxa de desconto.

108. Apesar das operações objeto da presente auditoria contemplarem ambas as modalidades (em torno de 80% *buyer's credit* e 20% *supplier's credit*), utilizaremos, sem prejuízo ao presente tópico, a denominação taxa de juros para ambas.

109. Antes de apresentar a dinâmica da definição da taxa de juros para as operações em geral, delinearemos o denominado Sistema Brasileiro de Apoio às Exportações, do qual o BNDES faz parte, e cuja estrutura se reflete no processo de formação do custo financeiro final ao importador, conforme esquema abaixo:





- 1) o exportador realiza as tratativas comerciais com o importador;
- 2) o exportador solicita o financiamento junto ao BNDES (consulta prévia) e simultaneamente, quando aplicável, solicita a cobertura do Seguro de Crédito à Exportação, por intermédio da ABGF (atual seguradora), e a equalização de taxa de juros por meio do PROEX-Equalização, operacionalizado pelo Banco do Brasil enquanto agente financeiro da União para o programa;
- 3) BNDES, ABGF e Banco do Brasil confirmam as condições de financiamento solicitadas (valor, prazo, carência, etc.) e dão prosseguimento às análises institucionais;
- 4) BNDES elabora estimativa da taxa de equalização (estimativa de equalização) compatível com o retorno previsto em suas operações e a solicitação do exportador e a envia para a análise do Tesouro Nacional, com cópia para o Banco do Brasil;
- 5) ABGF, Tesouro Nacional e Banco do Brasil encaminham as condições propostas para a concessão do seguro (proposta de seguro) e de equalização da taxa de juros ao COFIG para deliberação;
- 6) após decisão do COFIG, o Banco do Brasil encaminha carta de credenciamento ao exportador com as condições aprovadas da operação;
- 7) de posse da referida carta, o exportador cadastra os dados da operação no Siscomex e emite o Registro de Crédito a ser deferido pelo Banco do Brasil;
- 8) o Banco do Brasil analisa as informações contidas no Registro de Crédito e o aprova.

110. No caso específico da exportação de serviços, essa estrutura contempla, portanto, três pilares. O primeiro é o Fundo de Garantia a Exportação (FGE), que serve como lastro às garantias que a União subscreve nas apólices de Seguro de Crédito à Exportação. De acordo com o banco de fomento, mais de 98% das operações desse segmento estão contemplados pelo FGE. A percepção do risco, das contra garantias e dos prêmios desse seguro são atribuições do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações - COFIG, colegiado integrante da Câmara de Comércio exterior (CAMEX), de que o BNDES participa como convidado, sem direito a voto.

111. No segundo temos a figura do PROEX-Equalização, operacionalizado pelo Banco do Brasil, por meio do qual a União assume parte dos encargos financeiros, quando há a necessidade de tornar a operação compatível financeiramente, principalmente em relação ao praticado pelas concorrentes das empresas brasileiras.
112. O terceiro é o próprio BNDES, detentor do *funding* (FAT-Cambial) utilizado nos financiamentos.
113. Tem-se, portanto, três instâncias que integram esse sistema, cada qual agregando dentro de suas atribuições, e com seus respectivos critérios, a cadeia decisória de aprovação do crédito à exportação de serviços de engenharia.
114. No âmbito do BNDES, a taxa de juros é composta pelo: (i) referencial de custo financeiro, (ii) remuneração básica do BNDES e (iii) taxa de risco de crédito do BNDES. Além desses, ao custo da operação agrega-se a comissão de administração do BNDES e o encargo por compromisso, em função de possível saldo não utilizado do respectivo crédito.
115. Verifica-se nas operações, objeto da presente auditoria, que o referencial de custo financeiro utilizado é a LIBOR e que a taxa de risco de crédito do BNDES é praticamente nula, haja vista que mais de 98% das operações desse segmento estão contempladas pelo FGE, ou seja, o risco de crédito é assumido pela União.
116. Dessa forma, em termos de conformidade, a equipe verificou a composição das taxas de juros em relação à remuneração básica do BNDES, à comissão de administração e ao encargo por compromisso.
117. Atualmente, a remuneração básica do BNDES está fixada em, no mínimo, 1,2% a.a. (até 2014 era de, no mínimo, 1% a.a.). A comissão de administração é de até 1% *flat* do valor contratado e o encargo por compromisso de até 0,5% a.a. do saldo não utilizado (peça 82, p.11).
118. Destaca-se que a formação da taxa de juros no âmbito do BNDES, com base nos parâmetros acima indicados, não representa ainda o custo financeiro total para o importador.
119. Esse custo contempla, ainda, a taxa de prêmio da operação aprovada pelo COFIG/CAMEX e possível equalização por meio do PROEX.
120. Ressalta-se que a metodologia do cálculo da taxa de prêmio, bem como os parâmetros do PROEX-Equalização, não fazem parte do escopo da presente auditoria.
121. A incidência da taxa de prêmio decorre do fato das operações estarem cobertas pelo Seguro de Crédito ao Exportador com lastro no FGE, conforme descrito no tópico atinente ao risco de crédito.
122. Quanto maior a precificação do risco da operação e do país importador, maior a taxa de prêmio incidente sobre a operação.
123. Das operações analisadas, a equipe verificou que as maiores taxas de prêmio se referem aos financiamentos indicados no item 2 do Anexo (peça 160, p.1).
124. Como exemplo de operações com menor precificação de risco, temos o projeto indicado no item 3 do Anexo (peça 160, p.1).
125. Verifica-se que para as operações com maior risco, a definição das taxas de prêmio pelo COFIG/CAMEX tem impacto significativo na taxa de juros final do financiamento, o que reforça a conclusão do tópico referente ao risco de crédito.
126. Observa-se, também, em determinadas operações a incidência do PROEX-Equalização, no qual o Tesouro assume parte dos encargos financeiros, com o objetivo de torná-los equivalentes àqueles praticados no mercado internacional, consoante informado no *site* do Mdic.

127. Identificou-se, em determinadas operações que o BNDES definiu uma lógica de composição de seu *spread*, com a utilização do PROEX-Equalização, que não foi estendida a outras operações que também demandaram a incidência de recursos do Tesouro, via PROEX (item 4 do Anexo à peça 160, p.1).

128. Além disso, houve casos em que o BNDES não cobrou a comissão de administração nem o encargo por compromisso. As justificativas para tal isenção constam dos respectivos relatórios de análise (operações 2011/686 e 2013/04 - peças 105, p. 43 e 106, p. 27, respectivamente) e se baseiam na incidência de custos adicionais para os respectivos países, relativos à linha operada pelo PROEX, bem como em acordo realizado entre o governo brasileiro e aqueles países.

129. Tal lógica se justifica porquanto nas operações de maior risco, com a incidência do PROEX-Equalização, quanto menor o *spread* do BNDES, menor a participação do Tesouro na equalização da taxa final ao importador.

130. Em outras operações nas quais houve a necessidade de equalização, o *spread* do banco foi fixado em patamar superior, ou seja, houve uma necessidade maior de recursos do PROEX-Equalização, conforme item 5 do Anexo à peça 160, p.1).

131. Cabe destacar que o risco de crédito dessas operações é da União e que o *funding* desses recursos é remunerado pelo BNDES ao FAT-Cambial, pela taxa LIBOR, consoante disposição legal.

132. Assim, a composição efetivada nos casos indicados no item 4 do Anexo (peça 160, p.1) se mostra mais adequada ao objetivo de promover as exportações, bem como equilibrar o ônus, na composição final da taxa de juros ao importador, entre os diversos atores que integram o Sistema Brasileiro de Apoio às Exportações.

133. Nessa linha, propõe-se **determinação** ao BNDES para que, nas operações em que ocorra a incidência do PROEX-Equalização, fixe o seu respectivo *spread* no montante mínimo definido em seus normativos, em obediência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade dispostos no art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999.

134. No que tange à compatibilidade da taxa final de financiamento ao importador, praticada pelo BNDES, em relação às cobradas pelos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), verifica-se que os *spreads* referentes ao banco de fomento indicados na tabela constante do item 6 do Anexo (peça 160, p.1) estão condizentes com os apresentados nos contratos de financiamento objeto da amostra.

#### Prazo de Financiamento

135. Verificou-se que o novo regramento, aprovado em 2015, define o prazo para o financiamento de operações Exim - Pós-Embarque para serviços em até quinze anos, sendo definido o período pelo BNDES de acordo com as características da operação. Definiu-se, ainda, datas para início da contagem do prazo que variam com a natureza e a estrutura da operação (peça 82, p. 6-7). Anteriormente, o prazo máximo para estas operações era de doze anos (peça 14, p. 192).

136. Para fins de verificação da adoção de critérios de prazo na amostra solicitada na presente auditoria, será feita a comparação com o normativo mais atual, diante da pequena diferença de três anos para os prazos máximos concedidos antes de 2015. Dessa forma, da análise da amostra solicitada, verificou-se que os critérios se apresentam, em sua maioria, dentro do prazo de quinze anos, estando assim em conformidade com os critérios estabelecidos pelo Banco de Fomento.

137. Quanto às exceções, destacam-se os financiamentos indicados no item 7 do Anexo (peça 160, p.2).

138. Em todos esses casos destacados, observou-se que os relatórios de análise elaborados pelo Banco apresentavam como prazo de financiamento o período de doze anos, conforme definições normativas vigentes à época. Somente na fase de análise do pedido de financiamento, a partir do acolhimento do COFIG e da CAMEX para os pleitos de prazos maiores apresentados pelos exportadores é que se estabeleciam essas excepcionalidades. Ou seja, fica claro que os prazos excepcionais foram assumidos pela CAMEX e, ante a garantia do FGE, acatados pelo BNDES na aprovação do financiamento.

139. No caso do 5º tranche do Porto Mariel (peça 22, p.16-65), por exemplo, o enquadramento foi feito conforme as políticas operacionais vigentes dando-se prazo total de doze anos. Contudo, o citado documento já destaca que o COFIG havia acolhido o prazo indicado no item 7 do Anexo (peça 160, p.2) para a operação em tela, sendo, então, informado que a definição final sobre o prazo ocorreria na fase de análise (peça 22, p.21). No relatório de análise dessa operação o prazo é destacado como excepcionalidade sendo esclarecido que houve aprovação do COFIG e da CAMEX para o prazo solicitado pelo exportador (peça 22 - resposta ofício 2, p.62). Conforme já relatado, tal situação foi a mesma nos demais casos de prazos maiores do que os estabelecidos pelo BNDES.

140. Assim, constata-se que o BNDES seguiu as normas vigentes ao realizar os enquadramentos para os pleitos de financiamentos apresentados pelos exportadores, estando as excepcionalidades de prazo, nos casos verificados, cobertas e determinadas por deliberações do COFIG e da CAMEX ao conceder as garantias nas condições pleiteadas pelos exportadores. Tal situação vem corroborar o entendimento sobre a governança do processo decisório do CAMEX/COFIG nas operações de financiamento para exportação de serviços de engenharias garantidas pelo FGE, conforme o tópico de risco de crédito deste relatório.

#### Orçamento da Exportação de Serviços

141. Nos financiamentos a exportações destinadas aos projetos de engenharia à ente público estrangeiro, a relação comercial que justifica a colaboração financeira a ser concedida pelo BNDES, ocorre pela escolha e contratação de empresa brasileira por seus clientes no exterior, no presente caso, governos e empresas públicas.

142. As condições relativas a especificações técnicas, tecnologia de execução, medição, pagamento dos serviços e, principalmente, o orçamento dos valores contratados são estabelecidos no âmbito do contrato comercial celebrado entre a empresa brasileira (contratada) e o ente público estrangeiro (contratante).

143. No âmbito de sua competência, o BNDES argumenta acerca da dificuldade em certificar a compatibilidade do orçamento do projeto apresentado com parâmetros de custos internacionais praticados no país importador. Tal limitação decorre da diversidade de empreendimentos objeto do apoio financeiro, bem como da distinta realidade de custos que afetam os diversos países de destino das exportações, não havendo, portanto, referencial de custos que balize a participação do banco no financiamento das exportações que integram o projeto.

144. Apenas nas operações amostrais foram observadas a exportação de serviços para os seguintes projetos: gasoduto, corredor rodoviário, projeto habitacional, corredor logístico, porto, barragem, usina hidrelétrica, metrô, irrigação, desvio de rio para aproveitamento elétrico, modernização e construção de aeroporto, distribuição de água, siderúrgica, estaleiro, termoeletrica, transmissão elétrica, saneamento básico, ferrovia e aqueduto entre outros.

145. Os países de destino são: Angola, Argentina, Venezuela, República Dominicana, Cuba, Peru, Equador, Guatemala, Moçambique, Gana, Costa Rica, Uruguai, Honduras e Peru, entre outros.

146. Para efeito da visualização de um orçamento padrão que represente as operações realizadas

nesse segmento, reproduz-se abaixo tabela correspondente à média dos valores das grandes rubricas orçamentárias, em consonância com as operações da amostra:

Usos	Projeto Padrão
<b>Exportações Brasileiras</b>	68%
Bens	28%
Serviços	72%
<b>Gastos Locais</b>	32%
<b>Total Usos</b>	<b>100%</b>

147. Consoante seus normativos, o critério de participação do BNDES se restringe à parcela de até 100% do valor das exportações brasileiras, não sendo objeto de financiamento os gastos locais do empreendimento.

148. Assim, a linha BNDES Exim Pós-Embarque de Serviços contempla em torno de 68% dos valores referentes aos projetos financiados pelo banco de fomento.

149. No tocante ao critério de participação do BNDES, ainda durante a execução da presente fiscalização, o banco encaminhou seus novos normativos acerca da matéria, inovando nesse quesito ao incluir condição que vincula o nível de participação à (i) possibilidade de utilização e/ou incorporação de bens de maior valor agregado e (ii) à prestação de serviços intensivos em conhecimento e tecnologia (peça 82, p 87).

150. Conforme se observa, apesar de ser um segmento voltado à prestação de serviços, há uma parcela representativa de bens (em torno de 28% conforme tabela acima) que integra o faturamento total de serviços, sendo que o BNDES vem reconhecendo a importância de estimular o fornecimento de bens com maior valor agregado e tecnológico.

151. Em relação a esse critério de participação de bens de consumo e de capital, de origem brasileira, no total das exportações objeto do financiamento, os normativos do BNDES, até 2007, condicionavam o fornecimento a um patamar mínimo de 40%. Posteriormente, o percentual de bens a ser exigido em cada exportação de serviços de construção civil e engenharia passou a ser definido caso a caso, a critério do BNDES, durante a etapa de análise das operações e de acordo com a possibilidade de incorporação de bens e equipamentos nacionais a cada projeto.

152. Em decorrência dessa nova dinâmica, a média histórica do fornecimento de bens situa-se, atualmente, em torno do percentual supra indicado de 28%, com índice de nacionalização de no mínimo 60%.

153. A parcela efetiva referente a serviços equivale, portanto, à diferença indicada de 72%, cujas principais rubricas verificadas nas operações são: projeto, consultoria, serviços de montagem e instalação, mão de obra brasileira, administração central, benefícios e contingências.

154. A dificuldade do BNDES em avaliar a adequação dos orçamentos reside, inicialmente, na formatação de um banco de dados de custos que, efetivamente, contemple a diversidade de empreendimentos e de países destinatários das exportações. Isso porque, em decorrência da própria lógica de faturamento das exportações, o banco de fomento somente tem acesso às informações referentes a preços, o que prejudica a consolidação de um banco de dados de custos.

155. Além disso, a experiência do banco revela que a avaliação da composição dos custos indiretos possui grau de dificuldade maior do que no caso dos custos diretos.



156. Das operações para o mercado latino americano, o banco observa uma parametrização mais precisa para os custos de serviços comparativamente ao do mercado africano, porquanto aquele mercado é mais conhecido, acessível e já explorado pelo Brasil, podendo ser equiparado ao cenário nacional, como referencial para estabelecimento de custos indiretos, de forma mais segura e menos passível de distorções, para os projetos de infraestrutura.

157. Já o mercado africano é bastante desconhecido e as imprecisões na aplicação de custos indiretos locais, com referência Brasil, são maiores.

158. Apesar desses obstáculos, o BNDES entende necessário desenvolver parâmetros para um maior detalhamento e precisão na delimitação dos custos praticados, ressaltando que, historicamente, há observância de maior proporcionalidade dos custos diretos em relação aos indiretos, na composição orçamentária dos projetos.

159. Nesse sentido, o banco apresentou, ainda durante o período de execução da fiscalização, seus novos normativos com a inclusão de critérios que estabelecem relações entre as rubricas orçamentárias que materializam os diversos projetos submetidos a pleito.

160. Para definição desses condicionantes, o BNDES utilizou trabalho desenvolvido pelo TCU acerca de valores referenciais de taxas de benefício e despesas indiretas - BDI para diferentes tipos de obras e serviços de engenharia (TC-036.076/2011-2 - Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário).

161. Os novos normativos estabelecem que o nível de participação do BNDES será definido com base no orçamento do empreendimento, apresentado no quadro de usos e fontes da consulta prévia, e de acordo com os critérios definidos pela Resolução Dir 2843/2015 - BNDES (peça 83, p. 11).

162. Verifica-se, portanto, que diante da dificuldade em desenvolver um banco de dados de custos o BNDES adotou a estratégia de analisar os orçamentos dos projetos pela perspectiva das relações existentes entre os custos diretos e indiretos.

163. Dentro dessa lógica, entende-se que os orçamentos devam ainda contemplar mais dois parâmetros de análise.

164. O primeiro deles se refere ao critério de bens nacionais exigidos em cada exportação de serviços. Conforme mencionado, o patamar mínimo era de 40% até 2007, ficando, posteriormente, a critério do BNDES a definição, caso a caso, desse percentual.

165. Verifica-se da análise das operações que algumas tiveram determinadas excepcionalidades, como por exemplo a extensão do prazo dos financiamentos, consoante tópico deste relatório. Além disso, em determinadas operações, verifica-se a demanda por uma equalização das taxas de juros ao importador, por meio do PROEX-Equalização. Nessas situações, entende-se que deva ser **determinado** o estabelecimento de um percentual mínimo de bens nacionais para exportação, a exemplo do que ocorria anteriormente a 2007, de forma a contrabalancear as excepcionalidades, e o custo adicional do Tesouro via PROEX-Equalização, com uma movimentação mais direta da cadeia de fornecedores, com base no princípio da eficiência determinado pelo art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999;

166. O segundo ponto refere-se à possibilidade de desenvolvimento de um banco de dados de preços, uma vez que o banco alega dificuldades na análise dos orçamentos pela perspectiva da decomposição de seus custos.

167. O banco de dados de preços seguiria a mesma lógica das grandes rubricas e configuraria mais uma variável a ser considerada na determinação do percentual de participação do BNDES. Assim, em um projeto de rodovia, por exemplo, o valor total por km serviria como um dos balizadores na definição dessa participação.



168. Nessa linha, deve-se **determinar** ao BNDES que utilize macro indicadores de preço na análise dos projetos, em conjunto com os demais critérios, de forma a balizar a definição do percentual de participação do banco nas operações de exportação, avaliando a possibilidade do desenvolvimento de um banco de dados com esse propósito, com base no princípio da eficiência determinado pelo art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999.

### Governança

169. Ao analisar a questão da governança nessas operações, foi questionado ao Banco de Fomento sobre a utilização e aplicabilidade dos preceitos da Resolução 50/1993 do Senado Federal nos financiamentos à exportação de serviços de engenharia, notadamente nas orientações quanto à avaliação de democracia e da governança do país beneficiário.

170. No que se refere à aplicabilidade da citada Resolução do Senado Federal na governança dos financiamentos do BNDES no exterior, o Banco pontuou que esse normativo é direcionado a financiamentos externos com recursos orçamentários da União, sendo definido como financiamento externo para efeito dessa resolução, tão somente, toda e qualquer operação ativa decorrente de financiamento ou empréstimo, mediante a celebração de contratos, emissão e aceite de títulos, que represente a concessão de créditos diretamente pela União, a devedores situados no exterior, consoante o § 1º, art. 1º da referida Resolução.

171. Os recursos de financiamento do BNDES destinados ao exterior advêm, da possibilidade de utilização de percentual dos recursos do FAT que representam 26,1% de sua estrutura de capital do Banco de Fomento.

172. Conforme § 1º, art. 239 da Constituição Federal, pelo menos, quarenta por cento da arrecadação das contribuições para o Programa de Integração Social, são aportados no BNDES. Desse percentual, por intermédio da Lei 9.365/1996, art. 5º, foi viabilizada a aplicação pelo BNDES de até 20% dos recursos repassados pelo FAT em operações de financiamentos a empreendimentos e projetos destinados à produção ou comercialização de bens e serviços no exterior, inclusive os relacionados à atividade turística, com posterior aumento de utilização em até 50%. Assim, ainda que advindo de recursos públicos federais, o funding do BNDES para financiamento de projetos no exterior não é proveniente de recursos orçamentários da União.

173. A Resolução 5/2014 do Senado Federal, por seu turno, acrescenta ao art. 9º do dispositivo supramencionado a inclusão de informações de risco político entre aquelas prestadas ao Senado Federal para avaliação de processos de renegociação ou rolagem de dívidas externas, avaliações internacionais disponíveis sobre a qualidade da democracia e da governança do país tomador, dentre as quais caberia avaliação do governo brasileiro acerca da qualidade da democracia e da governança do país tomador, com especial ênfase no potencial risco de que as vantagens concedidas na renegociação ou rolagem de dívida sejam aplicadas em finalidades diversas das de promoção do desenvolvimento e da redução da pobreza no país beneficiário.

174. Contudo, ambos os dispositivos infra legais se restringem a operações de financiamento externo que impliquem em concessão de créditos oriundos diretamente pela União.

175. Nesse sentido, o BNDES ressaltou que, por ser uma empresa pública integrante da administração indireta, com personalidade jurídica e patrimônio próprios, conforme o disposto no art. 9º da Lei 1.628/1952 e no art. 1º da Lei 5.662/1971, se submete ao regime jurídico aplicado às empresas privadas e, como tal, possui autonomia técnica, administrativa e financeira e que na condição de estatal independente e não contemplada com recursos orçamentários da União para o desempenho de suas atividades, possui gestão contábil e financeira regida pela Lei das Sociedades Anônimas e que tal receita decorre da exploração de seu patrimônio, advinda da liquidação dos

financiamentos realizados, da gestão dos fundos de investimentos, dos dividendos distribuídos pelas sociedades em que participa como acionista e da captação de recursos no mercado interno e internacional.

176. Além disso, as operações de financiamento são formalizadas por meio de contratos, os quais, quando envolvem partes domiciliadas em outros países e tem interface com outros sistemas jurídicos, podem ser classificados como contratos internacionais regidos pelo direito privado.

177. Assim, o banco de fomento não se encontraria sob a égide das Resoluções do Senado Federal 50/1993 e 5/2014, não sendo, as mesmas, norteadoras das operações de financiamentos para exportação de bens e serviços oferecidos pelo BNDES. Não obstante, cabe ressaltar que em reunião com a AEX restou esclarecido que os preceitos de governança da citada resolução são subsidiariamente observados pelos BNDES nas operações em tela.

178. Quanto à realização de processo licitatório formal quando da concessão de financiamentos para exportação de serviços, em resposta ao Ofício de Requisição 7-52/2015, subitem 7.b, o BNDES informou que dentre o total de 149 operações com financiamento ativo aprovadas pela diretoria BNDES e não canceladas até o momento, somente 23% foram objeto de processo licitatório, entendidos para o fim de obtenção desse percentual como procedimento formal e regulamentado, segundo legislação aplicável no país do devedor/importador pelo qual tenha se estabelecido competição para a prestação do serviço de engenharia concorrentes.

179. Foi ressaltado pela AEX que o baixo percentual de licitação para financiamento de empreendimentos no exterior adveio do elevado número de operações alocadas em projetos destinados aos países citados no Anexo (peça 160) sem realização de procedimento licitatório. Se os financiamentos destinados a esses dois países fossem expurgados, o percentual teria sofrido significativa elevação (item 8 do Anexo - peça 160, p.2).

180. Complementarmente, a AEX ressaltou que, atualmente, segundo as Normas Operacionais do Produto Exim Pós-Embarque, Linhas de Financiamento Pós-Embarque Serviços, Bens e Aeronaves recentemente aprovadas, a concessão de colaborações financeiras de apoio às exportações brasileiras de serviços de engenharia a entes públicos estrangeiros passou a contar com regulamento e procedimentos operacionais específicos.

181. Primeiramente, o contrato comercial celebrado entre exportador e importador é um dos principais documentos que compõem a fase de análise da operação.

182. Como condição prévia à celebração do Contrato de Financiamento, conforme exigência expressa das Normas do Produto Pós-embarque aplicáveis ao financiamento às exportações de serviços de engenharia recentemente aprovadas pela Diretoria do BNDES, deve ser apresentado parecer jurídico por parte de advogado habilitado a opinar sobre a legislação local, que ateste, entre outros pontos julgados necessários pelo BNDES, que o procedimento que determinou a escolha e a contratação do exportador é legal e válido, de acordo com legislação do país importador/devedor.

183. No Contrato de Financiamento celebrado entre o BNDES e o devedor/importador, com interveniência do exportador brasileiro, constam declarações do devedor no sentido de confirmar a legalidade e a regularidade do procedimento de escolha e contratação da empresa que executará o empreendimento. Nesse particular, a eventual constatação de que essas declarações são falsas, incompletas ou incorretas constitui evento de inadimplemento passível de vencimento antecipado da dívida decorrente do financiamento.

184. Em Nota AEX 2015/87 (peça 122), foram disponibilizadas especificidades relativas a algumas operações de financiamento destinadas a países dos continentes americano e africano, nos quais pode ser evidenciada a aplicabilidade dos critérios anteriormente elencados, a citar:

*República de Angola*

185. Quase todas as operações ativas executadas foram contratadas sem realização de procedimentos licitatórios (item 9 do Anexo - peça 160, p.2).

186. Sobre a questão, a AEX informou a ocorrência de adoção de contratação direta com fundamento na legislação angolana, destacando que esse expressivo número decorreu do cenário político do país que, à época, no qual a prioridade era a reconstrução do país, após o período de vinte e seis anos em guerra civil (1975-2002), o que teria ensejado, por parte do governo local, adoção de providências céleres que viabilizassem a implementação de empreendimentos, por meio de negociação ou contratação direta, amparada legalmente, beneficiando as empresas brasileiras anteriormente instaladas em Angola, qualificando-as para a empreitada, dada sua disponibilidade de quadro de profissionais experientes e qualificados, bem como capacidade financeira e meios técnicos necessários, suplantando os obstáculos logísticos existentes (item 10 do Anexo - peça 160, p.2).

187. Discorrendo acerca da escolha de empresas brasileiras para executar os empreendimentos em Angola, a Área de Exportações, em Nota AEX 2015/087, menciona a celebração de Protocolo de Entendimento Brasil-Angola, no qual o BNDES disponibiliza recursos dentro de linha de crédito, objetivando fomentar as exportações brasileiras para aquele país. Nos termos do Protocolo, é também assinado um Acordo Operacional entre o BNDES, O Banco do Brasil S.A, o Ministério das Finanças de Angola e o Banco Nacional de Angola, descrevendo os procedimentos operacionais a serem observados para o cumprimento das obrigações assumidas no âmbito dos Contratos de Financiamento abrangidos. Os empreendimentos que contam com financiamento das exportações brasileiras foram aprovados pelo órgão competente da República de Angola que os enquadraram nas disposições do Protocolo. O BNDES recebeu da República de Angola uma carta de priorização do empreendimento no qual a República pretende contar com o financiamento do BNDES às exportações brasileiras.

188. Com o advento da Constituição de 2010, a Presidência da República de Angola passou a aprovar a celebração do Contrato Comercial e do Contrato de Financiamento, o que era anteriormente da competência do Conselho de Ministros daquele país.

189. Por fim, foi destacado que todos os Contratos Comerciais para os quais se destinam às exportações brasileiras passaram pela análise do Protocolo Geral da República de Angola, por ocasião da emissão do parecer que atestou a validade, a eficácia e exequibilidade dos respectivos Contratos de Financiamento.

#### *República da Argentina*

190. Das operações ativas de exportação de bens e serviços brasileiros para a República Argentina apoiada pelo BNDES, quase todas contaram com procedimento licitatório de acordo com a legislação local (item 11 do Anexo, peça 160, p.2).

191. A única operação que não contou com um processo licitatório específico diz respeito a aditivo a um contrato cujo objeto já havia sido licitado e adjudicado a uma empresa brasileira. Entretanto, por se tratar exclusivamente de um acréscimo ao escopo original, a contraparte argentina entendeu que não era conveniente nem oportuno promover outro processo licitatório e houve por bem o empreendimento à mesma empresa que havia vencido o anterior.

#### *República Bolivariana da Venezuela*

192. Das operações ativas para Venezuela, a AEX indicou que quase a metade foi contratada mediante procedimento licitatório para escolha do exportador (item 12 do Anexo, peça 160, p.2).

#### *República de Cuba*

193. A maioria dos empreendimentos da República de Cuba que contam com a exportação de bens e serviços apoiados pelo BNDES insere-se âmbito do Protocolo de Entendimento sobre

Cooperação Econômica e Comercial firmado entre Cuba e Brasil firmado em 15/1/2008. Da mesma forma que os financiamentos concedidos à República de Angola, existe uma priorização de empreendimentos por parte do governo cubano, que indica quais projetos deverão ser objeto de análise pelos entes governamentais de apoio ao comércio exterior (CAMEX, COFIG, SAIN/MF e BNDES) com o fim de fomentar as exportações brasileiras para aquele país.

194. De toda sorte, a contratação de todos os empreendimentos que tiveram apoio do BNDES observou Lei de Investimento Estrangeiro, que correspondia à legislação aplicável à espécie, e não houve um procedimento formal prévio de licitação dado que o país não dispunha de legislação específica sobre o tema.

#### *República Dominicana*

195. Entre as operações constantes da carteira da AEX, figurando como ativas para apoio de exportação de bens e serviços brasileiros para a República Dominicana, metade foi contratada mediante procedimento licitatório (item 13 do Anexo, peça 160, p.2).

196. As contratações diretas foram realizadas com base na legislação local aplicável, cujos contratos comerciais e de financiamento, passam pela ratificação do Congresso Nacional, após sua assinatura.

197. Neste contexto, os contratos de financiamento possuem, inclusive, cláusula de eficácia que condiciona a eficácia do financiamento à aprovação do Contrato pelo Congresso.

#### *Outros países (item 14 do Anexo -peça 160, p.2)*

198. As operações ativas de financiamento do BNDES destinadas a projetos na República do Equador foram precedidas de procedimento licitatório à celebração do contrato comercial disciplinado pela legislação.

199. As operações da República de Gana constantes da carteira da AEX foram contratadas de forma direta, com fundamento na legislação local.

200. Não foi indicada realização de licitação para operações ativas de financiamento a projeto destinado à República da Guatemala, tendo sido referenciada na legislação local aplicável que permissiva à contratação direta.

201. A República de Honduras não contou com realização de procedimento licitatório para operação ativa de financiamento às exportações de bens e serviços brasileiros, sendo a contratação comercial pactuada com fundamento na legislação local aplicável, permissiva à contratação direta, cujos financiamento e contrato comercial foram submetidos ao crivo do Congresso Nacional.

202. Não houve realização de procedimento licitatório para celebração do contrato comercial pactuado com a República de Moçambique em quatro operações ativas de financiamento às exportações de bens e serviços brasileiros para o país, sendo fundamentada na legislação moçambicana aplicável que permite a contratação direta.

203. Em síntese, as principais operações nos continentes africano e América Latina foram executadas com recursos do BNDES, mediante os seguintes dispositivos, em seus respectivos países de origem, quando da não realização de procedimento licitatório: Legislação local, Protocolos de Entendimento sobre Cooperação Econômica e legislação local com a devida ratificação do Congresso Nacional (item 15 do Anexo - peça 160, p.3).

204. Das operações de financiamento analisadas, pode-se constatar que somente 25% foram objeto de processo licitatório nos países contratantes dos serviços de engenharia, tendo sido observado que para as contratações diretas foram utilizados instrumentos similares aos supramencionados

205. No que concerne aos normativos que parametrizam as operações de Pós-embarque, o BNDES, por meio da Decisão de Diretoria 408/2015-BNDES, de 21/7/2015, (peça 82) referenciada na Informação Padronizada AEX 2015/0053, de 14/7/2015, expediu Normas Operacionais do Produto BNDES- Exim Pós-embarque, Linhas de Financiamento Pós-Embarque Serviços, Bens e Aeronaves que abordam as Condições Especiais Aplicáveis às Operações de Serviços BNDES, as quais serão utilizadas em todas as operações que ainda não tenham sido apreciadas pelo Comitê de Enquadramento, Crédito e Mercado de Capitais (CEC)

206. Sob o aspecto da governança, constam da Nota AEX 83/2015 modelos de declarações a serem fornecidas ao BNDES, em face de exportações de bens e serviços, cabendo destacar, as seguintes (82, p.38-39):

- a. compromisso do exportador relativamente ao combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais;
- b. inexistência contra si e seus dirigentes, de decisão administrativa final sancionada, exarada por autoridade ou órgão competente, em razão da prática de atos que importem em discriminação de raça ou gênero, trabalho infantil ou escravo, e/ou sentença condenatória transitada em julgado, proferida em decorrência dos referidos atos, ou ainda, de outros que caracterizem assédio moral ou sexual, ou que importem em crime contra o meio ambiente;
- c. inexistência, contra si e seus dirigentes, de decisão condenatória administrativa ou judicial, que importe em proibição de contratar com instituições financeiras oficiais ou com a Administração Pública, ou de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, em razão da prática de atos ilícitos definidos em lei, tais como nas Leis 8.429/92, 8.666/93, 9.504/97, Lei 12.529/2011 e Lei 12.846/2013;
- d. inexistência de Deputado Federal e Senador da República, empossado ou diplomado, exercendo função remunerada ou entre seus proprietários, controladores ou diretores, não se configurando as vedações previstas pela Constituição Federal, art. 54, inciso I e II, o que impede o Exportador de celebrar contrato com o BNDES;
- e. ausência de comunicação, de ato administrativo, exarado por entidade oficial, em decorrência de suas atribuições legais, concernentes a atos por praticados por exportadores que importem em inadimplência perante a União, seus órgãos e entidades das Administrações Direta e indireta, excluídas as obrigações cuja comprovação de adimplemento deva ser feita por intermédio de certidão, em razão da legislação vigente;
- f. ciência de que o Brasil aderiu à Convenção da OCDE (Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, internalizada no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto 3.678/2000;
- g. ciência acerca do Código Penal Brasileiro, art. 337-B e seguintes que tipifica crimes contra a administração pública estrangeira, abrangendo a corrupção de funcionário público estrangeiro e o tráfico de influência, ambos em transação comercial internacional;
- h. ciência de que a Lei 12.846/2013, prevê a responsabilidade objetiva, nos âmbitos administrativos e civil, das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional e estrangeira;
- i. ciência de que não há conhecimento de que qualquer pessoa que o representante em seu interesse e benefício, na negociação da exportação de que será objeto de financiamento à exportação do BNDES e, caso aplicável, do Programa de Financiamento a Exportações-PROEX operado pelo Banco do Brasil S.A na qualidade de agente financeiro do Tesouro Nacional e Seguro de Crédito à Exportação coberto pelo Fundo de Garantia à Exportação-FGE, da presente operação e,



por até cinco anos, para novas operações, a contar da data da aplicação da sanção pela autoridade competente;

j. inexistência de envolvimento por parte de nenhuma das pessoas envolvidas na negociação da exportação identificada na operação em curso, que esteja respondendo a processo por crime de corrupção ativa em transação comercial internacional ou foi condenada nos últimos cinco anos por crime contra a administração pública estrangeira, violando, assim, as normas anticorrupção previstas no âmbito da Convenção a que se refere o item 5 acima, bem como a legislação específica;

k. identificação e discriminação, caso solicitado, das pessoas que estiverem agindo em nome do exportador ou por sua conta e ordem, bem como de valores de eventuais comissões e taxas a serem pagas a esses agentes envolvidos na exportação;

l. implementação de sistema de controle interno contendo políticas contábeis claras e precisas que ofereçam mecanismos internos de verificação e comprovação da proporcionalidade e razoabilidade dos pagamentos feitos a representantes, agentes, mandatárias e outras pessoas ou organizações com as quais mantenham vínculos afins, visando à identificação de eventuais transações ilícitas;

m. ciência a seus empregados acerca da existência da tipificação de corrupção ativa e tráfico de influência, ambos em transação comercial internacional, previsto nos arts. 337-B e seguintes do Código Penal Brasileiro, com a criação de um Código de Ética prevendo mecanismos de denúncia de ato de prática de quaisquer dos referidos crimes contra a administração pública estrangeira previstos no Código Penal Brasileiro;

n. implementação, caso inexista, de práticas e de sistemas de controle interno, prevendo padrões de conduta, visando o combate da prática de crime de corrupção ativa e tráfico de influência, ambos em transação comercial internacional, previsto nos Artigos 337-B e seguintes do Código Civil Brasileiro;

207. Além disso, o exportador deve fornecer cópia de eventuais decisões proferidas nos citados procedimentos, bem como informações detalhadas sobre as medidas adotadas em resposta aos mesmos em que o exportador ou qualquer de suas controladas ou respectivos administradores, empregados, agentes ou representantes estejam envolvidos, além de não oferecer prometer, dar, autorizar, solicitar ou aceitar, direta ou indiretamente, qualquer vantagem indevida, pecuniária ou de qualquer natureza;

208. Obriga-se, também o exportador, consoante Decisão de Diretoria 408/2015-BNDES, a apresentar ao BNDES cópia de quaisquer acordos judiciais ou extrajudiciais, termos de ajustamento de conduta, acordos de leniência ou afins eventualmente celebrados em que o exportador ou qualquer de suas controladas ou os respectivos administradores, empregados, agentes ou representantes estejam envolvidos (peça 82, p. 39).

209. A apresentação do conjunto de declarações anteriormente mencionadas tem como objetivo o comprometimento formal, por parte do exportador, de estar obedecendo às leis, políticas e regulamentos anticorrupção a que está submetido, bem como as determinações e regras advindas por qualquer órgão ou entidade governamental a que esteja submetido, que tenha por finalidade o combate ou a mitigação de riscos relacionados a práticas corruptas, atos lesivos, infrações ou crimes contra a ordem econômica e tributária de 'lavagem' ou ocultação de bens, direitos e valores ou contra o Sistema Financeiro Nacional, o Mercado de Capitais ou a administração pública, nacional ou estrangeira, incluindo, sem limitação, atos ilícitos que possam ensejar responsabilidade administrativa, civil ou criminal, nos termos das Leis 6.385/76, 7.492/86, 8.137/1990, 8.429/92, 8.666/93, 9.613/98, 12.529/2011 e 12.846/2013, resguardando assim, o interesse público, quando da alocação de recursos do BNDES, mediante operações de financiamento a países estrangeiros que possuem, em diversos casos, conjuntura sócio-político-legal distinta da brasileira (peça 82, p.39).



210. Entende-se que o comprometimento do exportador, mediante apresentação de declarações ao BNDES, com práticas lícitas de governança, no âmbito internacional e com o cumprimento dos preceitos contidos no arcabouço jurídico brasileiro, nos âmbitos administrativo, civil e penal, representa avanço para o critério de governança, quando da concessão de financiamento na linha Pós-embarque.

211. Percebe-se, ainda, que a aferição da veracidade quanto ao teor das declarações poderá conferir maior segurança a esse processo, considerando sobretudo o significativo número de operações de fornecimento de serviços de engenharia a países com risco político elevado.

212. Dessa forma, em face do conjunto de declarações a serem fornecidas ao BNDES pelo exportador, em operações de financiamento de bens e serviços de engenharia, é cabível **recomendar** a esse Banco de Fomento que implemente mecanismos de aferição quanto ao teor das mesmas, de modo que o controle e monitoramento de governança não se restrinja, exclusivamente, à esfera declaratória.

213. Nessa linha, reforça-se a necessidade de **recomendar** à Casa Civil, com vistas a aperfeiçoar os critérios de governança às empresas beneficiárias de recursos destinados à exportação de serviços de engenharia e construção, a criação de um código de ética, bem como de aperfeiçoamento dos normativos vigentes, de modo a resguardar o interesse público subjacente ao pleno desenvolvimento econômico do País, consoante o § 1º, art. 239 da Constituição Federal.

#### **Verificação de concentração em volume de recursos dessas operações para poucos beneficiários.**

214. No levantamento que originou a presente auditoria, a concentração das operações em poucos beneficiários nas exportações de serviços foi entendida como um dos pontos para ação de controle deste Tribunal, visto que teria potencial de impactar os objetivos do BNDES na área de comércio exterior. Tal entendimento culminou na determinação do Acórdão 3.603/2014 - TCU - Plenário no sentido de se determinar as causas dessa concentração nos últimos 10 anos.

215. Nesse sentido, para a verificação da concentração de volume de recursos das operações de exportação de serviços de engenharia para entes públicos internacionais, entendeu-se que, preliminarmente, seriam avaliadas as operações canceladas nos últimos 10 anos, de forma a se observar indícios de favorecimentos ou restrições nas concessões dos financiamentos.

216. Conforme já relatado no tópico sobre a metodologia aplicada na presente auditoria, foram selecionados, com base na materialidade, os processos cancelados para os financiamentos de exportação de serviços de forma a se verificar se havia justificativa para os cancelamentos, além de comparar casos em que vários participantes solicitavam financiamento para um mesmo projeto.

217. Para complementar as informações colhidas, houve reuniões com a área de crédito que realiza o enquadramento das operações e com a AEX, responsável pelos financiamentos à exportação de forma a se verificar a proporção dessa concentração em poucos *players* e os motivos que levam a esta configuração.

#### **Exame das operações canceladas**

218. Inicialmente, por meio do Ofício de Requisição 2-152/2014 (peça 12) foram pedidas operações canceladas a partir de sua materialidade. Para esses casos o intuito foi verificar ocorrência de cancelamentos injustificáveis. Como em alguns casos da amostra havia pedidos de empresas diferentes para um mesmo projeto, foi possível verificar se havia diferença de condições entre as empresas que solicitavam financiamentos para um determinado importador.

219. Com o intuito de aprofundar a análise comparativa entre vários pedidos de financiamento para um mesmo projeto/país importador, por meio do Ofício 3-152/2015 (peça 12) foram solicitados novos grupos de operações, que apresentavam o mesmo pleito. Dessa forma, ampliou-se

os casos nos quais foi possível comparar critérios para aprovação ou negação do pedido (muitos foram aprovados e posteriormente cancelados), as condições impostas para o financiamento, os motivos do cancelamento e particularidades do processo.

220. Para tanto, foram analisados os pedidos de financiamentos com mais de uma empresa pleiteante para os empreendimentos da amostra indicada no item 16 do Anexo (peça 160, p.3).

221. Da análise geral dessas operações (peças 24-38 e 41-78), não foram observados casos em que o cancelamento ocorreu de forma desarrazoada e/ou sem justificativa. Foram observadas situações de decurso de prazo do pedido ou enquadramento vencido, falta de expectativa de continuidade do projeto por parte do exportador, perda da licitação, perda da prioridade do projeto pelo importador, pedido de cancelamento do exportador.

222. Em alguns casos não se apresentavam explícitos os motivos do cancelamento, apenas sendo possível deduzir que houve desistência do exportador, visto que não houve retorno ou resposta da pleiteante a partir da comunicação feita pelo BNDES. Pela análise das amostras pôde-se constatar que não há uma ação proativa do Banco no sentido de identificar os motivos das desistências dos potenciais exportadores.

223. Examinando-se os pedidos de exportação para um mesmo projeto/importador, observou-se que não houve casos em que o BNDES ofereceu condições diferentes para as exportadoras interessadas.

224. Constatou-se, ainda, que a partir da garantia dada pelo Fundo Garantidor da Exportação - FGE, havia o acolhimento do pleito, dentro das condições de financiamento estabelecidas pelo Banco. Apenas para empresa indicada no item 17 do Anexo (peça 160, p.4) houve o não acolhimento de seu pedido diante da constatação de situação cadastral ruim pelo BNDES. Sendo assim, pela amostra verificada, não há indícios de que as pleiteantes tiveram tratamento diferenciado, no âmbito de atuação do BNDES, a partir da aprovação do FGE.

225. Cabe informar que da análise dos diversos processos de financiamento para exportação de serviços de engenharia cancelados, verificou-se que não há sistematização ou padronização quanto aos motivos que levaram o processo a sua extinção. Também não se verificaram normas definindo critérios para tal padronização.

226. A informação padronizada e sistematizada, em processos cancelados, contribuiria para se conhecer e se dimensionar os principais motivos e causas de cancelamentos, além de conferir transparência ao processo.

227. Verificou-se, ainda, por meio das informações colhidas nesses processos, que o BNDES não age de forma proativa no sentido de criar um banco de dados com informações dos financiamentos cancelados. Tal informação ganha relevância nos casos em que a exportadora brasileira perdeu processo licitatório no exterior, visto que poderia haver influência das condições impostas pelo Banco no financiamento pleiteado.

228. As informações obtidas junto às empresas exportadoras que não seguiram com a prestação de serviços pretendida podem servir de base para futuras atuações em determinado país ou em determinado tipo de projeto de engenharia. Dessa forma, seria possível mensurar a influência da atuação do Banco e das condições de financiamento no insucesso da participação de empresas brasileiras no segmento desses serviços.

229. Entende-se, portanto, necessário **recomendar** ao BNDES que atue de forma padronizada e sistematizada quanto as informações sobre os motivos do cancelamento, padronizando as informações sobre o motivo de cancelamentos no próprio processo, assim, contribuindo para a transparência e o controle e, ainda, obtendo, junto às empresas exportadoras dados sobre os empreendimentos cancelados, com o objetivo de sistematizar as informações sobre as causas do

cancelamento, tornando possível mensurar a influência da atuação do Banco e das condições de financiamento no insucesso da participação de empresas brasileiras no segmento de serviços de engenharia.

Exame das informações encaminhadas pelo BNDES

230. Das operações ativas financiadas pelo BNDES foram verificadas que praticamente atuam nesse segmento de serviços de engenharia cinco empresas especializadas. Nos últimos dez anos a distribuição entre esses *players* se deu da seguinte forma:

**Tabela Distribuição das Exportações por Empresa**

Razão Social do Exportador	Valor exportado nos últimos 10 anos	Percentual do total exportado
CONSTRUÇÕES E COM. CAMARGO CORREA S.A.	US\$ 632.145.171,00	1,6 %
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S.A.	US\$ 3.713.384.098,00	9,6 %
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT S.A. E COMPANHIA DE OBRAS E INFRAESTRUTURA (Empresa controlada pela Odebrecht)	US\$ 31.702.914.442,00	81,8 %
CONSTRUTORA OAS S.A.	US\$ 393.014.571,00	1,0 %
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S.A.	US\$ 1.888.680.90,00	5,0 %
OUTRAS	US\$ 433.436.130,00	1,0 %
TOTAL	US\$ 38.763.575.313	100%

Fonte: Planilha das operações da AEX (peça 40)

231. Constata-se, portanto, a concentração dos financiamentos nessas cinco empresas, sendo que a empresa Odebrecht e sua controlada concentraram mais de 80% das operações nos últimos dez anos. O Boletim da AEX (peça 89, p. 2) corrobora tal constatação, ressaltando que a participação do Grupo Odebrecht, em 2014, foi de 80,5%.

232. Em atendimento aos questionamentos sobre a concentração de poucos participantes nessas operações, por meio da Nota AEX 2015/058, o BNDES esclareceu que, segundo relato das próprias empresas que atuam no mercado de obras de engenharia, o movimento de internacionalização é ‘custoso e seu retorno é de longo prazo’, exigindo além de especialização técnica compatível com a solução de engenharia requerida, porte financeiro e capacidade de gestão de forma a possibilitar a execução dos projetos de grande porte e complexidade e concorrer com outras grandes empresas internacionais. Esses fatores que exigem porte financeiro e capacidade técnica, praticamente, impedem a participação de empresas de menor porte nesse mercado.

233. Para ilustrar a situação das empresas de engenharia brasileiras no mercado mundial, O BNDES cita a publicação da última edição (2014) da revista *Engineering News Records* na qual consta que o mercado internacional de projetos de engenharia e construção é superior aos US\$ 500 bilhões anuais. No ranking trazido pela revista, das 250 maiores empresas de engenharia do mundo constam somente quatro companhias brasileiras: Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez e OAS, que juntas correspondem a apenas 2,4% do mercado mundial.

234. Por meio da tabela com a participação dos países no mercado internacional apresentada pelo Banco (peça 79, p. 7), demonstra-se que de 2004 a 2013 o Brasil conseguiu dobrar sua participação no mercado mundial, no mesmo período em que as empresas chinesas expandiram fortemente sua atuação nos mercados da América Latina e África.

235. Na tabela com a participação das construtoras por país, também apresentada pelo Banco (peça 79, p. 7-8), verifica-se que dos 34 países que possuem empresas atuando no segmento em análise, em 21 desses países a empresa líder responde por mais de 70% dos projetos de obras no exterior. Ressaltou-se ainda que em 27 países as três maiores empresas do segmento responderam por mais de 90% da participação do país em projetos internacionais.

236. Os esclarecimentos apresentados informam que a alta concentração em poucas empresas na exportação de serviços de engenharia e mais ainda casos em que a empresa líder apresenta domínio expressivo do mercado internacional ao seu país de origem são recorrentes na maioria dos países que atuam nesse tipo de exportação. Dessa forma, o Banco conclui que a restrição é inerente ao próprio mercado de serviços de engenharia e que a atuação do BNDES não contribui para concentrá-lo, mas sim para fortalecer a capacidade de empresas brasileiras competirem no mercado internacional.

237. Acrescentou-se ainda que o BNDES não se fechou a outras empresas exportadoras, houve diversos pleitos conduzidos por empresas de menor expressão ou entrantes no mercado que não conseguiram exportar serviços, mas, segundo declara o Banco, tal impossibilidade foi motivada pela situação dos projetos requeridos não avançarem comercialmente ou apresentarem condições de risco/garantias que não puderam ser equacionadas, a exemplo da operação citada pelo Banco indicada no item 18 do Anexo (peça 160, p.4).

238. O BNDES esclarece que não tem como atuar na concentração desse mercado. Pode atuar apenas na cadeia produtiva gerada pelas exportações na ponta dos fornecedores nacionais, por meio da inclusão no regulamento do pós-embarque da obrigação do exportador em adquirir bens e serviços nacionais, com estabelecimento de valor mínimo. Assim, a exportação de serviços de engenharia ‘movimenta extensa rede de fornecedores de bens e serviços, atingindo grande número de pequenas e médias empresas que passam a ganhar acesso ao mercado internacional’. Ressalta-se que o acompanhamento de fornecedores de bens é um dos itens monitorados pelo Banco para medir as externalidades dessas operações.

239. Sobre a exportação de bens e serviços, sua concentração em poucos *players* e os impactos nos fornecedores brasileiros cabe destaque trecho do Relatório de Efetividades elaborado pelo BNDES, abaixo transcrito:

Embora a atividade de exportação de bens e serviços de engenharia e construção pesada seja relativamente concentrada no mundo inteiro em um número não muito elevado de construtoras, ela movimenta uma extensa rede de fornecedores de bens e serviços, principalmente de pequenas e médias empresas com conteúdo tecnológico nacional relevante, que têm seu acesso ao mercado internacional ampliado por meio dessas operações. O apoio a esse segmento cria, portanto, um canal de distribuição importante para exportações de fornecedores brasileiros, além de demandar mão de obra nacional qualificada para implantar os investimentos financiados. Entre os bens exportados no período destacaram-se artigos de ferro e aço, especialmente tubos destinados à construção de gasodutos e aquedutos; bombas hidráulicas, turbinas e sistemas de dessalinização; além de veículos automotores terrestres, especialmente caminhões.

Fonte: Relatório de Efetividades, Peça, 11, p. 48-49

#### Análise

240. Os casos citados sobre o tratamento dado aos novos entrantes e às empresas de menor

porte no mercado de serviços de engenharia pôde ser verificado por meio das operações de financiamento que foram canceladas. Nessa análise observou-se que as condições dos financiamentos para um mesmo projeto eram as mesmas independente da empresa requisitante. Havendo o cancelamento por motivos como decurso de prazo do pedido ou enquadramento vencido, falta de expectativa de continuidade do projeto por parte do exportador, perda da licitação, perda da prioridade do projeto pelo importador, pedido de cancelamento do exportador, entre outros.

241. Além disso, não se vislumbrou casos de cancelamento sem justificativa que na maioria das vezes foi devido à desistência da empresa pleiteante causando o decurso do prazo do pedido. O que se pode constatar é que a partir o aval do FGE, a operação tem a aprovação do BNDES, salvo casos de inadimplência com o Banco ou situação cadastral insatisfatória.

242. Dessa forma, a partir da análise amostral dos casos de cancelamento dos pedidos de financiamento de projetos de engenharia não se identificou casos de tratamentos diferenciados entre empresas pleiteantes, no âmbito do BNDES. Tal verificação corrobora as colocações do Banco sobre os casos de novos entrantes que esbarram nas questões comerciais e de risco/garantia para obter os financiamentos à exportação pretendida.

243. Outra forma de direcionar financiamentos a determinado interessado seria agir no sentido de buscar empresas para atuar em exportação de serviços. Ocorre que nos processos da amostra, seja para operações ativas ou canceladas, verificou-se que os pleitos para exportação de serviços partem das empresas interessadas em exportar. Em nenhum caso da amostra vislumbrou-se nos processos iniciativa do Banco para selecionar empresas interessadas em executar projetos no exterior, sendo a atuação do BNDES ativada por demanda das exportadoras. Assim, não se vislumbra essa outra hipótese de direcionamento a partir dos processos examinados.

244. Por todo exposto, verifica-se, da amostra de operações, que há concentração em poucas empresas nos financiamentos desse tipo de serviço para exportação, contudo, pela análise das amostras de operações canceladas, não há indícios de disponibilização, pelo BNDES, de condições financeiras diferenciadas às empresas pleiteantes.

245. Conforme destacado anteriormente e no tópico sobre os achados de auditoria, constatou-se que nos processos de pedido de financiamentos que foram cancelados não havia o registro padronizado dos motivos que levaram ao seu cancelamento, e nem ainda havia ação proativa do Banco em sistematizar as informações sobre a descontinuidade do pleito de forma a medir sua participação no insucesso.

246. Entende-se, portanto, necessário **recomendar** ao BNDES que:

247. (i) nos processos de financiamento para exportação de serviços de engenharia para ente público externo padronize a informação sobre o motivo de cancelamento no próprio processo, contribuindo para a transparência e o controle; e

248. (ii) obtenha, junto às empresas exportadoras, dados sobre empreendimentos aprovados que foram cancelados, com o objetivo de sistematizar as informações dos motivos desses cancelamentos, tornando possível mensurar a influência da atuação do Banco e das condições de financiamento na participação de empresas brasileiras nesse segmento.

#### **Avaliação das efetivas externalidades nos processos de concessão**

249. A necessidade de avaliação das políticas de fomento e da ação das instituições públicas responsáveis por sua implementação afiguram-se mandatórias, em razão do dever geral de prestar contas ao qual os gestores estão submetidos.

250. Para dar eficácia aos princípios da boa governança, como transparência e *accountability*, os responsáveis invariavelmente se deparam com a questão acerca da metodologia mais adequada para



a avaliação de programas.

251. Há uma tendência geral que os gestores defendam suas próprias metodologias de avaliação, centradas em métricas e observações particulares acerca dos resultados de sua atuação.

252. A comunicação desses resultados à sociedade em geral também se constitui fator crítico, uma vez que os programas avaliados nem sempre são de fácil quantificação, o que implica na consistência de suas conclusões, podendo gerar incompreensão acerca de seus reais benefícios.

253. Modernamente, as exigências do setor público e da sociedade demandam avaliações que se situem além da mera verificação de sua eficácia, alcançando a perspectiva do critério de eficiência, centrado na comparação entre os efetivos custos dessas políticas de fomento e seus respectivos benefícios e externalidades.

254. Em princípio, a intervenção do setor público se justifica quando a dinâmica própria de mercado não se mostra suficiente para a efetivação/tutela de bens tidos como de interesse público.

255. Link e Scott (*public goods, public gains*, 2011, Oxford University Press) sugerem um modelo para demonstrar a relação entre retorno público e privado e a decisão pelo financiamento público, conforme ilustra o gráfico a seguir:

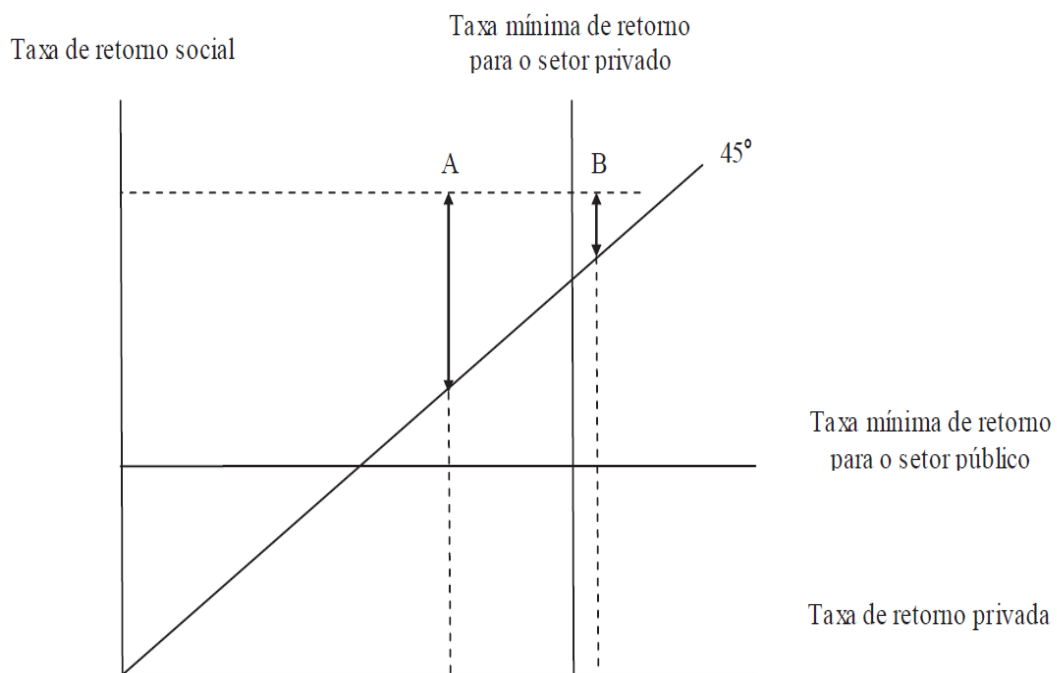


Gráfico 1 – comparação entre taxa de retorno para segmento público e privado  
 Fonte: Link e Scott (2011)

256. A construção deste gráfico baseia-se na hipótese de que a taxa mínima de retorno privada é maior que a social. Presume-se que, para um mesmo investimento, a taxa social de retorno será, pelo menos, igual à taxa privada. A representação gráfica dessa hipótese corresponde a uma linha inclinada em 45°.

257. Ao se analisarem os projetos de investimento A e B, com a mesma taxa social de retorno, verifica-se que o projeto A apresenta uma taxa privada de retorno inferior ao mínimo exigido, devido a diversos fatores como: elevada percepção de risco associada ao investimento em A, disponibilidade e custo de capital, barreiras à capacidade de apropriação dos benefícios, entre

outros. Em consequência, o setor privado não escolherá o projeto A, ainda que a taxa de retorno social seja superior ao mínimo exigido. A dupla seta associada ao projeto A mostra os benefícios apropriados pela sociedade, ou seja, aqueles que excedem o retorno privado.

258. Portanto, o projeto A deveria ser financiado pelo setor público, vez que a falha de mercado desestimula o investimento privado, gerando desinvestimento. O projeto B, conquanto apresente a mesma taxa de retorno social que o projeto A, supera o retorno mínimo esperado pelo setor privado (o projeto B está à direita da linha vertical que indica a taxa mínima de retorno para o setor privado) e, portanto, deve ser por ele conduzido.

259. Em termos concretos, a avaliação de custo, risco e retorno (benefícios e externalidades) dos projetos de financiamento à exportação de serviços de engenharia permite ao setor público selecionar, com maior efetividade, os projetos a serem financiados por recursos públicos.

260. Nesse sentido, o presente tópico será desmembrado nos subitens de custo e retorno para efeito da análise dos efetivos benefícios e externalidades da exportação de serviços vis-à-vis o custo financeiro de captação que suporta a concessão dos respectivos créditos à exportação.

#### Custo das operações (FAT-Cambial)

261. A utilização do FAT-Cambial para o segmento das operações objeto da presente auditoria, decorre da necessidade de *funding* nessa modalidade, nos prazos e volumes requeridos, para dar eficácia ao objetivo de estimular a atividade de exportação de serviços de engenharia.

262. Tal instrumentalização encontra-se inserida dentro de uma política de hierarquia constitucional para o desenvolvimento econômico do país, consoante o § 1º, art. 239 da Constituição Federal:

art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo.

§ 1º Dos recursos mencionados no ‘*caput*’ deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor.

263. O FAT foi instituído pela Lei 7.998/1990 e, logo em sequência, alterado pela Lei 8.019/1990 que regulamentou a previsão constitucional do repasse mínimo de 40% da arrecadação da contribuição PIS/Pasep ao BNDES, para aplicação em programas de desenvolvimento econômico.

264. Posteriormente, a Lei 9.365/1996 instituiu a Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP, prevendo em seu art. 5º a possibilidade do BNDES aplicar até 20% dos recursos repassados pelo FAT em operações de financiamentos a empreendimentos e projetos destinados à produção ou comercialização de bens e serviços, inclusive os relacionados à atividade turística, com reconhecida inserção internacional, nos quais as obrigações de pagamento sejam denominadas ou referenciadas em dólar ou euro.

265. Para que tal objetivo fosse alcançado, foi necessária autorização expressa ao BNDES, para a utilização desses recursos com o uso da variação cambial (§ 1º, art. 5º da Lei 9.365/1996), uma vez que a referência a moedas estrangeiras é, via de regra, vedada em nosso sistema monetário nacional (Lei 8.880/1994).

266. Por meio da Resolução Codefat 320/2003, o percentual máximo de aplicação nas operações do FAT-Cambial foi aumentado para até 50%, conforme faculta o § 2º do citado art. 5º

da Lei 9.365/1996.

art. 5º O BNDES poderá aplicar até 20% (vinte por cento) dos recursos repassados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador, excetuados os de que trata o art. 11 desta Lei, em operações de financiamentos a empreendimentos e projetos destinados à produção ou comercialização de bens e serviços, inclusive os relacionados à atividade turística, com reconhecida inserção internacional, nos quais as obrigações de pagamentos sejam denominadas ou referenciadas em dólar ou em euro. (Redação dada pela Lei 11.786, de 2008)

§ 1 Os recursos referidos no *caput* deste artigo, assim como os saldos devedores dos financiamentos a que se destinem, poderão ser referenciados pelo contravalor, em moeda nacional, da cotação do dólar dos Estados Unidos da América ou da cotação do euro, moeda da União Europeia, divulgadas pelo Banco Central do Brasil. (Redação dada pela Lei 11.786, de 2008)

§ 2 O limite estabelecido no *caput* deste artigo poderá ser ampliado por decisão do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - Codefat. (Redação dada pela Lei 11.786, de 2008)

267. Já o artigo 6º da Lei 9.365/1996 prevê a remuneração que o BNDES deve repassar ao FAT nas operações de financiamento.

art. 6º Os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador aplicados nas operações de financiamentos de que trata o *caput* do art. 5º desta Lei terão como remuneração:

I - a Taxa de Juros para Empréstimos e Financiamentos no Mercado Interbancário de Londres - LIBOR, informada pelo Banco Central do Brasil, ou a taxa de juros dos Títulos do Tesouro dos Estados Unidos da América - Treasury Bonds, quando referenciados pela cotação do dólar dos Estados Unidos da América;

II - a Taxa de Juros de oferta para empréstimo na moeda euro, no mercado interbancário de Londres, informada pelo Banco Central do Brasil, ou a taxa representativa da remuneração média de títulos de governos de países da zona econômica do euro - euro area yield curve, divulgada pelo Banco Central Europeu, quando referenciados pela cotação do euro.

§ 1º Em caso de não divulgação das taxas referidas no inciso II do *caput* deste artigo, poderão ser utilizadas as taxas informadas pela Associação Britânica de Bancos - British Bankers Association ou da Federação Bancária Europeia - European Banking Federation.

§ 2º O BNDES transferirá ao Fundo de Amparo ao Trabalhador a remuneração prevista no *caput* deste artigo, no prazo a que se refere o art. 3º da Lei 8.019, de 11 de abril de 1990.

268. Observa-se, com base nesses dispositivos, que o custo do *funding* das operações para o BNDES equivale à remuneração dos recursos do FAT-Cambial, consubstanciada pela variação do dólar ou euro, mais a taxa LIBOR correspondente, consoante determina a legislação em vigor.

269. Em relação ao saldo atual dos recursos transferidos do FAT ao BNDES, no que se refere ao segmento do FAT-Cambial, verifica-se que a aplicação nessa modalidade alcança apenas 13,07% dos 50% autorizados pelo Codefat, consoante o quadro abaixo:

**Saldo dos recursos do FAT ordinariamente transferidos ao BNDES, em 31/08/2015**

Em R\$ milhões

Modalidade de Aplicação	Valor	%
FAT TJLP	169.009,2	86,93
FAT Cambial	25.417,4	13,07
Pós-embarque	7.831,3	
Operações Diretas	1.110,5	
Pós-embarque Especial	16.475,6	
<b>Total</b>	<b>194.426,6</b>	<b>100</b>

Fonte: BNDES

270. O montante referente ao segmento das operações de exportação de serviços de engenharia encontra-se inserido na rubrica 'Pós-embarque Especial', que inclui ainda o programa Exim automático.

271. O cotejo desses percentuais, com a dinâmica verificada pela equipe de auditoria na aprovação e cancelamento das operações, permite concluir que, para esse segmento específico, o BNDES atua por demanda, ou seja, as operações dependem essencialmente do interesse dos importadores, tomando relevo o critério de gestão e precificação dos riscos das operações, indicado no tópico do risco de crédito deste relatório.

272. Para situarmos os empréstimos feitos ao BNDES dentro da gestão ampla do FAT, trazemos abaixo quadro que integra o Relatório de Gestão de 2013 desse fundo, com valores de receitas, obrigações e resultados atualizados pelo IPCA, desde 2009.

**QUADRO III**  
**RECEITAS, OBRIGAÇÕES e RESULTADOS DO FAT**  
**EXERCÍCIOS DE 2009 a 2013**

RS milhões

EXERCÍCIOS	2009	2010	2011	2012	2013	Var. % 2013/2012
<b>RECEITAS</b>						
1. Receita da Contribuição PIS/PASEP	24.365,4	28.765,1	36.506,3	37.863,9	39.734,7	4,94%
2. Receitas Financeiras	10.084,5	10.212,1	11.389,1	14.457,5	8.289,3	-42,66%
3. Repasses do Tesouro Nacional	24,6	1.091,4	88,1	5.294,6	4.831,2	-8,75%
4. Outras Receitas	551,9	855,9	846,9	901,0	747,0	-17,10%
<b>TOTAL DAS RECEITAS (A)</b>	<b>35.026,4</b>	<b>40.924,6</b>	<b>48.830,4</b>	<b>58.517,0</b>	<b>53.602,3</b>	<b>-8,40%</b>
<b>OBRIGAÇÕES</b>						
1. Seguro-Desemprego - Benefício	19.570,8	20.446,1	23.794,1	27.613,8	31.902,0	15,53%
2. Abono Salarial - Benefício	7.564,5	8.758,2	10.379,4	12.336,5	14.658,7	18,82%
3. Qualificação Profissional	154,0	144,8	75,5	58,4	6,6	-88,67%
3. Intermediação de Emprego	93,0	70,1	95,4	141,0	117,2	-16,89%
4. Outras Despesas	356,5	328,5	389,4	331,5	373,0	12,52%
<b>TOTAL DAS DESPESAS (B)</b>	<b>27.738,9</b>	<b>29.747,7</b>	<b>34.733,7</b>	<b>40.481,1</b>	<b>47.057,5</b>	<b>16,25%</b>
<b>RESULTADO ECONÔMICO (A - B)</b>	<b>7.287,5</b>	<b>11.176,9</b>	<b>14.096,7</b>	<b>18.035,9</b>	<b>6.544,8</b>	<b>-63,71%</b>
5. Empréstimos ao BNDES - Art.239/CF (C)	9.626,1	11.586,1	13.523,7	15.061,3	16.910,2	12,28%
<b>TOTAL DAS OBRIGAÇÕES (D = B + C)</b>	<b>37.365,0</b>	<b>41.333,8</b>	<b>48.257,5</b>	<b>55.542,4</b>	<b>63.967,6</b>	<b>15,17%</b>
<b>RESULTADO NOMINAL(A - D)</b>	<b>(2.338,6)</b>	<b>(409,2)</b>	<b>572,9</b>	<b>2.974,6</b>	<b>(10.365,4)</b>	<b>-448,47%</b>

Fonte: SIAFI

273. Apesar dos números revelarem o crescimento da receita nos últimos cinco anos, no Relatório do FAT há uma observação acerca do incremento das despesas com pagamento de benefícios do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial a uma taxa superior às receitas do fundo, gerando, portanto, um desequilíbrio financeiro já verificado pelo Tribunal, consoante item 1.7.1 do Acórdão 4380/2013 - 1ª Câmara e Acórdão 3130/2014 - Plenário, materializado nos aportes de recursos do Tesouro Nacional nos exercícios de 2012 e 2013, quando foram recolhidos ao fundo os montantes de R\$ 5,3 bilhões e R\$ 4,8 bilhões, respectivamente.

274. Tal déficit seria decorrente, principalmente, no que se refere às despesas, do dinamismo da economia do País, que gerou sucessivos incrementos nos gastos com pagamento de benefícios, resultantes da rotatividade de mão de obra no Brasil, dos constantes aumentos do salário mínimo e do crescimento do número de trabalhadores no mercado com carteira de trabalho assinada.

275. Pelo lado da receita, o FAT informa acerca de reduções significativas desde a instituição do Fundo Social de Emergência, em 1994, hoje denominado Desvinculação de Receitas da União - DRU, que retira do FAT 20% da arrecadação da contribuição do PIS/Pasep, bem como das desonerações tributárias dessa contribuição numa estimativa, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, no montante de R\$ 9,6 bilhões em 2013.

276. Verifica-se, portanto, que a gestão ampla do FAT envolve diversas condicionantes de receita e despesa, cujo desequilíbrio inicia-se a partir de 2009 (ano do primeiro déficit nominal).

277. Desta forma, entende-se que, para efeito da avaliação dos repasses de recursos do FAT ao



BNDES, conforme estabelecido no art. 239 da Constituição Federal, deve-se utilizar como referência de custo a remuneração do *funding* estabelecida pelo legislador ordinário, centrado na variação cambial desses recursos, mais a taxa LIBOR correspondente.

Benefícios e externalidades das operações

278. Como primeiro benefício direto dos financiamentos temos a remuneração aplicada pelo BNDES, no contrato com o mutuário, por meio do *spread* tratado no tópico das taxas de financiamento, com destaque para a inexistência de inadimplemento da carteira de financiamento às exportações de serviços ao longo de todos esses anos, associada ao fato de o seguro de crédito nunca ter sido acionado em operações de exportação de serviços de engenharia.

279. Para efeito do cômputo geral desse benefício deve ser descontada a incidência dos recursos relacionados ao PROEX-Equalização, sem perder a perspectiva de que os fluxos futuros estão atrelados a determinados riscos, precificados consoante a sistemática descrita no tópico do risco de crédito.

280. O BNDES apresenta estudo no qual quantifica esse benefício direto, sem a contabilização do PROEX, mas utilizando para efeito da remuneração do *funding* a taxa Selic, consoante tabela abaixo:

**Tabela: Comparação entre os Retornos do Financiamento e de uma Aplicação em Selic**

Ano	Receita do Financiamento às Exportações de Serviços (R\$)	Receita se os Recursos tivessem sido remunerado à SELIC (R\$)	Diferença (R\$)
2007	(6)	31	(37)
2008	842	223	619
2009	(552)	380	(932)
2010	(229)	564	(793)
2011	517	723	(206)
2012	1.515	675	840
2013	2.917	837	2.081
2014	2.081	1.205	876
2015 (até maio)	2.852	543	2.309
<b>De 2007 a 2014</b>	<b>7.085</b>	<b>4.638</b>	<b>2.448</b>

Fonte: BNDES.

281. Observa-se que mesmo nessa hipótese, em função do resultado da variação cambial no período, o retorno dos financiamentos tem se mostrado superior à remuneração atrelada à Selic.

282. A depender da dinâmica cambial é evidente que tal cenário pode não se repetir no futuro para a totalidade das operações instrumentalizadas por meio do FAT-Cambial, conforme se observa dos anos de 2009 a 2011.

283. Não obstante os resultados indicados, em termos de política de fomento às exportações, o mais adequado é centrar as atenções nas efetivas externalidades desse financiamento público.

284. Como decorrência direta desse programa, as exportações de serviços de engenharia e construção contribuem positivamente para o saldo da Balança de Serviços do País.

**Balanco de Serviços**  
(em US\$ milhões)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Saldo em Serviços</b>	-13.218,70	-16.689,90	-19.245,40	-30.835,10	-37.931,70	-41.041,60	-47.101,30
Receita	23.954,20	30.450,50	27.728,30	31.598,90	38.209,10	39.863,60	39.127,40
Despesa	-37.172,90	-47.140,40	-46.973,70	-62.434,00	-76.140,80	-80.905,20	-86.228,70
<b>Saldo em Serviços de Engenharia e Construção</b>	2.279,30	2.741,60	2.448,30	1.900,10	2.767,20	4.251,40	3.242,60
Receita	4.796,60	5.672,90	5.672,00	5.767,00	7.291,80	8.985,20	8.243,20
Despesa	-2.517,30	-2.931,30	-3.223,70	-3.866,90	-4.524,60	-4.733,80	-5.000,60

Fonte: Banco Central do Brasil

285. Conforme já mencionado, as externalidades derivam de toda a cadeia que materializa a exportação de serviços de engenharia e muitas vezes extrapolam o âmbito privado das exportadoras, o que pode configurar retornos sociais positivos, como geração de emprego, renda, produtividade e conhecimento.

286. Historicamente, esse tipo de exportação contempla o fornecimento de bens e serviços (28% e 72%, respectivamente) que movimentam uma rede de fornecedores, num total de 3.528 empresas, conforme informado pelo banco.

287. O BNDES destaca entre os principais bens exportados nesses financiamentos, artigos de ferro e aço, especialmente tubos destinados à construção de gasodutos e aquedutos, bombas hidráulicas, turbinas, sistemas de dessalinização e caminhões. Já entre os serviços mais preponderantes temos consultorias, projetos de engenharia, armazenagem, transportes e seguros.

288. As principais externalidades indicadas pelo BNDES constam, atualmente, de seu Relatório de Efetividade (peça 11) e podem ser verificadas, também, no Relatório de Gestão do FAT, bem como em diversos estudos indicados pelo banco de fomento, de forma agregada, com outras linhas de financiamento (peça 79, p. 5).

289. Para o Relatório de Gestão do FAT - 2013, o BNDES utiliza metodologia específica para estimar o efeito do investimento sobre a geração/manutenção de empregos, ou seja, o total de empregos a serem mantidos e/ou criados por um determinado valor de investimento. A metodologia desenvolvida em conjunto com a Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ considera os desembolsos totais do BNDES no ano (FAT- Cambial e FAT-TJLP) e as contrapartidas dos investidores, cujo resultado integra o quadro abaixo:

**QUADRO XXIV**

**Geração/Manutenção de Empregos por Meio de Financiamentos de Programas de Desenvolvimento Econômico e Social, através do BNDES**

<b>Geração/Manutenção de Empregos</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012(a)</b>	<b>2013(b)</b>	<b>Variação Δ% (b/a-1)</b>
<b>Efeito Direto</b>	<b>372.560</b>	<b>710.000</b>	<b>528.234</b>	<b>659.660</b>	<b>24,88%</b>
<b>Efeito Indireto</b>	<b>289.868</b>	<b>519.000</b>	<b>433.439</b>	<b>496.987</b>	<b>14,66%</b>
<b>Efeito Renda</b>	<b>630.175</b>	<b>1.208.000</b>	<b>1.038.316</b>	<b>1.151.706</b>	<b>10,92%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.292.603</b>	<b>2.437.000</b>	<b>1.999.989</b>	<b>2.308.353</b>	<b>15,42%</b>

Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

290. Destaca-se que o acompanhamento feito, atualmente, pela área de Comércio Exterior do BNDES possibilita que esses indicadores sejam desenvolvidos especificamente para o segmento de exportação de serviços, razão pela qual será proposta **determinação** no sentido de que a área de Comércio Exterior desenvolva indicadores de geração/manutenção de empregos, associando-os aos custos do financiamento, de modo a compará-los com os custos de geração/manutenção de

empregos informados no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED.

291. No tocante ao Relatório de Efetividade do BNDES (peça 11), as informações ali inseridas possuem caráter mais genérico acerca dos impactos sobre emprego, renda e demais indicadores sociais e econômicos decorrentes dos financiamentos.

292. Os estudos mais específicos indicados pelo banco quantificam a contribuição dessa política de fomento no que se refere: (i) ao aumento do valor exportado pelo porte das empresas (ii) à redução do risco da empresa apoiada deixar de exportar (iii) ao aumento dos países de destino das exportações e (iv) ao aumento do valor exportado por funcionário.

293. De maneira geral, observa-se que as externalidades relacionadas ao fornecimento de bens, que integram a exportação de serviços, são mais quantificáveis do que às relacionadas aos serviços propriamente ditos que integram a exportação, notadamente, consultoria e projetos de engenharia.

294. Esses serviços contemplam, necessariamente, um conhecimento de maior valor agregado, cuja tendência é que se concentre inicialmente na empresa exportadora. As exportações se destinam a uma série de obras de engenharia como: gasoduto, corredor rodoviário, projeto habitacional, corredor logístico, porto, barragem, usina hidrelétrica, metrô, irrigação, desvio de rio para aproveitamento elétrico, modernização e construção de aeroporto, distribuição de água, siderúrgica, estaleiro, termoeletrica, transmissão elétrica, saneamento básico, ferrovia e aqueduto entre outros.

295. Não obstante a dificuldade em quantificar as externalidades relativas à produção de conhecimento, Stiglitz (*Creating a Learning Society*, 2014, Columbia University) observa que países com melhor padrão de vida são os que apresentam maior produtividade, ou seja, maior produção por unidade de trabalho, capital, energia, recursos etc. Tal produtividade deriva de forma significativa do conhecimento desenvolvido na esfera industrial, ambiente mais propício para o denominado *learning by doing*. A partir do segmento industrial, o conhecimento tem o potencial de se propagar para diversos outros setores da indústria, da economia e da sociedade, gerando tal valor social que justificaria políticas de financiamento à indústria. O desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas relacionadas a indústrias de maior valor agregado (em oposição às de menor valor agregado, como a de *commodities* por exemplo) justificaria a diferença existente entre países no tocante ao grau de desenvolvimento.

296. Não obstante, Stiglitz verifica também que políticas de fomento direcionadas para setores específicos podem não apresentar os resultados esperados, notadamente quando as empresas beneficiárias se utilizam de seu desenvolvimento para melhor explorar seu poder de mercado em detrimento da sociedade, o que acaba por distorcer os incentivos à produtividade e conhecimento.

297. Para evitar tais distorções, Stiglitz sugere a adoção de critérios de governança e reformas na estrutura legal que suporta tais políticas de modo que as intervenções atendam, em sua plenitude, o objetivo de desenvolvimento econômico.

298. No presente caso, constata-se que as principais empresas construtoras beneficiárias desse tipo de financiamento estão sendo investigadas na ‘Operação Lava-Jato’ sob a suspeita de formação de cartel, entre outras irregularidades.

299. Desse modo, os possíveis benefícios decorrentes do aumento da produtividade e do conhecimento, em parte decorrentes de operações financiadas com recursos públicos, não estariam sendo totalmente canalizados para o desenvolvimento econômico do País, em afronta ao § 1º, art. 239 da Constituição Federal.

300. Cabe relembrar que o BNDES integra, na verdade, uma estrutura maior nesse segmento denominada de Sistema Brasileiro de Apoio às Exportações. Desta forma, ainda que no âmbito de sua competência o banco tenha estabelecido determinados parâmetros de governança, esses não alcançam, de forma mais abrangente, a atuação dessas corporações empresariais, principalmente, na

esfera de atuação doméstica.

301. Assim, considerando uma perspectiva mais ampla do interesse público, centrada no retorno social subjacente à decisão de fomentar determinadas atividades econômicas, entende-se necessário o estabelecimento legal de critérios rígidos de governança para as empresas beneficiárias desse tipo de financiamento público.

302. Portanto, propõe-se **recomendar** à Casa Civil da Presidência da República que avalie a possibilidade de revisão das normas que tratam da destinação de recursos operados pelo Sistema Brasileiro de Apoio às Exportações, notadamente no segmento de exportação de serviços de engenharia e construção, de forma a estabelecer critérios de governança às empresas pleiteantes, que contemplem a definição de um código de ética, bem como as responsabilidades da alta administração das empresas exportadoras beneficiárias dessas operações de crédito, compatíveis com o interesse público subjacente à decisão de fomentar as exportações, de modo a resguardar os benefícios e externalidades almejados a partir do financiamento público, para o pleno desenvolvimento econômico do País, consoante o § 1º, art. 239 da Constituição Federal.

### **Sistemática de comprovação da realização das exportações de serviços e de sua efetiva execução no exterior.**

303. Nas operações de financiamento, especificamente na sistemática de comprovação da execução do empreendimento para a liberação de recursos, a equipe do levantamento de auditoria, realizado anteriormente, avaliou como críticas a fase referente à comprovação da realização das exportações de serviços de construção, bem como a etapa de monitoramento das operações de pós-embarque, relacionadas à exportação de serviços de construção.

304. Conforme relatado, na ocasião, o mecanismo de monitoramento do BNDES residia em cláusula contratual que determinava obrigações especiais aos exportadores. Nesse sentido, havia a definição de pré-condições ao desembolso dos recursos, geralmente relacionadas à apresentação de documentos sobre o avanço do projeto beneficiado, como relatório de execução físico-financeira e de acompanhamento das exportações de bens e serviços, respeitando-se a periodicidade estabelecida e contendo o 'de acordo' do importador.

305. Além disso, deveria constar parecer emitido por empresa de auditoria independente brasileira, a ser contratada pelo exportador, e aprovada pelo BNDES, certificando a efetiva exportação dos bens e serviços executados pelo exportador e pelas empresas subcontratadas no Brasil.

306. Ressalta-se que na ocasião do levantamento que deu origem ao presente trabalho, os responsáveis pela área de financiamento à exportação informaram que estavam avaliando o aprimoramento dos procedimentos adotados para a certificação das exportações, inclusive quanto à participação das auditorias independentes, em função, principalmente, do aumento verificado nas exportações de bens e serviços ligados à construção.

307. Outro ponto a ser verificado, segundo levantado no trabalho anterior, referiu-se à possibilidade de antecipação de recursos, o que tornaria relevante o acompanhamento físico-financeiro do empreendimento de forma a verificar a utilização desses recursos, cuja liberação ocorre anteriormente à execução das obras.

308. No presente trabalho de auditoria, para a verificação dos mecanismos de comprovação da realização das exportações e sua evolução desde o levantamento anterior, foram elaborados questionamentos ao BNDES por meio de ofício de requisição e diretamente nas reuniões com a AEX, bem como foram examinados os casos concretos dos financiamentos ativos para exportação dos serviços de engenharia.

309. A partir das solicitações do Ofício de Requisição 4 e 5-152/2015 (peça 12) foram



encaminhadas pela AEX os esclarecimentos sobre os acompanhamentos da execução das obras de engenharia no exterior, financiadas pelo Banco, bem como esclarecimentos sobre questões relacionadas aos adiantamentos de recursos previamente ao início da execução propriamente dita.

310. Ao responder os citados questionamentos, o BNDES esclareceu que as operações desse tipo se caracterizam pela existência dos seguintes documentos: contrato comercial entre exportador e importador, fatura das prestações de serviços emitida pelo exportador e aceita pelo importador, registro de operação de crédito - RC e registro das exportações no Sistema Integrado de Comércio Exterior de Serviços, Intangíveis e Operações que Produzam Variações no Patrimônio - Siscoserv.

311. Quanto à sistemática de comprovação da realização das exportações de serviços e de sua efetiva execução no exterior, informou-se que antes de cada desembolso são apresentados documentos que evidenciam a exportação realizada, quais sejam: registro de crédito da operação; registro de exportação e respectivos conhecimentos de embarque, fatura de exportação, quadro de avanço físico e de avanço financeiro e autorização de desembolso. Mediante a apresentação dos documentos citados, o desembolso é realizado condicionado à confirmação de adimplência dos entes envolvidos na operação. A seguir apresenta-se os detalhamentos sobre operacionalização da apresentação e conteúdo de cada um dos documentos mencionados:

a) Registro de Operação de Crédito da operação: O exportador deverá apresentar o Registro de Crédito - RC - da operação no Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX. O RC representa o conjunto de informações de caráter comercial, financeiro e cambial nas exportações financiadas, sendo obrigatório para operações com prazo de pagamento superior a 360 dias. O RC contém as informações financeiras do contrato de financiamento, que inclui instituição financiadora, prazo de pagamento, taxa de juros, valor total da exportação, percentual financiado, entre outras informações, e pode abranger a exportação de diversas mercadorias ou serviços, com previsão para um ou para múltiplos embarques. Todas as exportações a serem financiadas devem estar contempladas no RC, que deve ser apresentado ao BNDES antes de qualquer desembolso, demonstrando a regularidade do financiamento frente às autoridades fiscais brasileiras. O RC deve ser atualizado, em caso de alteração nas condições financeiras, razão pela qual o mesmo deve ser verificado regularmente, garantindo que o documento está em boa ordem.

b) Registros de Exportação - RE e respectivos Conhecimentos de Embarque: No caso de uma exportação incluir bens brasileiros que serão utilizados como meio de produção ou incorporados ao projeto, os Registros de Exportação - RE - de cada um dos bens, e seus respectivos Conhecimentos de Embarque também devem ser encaminhados ao BNDES. Tanto os REs dos bens exportados quanto os valores de serviços associados às faturas devem estar devidamente vinculados ao RC da operação, de forma que essas exportações sejam claramente identificadas não apenas pelo BNDES, mas por todos os órgãos que acessam o SISCOMEX.

c) Fatura de Exportação: Projetos de infraestrutura são obras que demandam um prazo de construção que pode ser longo. Dessa forma, a cada etapa executada de uma obra de engenharia, o exportador brasileiro realiza uma medição da obra. Esta medição apresenta a decomposição, em itens de obra, dos trabalhos efetivamente feitos pela construtora em um período determinado. Agregando-se o avanço de cada item de obra, pode-se chegar a um número que representa o avanço geral do projeto. A cada medição de obra, o exportador apura o conteúdo nacional utilizado/incorporado ao projeto e emite a fatura contra o importador no exterior. Essas faturas, uma vez emitidas e reconhecidas pelo importador, geram a obrigação de pagamento de um não residente no país (o cliente estrangeiro) para um residente (o exportador), com a expectativa de entrada de divisas no Brasil, sendo, portanto, a documentação central da exportação de serviços.

d) Quadro de Avanço Físico e de Avanço Financeiro: Visa a apresentar o avanço total das obras de engenharia (avanço físico do projeto), espelhando a medição da obra. Além disso, este quadro, que também é chancelado pelo importador no exterior, mostra de forma simplificada o estágio



atualizado de execução das fontes de financiamento do projeto (financiamento do BNDES contemplando a porção do projeto correspondente às exportações brasileiras, recursos próprios e/ou outro (s) financiador (es) respondendo pelos recursos da porção local ou de terceiros países). Este quadro faz referência à fatura apresentada e a medição de obra correspondente.

e) Autorização de Desembolso: Sempre que houver, portanto, uma exportação, comprovada pela emissão e reconhecimento de uma fatura de exportação, é possível fazer um pedido de desembolso ao BNDES. Os documentos da exportação de serviços (Fatura e Quadro de Avanço) deverão ser acompanhados por uma Autorização de Desembolso, emitida diretamente pelo Devedor, conforme modelo constante em contrato, pela qual reconhece as exportações e autoriza o BNDES a desembolsar o percentual correspondente diretamente ao exportador, em pagamento às exportações realizadas e assumindo integralmente a dívida gerada no âmbito do financiamento concedido pelo BNDES.

312. Dessa forma, o BNDES acompanha o avanço do projeto e dos gastos por meio de relatório de acompanhamento físico-financeiro preparado pelo exportador e aceito pelo importador e do relatório de acompanhamento de exportações de bens e serviços, ambos com periodicidade semestral.

313. Cabe salientar, ainda, segundo a Nota AEX n. 65/2015, que como os recursos do financiamento se destinam somente ao apoio às exportações brasileiras e não ao projeto em si, o contrato de financiamento se restringe à relação de crédito entre o BNDES e o devedor estrangeiro, ou seja, o Banco de Fomento se responsabiliza pelo cumprimento do contrato de financiamento e não pelo projeto contratado (peça 84, p.2).

314. Para verificar a sistemática na prática, foram solicitados processos completos de financiamento à exportação por meio dos Ofícios de requisição 6-152/2015 (item 6b) e 7-152/2015 (peça 12). Para a seleção da amostra final partiu-se inicialmente dos contratos de maior materialidade celebrados nos últimos dez anos para em seguida identificar quais desses processos de contratação de financiamento apresentavam características singulares que envolvem prazo diferenciado, ocorrência de antecipação de recursos, país do ente importador (objetivando abranger todos os importadores que participam dessa ação) e outras particularidades que a equipe julgou pertinente.

315. Fora da amostra de tempo e materialidade foram selecionados alguns processos que estavam em evidência na mídia ou foram objeto de solicitações do Congresso Nacional recentemente encaminhadas ao TCU.

316. Em que pese a importância dos documentos como o registro de crédito da operação; registro de exportação e respectivos conhecimentos de embarque, fatura de exportação, quadro de avanço físico e de avanço financeiro, entende-se que o relatório de acompanhamento realizado por auditores independentes tem função primordial na comprovação das execuções, visto que tal relatório analisa a convergência da documentação oficial comprobatória com as informações da exportadora, além de comprovar o andamento das obras, confrontando a execução física informada com observações no local. Assim, será dado destaque a este conteúdo específico a seguir.

#### Relatório de Acompanhamento (Auditoria Independente)

317. Os relatórios de acompanhamento à exportação apresentados na amostra solicitada tiveram suas atividades pautadas a partir dos procedimentos previamente acordados - PPA entre o exportador e o BNDES, segundo as normas do Conselho Federal de Contabilidade (NBC TSC 4400). Esses procedimentos compreendem verificação de informações disponibilizadas pelo exportador e a execução do empreendimento.

318. No decorrer do presente trabalho foi apresentada a equipe a Decisão de Diretoria 408/2015,

aprovada em julho de 2015, que detalhou cada procedimento a ser desenvolvido pelas auditorias independentes ao elaborar os relatórios, como se verá mais adiante.

319. Nos processos de financiamentos da amostra examinada, constatou-se que em todos os casos antes de ocorrer o desembolso referente a faturas de bens e serviços exportados, houve a apresentação dos documentos relativos à execução física e financeira do projeto de engenharia, bem como foi apresentado o relatório de auditoria independente nos períodos determinados, conforme as exigências contratuais.

320. Constatou-se que, em geral, o relatório de auditoria apresenta um consolidado sobre os diversos documentos comprobatórios das execuções, bem como faz registro fotográfico das obras e bens exportados de forma a gerar confiabilidade às informações prestadas pelo exportador e atestadas pelo ente público importador. Sendo assim, cabe detalhar as observações feitas da verificação desses documentos nas operações que compuseram a amostra dessa auditoria.

321. Os relatórios de auditoria para as operações de financiamento dos contratos selecionados na amostragem foram elaborados por empresas como: MCA Auditoria e Gerenciamento Ltda., Pricewaterhouse & Coopers Auditores Independentes, EY - Ernest & Young, entre outras.

322. Cabe esclarecer que a presente análise se restringe a examinar os relatórios de auditoria e sua repercussão na atuação do BNDES. Sendo assim, não houve a verificação direta de documentação que compôs as amostras utilizadas pelas empresas de consultoria. Além disso, as empresas de auditoria, em seus relatórios, registraram que seguem revisão limitada por 'procedimentos previamente acordados' e, portanto, não realiza auditoria financeira ou revisão de acordo com as normas de auditoria, salientando, ainda, que caso tais normas fossem utilizadas outros assuntos poderiam ter sido relatados.

323. Do exame desses trabalhos, ratificou-se a informação prestada pelo Banco de que a base para as análises e conclusões das auditorias parte dos procedimentos previamente acordados - PPA entre o exportador e o BNDES. As auditorias realizam acompanhamento físico dos empreendimentos e apresentam relatório fotográfico que revelam e comprovam o andamento das obras, sendo contratadas pelo exportador. No detalhamento são informados o estágio e andamento de cada etapa da obra e mais ainda informações sobre a compatibilidade dos desembolsos, execução e faturamento. Ressalta-se que os trabalhos se utilizam de exame de amostras representativas dos objetos estudados para suas conclusões.

324. A partir da documentação apresentada pelo exportador são comparados os dados fornecidos com o exame *in loco* do projeto de forma a se elaborar parecer final sobre as verificações efetuadas. Na amostra selecionada na presente auditoria, não foram verificados casos de divergência entre a informação apresentada pelo exportador e documentação comprobatória, seguindo-se em termos dos contratos. Em todos os casos verificados, faziam parte do trabalho de auditoria relatório fotográfico que comprovavam a situação das obras examinadas.

325. Em análise específica de operação detalhada no item 19 do Anexo (peça 160, p.4), foi informado na Nota AEX 2015/0081 (peça 95) que relativamente a essa operação foram feitas solicitações de esclarecimentos adicionais à empresa para sua validação final. Dessa forma, para examinar as possibilidades de atuação do BNDES na validação/análise de relatórios de auditoria, a equipe entendeu ser pertinente requerer informações sobre as solicitações feitas. Assim, foi elaborado questionamento sobre as indagações elaboradas pelo BNDES, observando ainda se os pontos levantados no relatório de auditoria independente foram abrangidos na solicitação do BNDES à empresa em questão (Ofício de Requisição 8-152/2015 - peça 12).

326. Atendendo ao Ofício de Requisição 8-152/2015, foi encaminhada a Nota AEX 2015/100 (peça 144). Nas informações prestadas restou esclarecido que 'a solicitação de esclarecimentos a eventuais dúvidas pelo BNDES quando do recebimento dos relatórios de verificação é um

procedimento usual que decorre do processo de análise do documento. Quando as questões levantadas são consideradas relevantes para o acompanhamento da operação de financiamento, o relatório é considerado como pendência até que as dúvidas e/ou inconsistências destacadas sejam sanadas. Uma vez elucidadas, pode ser solicitada a substituição do documento para que o mesmo contemple as devidas explicações e adequações. ‘.

327. O BNDES informou, ainda, que ao analisar o relatório de verificação das exportações destinadas ao financiamento desse projeto específico, encaminhou para a empresa exportadora e para a empresa de consultoria em questão, os comentários e solicitações de esclarecimentos, porém, ainda aguarda as respostas das empresas. O teor das solicitações encontra-se no item 20 do Anexo à peça 160, p.4.

328. Por todo o exposto, verifica-se que o relatório de auditoria, cumpre o papel de mecanismo de controle, já que municia o BNDES de informações relevantes a respeito da operação, indicando impropriedades no cumprimento das obrigações contratuais e eventuais erros de contabilização de despesas. Além disso, a possibilidade de solicitações de explicações e de procedimentos adicionais, incrementa a ação do Banco no sentido de aferir a evolução dos projetos financiados, ressaltando-se, contudo, o fato de o mesmo não objetivar a detecção de fraude, assim declarado nos Relatório de Auditoria que fizeram parte da amostra.

329. A situação específica verificada na análise do último relatório de auditoria do projeto a que se refere o item 20 do Anexo (peça 160, p.4) demonstra a utilidade desse instrumento de verificação não só nos aspectos da execução física do empreendimento, mas também esmiúça detalhes de gastos, composição do valor faturado, índice de nacionalização de bens exportados entre outras informações. Ressalta-se que a presente análise se concentrou apenas na utilidade e composição do último relatório de auditoria independente, não houve nesse exame a pretensão de se avaliar a obra do projeto como um todo, visto que tal verificação demandaria a análise de vários relatórios de auditoria e a respectiva documentação comprobatória de toda obra.

330. Além dessas características específicas e excepcionalidades de prazo que envolvem o projeto em questão, há o aspecto dos gastos locais citado no item 20 do Anexo (peça 160, p.4).

331. Dada a relevância e a complexidade do projeto em comento, detalhadas no item 20 do Anexo (peça 160, p.4), entende-se que a verificação de sua regularidade pode ser tratada no âmbito de Produção de Conhecimento encaminhada à Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste - Coinfra, nos termos do Memorando-Circular 36/2015 - Segecex, por meio da qual se vislumbra a possibilidade de realização de fiscalização matricial, com a participação da SecexEstataisRJ, bem como das SecexFazenda, Secex Previdência, Secex Desenvolvimento e Seinfras, com o objetivo de produzir relatório conclusivo sobre definição e implementação de políticas públicas de fomento, observando, dentre outros aspectos, o funding das operações (FAT, Tesouro, capital próprio e outros fundos/fontes), as vantagens sociais ou efetividade dos financiamentos/aportes e os eventuais prejuízos sofridos pelo BNDES ou Tesouro Nacional com os incentivos.

332. No tocante a Relatórios de Acompanhamento de Auditoria Independente, devido à importância constatada para esse instrumento, cabe repisar que na ocasião do levantamento que originou a presente auditoria, o BNDES havia anunciado a expectativa de aprimoramento dos procedimentos adotados para a certificação das exportações, inclusive quanto às sistemáticas de auditorias independentes. Nesse contexto, foram solicitadas à AEX os últimos normativos aprovados pelo Banco.

333. Em atendimento ao solicitado encaminhou-se a Decisão de Diretoria 408/2015 (peça 82), de 21/7/2015, aprovada durante a realização do presente trabalho. Ressalta-se que o novo normativo como um todo mostra-se mais robusto e detalhado em comparação com o último normativo vigente

até então que deixava o detalhamento para os procedimentos acordados entre as partes.

334. Sobre o tópico das auditorias independentes o novo normativo determina que a empresa de consultoria deverá ser aprovada pelo BNDES para auxiliar na verificação de bens utilizados ou incorporados ao empreendimento e dos serviços prestados pelo exportador ou empresas por ele contratadas. Além disso, definiu que o escopo do trabalho a ser executado pela empresa de consultoria independente deverá atender aos critérios estipulados pelo BNDES, conforme o Capítulo V - Disposições Aplicáveis às Empresas de Consultoria Independente.

335. Em que pese o aprimoramento normativo das normas operacionais para linhas de financiamento Pós-embarque serviços advindo da Decisão de Diretoria 408/2015 (peça 82), no que se refere à aprovação pelo BNDES da empresa de auditoria contratada pelo exportador, entende-se ser pertinente que o Banco de Fomento realize estudo com vistas a analisar a possibilidade de que o próprio selecione e efetive a contratação da consultoria independente, de modo a restarem segregados, de forma clara e inequívoca, os interesses entre as partes envolvidas.

336. Nestas disposições (peça 82, p. 122-127) são definidas de forma pormenorizada as ações de cada etapa das auditorias, incluindo: contratação, escopo das atividades, relatório e periodicidade. Por exemplo na etapa de contratação a norma determina que o BNDES poderá objetar ou propor alterações nas condições previamente acordadas entre exportador e consultoria independente. Na parte referente ao escopo, são detalhados os procedimentos que serão desenvolvidos no trabalho de verificação da compatibilidade das informações prestadas pelo exportador, elencando documentação a ser validada, percentual de despesas com subcontratações, utilização de mão de obra, obrigatoriedade de visita ao local da obra, no mínimo, semestral, para observar desenvolvimento do empreendimento, utilização de bens e mão de obra brasileiros e realizar registro fotográfico, entre outros regramentos.

337. Cabe destaque, também, a exigência de pelo menos um engenheiro civil na equipe técnica responsável pelo relatório e a obrigatoriedade de comunicação ao BNDES, por meio de correio eletrônico sobre a data programada para a visita, com antecedência mínima de 30 dias.

338. Pelo que se apresenta, o novo normativo trata de detalhar os procedimentos a serem aplicados nas auditorias. No normativo anterior, apenas se fazia menção à contratação de empresa independente para executar tal trabalho, às expensas do exportador, sendo o detalhamento do que seria verificado constante de item do contrato de financiamento na forma de procedimentos previamente acordados - PPA.

339. Assim, constatou-se a evolução do regramento sobre os procedimentos de execução e relatório dos trabalhos de auditoria independente nos empreendimentos financiados, a partir do advento da Decisão de Diretoria 408/2015. Contudo, cabe informar que não foi possível verificar a aplicação dessas normas na prática, visto que passaram a valer em julho de 2015, não havendo tempo hábil para realização de um trabalho de consultoria independente já utilizando a citada Decisão de Diretoria.

#### Casos de adiantamento de recursos (antecipo)

340. Outro ponto que cabe destaque nas considerações sobre mecanismos de controle se refere aos casos de adiantamento de recursos nos financiamentos, sua comprovação e dedução posterior.

341. Conforme informou a AEX, os adiantamentos de recursos ao construtor ocorrem em cerca de 20% dos financiamentos. A ocorrência desse item negocial se dá no reconhecimento pelo contratante de gastos incorridos pela construtora anteriores a qualquer medição de obra. Como parte desses gastos, segundo o BNDES, são destinados a exportações brasileiras, o adiantamento se torna um pagamento ao exportador brasileiro conforme os marcos de medição definidos no contrato comercial entre exportador e importador.

342. Assim, por ser considerado uma exportação realizada que não se reflete em avanço físico do empreendimento, o regulamento que vigorava até então não previa explicitamente este tipo de ocorrência. Após o Seguro de Crédito à Exportação estabelecer exigências específicas para cobertura desses desembolsos prévios, os exportadores foram obrigados a apresentar ao BNDES, em prazo determinado no contrato de financiamento, o valor total das exportações sobre o qual o recursos do adiantamento foram previstos, com penalizações em caso de frustração dessa meta estabelecida.

343. Durante a realização dos trabalhos de auditoria passou a vigorar nova regulamentação normatizando os casos de adiantamento nos financiamentos pós-embarque. Na nova norma o adiantamento é considerado como exportação já realizada que cumpre os acertos do contrato comercial, estando refletido na documentação de desembolso e, portanto, em linha com os objetivos do Produto Pós-Embarque do Banco.

344. Atualmente o percentual máximo permitido a título de antecipação é de 25% do valor das exportações, antes não havia restrição desse valor nas normas do banco (peça 82, p. 87). Além disso o percentual a ser adiantado pelas demais fontes do empreendimento não poderá ser inferior ao percentual a ser adiantado pelo BNDES, que poderá, ainda, ser parcelado a depender das características da operação.

345. Essa alteração é reflexo da necessidade de aprimoramento dos procedimentos do banco, bem como da atuação dos órgãos de controle, notadamente, a matéria discutida pelo Tribunal nos autos do TC-012.641/2009-2, acerca da aderência do adiantamento aos propósitos da exportação.

346. Cabe destacar que os valores antecipados são descontados em faturas subsequentes conforme condições acertadas no contrato comercial entre importador e exportador, sendo essas submetidas à análise do BNDES. Em alguns casos as formas de desconto constam também do contrato de financiamento.

347. O planejamento do desconto das faturas pode ser verificado tanto na análise do Seguro de Crédito ao Exportador (exemplo - peça 115, p. 72), quanto nas informações que constam do pedido de liberação do adiantamento (exemplo - peça 121, p. 133-139).

348. Na análise da amostra de operações, foram observados casos em que inicialmente o contrato não menciona sobre adiantamentos, mas tal recurso é autorizado por meio de aditivo. Ressalta-se que no próprio aditivo há referência à Decisão de Diretoria que aprovou a concessão da antecipação do recurso. Também, no próprio aditivo se apresentam as condições de deduções do valor adiantado nos repasses posteriores. Além disso, são estabelecidas as multas e sanções nos casos de descumprimento dos itens acordados.

349. Em todos os casos de adiantamento foram apresentadas faturas com o valor dos recursos antecipados e, nos casos de empreendimentos mais antigos em que ocorreram mais de um desembolso, foram verificados os descontos referentes à dedução da antecipação concedida no financiamento.

350. As situações dos desembolsos que apresentam o desconto de adiantamentos são também objeto de auditoria independente no exame dos empreendimentos, sendo referenciados em seus relatórios.

#### Análise

351. Pelo observado a equipe de auditoria constatou que há sistemática de comprovação das execuções das obras dos empreendimentos exportados em financiamentos do BNDES para os serviços de engenharia contratados por ente público estrangeiro. Tal comprovação baseia-se no exame documental disponibilizado pelo exportador junto a cada fatura emitida, com detalhamento do avanço físico e financeiro, comprovação das exportações, entre outros.



352. Verificou-se que são realizados relatórios de auditoria conduzidos por empresas especializadas e independentes e, nos casos analisados da amostra, conhecidas internacionalmente. Nos trabalhos examinados, observou-se que os auditores independentes realizaram, por amostragem, verificação das condições contratuais e faturas emitidas, tendo como base as exportações de bens, os avanços físicos verificados *in loco*, comparações com dados da receita e dos registros de exportação, bem como recursos humanos utilizados nos empreendimentos, entre outros pontos considerados para os pareceres finais dos auditores, inclusive os casos em que ocorreram adiantamentos de recursos e suas respectivas exportações.

353. Além disso, constatou-se a evolução do regramento sobre os procedimentos de execução e relatório dos trabalhos de auditoria independente nos empreendimentos financiados, a partir do advento da Decisão de Diretoria 408/2015. Contudo, não foi possível verificar a aplicação dessas normas na prática, visto que passaram a valer em julho de 2015, não havendo tempo hábil para sua utilização.

354. Da mesma forma, o instituto da antecipação dos recursos segue rito determinado pelo contrato comercial entre importador e exportador, bem como pelo contrato de financiamento com o BNDES e seus aditivos, nos quais são estabelecidos os limites para os recursos antecipados, forma de dedução desse valor ao longo dos desembolsos, bem como punições em casos de descumprimento das regras previamente acordadas.

355. A partir da amostra verificada no presente trabalho é possível concluir que há sistemática de comprovação da aplicação do financiamento das exportações dos serviços de engenharia para ente público estrangeiro e que as normas e regramentos utilizados pelo BNDES visam o controle dessas operações e dos desembolsos realizados.

356. Ressalta-se ainda que, desde o levantamento realizado em 2013, o BNDES vem atualizando os critérios e normas para esses financiamentos, em função do aumento da demanda dos últimos anos, conforme já destacado neste relatório. Dessa forma, a partir da Decisão de Diretoria 408/2015 que aprimora os critérios para os financiamentos às exportações de serviços de engenharia, houve evolução nos controles e consequentemente na sistemática de comprovação da aplicação dos recursos do banco nessas operações, inclusive com a limitação de antecipações, o que resguarda mais a operação nesse quesito, uma vez que não há ainda exportação efetiva atrelada à liberação, mas apenas uma programação.

#### **Procedimentos de atuação dos departamentos da Área de Comércio Exterior AEX junto aos exportadores**

357. No que se refere aos procedimentos de atuação dos departamentos da área de Comércio Exterior junto aos exportadores, mediante Ofício de Requisição 4-152/2015, de 23/6/2015, foi solicitada ao BNDES a descrição detalhada acerca das ações executadas pelos departamentos integrantes da estrutura da AEX, para operações de exportação de serviços de engenharia a ente público estrangeiro, bem como ações relativas prospecção de interessados exportadores, para operações pós-embarque, além dos que se cadastram no BNDES, visando a ampliação de oportunidades de investimentos e identificação de nichos de mercado.

358. Em atendimento, o BNDES, por meio da Nota AEX 2015/65, de 1/7/2015 (peça 84) discorreu sobre a sistemática que envolve o processo, sobre o qual cumpre destacar:

359. Os financiamentos apoiados pelo BNDES na linha pós-embarque se iniciam com a escolha da empresa brasileira por seus clientes no exterior. Os clientes, em sua maioria, são governos ou empresas públicas que decidem pela contratação da construtora e as condições de prestação de serviços segundo as normas de escolha e contratação de seus próprios ordenamentos jurídicos.

360. As condições relativas às especificações técnicas do projeto, tecnologia de execução,

equipamentos e materiais utilizados na construção, treinamento e assistência técnica, além das formas de medição e pagamento de serviços prestados são estabelecidos no âmbito de contrato comercial celebrado entre a empresa brasileira (contratada) e a entidade responsável pela obra (contratante).

361. A participação do BNDES nos projetos começa a partir da apresentação de consulta prévia pela empresa exportadora, seguida do processo de enquadramento, análise e aprovação do financiamento, conforme detalhado anteriormente no parágrafo § §, após as quais, iniciam-se as negociações para contratação da operação.

362. O BNDES entende que os recursos do financiamento se destinam ao apoio às exportações brasileiras e não ao projeto em si o que restringe o contrato de financiamento à relação de crédito entre credor (BNDES) e o devedor estrangeiro.

363. A posição do devedor estrangeiro pode ser desempenhada pelo próprio importador de bens e serviços brasileiros ou por qualquer outra entidade estrangeira que assuma a obrigação pelo pagamento das referidas exportações brasileiras.

364. Dentre as exigências pertinentes ao devedor cumpre elencar as seguintes: parecer jurídico emitido em termos satisfatórios ao BNDES, de acordo com a legislação do país importador que, dentre outras informações, contenha ateste quanto ao cumprimento de todos os requisitos legais para que o devedor celebre o Contrato de Financiamento e demais instrumentos jurídicos, bem como todas as autorizações legais e regulamentares exigidas para celebração, legalidade, validade, eficácia e exequibilidade do Contrato de Financiamento e demais instrumentos jurídicos relativos ao financiamento e demais exigências relacionadas em Nota AEX/2015/0065 (peça 84, p.3-4).

365. Por se tratarem de recursos destinados ao apoio na fase pós-embarque, no momento do desembolso dos recursos, as exportações apoiadas já ocorreram, fazendo com que a verificação da aplicação dos recursos oriundos das linhas de financiamento pós-embarque se dê antes mesmo da liberação de recursos, geralmente, pelo controle das informações precedentes cada um dos desembolsos, somados às obrigações regulares, a serem cumpridas em determinado intervalo de tempo.

366. O BNDES destacou em sua Nota que, no caso de obras de engenharia, o crédito é desembolsado parceladamente de acordo com as exportações apuradas a cada fase da obra. Assim, antes de cada desembolso, devem ser apresentados ao BNDES todos os documentos que evidenciem a exportação de bens e/ou serviços, basicamente composto por: a) Registro de Crédito da operação; b) Registro de Exportação e respectivos Conhecimentos de Embarque; c) Fatura de Exportação; d) Quadro de Avanço Físico e de Avanço Financeiro; e e) Autorização de Desembolso. O detalhamento desses documentos encontra-se no item referente à sistemática de comprovação da realização das exportações de serviços.

367. Por meio da apresentação e análise de cada documento supramencionado que evidencia a exportação, o desembolso é realizado, condicionado à confirmação de adimplência dos entes envolvidos (exportador e cliente no exterior) perante as empresas do Sistema BNDES, ademais da cobertura do Seguro de Crédito à Exportação que pode, ainda, prever a constituição das contra garantias a serem apresentadas pelo devedor da operação. O pagamento do prêmio do SCE, assim como o cumprimento, pelo devedor, das exigências e contra garantias exigidas também devem ser comprovadas ao BNDES como condição precedente às liberações de recursos.

368. Conforme já detalhado em tópico específico, o BNDES acompanha o avanço do projeto e das exportações associadas ao projeto por meio do relatório de acompanhamento físico-financeiro do projeto, preparado pelo exportador e aceito pelo importador e de relatório de acompanhamento de exportações de bens e serviços.

369. O relatório de acompanhamento das exportações permite ao BNDES identificar os fornecedores de bens e serviços beneficiados indiretamente pela exportação para o projeto, bem como a mão de obra brasileira envolvida na obra, contribuindo para o dimensionamento do impacto do financiamento brasileiro na cadeia produtiva.

370. É prática, nos contratos comerciais para construção de obras de infraestrutura que a construtora receba um percentual do valor do contrato antes do início das medições das obras, a título de adiantamento que por sua vez, desde que expressamente previsto no contrato comercial e aprovado pelo BNDES, também poderá ser financiado.

371. Foi pontuada pelo BNDES a possibilidade de descasamento entre o cronograma de obras no contrato comercial e os desembolsos do Banco, já que o contrato comercial avança na medida do andamento das obras e o avanço financeiro dos recursos do BNDES depende do faturamento das exportações brasileiras.

372. Assim, pagamentos por serviços realizados anteriormente à medição são caracterizados como adiantamento, sob a ótica do contrato comercial, mas não sob o viés do financiamento à exportação.

373. À medida que o objeto do projeto é realizado, medido e faturado, o importador desconta do valor das faturas de obra o percentual adiantado para atividades prévias à medição. Já sob a ótica do financiamento às exportações, todos os serviços brasileiros utilizados antes da medição configuram exportações realizadas, aceitas pelo importador e atestadas pelo devedor sendo, portanto, passíveis de financiamento do BNDES.

374. Os documentos de exportação necessários para o desembolso de um adiantamento são estritamente os mesmos dos necessários para qualquer desembolso. As exportações do adiantamento são devidamente comprovadas pela emissão de fatura pelo exportador, bem como pelo reconhecimento da dívida pelo devedor, por meio da Autorização de Desembolso, ainda que sob a ótica do comprador, tais serviços sejam caracterizados como adiantamento, uma vez que ainda não se configuram em medição de obra e, conseqüentemente, avanço físico.

375. Em todas essas situações, as operações de apoio à exportação devem observar tanto o regulamento quanto os procedimentos operacionais, contidos do Anexo à Circular BNDES 176/2002, de 12/9/12, além do estabelecido nos respectivos Contratos de Colaboração Financeira.

376. Além disso, o BNDES em sua Nota AEX 2015/0065 informa que em virtude do aumento de complexidade das operações, a ocorrência de situações não previstas nos normativos internos são supridas por autorizações específicas da diretoria do BNDES, quando da aprovação das condições das operações.

377. No que se refere às ações que estão sendo executadas pela AEX com vistas a prospectar interessados exportadores, para operações pós-embarque, além dos que se cadastram no BNDES, com o objetivo de ampliar as oportunidades de investimentos e identificar nichos de mercado, o Banco informou que o Plano de Fomento para 2015 contempla, basicamente, os exportadores de bens, dadas as características do mercado de serviços de engenharia e construção da infraestrutura no exterior. O estudo realizado para a prospecção de novos interessados observou a base de exportadores brasileiros divulgada pelo Mdic. O resultado apontou para uma seleção de 54 empresas de diferentes portes, setores de atuação e localidades a serem visitados por equipes da AEX do BNDES.

378. Durante o presente exercício, há previsão de participação da AEX em média de dez feiras, relacionadas aos setores foco das ações de fomento antes mencionadas, em movimento de aprofundamento de relacionamento com a APEX-Brasil-Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimentos o que se materializa na realização de *warm-up* com participantes de

feiras internacionais, no mapeamento de ‘projetos compradores’ prioritários e atuação em projetos setoriais e com associação representativa de classe.

379. Foi mencionado também atuação na área de endomarketing para que as demais Áreas do BNDES possam identificar o potencial exportador de suas respectivas carteiras de clientes; relacionamento com bancos no exterior para promoção de linhas da AEX; elaboração de mailing list e pesquisa de satisfação a partir da base de dados construída nestas ações de fomento e diversificação das alternativas de garantias a serem constituídas nas operações de comércio exterior que tenham operações que contemplem a exportação de bens de capital e de consumo duráveis.

380. Quanto à atuação das representações do BNDES localizadas na África do Sul e no Uruguai, integrantes da Área Internacional do BNDES, o Banco informa que suas atividades convergem para o reforço na disseminação de informações sobre os requisitos e critérios de elegibilidade em relação ao apoio financeiro do BNDES para empresas brasileiras que atuem nas regiões. Paralelamente, atuam visando o fortalecimento do relacionamento institucional do BNDES com instituições financeiras, organismos regionais e multilaterais, potencializando novas operações. Dessa forma essas ações devem contribuir, em conjunto ou isoladamente, para o incremento da participação de empresas brasileiras nas atividades econômicas desenvolvidas nesses continentes.

381. A AEX declara que, nos últimos três anos, as ações conjuntas desenvolvidas pela AEX e pela AINT vêm se intensificando e que, devido à presença física de equipes do BNDES no exterior, a capacidade do BNDES de resposta aos bancos, governos e entidades estrangeiras interessados em prospectar e desenvolver parcerias com fornecedores e investidores brasileiros, tende a aumentar.

382. Com base no aprofundamento do seu conhecimento sobre os mecanismos de financiamento providos por países concorrentes, o BNDES tem buscado aperfeiçoar e diversificar seus produtos financeiros, tentando conciliar a política de risco e de crédito do banco com os interesses dos exportadores, importadores e demais atores envolvidos nas operações financeiras.

#### Análise

383. A atuação da AEX junto aos exportadores é limitada às características inerentes ao próprio setor de serviços de engenharia - os financiamentos ocorrem a partir da demanda das empresas detentoras do porte necessário à concorrência com outras empresas no exterior. A questão foi abordada no presente Relatório sob essa perspectiva.

384. Em que pese a delimitação da AEX em busca de novos mercados junto a exportadores no setor de engenharia, é oportuno mencionar que o Plano de Fomento para 2015 apresenta ações no sentido de ampliar as oportunidades de investimentos e identificar nichos de mercado basicamente para os exportadores de bens. O Banco destaca que tal iniciativa não é facilmente aplicável no mercado de serviços de engenharia e construção da infraestrutura no exterior, dadas as suas características.

385. Quanto às representações do BNDES localizadas na África do Sul e no Uruguai, integrantes da Área Internacional do BNDES, o Banco informa que suas atividades fortalecem o relacionamento institucional do BNDES com instituições financeiras, organismos regionais e multilaterais, potencializando novas operações e, assim, podem contribuir para o incremento da participação de empresas brasileiras nas atividades econômicas desenvolvidas nesses continentes.

386. A partir das informações apresentadas por meio do Nota AEX/2015/065 e dos dados citados pelo BNDES oriundos da revista Engineering News Records, pode-se observar que o posicionamento dos departamentos da AEX, no que concerne à prospecção de potenciais exportadores de serviços de engenharia, além dos que já se cadastram no Banco de Fomento, apresenta-se limitada, em face das características do próprio segmento: a elevada concentração de *players* operando nesse mercado, no âmbito internacional, e a dinâmica do BNDES para

financiamento de serviços de engenharia no exterior que ocorre a partir da demanda do exportador frente às oportunidades da carteira de projetos do importador, no presente caso, ente público estrangeiro.

387. Assim, não se vislumbram, por ora, recomendações sobre a questão levantada.

### **III. Análise dos comentários dos gestores**

388. Em resposta ao Memo AT 133/2015, de 07/12/2015, encaminhado por esta unidade técnica por meio do Ofício 0812/2015-TCU/SecexEstataisRJ (peça 163), o BNDES apresentou seus comentários (peças 167-168) à versão preliminar do Relatório de Fiscalização, que tem por objetivo analisar as linhas de crédito de financiamento à exportação de serviços de engenharia e construção de infraestrutura a ente público estrangeiro.

389. As considerações apresentadas se referem a assuntos decorrentes das questões de auditoria e, principalmente, dos achados consolidados no Capítulo IV (Conclusão). A análise de cada tópico será realizada após a descrição dos respectivos comentários, iniciando-se pelos temas mais gerais.

### **Sigilo das informações**

#### Comentários BNDES

390. O banco reitera a solicitação de tratamento confidencial às informações encaminhadas no âmbito desta auditoria, notadamente os dados específicos de cada empresa exportadora que figuram em diversos documentos disponibilizados, e que possam revelar a relação comercial entre exportador e seu cliente (como preço unitário do item financiado), a classificação de risco da empresa e demais informações que envolvam sigilo bancário, cuja divulgação violaria a intimidade da empresa brasileira exportadora.

391. Não obstante, o banco entende que as informações contidas nos capítulos de I a IV deste relatório 'podem ser divulgadas, pois, embora destrinchem o processo de concessão de financiamento às exportações brasileiras, como fruto do processamento dos dados encaminhados, não expõe individualmente dados das empresas exportadoras que tiveram seus processos de financiamentos analisados no âmbito desta auditoria.'

392. Solicitam, apenas, que os parâmetros indicados no parágrafo 161 deste relatório, por se tratarem de orientação interna do BNDES, decorrentes da Resolução Dir 2843/2015 - BNDES, tenham a classificação do sigilo empresarial mantida.

#### Análise

393. O procedimento referente à segurança das informações custodiadas e processadas no âmbito da presente fiscalização está indicado em tópico específico do presente relatório, cujo encaminhamento toma por base a legislação aplicável, bem como os normativos do TCU que tratam do tema.

394. Cabe destacar o comentário acerca da divulgação das informações inseridas nos capítulos de I a IV deste relatório, sem as quais a descrição do processo de concessão de financiamento às exportações restaria tecnicamente comprometida.

395. No tocante aos parâmetros indicados no item 161, acatamos a solicitação do gestor, suprimindo o texto indicado neste relatório e substituindo-o por uma remissão à peça sigilosa que contém as orientações internas do BNDES.

### **Adiantamento de recursos financeiros (antecipo)**

#### Comentários BNDES

396. Nesse ponto, o BNDES apenas reitera que os recursos desembolsados a título de



adiantamento no âmbito do contrato comercial configuram exportações já realizadas no âmbito do contrato de financiamento, que ainda não se refletiram em avanço físico do empreendimento, mas que cumpriram as disposições pactuadas no contrato comercial. Tal entendimento se aplica não apenas ao novo regulamento do Pós-Embarque Serviços mas também ao Regulamento que se aplicava anteriormente, consubstanciado na Circular 176/2002. No entanto, o novo regulamento, no capítulo aplicável às operações de serviços, disciplinou explicitamente os limites e critérios de apoio aos adiantamentos previstos nos contratos de obras, o que trouxe transparência.

397. Destacam que as diferenças entre os conceitos de exportação (sobre o qual se assenta a execução do contrato de financiamento) e de avanço físico da obra (presente no contrato comercial) consubstanciam a independência dos contratos comercial e de financiamento e garantem que eventuais problemas na execução do projeto contratado pelo importador, bem como divergências entre o importador/devedor e o exportador, não ensejem nenhum tipo de questionamento a respeito do devido cumprimento das obrigações do devedor para com o crédito fornecido pelo BNDES.

#### Análise

398. Fica o registro dos comentários do gestor, destacando que o tema referente a aderência do adiantamento aos propósitos da exportação está sendo discutido mais especificamente nos autos do TC-012.641/2009-2.

399. Na presente fiscalização, a questão do antecipo foi tratada de acordo com os critérios descritos em tópico específico deste relatório.

#### **Achado 1: Inadequação na composição do *spread* em operações com necessidade de equalização pelo PROEX.**

400. Não houve comentários, por parte do BNDES, a respeito desse achado.

#### **Achado 2: Insuficiência em certificar a compatibilidade do orçamento do projeto apresentado com parâmetros de custos internacionais praticados no país importador.**

#### Comentários BNDES

401. Nesse ponto, o BNDES compartilha a importância do estabelecimento de um banco de dados com indicadores de preços para balizar a análise dos pedidos de financiamento e se propõe a trabalhar nesse sentido. Destaca a necessidade de que esses indicadores não gerem rigidez no processo de análise e que sua utilização ocorra no sentido de aprofundar o entendimento do projeto a ser apoiado, sem afetar a competitividade das empresas brasileiras.

402. Ponderam que o desenvolvimento de um banco de dados, ainda que possível, enfrenta uma série de dificuldades e limitações quanto a sua consistência, em razão do reduzido número de observações decorrentes da diversidade de países, exportadores e projetos, que são objetos do financiamento. Cada qual com sua especificidade, o que restringe o uso dos macro indicadores para fins de comparação dos preços de obra. Temos como exemplo os fatores regionais, aspectos regulatórios, culturais, estrutura logística, aquisição de bens e serviços locais e de conteúdo brasileiro, realização de obras em consórcio com empresas locais, histórico da presença do exportador no país, custo para novos entrantes no mercado internacional, custos indiretos (BDI) superiores aos praticados no Brasil, entre outros.

403. Some-se a isso, a falta de informações sobre a atuação das concorrentes das empresas brasileiras no exterior e das agências de crédito à exportação de outros países. Há pouca transparência no mercado internacional sobre as condições aplicadas nos financiamentos e a composição de custo/preço dos concorrentes para que seja possível construir um balizador para as operações brasileiras. Existe apenas um conjunto muito limitado de informações sobre a atuação internacional no segmento de engenharia e construção, uma vez que as empresas não adotam como

prática divulgar publicamente detalhes de sua atuação, o que dificulta a tarefa de construção de uma base de informações comparativa.

404. Reiteram que as regras brasileiras para financiamento às exportações já apresentam maior rigidez do que as estipuladas pela OCDE, cujo regramento para créditos à exportação permite o financiamento de gastos locais num montante que não exceda 30% do valor do contrato de exportação, sendo que os normativos do BNDES não permitem o financiamento de gastos locais.

405. Por fim, o BNDES reconhece a importância de aprofundar a análise de custos dos projetos com o desenvolvimento de macro indicadores aplicáveis e se dispõe a trabalhar nesse objetivo. Entretanto, em razão das citadas limitações na obtenção de informações e na comparabilidade dos projetos, o BNDES destaca a importância de que esses indicadores sejam utilizados para melhorar o processo de análise da operação, mas que sejam utilizados com a devida cautela, uma vez que as diferenças entre países, projetos, exportadores, bem como uma maior incorporação de bens e serviços brasileiros ao projeto, podem se materializar em significativa diferença nos preços dos projetos.

#### Análise

406. Para esse achado a equipe propôs determinar ao BNDES que utilize macro indicadores de preço na análise dos projetos, em conjunto com os demais critérios, de forma a balizar a definição do percentual de participação do banco nas operações de exportação, avaliando a possibilidade do desenvolvimento de um banco de dados com esse propósito, em obediência ao princípio da eficiência previsto no art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999.

407. Tanto a fundamentação desse achado, tratado em tópico específico deste relatório, como o próprio conteúdo dessa determinação estão em linha com os comentários apresentados pelo gestor.

408. Não há nesse encaminhamento o propósito de engessar a análise dos projetos, vinculando-os estritamente a determinado critério de preço. O objetivo almejado é o de agregar mais um parâmetro à análise, de caráter geral (por isso a menção a macro indicadores de preço), para que, em conjunto com os demais critérios atualmente utilizados pelo banco, houvesse o balizamento de sua participação nas operações de exportação (atualmente a participação verificada por amostragem é de 68% do valor total dos projetos).

409. Desta feita, ratifica-se o encaminhamento nos termos propostos.

### **Achado 3: Ausência de um patamar mínimo de participação de bens nacionais na exportação de serviços nos casos de excepcionais e/ou utilização do PROEX-Equalização.**

#### Comentários BNDES

410. O BNDES observa que, embora o regulamento do Produto BNDES Exim Pós Embarque não estabeleça um percentual mínimo de bens único a ser aplicado a todas as operações, durante a análise, a equipe técnica busca identificar possibilidades de incorporação de conteúdo nacional ao projeto e estabelecer valores mínimos de bens caso a caso (tanto para valor global de bens quanto para códigos específicos da NCM). No contrato de financiamento, esses valores mínimos constam como obrigações especiais do exportador, estando seu descumprimento sujeito à multa. Adicionalmente, a partir da aprovação do novo regulamento, há ainda a possibilidade de estabelecimento de valores mínimos para serviços de terceiros de alto valor agregado, tais como os referentes a realização de projetos e consultorias especializadas. Associado a isso, uma vez que as novas Orientações Operacionais limitam a participação dos custos indiretos, espera-se um aumento da participação do custo direto, os quais incluem a cadeia de fornecedores e a mão de obra brasileira expatriada.

411. Informam, ainda, que desde o início das operações de financiamento às exportações de serviços, o tema do percentual mínimo de bens foi muito discutido internamente, tendo havido

diversas mudanças na norma. Isto porque, se por um lado o BNDES busca incentivar a incorporação de bens nacionais aos projetos apoiados, por outro lado, não pode prejudicar a competitividade das empresas brasileiras contratadas para a execução da obra. Assim, ao longo do processo de desenvolvimento da linha Pós-Embarque, houve casos em que o apoio à exportação de serviços de engenharia restou limitado e até inviabilizado, por impossibilidade de o exportador atender ao percentual mínimo de bens estabelecido à época no normativo da linha Pós-Embarque. Apresentam abaixo, um breve histórico das mudanças do regulamento do Produto Pós-Embarque a respeito do estabelecimento de um percentual mínimo de bens.

412. No início de 2001, o crescimento do volume de solicitações de financiamento para exportação de serviços de engenharia motivou o estabelecimento de um conjunto de critérios que os pleitos encaminhados deveriam obedecer, de modo a serem considerados elegíveis para o financiamento à exportação do BNDES. Dentre os critérios definidos, aprovados pela Decisão de Diretoria 058/2001, de 05.02.2001, e incorporados às Políticas Operacionais do BNDES, constava o estabelecimento de uma participação mínima de bens de origem brasileira nos projetos que envolvessem exportações de serviços, correspondente a pelo menos 40% das exportações objeto do financiamento. No cômputo deste percentual, admitia-se considerar a depreciação de equipamentos novos temporariamente exportados para uso no projeto.

413. Em fevereiro de 2004, as Políticas Operacionais foram revisadas e a partir da Resolução 1.072/2004, de 09.02.2004, a participação mínima de bens nas exportações de serviços passou de 40% para 65% do total das exportações financiadas pelo BNDES, sendo que este percentual poderia ser reduzido para 35% caso as exportações fossem destinadas a um projeto de integração da América do Sul.

414. O BNDES argumenta, porém, que a ampliação da participação mínima exigida de bens nos pacotes exportados, na prática, inviabilizou o financiamento do Banco a projetos fora do continente sul-americano, uma vez que somente em raras situações o percentual de 65% de bens é atingido. Considerando-se que, em projetos no exterior, a empresa prestadora de serviços de engenharia contratada, além de ser responsável pela elaboração, execução e gerenciamento da obra, deve também assegurar o financiamento, a impossibilidade de se cumprir o percentual mínimo de bens estipulado pelas Políticas Operacionais representava uma barreira à participação de construtoras brasileiras em concorrências internacionais. Em reconhecimento ao entrave que este percentual poderia representar, a Diretoria do BNDES aprovou, através da Resolução 1152/2005, de 29.03.05, a redução do percentual mínimo de bens, que passou de 65% para 35% do valor total do financiamento, independente da localização geográfica do projeto.

415. Não obstante, o Banco observa que a manutenção de um percentual fixo para qualquer exportação de serviços de engenharia e construção não se mostrou adequada, pelas razões detalhadas na Nota AEX 095/2007, de 05/06/2007, (peça 167). Desse histórico, o Banco conclui que um percentual único, rigidamente estabelecido, poderia representar perda de competitividade para a empresa brasileira, até mesmo impossibilitando o apoio do BNDES em alguns projetos e por consequência, a participação do exportador brasileiro. Observam, ainda, que quando a empresa brasileira conseguia ser contratada para a execução do projeto, sem o financiamento do BNDES, tal circunstância resultava em menor estímulo à obtenção de bens brasileiros - que do contrário poderiam ter sido destinados à obra, ainda que em montante inferior ao mínimo estabelecido nas Políticas Operacionais. Ou seja, haveria também potenciais perdas para a cadeia de fornecedores. Dessa forma, a Diretoria do BNDES aprovou, por meio da Resolução 1445/2007, de 12/06/2007, que o valor mínimo de bens dos projetos apoiados seria definido caso a caso.

416. Por essas razões, enfatizam a necessidade de uma análise caso a caso ao se estabelecer o montante de bens a ser exigido, com vistas tanto a garantir competitividade do exportador brasileiro quanto o subfornecimento de bens e serviços de empresas nacionais; principalmente nos casos em

que o projeto conta com o benefício da equalização, cujo objetivo é exatamente a competitividade da exportação brasileira.

#### Análise

417. Para esse achado a equipe propôs determinar ao BNDES a definição de um percentual mínimo de bens nacionais para exportação, a exemplo do que ocorria anteriormente a 2007, de forma a contrabalancear as excepcionalidades, e o custo adicional do Tesouro via PROEX-Equalização, com uma movimentação mais direta da cadeia de fornecedores, em obediência ao princípio da eficiência determinado pelo art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999.

418. Como pode-se observar, a determinação para a definição de um percentual mínimo de bens nacionais para a exportação alcança apenas os casos excepcionais e/ou com custo adicional do Tesouro via PROEX-Equalização. Aqueles se referem às hipóteses em que o Banco excepcionaliza determinadas condições contidas em seus normativos internos para aprovação dos financiamentos. Como exemplo dessa situação, temos as aprovações verificadas, por amostragem, com prazo maior de financiamento (essas operações foram comentadas em tópico específico deste relatório), o que representa um custo adicional pela perspectiva de alocação de recursos públicos. Nas operações com equalização de taxas fica claro, também, o custo adicional com recursos do Tesouro.

419. Cabe lembrar que o custo base para esse segmento de exportação de serviços a ente público estrangeiro contempla o risco de crédito das operações que é carregado pela União, mais o *funding* desses recursos que é remunerado pelo BNDES ao FAT-Cambial, pela taxa LIBOR, consoante disposição legal.

420. Assim, essa determinação toma como fundamento o critério de custo-benefício. Apenas nas operações com custo maior (excepcionalidades e/ou equalização de taxas), justifica-se o patamar mínimo de bens de maior valor agregado nas exportações, de modo a tornar os benefícios/externalidades das operações mais efetivos, por meio de uma movimentação mais direta da cadeia de fornecedores.

421. Nas demais operações em que não ocorram as hipóteses contidas na determinação, o BNDES continuaria a definir a composição de bens numa análise caso a caso.

422. A definição, em normativo, de qual o percentual mínimo de bens nacionais exigidos fica a critério do BNDES, dentro de sua esfera discricionária, sendo que para qualificar o debate, fica o registro dos percentuais que já foram utilizados pelo Banco no passado como: 35%, 40% e 65%.

423. Portanto, nesse caso também ratificamos o encaminhamento nos termos propostos.

#### **Achado 4: atuação restrita na aferição de governança.**

##### Comentários BNDES

424. Informam que o Banco exige declarações dos exportadores para situações nas quais a aferição fática se mostra de difícil implementação dada a natureza do fato declarado. Nesses casos, declarações são exigidas como condição prévia à contratação do financiamento e qualquer falsidade ou incorreção do teor dessas declarações poderá acarretar aos exportadores, de um lado, a aplicação de sanções legais, de natureza civil e penal, e, de outro lado, consequências negativas oriundas do próprio contrato de financiamento celebrado com o BNDES, tais como a suspensão de desembolsos e, em última instância, o vencimento antecipado do financiamento.

425. Consoante previsão contida em seus normativos internos, o Banco assevera que essas declarações são exigidas em todas as operações do Sistema BNDES, estando em linha com as práticas internacionais levadas a efeito por agências de crédito à exportação, bancos multilaterais e bancos comerciais.

426. Por outro lado, o Banco compartilha do entendimento constante do presente relatório, no sentido de que a aferição da veracidade quanto ao teor dessas declarações, quando demonstrado possível, pode conferir maior segurança à contratação das operações de financiamento e aos desembolsos delas decorrentes.

427. Nesse sentido, apesar de todas as dificuldades inerentes a esse controle, nos casos em que a natureza do fato a ser declarado admite aferição mais acurada da veracidade, o BNDES já vem adotando procedimentos nessa direção, impondo determinadas obrigações adicionais ao exportador, com vistas a reforçar e garantir a situação já declarada ou ainda complementar tais informações.

428. Para exemplificar, mencionam a prerrogativa que tem o BNDES de fazer exigências ambientais adicionais à declaração de inexistência de sentença condenatória transitada em julgado por crime contra o meio ambiente, em função das características do empreendimento para o qual são destinadas as exportações brasileiras apoiadas pelo banco, como a contratação de empresa específica para prestar serviços de assessoria socioambiental, ou a inclusão de condicionantes de natureza socioambiental além daqueles previstos na legislação aplicável no país do empreendimento. Nesse sentido, dispõem a Política Socioambiental do BNDES, bem como as Normas Operacionais do Produto BNDES EXIM Pós-Embarque.

429. Citam, também, o procedimento recente de elaboração de relatório de Procedimentos Previamente Acordados (PPA) emitido por empresa de auditoria independente, em conformidade com a NBC TSC 4400 (norma do Conselho Federal de Contabilidade), visando à comprovação do cumprimento das medidas exigidas nos itens IX, X e XI da Declaração de Compromisso do Exportador, anexa à Resolução 81/ 2014 da CAMEX. Tal relatório foi fruto de intensa negociação entre o BNDES e os principais exportadores, decorrente de recomendação da CGU, e culminou no fechamento de um modelo de PPA a ser utilizado por todos os exportadores em operações de financiamento com o envolvimento de funcionários públicos estrangeiros.

#### Análise

430. Para esse achado a equipe propôs recomendar ao BNDES que implemente mecanismos de aferição quanto ao teor das declarações, de modo que o controle e monitoramento de governança não se restrinja, exclusivamente, à esfera declaratória.

431. Conforme descrito em tópico específico deste relatório, o Banco solicita uma série de declarações aos exportadores, para efeito do processo de contratação e aprovação do financiamento.

432. Em seus comentários, o Banco informa algumas medidas que já estão sendo tomadas nesse sentido e que vão ao encontro da recomendação ora proposta.

433. Assim, considerando o amplo escopo das declarações emitidas pelo exportador e sua relevância para efeito da governança dos financiamentos, mantemos a recomendação nos termos propostos.

#### **Achados 5 e 6: Falta de padronização e ausência de sistematização das informações sobre processos de financiamento cancelados.**

##### Comentários BNDES

434. Nesse ponto, o Banco reconhece que as razões pelas quais uma operação é cancelada podem ser objeto de registro. Os benefícios decorrentes dessa prática já foram identificados ao longo do Relatório de Fiscalização. Nesse sentido, os esforços do BNDES serão direcionados para o desenvolvimento e implantação de rotina que contemple a padronização e sistematização do registro dessas informações, para que ao longo do tempo contemplem mais este aspecto quando da mensuração do apoio do Banco para o desempenho das exportações neste segmento, contribuindo com os esforços institucionais em busca de transparência e controle.



Análise

435. Para esse ponto, mantemos as recomendações propostas nos seguintes termos: (5) nos processos de financiamento para exportação de serviços de engenharia para ente público externo, o banco padronize a informação sobre o motivo de cancelamento no próprio processo, contribuindo para a transparência e o controle e (6) que o banco obtenha junto às empresas exportadoras dados sobre os motivos e razões dos cancelamentos, com o objetivo de sistematizar as informações acerca da atuação do banco e das condições de financiamento no apoio a empresas brasileiras nesse segmento.

**Achado 7: Insuficiência de avaliação das externalidades no processo de financiamento.**Comentários BNDES

436. Nesse ponto, o Banco informa que tem buscado metodologias e dados confiáveis que permitam monitorar e avaliar a eficácia de seus programas. Nesse sentido, sua Diretoria aprovou a Política de Monitoramento e Avaliação do Sistema BNDES (Resolução Dir 2884/2015), que instrui princípios e diretrizes para orientar as atividades de Avaliação e Monitoramento, com propósito de (i) gerar conhecimento e aprendizado a partir de análises sobre os resultados das intervenções apoiadas pelo BNDES; (ii) aprimorar as políticas e os instrumentos financeiros do BNDES para potencializar os efeitos alcançados e (iii) fornecer uma base para prestação de contas, incluindo o fornecimento de informações para o público.

437. Destacam que a Área de Comércio Exterior tem participado de discussões conduzidas pela Área de Planejamento do BNDES, no intuito de identificar possibilidade de contribuição para avaliação do Produto BNDES Exim Pós-embarque. As ações iniciais compreenderam a identificação da cadeia de fornecedores de bens e serviços, por meio da construção de um banco de dados consolidado para os projetos apoiados, utilizando-se das informações disponibilizadas nos relatórios semestrais de verificação das exportações de cada projeto. Essa atividade ainda se encontra em execução, com os primeiros resultados tendo sido divulgados no Relatório de Efetividade 2007-2014. Cabe ainda desenvolver a análise do apoio do BNDES na cadeia de fornecedores à exportação, inclusive no que tange à criação e à manutenção de empregos com o desenvolvimento e utilização de metodologias adequadas frente aos dados disponíveis.

Análise

438. Nesse ponto, também, verifica-se que os comentários do gestor estão em linha com as constatações indicadas no relatório, notadamente a necessidade e possibilidade de melhora na aferição dos potenciais benefícios e externalidades dos financiamentos públicos, de modo a justificar alocação de recursos do FAT nesses projetos.

439. Dessa forma, mantemos o teor da determinação proposta nos seguintes termos: que a área de Comércio Exterior desenvolva indicadores de geração/manutenção de empregos, associando-os aos custos do financiamento, de modo a compará-los com os custos de geração/manutenção de empregos informados no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED, em obediência ao dever de prestar contas determinado pelo art. 70 da Constituição Federal de 1988.

**Achado 8: Fragilidade de governança acerca da atuação das empresas beneficiárias do financiamento público.**

440. Não houve comentários, por parte do BNDES, a respeito desse achado.

**IV. Conclusão**

441. A presente auditoria teve por objetivo analisar as linhas de crédito de financiamento à exportação de serviços de engenharia e construção de infraestrutura a ente público estrangeiro, conforme determinação do Acórdão 3.603/2014-TCU-Plenário. A partir do objetivo do trabalho

fôrmularam-se as questões adiante indicadas, para as quais encontram-se resumidos os achados que resultaram do exame proposto.

442. A título informativo e de forma a situar o objeto estudado em meio às operações do banco de fomento, cabe salientar que em termos de participação, o desembolso da Área de Comércio Exterior, para o segmento de serviços de engenharia e construção a ente público estrangeiro, não vem superando os 2% em relação aos desembolsos totais do BNDES.

443. **Questão de Auditoria:** quais os critérios utilizados na análise de solicitações para concessão de crédito de exportação de serviços de engenharia e construção de infraestrutura para ente público estrangeiro?

444. A análise dessas operações é feita com base em uma série de critérios que integram as políticas operacionais do banco de fomento, bem como dos respectivos normativos do pós-embarque.

445. A equipe de auditoria selecionou os critérios mais importantes para efeito de uma análise amostral das operações. Para tanto definiu-se os critérios de (i) risco de crédito (ii) condições de financiamento (taxa e prazo) (iii) orçamento do empreendimento e (iv) governança dos financiamentos (Resolução do Senado 50/1993).

446. Da análise, verificou-se que a assunção do risco de crédito é o critério mais relevante no contexto dessas operações, uma vez que mais de 98% das operações aprovadas estão contempladas pelo SCE/FGE. Assim, toma relevo a governança do processo decisório das instâncias responsáveis (CAMEX/COFIG/ABGF) pela gestão e precificação de risco das operações e dos países importadores.

447. No tocante às condições de crédito, verificou-se a existência de excepcionalidades em relação a determinados critérios, como por exemplo o prazo dos financiamentos. Nesses casos, observou-se, também, que essas condições estavam cobertas por deliberações do COFIG e da CAMEX.

448. Em relação à composição da taxa de juros final ao importador, constatou-se o seguinte achado.

449. **Achado 1:** Inadequação na composição do *spread* em operações com necessidade de equalização pelo PROEX. O encaminhamento proposto é o de **determinar** ao BNDES para que, nas operações em que ocorra a incidência do PROEX-Equalização, fixe o seu respectivo *spread* no montante mínimo definido em seus normativos, em obediência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade dispostos no art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999.

450. Verifica-se, também, da dinâmica de aplicação dos critérios que, nesse segmento, o Banco atua por demanda e a participação do financiamento das exportações tem alcançado, historicamente, o patamar de 68% do valor dos projetos. Outro critério importante é o de participação de bens de consumo e de capital, de origem brasileira, no total das exportações objeto do financiamento. Até 2007, havia uma exigência de um patamar mínimo de 40%, posteriormente, o percentual passou a ser definido caso a caso, a critério do BNDES, o que levou a média histórica para o nível de 28%, com índice de nacionalização de no mínimo 60%.

451. Para efeito da análise do orçamento dos empreendimentos, verifica-se que o BNDES enfrenta dificuldades na definição de parâmetros de custos, em função da diversidade de empreendimentos objeto do apoio financeiro, bem como da distinta realidade de custos que afetam os diversos países de destino das exportações.

452. Não obstante, a equipe de auditoria entende necessário o desenvolvimento de indicadores gerais de preços para análise dos projetos, conforme indicado a seguir:

453. **Achado 2:** Insuficiência em certificar a compatibilidade do orçamento do projeto apresentado com parâmetros de custos internacionais praticados no país importador. Propõe-se, nesse caso, **determinação** ao BNDES para que utilize macro indicadores de preço na análise dos projetos, em conjunto com os demais critérios, de forma a balizar a definição do percentual de participação do banco nas operações de exportação, avaliando a possibilidade do desenvolvimento de um banco de dados com esse propósito, em obediência ao princípio da eficiência previsto no art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999.

454. Em decorrência das excepcionalidades verificadas e da incidência, em determinados casos, da equalização das taxas de juros ao importador, por meio do PROEX-Equalização, o que enseja a utilização de recursos do Tesouro, entende-se necessário o estabelecimento de um patamar de fornecimento de bens nacionais para essas operações, conforme o seguinte achado:

455. **Achado 3:** Ausência de um patamar mínimo de participação de bens nacionais na exportação de serviços nos casos de excepcionalidades e/ou utilização do PROEX-Equalização. Propõe-se **determinar** a definição de um percentual mínimo de bens nacionais para exportação, a exemplo do que ocorria anteriormente a 2007, de forma a contrabalançar as excepcionalidades, e o custo adicional do Tesouro via PROEX-Equalização, com uma movimentação mais direta da cadeia de fornecedores, em obediência ao princípio da eficiência determinado pelo art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999.

456. No tocante à governança dos financiamentos, o banco de fomento argumenta que não se encontra sob a égide das Resoluções do Senado Federal 50/1993 e 5/2014, não sendo, as mesmas, norteadoras das operações de financiamentos para exportação de bens e serviços. Não obstante, os preceitos de governança da citada resolução seriam subsidiariamente observados pelos BNDES nas operações em tela.

457. Nessa linha, de acordo com seus novos normativos, há o comprometimento do exportador, mediante apresentação de declarações ao BNDES, com práticas lícitas de governança, no âmbito internacional e com o cumprimento dos preceitos contidos no arcabouço jurídico brasileiro, nos âmbitos administrativo, civil e penal, o que representa avanço para o critério de governança, quando da concessão de financiamento na linha Pós-embarque, não obstante a necessidade de mecanismos de aferição, consoante o seguinte achado.

458. **Achado 4:** atuação restrita na aferição de governança, propondo-se **recomendar** ao Banco que implemente mecanismos de aferição quanto ao teor das declarações, de modo que o controle e monitoramento de governança não se restrinja, exclusivamente, à esfera declaratória.

459. **Questão de Auditoria:** há concentração em volume de recursos dessas operações para poucos beneficiários?

460. Verifica-se nesse ponto que, de fato, há uma concentração das operações em poucas empresas, entretanto, a partir da análise amostral dos casos de cancelamento dos pedidos de financiamento de projetos de engenharia não se identificou indícios de tratamento diferenciado entre empresas pleiteantes, no âmbito do BNDES. Tal verificação corrobora as colocações do Banco acerca da natureza do mercado exportador para o segmento de serviço de engenharia e construção que encerraria barreiras de entrada.

461. Nesse contexto, a carteira de operações do BNDES no exterior acabaria refletindo essa dinâmica, de modo que, as quatro maiores empresas de engenharia do país são também os principais clientes do banco nesse segmento, reproduzindo a concentração própria do setor, tanto no Brasil como no mundo.

462. Para esse tópico foram indicados os seguintes achados:

463. **Achado 5:** Falta de padronização nas informações sobre processos de financiamento

cancelados. Para esse ponto **recomenda-se** que, nos processos de financiamento para exportação de serviços de engenharia para ente público externo, o banco padronize a informação sobre o motivo de cancelamento no próprio processo, contribuindo para a transparência e o controle nesses casos.

464. **Achado 6:** Ausência de sistematização das informações sobre os cancelamentos ocorridos. **Recomenda-se** que o banco obtenha junto às empresas exportadoras dados sobre os motivos e razões dos cancelamentos, com o objetivo de sistematizar as informações acerca da atuação do banco e das condições de financiamento no apoio a empresas brasileiras nesse segmento.

465. **Questão de Auditoria:** há carência de avaliação das efetivas externalidades, nos processos de concessão em tela?

466. De maneira geral, as principais externalidades indicadas pelo BNDES constam, atualmente, de seu Relatório de Efetividade (peça 11) e podem ser verificadas, também, no Relatório de Gestão do FAT, bem como em diversos estudos indicados pelo banco de fomento (peça 79, p. 5).

467. Não obstante, a equipe entende que o acompanhamento feito, atualmente, pela área de Comércio Exterior do BNDES possibilita que esses indicadores sejam desenvolvidos mais especificamente para o segmento de exportação de serviços de engenharia, conforme o seguinte achado:

468. **Achado 7:** Insuficiência de avaliação das externalidades no processo de financiamento. Para esse caso, propõe-se **determinação** no sentido de que a área de Comércio Exterior desenvolva indicadores de geração/manutenção de empregos, associando-os aos custos do financiamento, de modo a compará-los com os custos de geração/manutenção de empregos informados no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED, em obediência ao dever de prestar contas determinado pelo art. 70 da Constituição Federal de 1988.

469. Ainda com relação às possíveis externalidades, no presente caso, constata-se que as principais empresas construtoras beneficiárias desse tipo de financiamento estão sendo investigadas na 'Operação Lava-Jato' sob a suspeita de formação de cartel, entre outras irregularidades.

470. Assim, considerando uma perspectiva mais ampla do interesse público, centrada no retorno social subjacente à decisão de fomentar determinadas atividades econômicas, entende-se necessário o estabelecimento legal de critérios rígidos de governança para as empresas beneficiárias desse tipo de financiamento público, conforme indicado a seguir:

471. **Achado 8:** Fragilidade de governança acerca da atuação das empresas beneficiárias do financiamento público. Como a questão levantada envolve possível alteração/criação de normativos, entende-se necessário propor **recomendação** à Casa Civil da Presidência da República para que avalie a possibilidade de revisão das normas que tratam da destinação de recursos operados pelo Sistema Brasileiro de Apoio às Exportações, notadamente no segmento de exportação de serviços de engenharia e construção, de forma a estabelecer critérios de governança às empresas pleiteantes, que contemplem a definição de um código de ética, bem como as responsabilidades da alta administração das empresas exportadoras beneficiárias dessas operações de crédito, compatíveis com o interesse público subjacente à decisão de fomentar as exportações, de modo a resguardar os benefícios e externalidades almejados a partir do financiamento público, para o pleno desenvolvimento econômico do País, consoante o § 1º, art. 239 da Constituição Federal.

472. **Questão de Auditoria:** qual a sistemática de comprovação da realização das exportações de serviços e de sua efetiva execução no exterior?

473. Verifica-se que o relatório de auditoria independente cumpre o papel de mecanismo de controle, já que municia o BNDES de informações relevantes a respeito da operação, indicando impropriedades no cumprimento das obrigações contratuais e eventuais erros de contabilização de

despesas. Além disso, a possibilidade de solicitações de explicações e de procedimentos adicionais, incrementa a ação do Banco no sentido de aferir a evolução dos projetos financiados, ressaltando-se, contudo, o fato de o mesmo não objetivar a detecção de fraude, assim declarado nos Relatório de Auditoria que fizeram parte da amostra.

474. Constata-se, ainda, a evolução do regramento sobre os procedimentos de execução e relatório dos trabalhos de auditoria independente nos empreendimentos financiados, a partir do advento da Decisão de Diretoria 408/2015. Contudo, cabe informar que não foi possível verificar a aplicação dessas normas na prática, visto que passaram a valer em julho de 2015, não havendo tempo hábil para realização de um trabalho de consultoria independente já utilizando a citada Decisão de Diretoria.

475. Em que pese o aprimoramento normativo das normas operacionais para linhas de financiamento Pós-embarque serviços advindo da Decisão de Diretoria 408/2015 (peça 82), no que se refere à aprovação pelo BNDES da empresa de auditoria contratada pelo exportador, entende-se ser pertinente **recomendar** ao Banco de Fomento que realize estudo com vistas a analisar a possibilidade de que o próprio selecione e efetive a contratação da consultoria independente, de modo a restarem segregados, de forma clara e inequívoca, os interesses entre as partes envolvidas.

476. **Questão de Auditoria:** quais os procedimentos de atuação dos departamentos da Área de Comércio Exterior AEX junto aos exportadores?

477. Verifica-se que, de maneira geral, a atuação dos departamentos junto aos exportadores se mostra compatível com as realidades dos mercados exportadores de bens e serviços de engenharia, tendo em vista os seguintes aspectos: a elevada concentração de *players* inerente a esse segmento de mercado no âmbito internacional e a dinâmica de financiamento de serviços de engenharia no exterior que ocorre a partir da demanda do exportador frente às oportunidades da carteira de projetos do importador, no presente caso, ente público estrangeiro. O exame dessa questão não levantou achados.

#### Segurança da Informação

478. No que se refere a segurança da informação e ao sigilo de documentos, o BNDES se manifestou, por meio da Nota AEX 2015/50, ressaltando a importância de o TCU resguardar o mesmo nível de sigilo considerado pelo BNDES quanto às informações divulgadas, notadamente aquelas cuja divulgação tenha o condão de violar a intimidade da empresa.

479. Salientou-se, ainda, que o fato de o BNDES não mais opor sigilo bancário ao TCU, em conformidade com decisão recente do Supremo Tribunal Federal, não afasta a existência de informações abrangidas por tal sigilo, cuja restrição de divulgação deve ser mantida pelo TCU no desempenho de suas atividades fiscalizatórias, devido à natureza das informações constantes dos arquivos digitais fornecidos pelo BNDES.

480. Assim, solicita-se restringir o acesso às informações disponibilizadas somente aos órgãos e agentes internos considerados indispensáveis à análise da Fiscalização em referência, em conformidade com o artigo 86, IV, da Lei 8.443/92 c/c os artigos 5º e 6º da Resolução 259, de 2014 - TCU, e com os arts. 121 e 132, IX, da Lei 8.112/90.

481. Nesse sentido, em atenção à solicitação do Banco sobre a restrição de acesso às peças encaminhadas e em conformidade com a legislação acima destacada, entende-se necessário propor a este Tribunal que classifique como sigilosas as peças do formulário de procedimento para classificação de peças processuais com restrição de acesso à informação à peça 169, com fulcro no § 2º do art. 4º c/c § 4º do art. 5º, assim como no § 1º do art. 11, da Resolução-TCU 254/2013.



## V. Proposta de Encaminhamento

482. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

### 1. Determinar, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, ao BNDES que:

1.1. Fixe o seu *spread* no montante mínimo definido em seus normativos, nas operações em que ocorra a incidência do PROEX-Equalização, em obediência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade dispostos no art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999 (item 133);

1.2. Utilize macro indicadores de preço na análise dos projetos, em conjunto com os demais critérios, de forma a balizar a definição do percentual de participação do Banco nas operações de exportação de serviços, avaliando a possibilidade do desenvolvimento de um banco de dados com esse propósito, em obediência ao princípio da eficiência previsto no art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999 (item 168);

1.3. Estabeleça percentual mínimo de bens nacionais para exportação, a exemplo do que ocorria anteriormente a 2007, de forma a contrabalancear as hipóteses de excepcionalidades, e de custo adicional do Tesouro via PROEX-Equalização, com uma movimentação mais direta da cadeia de fornecedores, em consonância com o princípio da eficiência determinado pelo art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999 (item 165);

1.4. Desenvolva, por meio de sua área de Comércio Exterior, indicadores de geração/manutenção de empregos, associando-os aos custos do financiamento, de modo a compará-los com os custos de geração/manutenção de empregos informados pelo CAGED, em obediência ao dever de prestar contas determinado pelo art. 70 da Constituição Federal de 1988 (item 290).

1.5. Informe ao Tribunal de Contas da União, no prazo de noventa dias, a contar da ciência desta Deliberação, as providências tomadas em relação as determinações acima.

### 2. Recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, ao BNDES que:

2.1 Padronize a informação sobre o motivo de cancelamento dos processos de financiamento para exportação de serviços de engenharia para ente público externo, em obediência aos princípios da publicidade e motivação, determinados no art. 37 da Constituição Federal de 1988 e art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999 (item 229);

2.2 Obtenha junto às empresas exportadoras dados sobre os motivos e razões dos cancelamentos, nos processos de financiamento para exportação de serviços de engenharia, com o objetivo de sistematizar essas informações, incrementando a avaliação da participação do Banco e das condições de financiamento na atuação das empresas brasileiras nesse segmento, em observância ao princípio da eficiência disposto no art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999 (item 229).

2.3 Implemente mecanismos de aferição quanto ao teor das declarações a serem fornecidas ao BNDES pelo exportador de serviços de engenharia, de modo que o controle e monitoramento de governança não se restrinja, exclusivamente, à esfera declaratória, com base no princípio da eficiência disposto no art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999 (item 212).

2.4 Realize estudo com vistas a analisar a viabilidade de seleção e contratação de empresa de consultoria independente alterando, por conseguinte, Decisão de Diretoria 408/2015-BNDES, em seu capítulo V, no que tange a essas atribuições que, atualmente, recaem sobre a empresa exportadora (item 335).

3. Recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Casa Civil da Presidência da República que: avalie a possibilidade de revisão das normas que tratam da destinação de recursos operados pelo Sistema Brasileiro de Apoio às Exportações,

notadamente no segmento de exportação de serviços de engenharia e construção, de forma a estabelecer critérios de governança às empresas pleiteantes, que contemplem a definição de um código de ética, bem como as responsabilidades da alta administração das empresas exportadoras beneficiárias dessas operações de crédito, compatíveis com o interesse público subjacente à decisão de fomentar as exportações, de modo a resguardar os benefícios e externalidades almejados a partir do financiamento público, para o pleno desenvolvimento econômico do País, consoante o § 1º, art. 239 da Constituição Federal (itens 213 e 302).

**4. Determinar à SecexEstataisRJ que:** classifique como sigilosas as peças do presente processo, constantes do formulário de procedimento para classificação de peças processuais com restrição de acesso à informação (peça 169), com fulcro no § 2º do art. 4º c/c § 4º do art. 5º, assim como no § 1º do art. 11, da Resolução-TCU 254/2013;

**5. Encaminhar** cópia da Deliberação que vier a ser proferida em virtude da presente auditoria ao BNDES, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (Mdic), ao Ministério da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República, a fim de subsidiar eventuais ações e providências em suas respectivas esferas de atribuições e competências.”.

2. O Sr. Secretário de Controle Externo da SecexEstataisRJ manifestou-se de acordo com as propostas oferecidas pela equipe de auditoria.
3. O Ministério Público não se manifestou nos autos.  
É o relatório.

**VOTO**

Tratam os autos de relatório de auditoria realizada no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES que teve por objeto as operações de apoio à exportação de serviços de engenharia a ente público estrangeiro, conforme determinação contida no Acórdão 3.063/2014-Plenário.

2. Desde logo gostaria de ressaltar o excelente trabalho realizado pela equipe da SecexEstataisRJ, integrada pelos AFCE's André Macedo (coordenador da equipe de auditoria), Fernando Saraiva de Magalhães e Magnólia Maria Atem Lima.

3. Considero importante destacar, de início, que o trabalho de auditoria analisou um universo de 149 operações concedidas a diversos países entre 2005 e 2014 (§ 55), e aprofundou a análise, onde necessário, sobre aquelas com valor acima de US\$ 100 milhões. Desde então, 9 operações aprovadas e ainda não contratadas foram canceladas por decurso de prazo. O montante dos créditos concedidos pelo BNDES ao abrigo dessas 140 operações, entre aprovadas e contratadas, totaliza US\$ 14,44 bilhões (aproximadamente R\$ 50,54 bilhões).

4. Para total conhecimento por parte deste colegiado, uma lista das 140 operações pode ser encontrada na peça 183 dos presentes autos. No item XII do presente voto a mesma lista encontra-se dividida, pelas razões lá especificadas, em sete planilhas, as quais, de igual forma, permitem conhecer as informações tornadas públicas pelo BNDES em sítio eletrônico acerca de cada operação.

5. Nesse início de voto entendo necessário apresentar algumas informações consolidadas sobre essas operações. A primeira delas, acerca do total de serviços de engenharia, em valor (US\$ 1 = R\$ 3,5), exportados para cada país, por tipo de obra, entre 2005 e 2014:

País destinatário	Tipo de obra de engenharia	Valor do financiamento em US\$	Valor do financiamento em R\$
<b>ANGOLA</b>	Rodovias	1.343.571.150,00	4.702.499.025,00
	Hidrelétricas	1.126.554.852,00	3.942.941.982,00
	Saneamento básico	461.774.934,00	1.616.212.269,00
	Habitação	349.741.122,00	1.224.093.927,00
	Linhas de transmissão energia	313.704.970,00	1.097.967.395,00
	Infraestrutura urbana	178.750.917,00	625.628.209,50
	Aeroporto	110.500.000,00	386.750.000,00
	Agroindústria	35.355.863,00	123.745.520,50
	Constr. Edificações	43.651.991,00	152.781.968,50
	Capacitação e treinamento	27.332.693,00	95.664.425,50
	<b>TOTAL Angola:</b>	<b>3.990.938.492,00</b>	<b>13.968.284.722,00</b>
			-
<b>GANA</b>	Rodovias	202.190.692,00	707.667.422,00
	Constr. Hangar	13.644.200,00	47.754.700,00
	<b>TOTAL Gana:</b>	<b>215.834.892,00</b>	<b>755.422.122,00</b>

País destinatário	Tipo de obra de engenharia	Valor do financiamento em US\$	Valor do financiamento em R\$
			-
<b>MOÇAMBIQUE</b>	Aeroporto	125.000.000	437.500.000,00
	Barragem	320.000.000	1.120.000.000,00
	<b>TOTAL Moçambique:</b>	<b>445.000.000</b>	<b>1.557.500.000,00</b>
			-
<b>ARGENTINA</b>	Gasodutos	1.388.990.000,00	4.861.465.000,00
	Saneamento básico	370.083.248,00	1.295.291.368,00
	Irrigação/Drenagem	283.081.737,00	990.786.079,50
	Aqueduto	165.022.672,00	577.579.352,00
	Túnel (projetos)	15.990.535	55.966.872,50
<b>TOTAL Argentina:</b>	<b>2.223.168.192</b>	<b>7.781.088.672,00</b>	
<b>PERU</b>	Gasodutos	575.065.191,00	2.012.728.168,50
	<b>TOTAL Peru:</b>	<b>575.065.191,00</b>	<b>2.012.728.168,50</b>
<b>EQUADOR</b>	Irrigação/Drenagem	136.970.407,00	479.396.424,50
	Hidrelétrica	90.226.703,00	315.793.460,50
	<b>TOTAL Equador:</b>	<b>227.197.110,00</b>	<b>795.189.885,00</b>
<b>VENEZUELA</b>	Metrô	1.281.392.485,00	4.484.873.697,50
	Siderúrgica	865.423.450	3.028.982.075,00
	Estaleiro	637.894.134	2.232.629.469,00
	Saneamento Básico	368.938.143	1.291.283.500,50
	<b>TOTAL Venezuela:</b>	<b>3.153.648.212</b>	<b>11.037.768.742,00</b>
<b>GUATEMALA</b>	Rodovia	280.000.000,00	980.000.000,00
	<b>TOTAL Guatemala:</b>	<b>280.000.000,00</b>	<b>980.000.000,00</b>
<b>COSTA RICA</b>	Hidrelétrica	44.233.963,00	154.818.870,50
	<b>TOTAL Costa Rica:</b>	<b>44.233.963,00</b>	<b>154.818.870,50</b>
<b>HONDURAS</b>	Rodovia	145.000.000,00	507.500.000,00
	<b>TOTAL Honduras:</b>	<b>145.000.000,00</b>	<b>507.500.000,00</b>
<b>REP. DOMINICANA</b>	Rodovia	850.529.040,00	2.976.851.640,00
	Termoelétrica	656.008.078,00	2.296.028.273,00
	Irrigação/Drenagem	321.471.906,00	1.125.151.671,00

País destinatário	Tipo de obra de engenharia	Valor do financiamento em US\$	Valor do financiamento em R\$
	Hidrelétricas	291.243.144,00	1.019.351.004,00
	Aquedutos	171.544.750,00	600.406.625,00
	<b>TOTAL Rep. Dominicana:</b>	<b>2.290.796.918,00</b>	<b>8.017.789.213,00</b>
<b>CUBA</b>	Porto	681.975.550,00	2.386.914.425,00
	Aeroporto	150.000.000,00	525.000.000,00
	Plantas Industriais	16.184.501,00	56.645.753,50
	<b>TOTAL Cuba:</b>	<b>848.160.051</b>	<b>2.968.560.178,50</b>
	<b>TOTAL:</b>	<b>14.439.043.021,00</b>	<b>50.536.650.573,50</b>

6. A segunda delas, destacando o total de serviços de engenharia, em valor (US\$ 1 = R\$ 3,5), exportado por empresa, por país, entre 2005 e 2014:

Empresa exportadora	País destinatário	Valor do financiamento em US\$	Valor do financiamento em R\$
<b>Norberto Odebrecht</b>	Angola	3.149.894.951,00	11.024.632.328,50
	Moçambique	125.000.000,00	437.500.000,00
	Argentina	1.708.990.000,00	5.981.465.000,00
	Peru	575.065.191,00	2.012.728.168,50
	Equador	227.197.110,00	795.189.885,00
	Venezuela	1.281.392.485,00	4.484.873.697,50
	Guatemala	280.000.000,00	980.000.000,00
	Rep. Dominicana	2.147.744.859,00	7.517.107.006,50
	Cuba	831.975.550,00	2.911.914.425,00
	<b>TOTAL:</b>	<b>10.327.260.146,00</b>	<b>36.145.410.511,00</b>
<b>Andrade Gutierrez</b>	Angola	276.851.938,00	968.981.783,00
	Venezuela	1.503.317.584,00	5.261.611.544,00
	Moçambique	320.000.000,00	1.120.000.000,00
	Gana	202.190.692,00	707.667.422,00
	Rep. Dominicana	71.159.109,00	249.056.881,50
	<b>TOTAL:</b>	<b>2.373.519.323,00</b>	<b>8.307.317.630,50</b>
<b>Queiroz Galvão</b>	Angola	316.953.507,00	1.109.337.274,50
	Argentina	283.081.737,00	990.786.079,50
	Rep. Dominicana	71.892.951,00	251.625.328,50
	<b>TOTAL:</b>	<b>671.928.195,00</b>	<b>2.351.748.682,50</b>
<b>Camargo Correa</b>	Angola	213.123.781,00	745.933.233,50
	Argentina	50.083.248,00	175.291.368,00



Empresa exportadora	País destinatário	Valor do financiamento em US\$	Valor do financiamento em R\$
	Venezuela	368.938.143,00	1.291.283.500,50
	<b>TOTAL:</b>	<b>632.145.172,00</b>	<b>2.212.508.102,00</b>
<b>OAS</b>	Argentina	165.022.672,00	577.579.352,00
	Honduras	145.000.000,00	507.500.000,00
	Costa Rica	44.233.963,00	154.818.870,50
	<b>TOTAL:</b>	<b>354.256.635,00</b>	<b>1.239.898.222,50</b>
<b>EMSA S/A</b>	Angola	19.107.565,00	66.876.477,50
	<b>TOTAL:</b>	<b>19.107.565,00</b>	<b>66.876.477,50</b>
<b>BUREAU PROJ E CONSULT LTDA.</b>	Argentina	15.990.535,00	55.966.872,50
	<b>TOTAL:</b>	<b>15.990.535,00</b>	<b>55.966.872,50</b>
<b>TPRO Engenharia</b>	Cuba	16.184.500,00	56.645.750,00
	<b>TOTAL:</b>	<b>16.184.500,00</b>	<b>56.645.750,00</b>
<b>Mello Jr. Emp. Part.</b>	Angola	15.006.750,00	52.523.625,00
	<b>TOTAL:</b>	<b>15.006.750,00</b>	<b>52.523.625,00</b>
<b>Contracta Eng.</b>	Gana	13.644.200,00	47.754.700,00
	<b>TOTAL:</b>	<b>13.644.200,00</b>	<b>47.754.700,00</b>
	<b>TOTAL:</b>	<b>14.439.043.021,00</b>	<b>50.536.650.573,50</b>

7. Vez que a instrução elaborada pela equipe de auditoria foi transcrita para o relatório que precede este voto, concentrarei meus comentários naqueles pontos que considero principais e nas consequentes propostas de encaminhamento. Sempre que utilizar uma informação extraída da instrução da equipe de auditoria indicarei entre parênteses o parágrafo no qual se encontra.

### I – Procedimentos de concessão dos financiamentos sob análise

6. Conforme relatado, os procedimentos para aprovação da concessão de financiamentos à exportação de serviços de engenharia dividem-se em dois momentos distintos, tanto em relação ao conteúdo quanto em relação aos órgãos envolvidos.

7. O conteúdo dos procedimentos realizados no primeiro momento está relacionado à gestão de risco do financiamento e à efetiva decisão sobre a aprovação das referidas operações. Esses procedimentos não ocorrem no BNDES, mas em órgãos diversos como a Secretaria de Assuntos Internacionais – SAIN do Ministério da Fazenda, por meio, especialmente, da Câmara de Comércio Exterior – Camex, do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações – Cofig e da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação S/A – SBCE (substituída pela Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S/A – ABGF, em 1/7/2014), empresa contratada para a prestação de serviços relacionados às operações de Seguro de Crédito à Exportação – SCE, lastreadas pelo Fundo

de Garantia à Exportação – FGE (fundo de natureza contábil ligado ao Ministério da Fazenda), notadamente a precificação dos riscos comerciais, políticos e extraordinários das operações objeto de pleito dessa garantia pública. (§ 71).

8. O conteúdo dos procedimentos realizados no segundo momento são de competência do BNDES, e dizem respeito à celebração das operações já decididas, na prática, no momento anterior. Conforme destacado pela equipe de auditoria, “a dinâmica da aprovação e do cancelamento dessas operações revela que, uma vez concedida a garantia com base no SCE/FGE e demais mitigadores de risco, é bastante improvável que a operação seja rejeitada no âmbito do BNDES por conta dos demais critérios” (§ 73), vez que ocorrerá uma natural adaptação ao regulamento e às demais condições estabelecidas pelo Banco.

9. Vez que, conforme determinação original, o conteúdo da presente auditoria referia-se apenas aos procedimentos de competência do BNDES, o presente trabalho restou esvaziado de um dos aspectos mais importantes, qual seja, os procedimentos de análise do pedido de financiamento e de decisão sobre sua concessão.

10. Apesar de a equipe de auditoria ter levantado o conjunto de órgãos que participam da análise e concessão dos financiamentos, e ter apresentado resumo de suas funções (§§ 69 a 104), não chegou a efetivamente analisar os respectivos procedimentos.

11. **Em vista disso, proporei que seja determinada a realização de auditoria nos procedimentos relacionados à concessão de financiamentos à exportação de serviços de engenharia que se situem fora do âmbito do BNDES, abrangendo os órgãos retro citados e outros, como o Banco do Brasil, única forma de esta Corte inteirar-se efetivamente da questão e apreciá-la em sua integralidade.**

## 12. II – Taxas de juros dos financiamentos de exportação de serviços de engenharia

13. A equipe de auditoria, após análise descritiva dos principais aspectos (§§ 105 a 134), destacou que a taxa de risco de crédito é praticamente nula, pelas razões elencadas no item I, retro, pelo que as taxas de juros utilizadas nos financiamentos sob análise são compostas pela LIBOR como referencial de custo financeiro, ao qual são adicionados 1,2% a.a. a título de remuneração básica do BNDES, 1% a.a. a título de comissão de administração, até 0,5% a título de encargo por compromisso sobre o saldo não utilizado, o prêmio de seguro e eventualmente a taxa de equalização (§§ 114 a 120).

14. Apenas com relação a essa última, a equipe de auditoria apresentou sugestão de determinação ao BNDES no sentido de que “nas operações em que ocorra a incidência do PROEX-Equalização, fixe o seu respectivo *spread* no montante mínimo definido em seus normativos, em obediência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade dispostos no art. 2º, caput, da Lei nº 9.784/1999.” (§ 133).

15. Conforme explicado pela equipe de auditoria, a incidência do PROEX-Equalização ocorre quando há a necessidade de tornar os encargos financeiros da operação financeiramente compatíveis com aqueles praticados no mercado internacional e passíveis de serem obtidos pelos clientes potenciais, especialmente em relação aos encargos financeiros praticados por concorrentes das empresas brasileiras exportadoras de serviços (§§ 111 e 126).

16. Nesse sentido, a referida sugestão da equipe de auditoria teria o objetivo de reduzir o subsídio concedido pelo estado brasileiro aos entes estrangeiros, ainda que para tanto fosse necessário reduzir a remuneração do BNDES.

17. Apesar de a instrução conter uma descrição dos procedimentos, a metodologia e os parâmetros do PROEX-Equalização, por ocorrerem fora do âmbito do BNDES, não foram objeto da auditoria (§ 126).

18. **Em vista disso, e especialmente em razão de a referida equalização de taxas de juros embutir alocação de recursos do tesouro e eventuais subsídios às exportações de serviços, questões sobre as quais outros órgãos além do BNDES detém competências, entendo que a**

questão deva ser melhor analisada no âmbito da auditoria sugerida no item I, retro, momento em que a equipe de auditoria poderá renovar sua sugestão ou complementa-la à luz de novas informações.

### III – Prazo dos financiamentos à exportação de serviços de engenharia

19. A equipe de auditoria deu conformidade aos prazos contratados nos financiamentos analisados, os quais encontram-se de acordo com os regulamentos, entendendo justificadas as poucas exceções observadas (§§ 135 a 140).

20. Concordo com as avaliações da equipe de auditoria.

### IV – Orçamento dos serviços a serem exportados

21. Sobre o orçamento dos serviços a serem exportados, que em última instância definirá o valor do financiamento, divirjo das análises e conclusões oferecidas pela equipe de auditoria.

22. A instrução argumenta que “as condições relativas a especificações técnicas, tecnologia de execução, medição de pagamento dos serviços e, principalmente, o orçamento dos valores contratados são estabelecidos no âmbito do contrato comercial celebrado entre a empresa brasileira (contratada) e o ente público estrangeiro (contratante)” (§ 142), e que o BNDES aponta a “dificuldade em certificar a compatibilidade do orçamento do projeto apresentado com parâmetros de custos internacionais praticados no país importador” (§ 143), dificuldade essa que decorre especialmente da “distinta realidade de custos que afetam os diversos países de destino das exportações” (§ 143), o que resultaria na ausência de referenciais de custos.

23. Entendo que tal raciocínio não é o mais adequado aos financiamentos à exportação de serviços.

24. Conforme esclarecido pela unidade técnica, o financiamento de que se cuida restringe-se ao limite de “**até 100% do valor das exportações brasileiras, não sendo objeto de financiamento os gastos locais do empreendimento**” (§ 147), que doravante neste voto será denominado “**limite de financiamento**”. Isso significa que são financiáveis a título de “serviços de engenharia” apenas os serviços e bens produzidos no Brasil, os quais não são dependentes em nenhuma medida de (a) custos internacionais, salvo se utilizaram bens ou insumos importados para o Brasil, ou dos (b) preços praticados no país de destino, ou da (c) distinta realidade do país importador.

25. Em outras palavras, o BNDES não financia a obra, ou um percentual da obra, ou qualquer item que, na ausência de outro parâmetro, só possa ser estimado em relação ao valor da obra ou em relação a um orçamento que tenha que se balizar por parâmetros internacionais ou do local da execução.

26. Os principais itens financiáveis são, a teor da instrução, “projeto, consultoria, serviços de montagem e instalação, mão de obra brasileira, administração central, benefícios e contingências” (§ 153), aos quais podem ainda ser acrescentados transporte, seguro e outros. Todos esses itens são corriqueiramente estimados por esta Corte nos processos de fiscalização de obras no Brasil, já existindo extensa experiência, metodologia e conjunto de dados e parâmetros comparativos acerca dos mesmos, nada indicando que seja impossível, ou sequer difícil, fazer estimativas de custos sobre esses itens, se e quando executados no país e/ou contratados com empresas brasileiras.

27. Ressalto que, a princípio, e considerando os objetivos dos financiamentos à exportação de serviço e do já referido “limite de financiamento”, o exportador deve estabelecer com clareza o que exatamente está sendo exportado, ou seja, os itens objeto do financiamento devem estar descritos e especificados com a clareza e o detalhamento suficientes a serem avaliados pelo banco financiador.

28. Apenas a título de exemplo, vamos supor que esteja sendo exportado o serviço de “montagem e instalação”. Entendo que as normas permitem que sejam financiados os custos relativos

a engenheiros e técnicos brasileiros que realização o trabalho no país de destino, e provavelmente equipamentos e ferramentas exportados a utilizados na montagem, mas não permite seja financiado qualquer desses itens se contratado, adquirido ou alugado no exterior. Assim, caberia ao exportador declarar exatamente o que estaria sendo exportado a esse título e posteriormente comprovar a realização da exportação conforme declarado. Uma vez declarado, seria totalmente possível validar a declaração e estimar seus custos.

29. Tomando um outro exemplo, a estimativa de custos de serviços como “consultoria”, talvez o mais fluido entre os serviços apontados, são totalmente estimáveis para obras realizadas no país, nada havendo que indique não ser estimável o valor de uma consultoria realizada no Brasil e exportada, tanto na forma de um produto pronto e acabado quanto na forma de exportação de serviços de técnicos brasileiros dando consultoria no exterior.

30. Admito que alguns itens possam ser objeto de discussão, mas apenas por momentânea ausência de clareza de normativos, se for o caso, a ser resolvida com um detalhamento ou uma interpretação mais acurada das normas que regem esse tipo de financiamento.

31. A título de exemplo dessa possível discussão, temos que o valor de um item como “administração centralizada”, por exemplo, é normalmente calculado como um percentual do valor total da obra. Não obstante, e a depender do entendimento a ser dado aos objetivos da linha de crédito e ao “limite de financiamento”, também poderia ser calculado sobre o valor dos itens financiáveis, e não sobre o valor total da obra, vez que o financiamento é “à exportação de serviços” e não “à execução da obra”. Todavia, na ausência de detalhamento no relatório, deixo essa questão para análise ainda a ser realizada.

32. As informações que a equipe de auditoria apontou ao analisar esse item permitem concluir que **o BNDES não procede à análise dos componentes e dos respectivos valores (preços, custos) quando da análise da proposta de financiamento à exportação de serviço**, salvo, talvez, a uma avaliação de macro aspectos e relações entre os itens e o valor global apontado para a obra objeto do financiamento.

33. Assim, entendo que a proposta da unidade técnica, no sentido de que o BNDES utilize “macro indicadores de preços, em conjunto com demais critérios” (§ 168), que não restaram especificados, não sanaria a falha apontada.

34. **Em substituição à proposta da equipe de auditoria, entendo deva ser determinado ao BNDES que apresente a este Tribunal, em prazo a ser determinado, plano de trabalho para elaboração de metodologia, e subseqüente normatização, para avaliação prévia à celebração do contrato de financiamento dos custos dos itens a serem financiados a título de exportação de serviços de engenharia, o qual deverá ser concluído em no máximo 180 dias após apresentação do plano de trabalho.**

35. Continuando a análise das questões relacionadas a custos dos itens exportados, observo que consta da instrução a seguinte tabela representativa de grandes rubricas orçamentárias (exportação de bens, de serviços e gastos locais) consolidadas a partir do universo de financiamentos analisados (§ 146 c/c § 144). Na tabela o “projeto padrão” equivale à média de custos dos empreendimentos financiados:

Usos	Projeto Padrão
<b>Exportações Brasileiras</b>	68%
Bens	28%
Serviços	72%
<b>Gastos Locais</b>	32%
<b>Total Usos</b>	<b>100%</b>

36. Não obstante, não constou do relatório de auditoria uma análise dos dados que produziram a informação contida na tabela, e em consequência não consta uma conclusão sobre a adequação ou compatibilidade entre os valores financiados e os custos dos empreendimentos, pelo menos em nível de ordem de grandeza e de percentual, a partir da experiência deste Tribunal em auditoria de obras.

37. A referida tabela mostra que, na média dos financiamentos analisados, o valor financiado correspondeu à média de 68% do orçamento dos empreendimentos. Desses 68%, 28% (equivalente à média de 19,04% do valor dos empreendimentos) seriam bens exportados, 72% (equivalente à média de 48,96% do valor dos empreendimentos) seriam serviços exportados, e 32% seriam custos locais.

38. Considero essencial seja realizada essa análise.

39. É de todo pertinente saber, a partir da experiência deste Tribunal com outras obras de mesma tipologia daquelas cujos dados produziram a tabela acima reproduzida, se o somatório do valor de itens locais como o custo da mão de obra local, materiais, alugueis de equipamentos, administração local, equipamentos importados de outras origens, montagem e instalação com mão de obra e ferramentas locais, etc., é coerente com o percentual de 32% do valor total do empreendimento apontado na tabela. E se, por outro lado, o somatório do valor de itens exportáveis como projetos, consultoria, serviços de montagem e instalação (exportados do Brasil), mão de obra brasileira, administração central, benefícios e contingências é coerente com o percentual de 49% do valor do empreendimento. Ou, ainda, se o percentual de aproximadamente 20% em equipamentos exportados é coerente para a média dos diversos tipos de obras.

40. Apenas como exemplo, a planilha de referência para obras de implantação rodoviária utilizada pela SeinfraRodovias informa que itens como “pavimentação”, “terraplenagem”, “drenagem e obras de arte comuns” e “material betuminoso” representam aproximadamente, na média da amostra utilizada para produzir a planilha, 80% do valor do custo direto (29,14%, 22,10%, 15,16% e 13,07%, respectivamente, totalizando 79,47%). Tais itens se revestem de características de execução e de custo intensivo locais, ainda que se assuma que todos os equipamentos necessários foram exportados. Essas médias, obtidas em obras realizadas no Brasil, aparentam ser incompatíveis com a exportação de 68% do valor médio de obras de implantação de rodovias. Importante ressaltar que os percentuais por mim utilizados, acima, são “médias”, sujeitas a desvios padrões consideráveis, e que, portanto, a análise acima deve ser entendida como apenas exemplificativa.

41. Sem uma análise um pouco mais detalhada dos financiamentos, relacionando os itens exportados com as obras a que se destinam em termos de itens, respectivos valores individuais, e sua respectiva representatividade percentual frente ao custo do empreendimento, à luz da experiência desta Corte com obras similares, nada se pode afirmar sobre o grau de confiabilidade das informações que fundamentaram a concessão dos financiamentos.

42. Em outras palavras, entendo indispensável a realização das análises necessárias a aferir a qualidade das informações prestadas pelas empresas interessadas em obter o financiamento a respeito dos custos dos itens por elas exportados e a respeito da qualidade das análises realizadas pelo BNDES sobre essas informações.

43. Vale notar que o valor do financiamento às exportações deve refletir, ao menos de maneira aproximada, os custos no Brasil dos itens exportáveis, vez que os recursos disponibilizados pelo BNDES ao exportador devem ser apenas no montante necessário à exportação, conforme já salientado. Não há autorização jurídica para disponibilização de recursos à maior, pois isso implicaria desvio de finalidade na aplicação dos mesmos, além de eventuais prejuízos ao Brasil, vez que pode ocorrer de as taxas de juros estarem embutindo subsídios. Ademais, há de se considerar eventuais perdas decorrentes do custo de oportunidade, pois outras exportações, ou outras operações benéficas ao país, poderiam ter sido realizadas com a parcela de recursos indevidamente disponibilizada a maior.

**44. Nesse sentido, e conforme melhor detalhado no item XII deste voto, entendo devam ser criados apartados em cujo âmbito, a partir de informações, parâmetros e critérios utilizados pelas unidades técnicas especializadas em obras deste Tribunal (Seinfra's), serão avaliadas as**



**obras constantes da lista de operações objeto da presente auditoria em termos de percentuais de custos de itens exportados frente ao valor total de cada empreendimento, coincidências de percentuais de itens exportados de obras diversas, valores de itens exportados, proporções de custos e outros aspectos que forem considerados oportunos e cabíveis, trabalho esse a ser coordenado pela Coinfra.**

#### **V – Governança dos financiamentos à exportação de serviços**

45. A equipe de auditoria analisou aspectos relativos à relação da empresa exportadora dos serviços com o país beneficiário do financiamento.

46. Quanto a isso, a instrução destaca que as Resoluções 50/1993 e 5/2014, do Senado Federal, que determinam a análise e autorização, por aquele órgão, das operações de crédito concedidas pelo Brasil a entes estrangeiros, e as condicionam à exigência de plena vigência de democracia e de critérios de governança do país beneficiário, não se aplicam aos financiamentos sob enfoque, vez que referidos normativos regem a concessão de financiamentos externos com recursos orçamentários da União, ou, em outras palavras, que representem a concessão de crédito a devedores externos diretamente pela União (§§ 169, 170 e 177).

47. Apreciando a Res. 50/1993, observo que, além da restrição referida imediatamente acima, constante do caput do art. 1º, o § 2º desse artigo estabelece expressamente a não incidência da norma sobre as operações financeiras de apoio à exportação.

48. Assim, concordo com as conclusões da unidade técnica quanto a esse ponto.

49. Relativamente à forma de escolha, pelo ente estrangeiro, da empresa brasileira para execução dos serviços de engenharia, a instrução destaca que, na amostra de 149 operações analisadas, em apenas 23% delas foram observados procedimentos análogos ao de licitação, ou seja, foi realizado algum procedimento que estabeleça competição entre empresas candidatas (§ 178), conforme evidenciado na última coluna da planilha constante da peça 183. Tal constatação por si só não permite qualquer conclusão, vez que é natural que os diversos países tenham previsões diversas em suas legislações nacionais relativamente à forma como deve ser realizada esse tipo de contratação.

50. Apenas para exemplificar tal contexto, a instrução informa que quase todos os financiamentos concedidos à Argentina foram precedidos de licitação (§§ 190 e 191). No extremo oposto, a quase totalidade dos financiamentos concedidos a Angola e a Cuba não foram precedidos de competição entre empresas (§§ 185 a 189 e 193 a 194). Em posição intermediária, os serviços de engenharia financiados à Venezuela e à República Dominicana dividiram-se quase igualmente entre licitados e não licitados (§§ 192 e 195 a 197). A equipe de auditoria salienta que, em qualquer caso, o cumprimento da legislação do país importador teria sido demonstrado ao BNDES previamente à concessão do financiamento (§§ 182 e 183).

51. Por último, com relação ao cumprimento de boas práticas de governança pela empresa exportadora, restou destacado na instrução o rol de documentos e declarações que devem ser apresentados para análise pelo BNDES (§§ 206 e 207).

**52. Apenas com relação a esse último ponto a equipe de auditoria ofereceu propostas. A primeira, determinação ao BNDES no sentido de que implemente mecanismos de aferição da veracidade das declarações e documentos apresentados (§ 212). A segunda, recomendação à Casa Civil da Presidência da República no sentido de que, objetivando aperfeiçoar a governança das empresas beneficiárias, elabore um “código de ética” (§ 213).**

**53. Entendo necessário proceder a ajustes nessa segunda proposta, de forma a que seja dirigida ao BNDES, e não no sentido da criação de um “código de ética”, mas sim na elaboração de uma lista de critérios e condições de governança e transparência que deverão ser comprovados e cumpridos pelas empresas pretendentes aos financiamentos, extensível, se o Banco entender que sim, a todas as demais linhas de financiamentos a pessoas jurídicas.**

## VI – Concentração de operações em poucos beneficiados

54. A equipe de auditoria destacou que 81,8% dos financiamentos de exportação de serviços foram concedidos ao Grupo Norberto Odebrecht, 17,2% foram concedidos a outros quatro grupos, Andrade Gutierrez com 9,6%, Queiroz Galvão com 5%, Camargo Correa com 1,6% e OAS com 1%, pelo que cinco construtoras nacionais receberam 99% dos financiamentos do tipo desde 2005 (§ 230).

55. Ainda que as justificativas apresentadas, no sentido de que apenas empresas de grande porte, grande capacidade financeira, e demonstrada capacidade técnica conseguem presença competitiva no mercado internacional, façam sentido (§ 232), os dados demonstram efetivamente (a) a grande concentração dos financiamentos em uma das empresas e (b) a concentração quase total dos financiamentos em cinco empresas.

56. Existem outros critérios de concentração que não foram explorados pela equipe de auditoria.

57. Relativamente aos países beneficiários, a apenas a título de exemplo, em uma análise quantitativa do universo de 140 operações, 86 (61,4%) foram concedidos à República de Angola, das quais 83 contratadas de forma direta. As empresas brasileiras conquistaram contratos de prestação de serviços de engenharia em doze países: Angola (86), Argentina (7), Costa Rica (1), Cuba (8), Equador (2), Gana (2), Guatemala (1), Honduras (1), Moçambique (3), República Dominicana (19), Peru (3) e Venezuela (7).

58. Existe ainda um terceiro critério não explorado, que seria o de analisar a combinação de países com empresas, objetivando identificar eventual grau de predominância de uma determinada empresa em relação aos contratos obtidos juntos a um determinado país.

59. Esses foram apenas exemplos.

60. As informações constantes dos autos não permitem analisar se as razões efetivas da concentração dos financiamentos em poucas empresas coincidem com as causas apontadas. Para tanto faltam informações básicas, como, por exemplo, e conforme apontado pela equipe de auditoria, a inexistência de registros das operações em análise que foram canceladas e de eventuais pedidos negados ou cancelados antes mesmo de analisados.

61. Conforme já apontado anteriormente (item I, retro), os primeiros procedimentos para a obtenção de financiamento à exportação de serviços ocorrem fora do BNDES, em razão do que não foram analisados pelo presente trabalho de auditoria. Conforme também analisado, os pedidos de financiamento dificilmente são indeferidos pelo BNDES depois de já terem ultrapassado com sucesso os primeiros procedimentos.

**62. Vez que farei proposta para que a lacuna representada pela ausência de análise dos procedimentos iniciais de concessão dos financiamentos seja suprida, em uma extensão do presente trabalho, conforme adiantado no referido item I, retro, entendo que as análises sobre eventual concentração de financiamentos em empresas e/ou países possam ser realizadas no mesmo momento, pelo que as incluirei em minha proposta.**

## VII – Funding das operações e remuneração do FAT Cambial

63. A equipe de auditoria analisou o funding específico das operações de financiamento à exportação de serviços, e apontou que, considerados os anos de 2007 a maio de 2015, o retorno das operações de exportação de serviços tem se mostrado superior à remuneração atrelada à taxa Selic (§§ 281 e 282).

64. O que se observa das informações destacadas pela equipe de auditoria (§ 280) é que em períodos de valorização cambial do real frente ao dólar a rentabilidade dessas operações tende a ser

inferior àquela atrelada à Selic, invertendo-se a tendência em períodos de desvalorização da moeda brasileira, o que configura uma conclusão até certo ponto bastante previsível.

65. Talvez a análise devesse ter considerado cenários “ideais”, um deles considerando estabilidade cambial e outro considerando que uma moeda (des)valoriza-se em relação à outra na exata medida da diferença entre as inflações associadas a seus respectivos países. Esses métodos, apesar de não representarem a realidade, teriam a virtude, como modelos teóricos, de demonstrar se a lógica de remuneração estabelecida para a linha de crédito frente a seu funding específico atende aos critérios de remuneração estabelecidos na Constituição e na lei, ou se a remuneração positiva frente a outros critérios dependerá sempre da desvalorização do real.

**66. Não obstante, deixo essas sugestões para serem desenvolvidas pela SecexEstataisRJ em trabalho mais aprofundado e específico - sobre a remuneração do FAT pelo BNDES e eventuais subsídios existentes - no âmbito do TC 017.751/2015-2, processo originado de representação do MP/TCU que se encontra sob relatoria do Ministro Weder de Oliveira.**

### VIII – Externalidades

67. Analisando as externalidades relacionadas aos financiamentos à exportação de serviços, a equipe de auditoria, além de destacar que as exportações de que se trata contribuem positivamente para o saldo da balança de serviços do país (§ 284), apontou dois outros aspectos.

68. Primeiro, que o acompanhamento realizado pelo BNDES permitiria saber exatamente qual o impacto das operações de exportação de serviços sobre a geração e manutenção de empregos, no país e no exterior, pelo que **sugere seja determinado que o BNDES passe a incluir a informação em seus relatórios. Concordo seja expedida tal determinação.**

69. O segundo, relacionado a possibilidades e riscos de a política de fomento às exportações, assim como qualquer outra política de fomento, não estar contribuindo efetivamente para o desenvolvimento econômico e social do país (especialmente no que diz respeito a produtividade, geração de conhecimento e expertise técnica, aumento de valor agregado dos produtos exportados, etc.) ou, até mesmo, estar apresentando resultados indesejáveis, como, por exemplo, pela utilização, por parte das empresas beneficiárias, das vantagens competitivas adquiridas para melhor explorar seu poder de mercado em benefício exclusivamente próprio, em detrimento da concorrência e da sociedade (§ 296). Com relação a isso, a equipe de auditoria aponta que as todas as cinco empresas que detém 99% dos financiamentos estão sendo investigadas o âmbito da Operação Lava Jato (§ 298).

**70. Entendo que a proposta apresentada pela equipe de auditoria, no sentido de que seja recomendado à Casa Civil da Presidência da República a elaboração de normas que estabeleçam critérios de governança para as empresas beneficiárias do tipo de financiamento que se analisa, objetivando maximizar as chances de que benefícios e externalidades almejados sejam apropriados pela sociedade (§ 302), pode ser fundida com aquela já discutida e proposta no item V, retro, nos termos daquela sugestão.**

### IX – Comprovação da exportação dos serviços e bens

71. A equipe de auditoria informa que a comprovação da exportação de bens e serviços objeto dos financiamentos é realizada essencialmente de duas formas.

72. A primeira delas consiste em um acompanhamento do avanço da execução do projeto de engenharia e dos gastos por meio de relatórios de acompanhamento físico-financeiro preparado pelo exportador e aceito pelo Banco e apresentados antes de cada desembolso (§§ 310 e 311). A equipe de auditoria deu conformidade a esse procedimento.

73. Observo, inicialmente, que a descrição dos itens que integram essa documentação permite verificar que se referem à própria operação de crédito (item 310-“a”), à exportação de bens (item 310-“b”) e ao avanço físico da execução da obra (item 310, “c”, “d” e “e”).

74. Considerando que os dois primeiros não se referem à exportação de serviços, entendo que não existe um procedimento específico que se destine a comprovar a produção dos serviços e sua exportação. O avanço físico da obra pode ser utilizado para “comprovar” a exportação de serviços como “administração central” ou “instalação e montagem de bens exportados”, mas nada informa a respeito de outros itens.

75. Concordo que, como o item “projeto” antecede logicamente a execução física, o andamento dessa “comprovaria” a realização prévia daquele. Não obstante, restariam não respondida várias questões, como por exemplo: quais são os projetos que estão sendo exportados? Básico, de execução, “as built”? Inclui estudos de solos, topografia, preservação ambiental? Arquitetura, engenharia estrutural, instalações, acabamentos, humanização? Qual a comprovação de que esses estudos ou projetos foram realizados no Brasil por técnicos brasileiros ou no exterior por técnicos brasileiros? Poderiam ter sido realizados no exterior por técnicos estrangeiros? Não está claro se a referida documentação permite responder a essas questões em todos os casos.

76. O mesmo raciocínio aplica-se a serviços de consultoria. Não está claro se o BNDES recebe cópia digital do projetos e relatórios de consultorias produzidos e exportados.

77. A inclusão de serviços como “armazenagem”, “transportes” e “seguros” em um financiamento de exportação dependem, a meu ver, do país onde se realizam e se eventuais empresas contratadas para realizar os serviços são brasileiras ou estrangeiras, e se incidem apenas sobre os serviços e bens exportados. Não está claro se a referida documentação comprova as informações a respeito desses itens em todos os casos.

78. Apesar de a equipe de auditoria ter se referido à sistemática de comprovação das exportações em sua instrução, entendo que essas questões não restaram analisadas e respondidas.

79. Objetivando sanar essas dúvidas apresentarei duas propostas. **A primeira no sentido de que as Seinfra’s aprofundem a análise dessas questões no trabalho a ser desenvolvido nos apartados que serão criados por tipos de obras (conforme item IV, retro). A segunda no sentido de que o BNDES apresente a este Tribunal informações detalhadas acerca de seu entendimento sobre a efetiva comprovação da “exportação” dos itens passíveis de financiamento e, em caso de reconhecimento de falha na comprovação, uma proposta de saneamento da questão.**

80. A segunda forma de comprovação de realização das exportações consiste em auditoria de acompanhamento da evolução física do projeto de engenharia por empresa de auditoria independente contratada pela empresa exportadora dos serviços. A equipe de auditoria aponta a importância dessa verificação (§§ 321 a 329), e, destacando que os normativos do BNDES acerca da questão encontram-se em evolução, apresentou como **proposta apenas a de recomendar ao Banco que analise a possibilidade de que essa auditoria independente seja contratada pelo BNDES, incluída nos custos do financiamento, e não pela empresa exportadora, e que seu relatório atenda especificamente as necessidades do banco relativamente à comprovação da realização das exportações (§ 335).**

81. **Concordo com a sugestão apresentada pela unidade técnica.** O relatório de auditoria independente pode ser a maneira mais eficiente de controle da execução do objeto do financiamento, e da forma como esse objeto foi executado. Para tanto, entendo necessário que o contratante da auditoria seja o próprio Banco, de forma a que possa orientar os parâmetros de auditoria e adequá-la a suas necessidades específicas em relação a cada empreendimento.

**X – Estabelecimento de patamar percentual mínimo de bens a serem exportados com os serviços**

82. A equipe de auditoria, após analisar as informações prestadas pelo BNDES acerca da utilização de patamar percentual mínimo de exportação de bens nos financiamentos de exportação de serviços (§§ 410 a 423), apresentou proposta no sentido de que seja determinado ao BNDES que estabeleça percentual mínimo de bens nacionais nos financiamentos para exportação de serviços (§ 482, item 1.3).

83. Discordo de tal proposta por entender que, conforme alegado pelo próprio Banco, tal questão deve ser analisada caso a caso.

84. Conforme alegado pelo BNDES, o estabelecimento prévio dos referidos patamares mínimos pode reduzir a competitividade das propostas das empresas brasileiras, e até mesmo inviabilizá-las, como já ocorreu no passado. É importante lembrar que a existência da linha de financiamentos à exportação de serviços é item de especial importância, quando não for uma condição, para a aceitação de proposta de exportação de serviços pelo ente público estrangeiro (§ 414). Parece-me que a vinculação da exportação de serviços à exportação conjunta de produtos brasileiros pode efetivamente atuar em sentido contrário, obstaculizando o aceite da proposta da empresa brasileira pelo cliente externo.

### XI – Representações do BNDES no Uruguai e na África do Sul

85. A equipe de auditoria fez rápida referência às representações do BNDES localizadas na África do Sul e no Uruguai, integrantes da área internacional do BNDES, e cujas atividades, não descritas na instrução, fortaleceriam “o relacionamento institucional do BNDES com instituições financeiras, organismos regionais e multilaterais, potencializando novas operações”, podendo, assim, “contribuir para o incremento da participação de empresas brasileiras nas atividades econômicas desenvolvidas nesses continentes” (§ 385).

86. Não obstante essas afirmações, e conforme afirmado em todo o restante do relatório de auditoria, é de se observar que o relacionamento das empresas brasileiras com os entes estrangeiros contratantes ocorre independentemente do BNDES, antes que qualquer proposta lhe tenha sido apresentada. Em verdade, o primeiro momento de análise e decisão ocorre no âmbito do Ministério da Fazenda, conforme item I, retro. É o próprio BNDES quem afirma que não tem participação na negociação entre os entes estrangeiros e as empresas brasileiras contratadas.

87. Vez que as atribuições, funções e/ou atividades dessas representações não restaram esclarecidas no presente trabalho, **proporei que a análise de seu papel nos financiamentos à exportação de serviços seja analisado na auditoria já referenciada no item I, retro. Entendo deva estar incluída em tal análise o conjunto das atribuições dessas representações, sua participação nos financiamentos concedidos aos países da América do Sul e da África, e uma avaliação de seu custo/benefício para o BNDES e para o País.**

### XII – Aprofundamento da análise em razão dos itens IV e IX, retro.

88. Entendo que as obras objeto de financiamentos à exportação de serviços devem ser analisadas individualmente de forma mais aprofundada.

89. Tal conclusão é resultado de estudo que determinei fosse realizado por minha assessoria, e consistiu basicamente em agrupar os financiamentos concedidos por “trecho de obra” e por “empresa”, combinação essa que chamarei de “empreendimento”, e estabelecer a relação percentual existente entre o valor das exportações e o valor total dos empreendimentos a que se destinavam (peça 183 nos autos). Os resultados obtidos demonstram a ocorrência de regularidades estatísticas a princípio não compatíveis com os limites de financiamento à exportação de serviços (até 100% do valor dos serviços e bens exportados) e/ou com os custos do empreendimento e de execução local de obras civis dos tipos analisados.



90. No referido estudo (peça 183) agrupei as operações por empreendimento de forma a explicitar o montante de recursos liberados por operação e por empreendimento. Procurei manter os nomes dos empreendimentos o mais compatível possível com o “nome do projeto” na planilha original fornecida pelo BNDES, os quais tive que uniformizar em razão da grande variação observada.

91. Para realização do referido aprofundamento das análises sobre cada operação proporei que os empreendimentos sejam separados em grupos, por tipo, de forma a serem analisadas pelas secretarias especializadas em obras e infraestrutura, Seinfra's, em razão de suas especialidades, conforme relações adiante apresentadas, compondo cada grupo um apartado conexo a este processo de auditoria. Esses apartados deverão ser criados pela SecexEstataisRJ.

92. O início da análise se dará, em relação a cada empreendimento, a partir do exame dos elementos contidos nos processos das operações no BNDES: (1) a solicitação de financiamento apresentada pela empresa exportadora e documentos que a integrem; (2) a análise procedida pelo BNDES sobre a solicitação e respectivos elementos; (3) instrução de enquadramento; (4) contrato da operação; (5) relatório executivo SBCE; (6) quadro de avanço físico e financeiro; (7) relatórios produzidos por auditorias independentes sobre a execução das obras, e (8) demais informações disponíveis no âmbito do BNDES sobre cada obra. Tais elementos deverão ser solicitados pela SecexEstataisRJ ao BNDES em relação a cada operação, compondo um conjunto de operações relacionadas a cada empreendimento, e incluídos nos respectivos apartados.

93. A análise se desdobrará inicialmente sobre três aspectos essenciais.

94. Primeiro, é fácil observar a partir do estudo realizado por minha assessoria que o percentual do valor de itens exportados em relação ao valor total dos respectivos empreendimentos manteve-se extremamente homogêneo, superando, segundo minha avaliação, as probabilidades de ocorrência acidental ou espontânea de tal resultado. Tal homogeneidade de percentuais espalha-se por todo o universo de 140 obras analisadas, a despeito das diferenças entre países, empresas, tipos de obras e características individuais de cada obra.

95. Vez que improvável, é possível que tal homogeneidade esteja indicando uma “padronização” em termos de “percentuais aceitáveis” a serem financiados, “padronização” essa a princípio incompatível com o “limite de financiamento”. Assim, entendo deva ser analisada a referida homogeneidade (a) estatisticamente, avaliando as possibilidades de ter, ou não, causa ou explicação plausível a partir das normas que regem o financiamento; (b) comparativamente os diversos financiamentos, avaliando as possibilidades de ocorrência, ou não, de os somatórios de itens diversos, com valores diversos, de obras diversas convergirem para um mesmo percentual em relação ao valor total do empreendimento; e (c) a existência de indícios que demonstrem a utilização de procedimento não previsto nas condições dos financiamentos que tenha conduzido à referida “homogeneidade”.

96. Segundo, e conforme analisado no item IV, retro, a quase totalidade dos financiamentos apresenta elevado percentual de valor de itens exportados frente ao valor total dos respectivos empreendimentos, conforme valores fornecidos pelo BNDES e percentuais obtidos a partir desses valores. Obras civis costumam apresentar considerável parcela de serviços realizáveis apenas “in loco”, com grande parcela de insumos também obtidos apenas “in loco”, o que não é compatível, a princípio, com elevados percentuais de itens produzidos no exterior e exportados para o local da obra. Este Tribunal tem larga experiência com análise de custos de obras e acumulou ao longo de sua experiência em obras no Brasil, dos mais diversos tipos, parâmetros que podem ser utilizados para comparação. É certo que cada obra tem características peculiares, mas essa afirmação também é válida para o Brasil, e a experiência desta Corte já demonstrou que é possível detectar desvios, desde que significativos, em valores e em proporções da distribuição dos custos a partir dos referidos parâmetros. Com relação a esse aspecto, entendo que deva ser avaliado, a partir dos elementos fornecidos pelo BNDES e integrantes dos apartados em relação a cada obra, (a) a coerência do preço total da obra em relação a sua descrição e elementos de projeto disponíveis; (b) a coerência da relação dos itens exportados e respectivos valores absolutos; (c) a coerência dos preços dos itens exportados em relação ao preço total do empreendimento; e (d) eventuais inconsistências nas informações disponíveis.

97. Terceiro, e conforme já explicitado no item IX, retro, é necessário analisar (a) se a documentação disponível ao BNDES efetivamente comprova a produção no Brasil e/ou por técnicos brasileiros dos itens listados como exportados em cada financiamento; (b) em caso de negativa, se a efetiva produção e exportação de tais itens pode ser aferida a partir de outros elementos e quais seriam esses elementos; e (c) se existem elementos que indiquem que os itens listados com exportados não foram produzidos e/ou exportados conforme determinam as normas que regem esses financiamentos.

98. Caso essas análises iniciais demonstrem a necessidade de aprofundamento por amostragem ou por obra específica, então as Seinfra's deverão solicitar, mediante prévia autorização deste relator, ao BNDES ou às empresas beneficiárias dos financiamentos as informações que se fizerem necessárias.

99. Uma vez concluída as análises sobre as obras, os apartados deverão ser retornados à SecexEstataisRJ para continuidade da instrução processual.

100. Assim, proporei que sejam constituídos os seguintes apartados, em cujo âmbito serão analisadas, pelas unidades técnicas apontadas, com maior profundidade, pelas razões expostas, as obras indicadas.

#### Apartado 1: Obras rodoviárias

101. Foram concedidos financiamentos para execução de 22 empreendimentos rodoviários em Angola às empresas Norberto Odebrecht (9 empreendimentos com financiamento total de US\$ 636 milhões, equivalentes a R\$ 2,22 bilhões), Andrade Gutierrez (4 empreendimentos com financiamento total de US\$ 277 milhões, equivalentes a R\$ 970 milhões), Queiroz Galvão (5 empreendimentos com financiamento total de US\$ 317 milhões, equivalentes a R\$ 1,1 bilhão), Camargo Correa (3 empreendimentos com financiamento total de US\$ 95 milhões, equivalentes a R\$ 333 milhões) e EMSA (1 empreendimento com financiamento de US\$ 19 milhões, equivalentes a R\$ 66 milhões). Esses financiamentos totalizam cerca de US\$ 1,34 bilhão (aproximadamente R\$ 4,7 bilhões).

102. A despeito de todas as diferenças existentes entre obras rodoviárias diversos, ainda que em um mesmo país, em 17 de 35 operações (um empreendimento pode ter mais de uma operação) o percentual de itens exportados frente ao custo total de cada trecho foi o mesmo (diferença de 2% entre o maior e o menor percentual) e exatamente igual em 13 das referidas operações (diferença menor que 0,01%), conforme planilha constante da peça 183 dos autos. Essas coincidências de percentuais, de ocorrência muito pouco provável, exige uma análise mais aprofundada dessas operações.

103. Além disso, a média dos valores totais financiados nessas obras representa um percentual do valor total do empreendimento aparentemente muito elevado para o tipo de obra de que se trata, onde itens como terraplenagem, pavimentação, drenagem e obras de arte comuns, intensivos em materiais e mão de obra locais, costumam absorver a maior parte do custo direto da obra. Assim, os valores desses itens e sua representatividade frente ao custo total do trecho deverá ser mais detalhadamente analisada.

104. No mesmo trabalho, deverão ser analisadas os financiamentos concedidos aos empreendimentos rodoviários abaixo especificados, que também apresentam grande coincidência de percentuais, os quais também se encontram elevados, semelhante ao observado em Angola apesar de se encontrarem em outros países e/ou continentes, quais sejam, o Corredor Rod. Oriental, Estrada Nacional N2, na Rep. de Gana, executado pela Andrade Gutierrez com financiamento de US\$ 202 milhões (aproximadamente R\$ 710 milhões); a Autopista CA2 – Trecho Ocidental, na Rep. da Guatemala, executada pela Norberto Odebrecht com financiamentos de US\$ 280 milhões (aproximadamente R\$ 980 milhões); o Corredor Logístico – Lotes II e III, na Rep. de Honduras, executado pela OAS com financiamentos de US\$ 145 milhões (aproximadamente R\$ 507 milhões); e as rodovias Bavaro Uvero – Alto Miches – Sabana de la Mar, Carretera Ribao-Sur, Corredor Viário Norte Sul, Corredor Viário Duarte, Corredor Ecológico Pontezuela e Rodovia El Rio – Jarabacoa,

todos na República Dominicana, todos executados pela Norberto Odebrecht, cujos financiamentos somados totalizam US\$ 881 milhões (aproximadamente R\$ 3,08 bilhões).

105. Essas análises deverão ser realizadas pela SeinfraRodovias.

Dt. Consulta Prévia	País destinatário	Empresa Exportadora	Pedido de Financiamento	Nome do Empreendimento	Valor do financiamento em US\$	Tipo de Obra
17/05/2007	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2007/0091	Via Expr Luanda/Kifangondo (Pacote 1) ***	37.244.791	Rodovia
11/02/2008	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2008/0031	Via Expr Luanda/Kifangondo Pac.1 - 2ª etapa	36.777.377	Rodovia
06/07/2010	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2010/1089	Via Expr Luanda/Kifangondo, Pac 1, 3ª tranche	37.218.028	Rodovia
				TOTAL	111.240.196	
23/05/2007	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2007/0100	Estr Perif de Luanda Fase II C ***	72.832.985	Rodovia
12/02/2008	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2008/0042	Estr Perif de Luanda Fase IIC - 2ª etapa	82.952.639	Rodovia
				TOTAL	155.785.624	
06/07/2010	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2010/1087	Estr Perif Luanda - Fase 2C Viana/Cabolombo	49.624.511	Rodovia
08/10/2010	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2010/1278	Viana/Cabolombo e Cabolombo/Futungo 4ª	49.624.511	Rodovia
				TOTAL	99.249.023	
18/09/2006	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2006/0188	5ª Fase da Avenida 21 de Janeiro ***	30.053.077	Rodovia
				TOTAL	30.053.077	
21/05/2007	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2007/0094	Via Expressa Luanda Viana Troço 3 ***	28.126.533	Rodovia
12/02/2008	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2008/0044	Via Expressa Luanda Viana Troço 3 - 2ª etapa	31.324.633	Rodovia
06/07/2010	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2010/1088	Via Expressa Luanda Viana, Pacote 3, Etapa 2	26.132.944	Rodovia
08/10/2010	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2010/1279	Via Expressa Luanda Viana - Troço 3 - Etapa 4	26.132.944	Rodovia
				TOTAL	111.717.054	
07/10/2010	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2010/1277	Via Marginal Sudoeste	21.538.674	Rodovia
				TOTAL	21.538.674	
23/05/2007	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2007/0099	Estrada Viana / Kikuxi ***	13.872.000	Rodovia
				TOTAL	13.872.000	
25/10/2006	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2006/0226	4ª Fase da Estrada da Samba ***	61.657.584	Rodovia
				TOTAL	61.657.584	
21/05/2007	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2007/0095	Estr Golfe - Troço Gamek/Antigo Controlo ***	28.998.154	Rodovia
12/02/2008	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2008/0043	Troço Gamek 2ª etapa	1.959.165	Rodovia
				TOTAL	30.957.319	
15/05/2007	REP. DE ANGOLA	ANDRADE GUTIERREZ SA	2007/0088	Via Expressa Luanda Viana Pacote 1 ***	36.226.353	Rodovia
12/02/2008	REP. DE ANGOLA	ANDRADE GUTIERREZ SA	2008/0039	Via Expressa Luanda Viana, Pac 1 - 2ª etapa	30.605.818	Rodovia
06/07/2010	REP. DE ANGOLA	ANDRADE GUTIERREZ SA	2010/1085	Via Expressa Luanda Viana, Pac 1 - 3ª Etapa	20.569.070	Rodovia
06/12/2010	REP. DE ANGOLA	ANDRADE GUTIERREZ SA	2011/0017	Via Expressa Luanda Viana, Pac 1 - 4ª etapa	20.569.070	Rodovia
				TOTAL	107.970.311	



Dt. Consulta Prévia	País destinatário	Empresa Exportadora	Pedido de Financiamento	Nome do Empreendimento	Valor do financiamento em US\$	Tipo de Obra
18/05/2007	REP. DE ANGOLA	ANDRADE GUTIERREZ S/A	2007/0092	Estrada Golfe/Viana e Rua do Sanatório***	33.272.400	Rodovia
11/02/2008	REP. DE ANGOLA	ANDRADE GUTIERREZ S/A	2008/0035	Estrada Golfe/Viana e Rua do Sanatório - 2ª	17.633.874	Rodovia
06/07/2010	REP. DE ANGOLA	ANDRADE GUTIERREZ S/A	2010/1084	Estrada Golfe/Viana e Rua do Sanatório - 3ª	8.066.177	Rodovia
				TOTAL	58.972.451	
30/04/2007	REP. DE ANGOLA	ANDRADE GUTIERREZ S/A	2007/0083	Construção da Quarta Avenida***	11.585.925	Rodovia
11/02/2008	REP. DE ANGOLA	ANDRADE GUTIERREZ S/A	2008/0033	Construção da Quarta Avenida - 2ª etapa	9.098.232	Rodovia
06/07/2010	REP. DE ANGOLA	ANDRADE GUTIERREZ S/A	2010/1083	Constr Quarta Avenida - Etapa 2 - 3ª tranche	14.762.419	Rodovia
06/12/2010	REP. DE ANGOLA	ANDRADE GUTIERREZ S/A	2011/0020	ConstrQuarta Avenida - Etapa 2 - 4ª Tranche	14.762.419	Rodovia
				TOTAL	50.208.995	
18/05/2007	REP. DE ANGOLA	ANDRADE GUTIERREZ S/A	2007/0093	Construção da Avenida N'Gola Kiluange Pac 1***	29.707.500	Rodovia
11/02/2008	REP. DE ANGOLA	ANDRADE GUTIERREZ S/A	2008/0034	Av.Luanda N'Gola Kiluange Pacote 1 - 2ª etapa	16.001.676	Rodovia
06/07/2010	REP. DE ANGOLA	ANDRADE GUTIERREZ S/A	2010/1082	Avenida N'Gola / Kiluange - Pacote 1 - 3ª tranche	13.991.005	Rodovia
				TOTAL	59.700.181	
28/05/2007	REP. DE ANGOLA	QUEIROZ GALVAO S/A	2007/0102	AutoEstrada Periférica de Luanda Fase 1 C***	33.048.000	Rodovia
12/02/2008	REP. DE ANGOLA	QUEIROZ GALVAO S/A	2008/0041	AutoEstrada Periférica - Fase 1C - 2ª etapa	32.010.485	Rodovia
06/07/2010	REP. DE ANGOLA	QUEIROZ GALVAO S/A	2010/1079	Estr Perif de Luanda 1C, Cacuaco Viana 3ª Tranche	21.175.116	Rodovia
03/06/2011	REP. DE ANGOLA	QUEIROZ GALVAO S/A	2011/0246	Estr Perif de Luanda 1C, Cacuaco Viana 4ª Tranche	21.175.116	Rodovia
				TOTAL	107.408.716	
28/05/2007	REP. DE ANGOLA	QUEIROZ GALVAO S/A	2007/0103	Estr Periférica de Luanda Fase 1 D ***	11.554.866	Rodovia
12/02/2008	REP. DE ANGOLA	QUEIROZ GALVAO S/A	2008/0040	Estr Periférica de Luanda Fase 1D - 2ª	11.809.195	Rodovia
06/07/2010	REP. DE ANGOLA	QUEIROZ GALVAO S/A	2010/1078	Estr Perif Luanda, Fase 1D, Cacuaco-Viana	8.776.869	Rodovia
12/04/2011	REP. DE ANGOLA	QUEIROZ GALVAO S/A	2011/0247	Estr Perif Luanda, Fase 1D, Cacuaco Viana, 2ª	8.776.869	Rodovia
				TOTAL	40.917.799	
28/05/2007	REP. DE ANGOLA	QUEIROZ GALVAO S/A	2007/0104	Via Expr Luanda/Kifangondo - Pacote 2 ***	30.187.883	Rodovia
11/02/2008	REP. DE ANGOLA	QUEIROZ GALVAO S/A	2008/0032	Via Expr Luanda/Kifangondo Pac.2 - 2ª etapa	27.072.741	Rodovia
06/07/2010	REP. DE ANGOLA	QUEIROZ GALVAO S/A	2010/1080	Via Expr Luanda-Kifangondo- Pac 2 - 3ª tranche	15.169.367	Rodovia
12/04/2011	REP. DE ANGOLA	QUEIROZ GALVAO S/A	2011/0214	Luanda-Kifangondo- Pac 2 - 4ª tranche	15.169.367	Rodovia
				TOTAL	87.599.358	
22/05/2007	REP. DE ANGOLA	QUEIROZ GALVAO S/A	2007/0097	Reabilitação da Estrada Viana/Calumbo	17.496.301	Rodovia
16/06/2010	REP. DE ANGOLA	QUEIROZ GALVAO S/A	2010/0960	Reab Estr Viana/Calumbo - 3ª Lin Crédito	13.602.095	Rodovia
12/04/2011	REP. DE ANGOLA	QUEIROZ GALVAO S/A	2011/0194	Reab Estr Viana/Calumbo - 4ª Lin Crédito	13.602.097	Rodovia
				TOTAL	44.700.493	
28/05/2007	REP. DE ANGOLA	QUEIROZ GALVAO S/A	2007/0105	Av.Luanda N'Gola Kiluange Pac 2***	19.309.875	Rodovia
11/02/2008	REP. DE ANGOLA	QUEIROZ GALVAO S/A	2008/0030	Av. N'Gola Kiluange Pac 2 - 2ª etapa	5.889.343	Rodovia
06/07/2010	REP. DE ANGOLA	QUEIROZ GALVAO S/A	2010/1081	Av. N'Gola Kiluange - Pac 2 - 3ª tranche	11.127.922	Rodovia
				TOTAL	36.327.140	



Dt. Consulta Prévia	País destinatário	Empresa Exportadora	Pedido de Financiamento	Nome do Empreendimento	Valor do financiamento em US\$	Tipo de Obra
16/04/2007	REP. DE ANGOLA	CAMARGO CORREA S/A	2007/0073	Construção da 6ª Avenida***	26.736.750	Rodovia
11/02/2008	REP. DE ANGOLA	CAMARGO CORREA S/A	2008/0036	Construção da Sexta Avenida - 2ª etapa	16.597.102	Rodovia
14/07/2010	REP. DE ANGOLA	CAMARGO CORREA S/A	2010/1097	Constr Sexta Avenida - 3ª Fase - 2ª Lin	9.852.508	Rodovia
				TOTAL	53.186.360	
27/10/2006	REP. DE ANGOLA	CAMARGO CORREA S/A	2006/0236	Infraestr. Rodoviárias de Boavista (Lotes 1/2)***	15.622.898	Rodovia
				TOTAL	15.622.898	
16/04/2007	REP. DE ANGOLA	CAMARGO CORREA S/A	2007/0072	Camargo Corrêa S/A - 5ª Avenida***	13.368.375	Rodovia
11/02/2008	REP. DE ANGOLA	CAMARGO CORREA S/A	2008/0037	Construção da Quinta Avenida - 2ª etapa	12.409.956	Rodovia
				TOTAL	25.778.331	
02/01/2007	REP. DE ANGOLA	EMSA S/A	2007/0003	Infraestr. Rodoviárias de Boavista (Lotes 3/6)***	19.107.566	Rodovia
				TOTAL	19.107.566	
20/07/2010	REPUBLICA DE GANA	ANDRADE GUTIERREZ S/A	2010/1103	Corredor Rod Oriental - Estr Nacional N2	202.190.692	Rodovia
				TOTAL	202.190.692	
20/12/2010	GUATEMALA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2011/0024	Autopista CA-2 - Trecho Ocidental	280.000.000	Rodovia
				TOTAL	280.000.000	
07/11/2011	HONDURAS	OAS S/A	2011/0636	Corredor Logístico - Lotes II e III	145.000.000	Rodovia
				TOTAL	145.000.000	
11/04/2012	REP DOMINICANA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2012/0106	Reconst/Melhor Carreterra Cibao-Sur	200.000.000	Rodovia
				TOTAL	200.000.000	
28/05/2012	REP DOMINICANA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2012/0239	Corredor Ecológ Pontezuela	200.000.000	Rodovia
				TOTAL	200.000.000	
22/07/2010	REP DOMINICANA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2010/1110	Rod Bavaro-Uvero-AltoMiches-Sabana	185.000.000	Rodovia
				TOTAL	185.000.000	
27/12/2011	REP DOMINICANA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2011/0757	Corredor Viário Norte-Sul - Etapa I	64.000.000	Rodovia
25/01/2012	REP DOMINICANA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2012/0023	Corredor Viário Norte-Sul	50.000.000	Rodovia
				TOTAL	114.000.000	
27/04/2009	REP DOMINICANA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2009/0088	Mel Corredor Viário Duarte - Etapa I	48.743.918	Rodovia
01/10/2009	REP DOMINICANA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2009/0534	Corredor Viário Duarte - Etapa II	52.785.122	Rodovia
				TOTAL	101.529.040	
09/08/2010	REP DOMINICANA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2010/1294	Reconstr Rod "El Río - Jarabacoa"	50.000.000	Rodovia
				TOTAL	50.000.000	



### Apartado 2: Porto, estaleiro e aquedutos

104. O Porto de Mariel em Cuba foi construído pela Companhia de Obras e Infraestrutura, uma subsidiária da empresa Norberto Odebrecht S/A. Esse empreendimento recebeu financiamentos do BNDES da ordem de US\$ 682 milhões em cinco etapas (aproximadamente R\$ 2,39 bilhões).

105. Além de se tratar de financiamento de elevado valor, o percentual de itens exportados, em valor, é bastante significativo frente ao valor total da obra informado, o que aponta necessidade de uma análise mais acurada sobre a lista de itens exportados, seus valores, e sua representatividade no conjunto da obra.

106. O estaleiro de Astialba, na Venezuela, foi executado pela empresa Andrade Gurtierrez, tendo recebido US\$ 638 milhões (aproximadamente R\$ 2,23 bilhões). De igual forma, além do valor elevado, o percentual de itens exportados encontra-se bastante elevado, ainda que inferior ao do Porto de Mariel, justificando um aprofundamento da análise do financiamento.

107. Os aquedutos Del Chaco, na Argentina, executado pela OAS, com financiamento de US\$ 165 milhões (aproximadamente R\$ 578 milhões); e de Samana e Hermanas Mirabal, na República Dominicana, executados pela Norberto Odebrecht, com financiamentos de US\$ 50 milhões (aproximadamente R\$ 175 milhões) e US\$ 122 milhões (aproximadamente R\$ 427 milhões), respectivamente; também deverão ser analisados neste apartado.

108. Tais análises deverão ser realizadas pela SeinfraHidroFerrovia.

Dt. Consulta Prévia	País destinatário	Empresa Exportadora	Pedido de Financiamento	Nome do Empreendimento	Valor do financiamento em US\$	Tipo de Obra
13/01/2010	Prov Chaco - ARG	OAS S/A	2010/0013	Aqueduto del Chaco	165.022.672	Aqueduto
				TOTAL	165.022.672	
21/07/2008	VENEZUELA	ANDRADE GUTIERREZ S/A	2008/0229	Estaleiro Astialba	637.894.134	Estaleiro
				TOTAL	637.894.134	
08/02/2010	REP DOMINICANA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2010/0028	Aqueduto Hermanas Mirabal	50.000.000	Aqueduto
				TOTAL	50.000.000	
30/05/2006	REP DOMINICANA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2006/0074	Aqueduto Samana I	71.258.178	Aqueduto
08/11/2007	REP DOMINICANA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2007/0231	Aqueduto Samana II	50.286.572	Aqueduto
				TOTAL	121.544.750	
11/06/2008	REP. DE CUBA	NORBERTO ODEBRECHT - COIF	2008/0174	Autopista Nacional	43.350.000	Porto
21/09/2009	REP. DE CUBA	NORBERTO ODEBRECHT - COIF	2009/0671	Porto de Mariel - 2ª Tranche	108.715.000	Porto
11/05/2010	REP. DE CUBA	NORBERTO ODEBRECHT - COIF	2010/0088	Porto de Mariel - 3ª Tranche	150.000.000	Porto
23/11/2011	REP. DE CUBA	NORBERTO ODEBRECHT - COIF	2011/0686	Porto de Mariel - 4ª Tranche	150.000.000	Porto
10/12/2012	REP. DE CUBA	NORBERTO ODEBRECHT - COIF	2012/0540	Porto Mariel 5ª Tranche	229.910.550	Porto
				TOTAL	681.975.550	

### Apartado 3: Aeroportos Internacionais e hangar

109. Trata-se de obras executadas pela empresa Norberto Odebrecht em países e continentes diferentes, obedecendo a projetos específicos. O Aeroporto Internacional de Nacala – Moçambique recebeu financiamentos da ordem de US\$ 125 milhões (aproximadamente R\$ 440 milhões) em duas

parcelas, o Aeroporto Internacional de Catumbela – Angola financiamento de US\$ 110 milhões (aproximadamente R\$ 385 milhões) em parcela única, e o Aeroporto Internacional de Havana – Cuba financiamento da ordem de US\$ 150 milhões (aproximadamente R\$ 525 milhões) em parcela única. As três obras totalizam US\$ 375 milhões (R\$ 1,35 bilhão).

110. A despeito de todas as diferenças entre esses empreendimentos, o percentual de itens exportados frente ao custo total de cada uma das obras foi o mesmo (diferença de 1,4% entre o maior e o menor e desvio padrão de 0,7%), representando coincidência que, considerando o valor dos financiamentos, exige uma análise mais aprofundada sobre a lista de itens exportados, seus valores, e sua representatividade no conjunto da obra.

111. Entendo deva ser incluído neste apartado a análise da construção de um hangar na base aérea de Acra, em Gana, pela empresa Contracta Engenharia, com financiamento de US\$ 13,6 milhões (aproximadamente R\$ 48 milhões), especialmente pelo elevado percentual de itens exportados.

112. Tais análises deverão ser realizadas pela SeinfraAeroTelecom.

Dt. Consulta Prévia	País destinatário	Empresa Exportadora	Pedido de Financiamento	Nome do Empreendimento	Valor do financiamento em US\$	Tipo de Obra
04/02/2009	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2009/0028	Aerop Intl de Catumbela - Benguela	110.500.000	Aeroporto
				TOTAL	110.500.000	
04/02/2010	REPUBLICA DE GANA	CONTRACTA ENGENHARIA	2010/0026	Constr de Hangar Base Aérea de Accra	13.644.200	Hangar
				TOTAL	13.644.200	
26/08/2009	MOCAMBIQUE	NORBERTO ODEBRECHT SA	2009/0414	Aeroporto de Nacala	80.000.000	Aeroporto
09/02/2012	MOCAMBIQUE	NORBERTO ODEBRECHT SA	2012/0052	Obr Compl Aeroporto Intl de Nacala	45.000.000	Aeroporto
				TOTAL	125.000.000	
25/03/2013	REP. DE CUBA	NORBERTO ODEBRECHT - COIF	2013/0237	Mod. Aeroporto Intl de Havana	150.000.000	Aeroporto
				TOTAL	150.000.000	

#### Apartado 4: Hidrelétricas e termelétricas

113. A hidrelétrica de Cambembe e a hidrelétrica de Laúca, ambas em Angola, ambas executadas pela empresa Norberto Odebrecht, receberam financiamentos da ordem de US\$ 464 milhões (aproximadamente R\$ 1,63 bilhão) e US\$ 146 milhões (aproximadamente R\$ 511 milhões), respectivamente, totalizando US\$ 610 milhões (ou R\$ 2,14 bilhões). O percentual de itens exportados financiados, além de coincidentes nos dois casos, aparentam ser muito elevados para o tipo de obra e, apesar de todas as diferenças entre os objetos, apresentam mesmo percentual sobre o valor do empreendimento já observado nas rodovias e nos aeroportos retro referidos (vida planilha constante da peça 183), razões essas pelas quais entendo devam esses financiamentos ser melhor analisados.

114. A hidrelétrica de Pinalito na República Dominicana, executada pela empresa Norberto Odebrecht, recebeu financiamento de valor bastante inferior, da ordem de US\$ 88 milhões. Não obstante isso, os dados fornecidos pelo BNDES indicam que, nesse caso, o percentual do valor dos itens exportados é claramente incompatível com o as normas que regem esse tipo de financiamento, pelo que necessário se faz aprofundar a análise desse financiamento até mesmo em razão da possibilidade de erro na informação prestada.

115. As hidrelétricas de Manduriacu, no Equador; Balsa Inferior, na Costa Rica; Palomino e Las Placetas, na República Dominicana; e Capanda, em Angola, três delas executadas pela Norberto

Odebrecht, uma pela Andrede Gutierrez e uma pela OAS, apresentam valores de financiamento e percentuais de itens financiados sobre valor do empreendimento inferiores aos anteriormente referidos, mas entendo que devam ter sua análise aprofundada para que se avalie eventuais existências de padrões, especialmente as duas primeiras.

116. Além das hidrelétricas, chama a atenção, no conjunto das obras financiadas no exterior, a Termelétrica de Punta Catalina, na República Dominicana, executada pela Norberto Odebrecht, que recebeu financiamento de US\$ 656 milhões (aproximadamente R\$ 2,3 bilhões) em serviços e bens exportados. Nesse caso entendo deva ser analisada mais profundamente não tanto pelo percentual de itens exportados, mas pelo montante do valor dos itens exportados e pelo valor total informado para o empreendimento.

117. Também entendo necessário se aprofunde a análise das obras de execução da Barragem de Moamba Major, em Moçambique, executada pela Andrade Gutierrez, com financiamento de US\$ 320 milhões (aproximadamente R\$ 1,12 bilhão), não só por seu alto valor individual, mas especialmente pelo elevado percentual de itens exportados frente ao valor total do empreendimento, quase tão elevado quanto ao das hidrelétricas em Angola.

118. Por último, e por apresentarem percentuais de itens exportados também elevados, deverão ser analisadas as obras de construção das linhas de transmissão de energia, em Angola, de Lucala-Pambos de Sonhe-Uige, executada pela Norberto Odebrecht, com financiamento de US\$ 195 milhões (aproximadamente R\$ 683 milhões); e de Uige-Maquela do Zombo, executada pela empresa Camargo Correa, com financiamento de US\$ 119 milhões (aproximadamente R\$ 416 milhões), ambas em Angola.

119. Tais análises deverão ser realizadas pela SeinfraElétrica.

Dt. Consulta Prévia	País destinatário	Empresa Exportadora	Pedido de Financiamento	Nome do Empreendimento	Valor do financiamento em US\$	Tipo de Obra
07/10/2010	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2010/1275	Hidroelétrica de Cambambe	190.946.653	Hidrelétrica
15/01/2013	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2013/0004	Hidroelétrica de Cambambe - Fase 2	141.757.933	Hidrelétrica
				TOTAL	332.704.586	
16/01/2013	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2013/0005	Altea Barr Verted Lat AH Cambambe	131.696.719	Hidrelétrica
				TOTAL	131.696.719	
16/01/2013	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2013/0008	Impl Aproveit Elétrico de Lauca	146.496.090	Hidrelétrica
14/04/2014	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2014/0030	Aproveit Hidroelétrico de Lauca	500.000.000	Hidrelétrica
				TOTAL	646.496.090	
07/02/2007	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2007/0026	Proj Capanda - Usina Hidrelétrica***	15.657.457	Hidrelétrica
				TOTAL	15.657.457	
18/02/2008	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2008/0056	LT Lucala-Pambos de Sonhe Uige	134.880.203	Linha de Transmissão
16/07/2010	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2010/1091	LT de 220KV - Lucala - Pambos de Sonhe	60.288.575	Linha de Transmissão
				TOTAL	195.168.779	
06/05/2008	REP. DE ANGOLA	CAMARGO CORREA S/A	2008/0125	Uige - Maquela do Zombo	64.705.827	Linha de Transmissão
22/06/2011	REP. DE ANGOLA	CAMARGO CORREA S/A	2011/0283	LT UÍGE - Maquela do Zombo	53.830.365	Linha de Transmissão
				TOTAL	118.536.192	
01/11/2013	MOCAMBIQUE	ANDRADE GUTIERREZ S/A	2013/0530	Barragem de Moamba Major	320.000.000	Barragem

Dt. Consulta Prévia	País destinatário	Empresa Exportadora	Pedido de Financiamento	Nome do Empreendimento	Valor do financiamento em US\$	Tipo de Obra
				TOTAL	320.000.000	
23/12/2011	EQUADOR	NORBERTO ODEBRECHT SA	2011/0751	Projeto Hidrelétrico Manduriacu	90.226.703	Hidrelétrica
				TOTAL	90.226.703	
25/05/2011	COSTA RICA	OAS S/A	2011/0233	Projeto Hidrelétrico Balsa Inferior	44.233.963	Hidrelétrica
				TOTAL	44.233.963	
13/06/2013	REP DOMINICANA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2013/0357	Central Termoeletr Punta Catalina	656.008.078	Termoeletrica
				TOTAL	656.008.078	
02/06/2006	REP DOMINICANA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2006/0083	UHE Pinalito II (ampliação)	20.000.000	Hidrelétrica
03/01/2008	REP DOMINICANA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2008/0003	Hidrelétrica de Pinalito Fase III	68.096.279	Hidrelétrica
				TOTAL	88.096.279	
14/06/2005	REP DOMINICANA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2005/0115	UHE Palomino I***	81.324.696	Hidrelétrica
08/04/2008	REP DOMINICANA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2008/0103	UHE Palomino II	50.663.060	Hidrelétrica
				TOTAL	131.987.756	
25/07/2005	REP DOMINICANA	ANDRADE GUTIERREZ S/A	2005/0158	UHE Las Placetas	71.159.109	Hidrelétrica
				TOTAL	71.159.109	

#### Apartado 5: Habitação, edificações, saneamento, infraestrutura urbana e metrô

120. Nesse apartado deverão ser analisadas a execução do edificio Cinfotec, dos dois empreendimentos habitacionais Zango, das obras de saneamento Águas de Benguela, Águas de Luanda, Saneamento Básico de Luanda, Abastecimento de água Polo Industrial de Viana e Regularização dos Rios Coropolo, Cavado e Catumbela, e das obras de infraestrutura urbana Infraestruturas de Benguela e Infraestruturas de Kwanza Sul; todos em Angola, todos executados pela empresa Norberto Odebrecht, com financiamento total de US\$ 1,02 bilhão (aproximadamente R\$ 3,57 bilhões), às quais deverão ser adicionada a análise da obra da Escola Nacional de Administração, executada pela empresa Mello Júnior Empreendimentos e Participações Ltda., também em Angola, com financiamento de US\$ 15 milhões (aproximadamente R\$ 53 milhões).

121. Todos esses empreendimentos, como os demais já referidos, apresentam elevado percentual de valor itens exportados frente ao valor total das respectivas obras.

122. Também deverão ser analisados os financiamentos concedidos à empresa Norberto Odebrecht para execução da obra de saneamento Planta de Tratamento de Água Las Palmas, no valor de US\$ 320 milhões (aproximadamente R\$ 1,12 bilhão) e à empresa Camargo Correa para execução da obra de saneamento BUE Berazategui e Docksud, no valor de US\$ 50 milhões (R\$ 175 milhões), ambas na Argentina.

123. Por último, deverá ser analisado o financiamento concedido à Camargo à Venezuela, para execução pela mesma empresa da obra de saneamento da Bacia do Rio Tuy, no valor de US\$ 369 (aproximadamente R\$ 1,29 bilhão), especialmente esse último, pelo valor significativo da operação e pelo elevado percentual do valor dos itens exportados frente ao valor total do empreendimento.

124. Vez que também se trata de empreendimento urbano, proporei que o metrô de Caracas, Venezuela, executado pela Norberto Odebrecht, com financiamentos totais de US\$ 1,28 bilhão

(aproximadamente R\$ 4,5 bilhões), também tenha suas quatro operações analisadas mais detalhadamente neste apartado.

125. Tais análises deverão ser realizadas pela Seinfra Urbana.

Dt. Consulta Prévia	País destinatário	Empresa Exportadora	Pedido de Financiamento	Nome do Empreendimento	Valor do financiamento em US\$	Tipo de Obra
04/10/2006	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2006/0205	CINFOTEC (CNO)***	28.645.241	Edifício
				TOTAL	28.645.241	
06/10/2010	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2010/1274	Unidades HabitZango - 4º Linha Cred	281.031.372	Habitação
17/08/2012	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2012/0426	Construção Loteamento Zango	68.709.750	Habitação
				TOTAL	349.741.122	
04/12/2007	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2007/0247	Águas de Benguela - 2ª Etapa	64.660.955	Saneamento
06/07/2010	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2010/1086	Águas de Benguela - 3ª Etapa / Fase B	82.726.250	Saneamento
				TOTAL	147.387.205	
04/12/2007	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2007/0246	Infraestr Benguela - 1ª Etapa***	64.302.500	Infraestrutura Urbana
15/08/2012	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2012/0414	Infraestr Benguela - Etapa 2	36.836.975	Infraestrutura Urbana
				TOTAL	101.139.475	
29/11/2007	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2007/0242	Infraestrut Província Kwanza Sul - 1ª et***	40.671.888	Infraestrutura urbana
16/05/2013	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2013/0322	Plano de Des Província Kwanza Sul - Fase II	36.939.554	Infraestrutura Urbana
				TOTAL	77.611.442	
12/06/2007	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2007/0113	Sistema 3 Abastec. água de Luanda - Pac 1***	53.014.500	Saneamento
06/07/2010	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2010/1090	Abast água de Luanda, Pac 1, Etapa II	36.982.022	Saneamento
				TOTAL	89.996.522	
30/01/2009	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2009/0024	Saneamento Básico Luanda / Angola - 6ª Fase	145.063.435	Saneamento
				TOTAL	145.063.435	
12/06/2007	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2007/0114	Abast. Água - Polo Ind. Viana - Pacote 3***	26.484.759	Saneamento
06/07/2010	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2010/1092	Abast. Água Polo Ind. Viana - Pac 3,, Etapa II	16.111.114	Saneamento
				TOTAL	42.595.873	
16/06/2010	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2010/0961	Reg Rios Coropolo/Cavaco/Catumbela - Rios CCC	36.731.899	Saneamento
				TOTAL	36.731.899	
04/06/2008	REP. DE ANGOLA	MELLO JR - EMPR PART LTDA.	2008/0159	Escola Nacional de Administração - Fase II	15.006.750	Edifício
				TOTAL	15.006.750	
24/11/2006	AGUA SAN ARG S/A	NORBERTO ODEBRECHT SA	2006/0258	Planta Tratamento Água - Las Palmas - AYSA	320.000.000	Saneamento
				TOTAL	320.000.000	



Dt. Consulta Prévia	País destinatário	Empresa Exportadora	Pedido de Financiamento	Nome do Empreendimento	Valor do financiamento em US\$	Tipo de Obra
02/10/2006	AGUA SAN ARG S/A	CAMARGO CORREA S/A	2006/0197	Saneamento BUE Berazategui e Dock Sud ***	50.083.248	Saneamento
				TOTAL	50.083.248	
18/02/2009	VENEZUELA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2009/0032	Metrô de Caracas Linha 5	219.342.333	Metrô
05/11/2013	VENEZUELA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2013/0533	Metro Caracas Linha 5 – Ampliacao	200.000.000	Metrô
				TOTAL	419.342.333	
18/02/2009	VENEZUELA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2009/0034	Metrô Los Teques Linha 2	527.847.704	Metrô
06/11/2013	VENEZUELA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2013/0535	Metro Los Teques-Caracas	334.202.448	Metrô
				TOTAL	862.050.152	
01/04/2009	VENEZUELA	CAMARGO CORREA S/A	2009/0065	Projeto Bacia do Rio Tuy	368.938.143	Saneamento
				TOTAL	368.938.143	

### Apartado 6: Gasodutos

126. Os gasodutos executados pela Norberto Odebrecht na Argentina, expansão TGS e TGN e Bahía Blanca-Buenos Aires, com financiamentos de US\$ 411 milhões (aproximadamente R\$ 1,438 bilhão) e US\$ 978 milhões (aproximadamente R\$ 3,423 bilhões); e os gasodutos Sur e Sur-Norte, na República do Perú, executados também pela Norberto Odebrecht, cujos financiamentos somados totalizam US\$ 575 milhões (aproximadamente 2,01 bilhões); além de apresentarem elevado valor de financiamento, também apresentam percentuais elevados de valor de itens exportados frente ao valor total dos respectivos empreendimentos, razões pelas quais entendo devam também ser analisados mais detalhadamente.

127. Tais análises deverão ser realizadas pela SeinfraPetróleo

Dt. Consulta Prévia	País destinatário	Empresa Exportadora	Pedido de Financiamento	Nome do Empreendimento	Valor do financiamento em US\$	Tipo de Obra
27/07/2006	ARGENTINA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2006/0129	Cammesa - Exp Gasodutos TGS e TGN	410.990.000	Gasoduto
				TOTAL	410.990.000	
17/03/2014	CAMMESA ARG	NORBERTO ODEBRECHT SA	2014/0021	Ampl Transp Gas – Bahía Blanca-Buenos Aires	978.000.000	Gasoduto
				TOTAL	978.000.000	
09/02/2006	Gasoduto SUR - PERU	NORBERTO ODEBRECHT SA	2006/0019	Albanesi - Expansão Gasodutos TGS e TGN	278.900.000	Gasoduto
16/09/2009	Gasoduto SUR - PERU	NORBERTO ODEBRECHT SA	2009/0496	Gasoduto Cammesa Módulo III	227.000.000	Gasoduto
26/10/2010	Gasoduto SUR - PERU	NORBERTO ODEBRECHT SA	2010/1200	Adeq Gas Cammesa Módulo III	69.165.191	Gasoduto
				TOTAL	575.065.191	

### Apartado 7: Usina siderúrgica, projetos de irrigação e drenagem e projetos

128. A Usina Siderúrgica Nacional executada pela Andrade Gutierrez na República da Venezuela com financiamento da ordem de US\$ 865 milhões (aproximadamente R\$ 3,03 bilhões) destaca-se pelo alto valor individual da operação, além do elevado percentual de valor dos itens

exportados frente ao valor total do empreendimento, pelo que deve ser analisada com maior profundidade.

129. As obras de irrigação e drenagem do Rio Salado, na Argentina, realizada pela Queiroz Galvão com financiamento de US\$ 283 milhões (aproximadamente R\$ 990 milhões); de Trasvase Daule Vines, no Equador, executado pela Norberto Odebrecht, com financiamento de US\$ 137 milhões (aproximadamente R\$ 480 milhões); Montegrande, na República Dominicana, executado pela Norberto Odebrecht com financiamento de US\$ 250 milhões (aproximadamente R\$ 875 milhões; e Azua, também na República Dominicana, executada pela Queiroz Galvão com financiamento de US\$ 72 milhões (aproximadamente R\$ 252 milhões); também deverão ser melhor analisados, não só por seus elevados valores individuais mas também pelos elevados percentuais de itens exportados frente aos valores totais dos empreendimentos.

130. Entendo que os programas de capacitação e treinamento executados em Angola pela Norberto Odebrecht e pela Prado Valladares poderão ser analisados em um mesmo grupo no qual se incluiriam os projetos do Túnel de Água Negra na Argentina e das plantas industriais de Soros e de Cremes em Cuba.

131. Por último, o Polo Industrial de Capanda, em Angola, executado pela Norberto Odebrecht com financiamento de US\$ 35 milhões (aproximadamente R\$ 123 milhões), também deverá ser analisado em razão do elevado percentual de itens exportados frente ao valor total do empreendimento.

132. Em razão da singularidade desses objetos, entendo que a Coinfra deverá decidir, no momento adequado, quais unidades técnicas desta Corte deverão proceder às análises cabíveis.

<b>Dt. Consulta Prévia</b>	<b>País destinatário</b>	<b>Empresa Exportadora</b>	<b>Pedido de Financiamento</b>	<b>Nome do Empreendimento</b>	<b>Valor do financiamento em US\$</b>	<b>Tipo de Obra</b>
06/10/2010	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2010/1276	Polo Agroindustrial de Capanda	35.355.863	Agroindústria
				TOTAL	35.355.863	
07/12/2010	REP. DE ANGOLA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2010/1280	Prog Form, Trab e Desenvolv	22.277.650	Capacit/ Trein
				TOTAL	22.277.650	
05/12/2006	REP. DE ANGOLA	PRADO VAL COOP E DESENV	2006/0257	CINFOTEC (Prado Valladares)***	5.055.043	Capacit/ Trein
				TOTAL	5.055.043	
08/02/2012	ARGENTINA	QUEIROZ GALVAO S/A	2012/0051	Açude de Derivação sobre o Rio Salado	283.081.737	Irrigação/Drenagem
				TOTAL	283.081.737	
25/11/2008	Prov San Juan ARGENTINA	BUREAU PROJ E CONSULT LTDA.	2008/0417	Projeto do Túnel Água Negra	15.990.535	Irrigação/Drenagem
				TOTAL	15.990.535	Projeto bas/executivo
16/01/2013	EQUADOR	NORBERTO ODEBRECHT SA	2013/0007	Trasvase Daule Vines	136.970.407	Irrigação/Drenagem
				TOTAL	136.970.407	
17/03/2011	REP DOMINICANA	NORBERTO ODEBRECHT SA	2011/0090	Proposito Multiplo Montegrande	249.578.955	Irrigação/Drenagem
				TOTAL	249.578.955	
09/02/2012	REP DOMINICANA	QUEIROZ GALVAO S/A	2012/0053	Desenv Agric Azua II - Pueblo Viejo	71.892.951	Irrigação/Drenagem
				TOTAL	71.892.951	

Dt. Consulta Prévia	País destinatário	Empresa Exportadora	Pedido de Financiamento	Nome do Empreendimento	Valor do financiamento em US\$	Tipo de Obra
05/12/2006	REP. DE ANGOLA	PRADO VAL COOP E DESENV	2006/0257	CINFOTEC (***)	5.055.043	Capacit/ Trein
				TOTAL	5.055.043	
12/01/2009	REP. DE CUBA	TPRO ENGENHARIA S.A.	2009/0010	Projeto Planta de Soros - Cuba I	14.875.841	Planta Industrial
				TOTAL	14.875.841	
14/01/2009	REP. DE CUBA	TPRO ENGENHARIA S.A.	2009/0012	Pro. Planta de Cremes - Cuba I	1.308.660	Planta Industrial
				TOTAL	1.308.660	

133. Entendo que a melhor forma de condução desses trabalhos de aprofundamento das análises das obras, por meio dos sete apartados retro descritos, será a de realizar, inicialmente, um “piloto”, a partir do qual será estabelecida uma metodologia de forma a se obter uma uniformidade nos procedimentos de análise. Em razão disso, **proporei que o trabalho de análise das rodovias, primeiro apartado retro referido, seja realizado como “piloto”, o qual deverá ter sua instauração e constituição também priorizada pela SecexEstataisRJ, de forma a que os trabalhos efetivos de análise pela SeinfraRodovias se inicie, mais tardar, em agosto do presente exercício.**

134. **Os demais apartados deverão ser instaurados/constituídos pela SecexEstataisRJ e encaminhados à Coinfra, onde aguardarão a conclusão do trabalho “piloto” para serem então desenvolvidos, em paralelo, nas demais Seinfra’s.**

### XIII – Propostas adicionais da equipe de auditoria

135. Além dos aspectos retro analisados, a equipe de auditoria propôs, ainda, fosse recomendado ao BNDES que analise a conveniência e oportunidade de (a) padronizar a informação sobre o motivo de cancelamento dos processos de financiamento para exportação de serviços de engenharia para ente público externo, em obediência aos princípios da publicidade e motivação e (b) obter junto às empresas exportadoras dados sobre os motivos e razões dos cancelamentos, nos processos de financiamento para exportação de serviços de engenharia, com o objetivo de sistematizar essas informações, incrementando a avaliação da participação do Banco e das condições de financiamento na atuação das empresas brasileiras nesse segmento.

**136. Concordo com essas sugestões pelo que as incluirei em minha proposta de deliberação.**

### XIV – Sobre o sigilo das informações fornecidas pelo BNDES

137. Com relação às informações fornecidas pelo BNDES acerca das operações objeto dos presentes autos, classificadas como sigilosas, tomei especial cuidado em trazer para este voto apenas aquelas constantes do sítio eletrônico do Banco, de forma a não tornar públicos dados que possam estar protegidos por sigilo bancário ou empresarial.

138. Conforme jurisprudência do STF, entendo que cabe ao BNDES definir quais são as informações que devem gozar da proteção, e cabe a este Tribunal, tendo acesso a essas informações em razão de seu dever constitucional de fiscalizar a atuação dos entes públicos, manter o sigilo estabelecido pelo Banco.

139. Não obstante, não posso deixar de manifestar meu ponto de vista contrário à classificação de algumas dessas informações como sigilosas. É que o sigilo, como dispões a Constituição Federal, é

exceção, ainda mais quando se está a tratar de aplicação de recursos públicos, por banco público, que implementa políticas públicas, como já me manifestei alhures. O dever de prestação de contas e de transparência há de prevalecer, para que se possa informar a sociedade, de forma plena, acerca do uso dos recursos públicos e das ações dos agentes públicos na sua gestão.

140. A título de exemplo, entendo que a informação “valor do empreendimento” (“valor do projeto” nas planilhas fornecidas pelo BNDES), por mim utilizada mas mantida em sigilo, não se trata de informação bancária ou empresarial, pelo que não deveria se encontrar protegida pelos respectivos sigilos. Entendo também que tornar pública referida informação não teria o condão, por si só, de violar a proteção que deve ser dada a entes de direito público estrangeiro que tenham relações com o Brasil.

141. Por essa razão, proporei que o BNDES seja ouvido, na pessoa de seu presidente, acerca da necessidade de manutenção de sigilo de todas as informações fornecidas a este Tribunal, ou se, em homenagem aos princípios da prestação de contas e da transparência, o Banco poderia proceder à reclassificação das informações fornecidas de forma individual, mantendo sigilo apenas sobre aquelas que efetivamente se enquadrarem na proteção legal.

Feitas essas considerações, e divergindo apenas parcialmente das propostas apresentadas pela equipe de auditoria, endossadas pela Unidade Técnica, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de junho de 2016.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

## ACÓRDÃO N° tagNumAcordao – TCU – tagColegiado

1. Processo TC-034.365/2014-1
2. Grupo II - Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Responsável: Luciano Galvão Coutinho (636.831.808-20).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: SecexEstataisRJ.
8. Representação Legal: Hugo Ribeiro Ferreira (OAB/RJ 58.426) e outros.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria de conformidade, realizada por equipe da SecexEstataisRJ no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES com o objetivo de analisar as operações de financiamento à exportação de serviços a ente público estrangeiro, concedidas entre 2005 e 2014, abrangendo, ainda, as normas internas incidentes sobre a matéria e os controles existentes.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92, em:

9.1. determinar à SecexEstataisRJ que autue processo apartado conexo a este processo de auditoria, em cujo âmbito deverá ser realizada, pela própria, preferencialmente no segundo semestre deste exercício, auditoria de conformidade nos procedimentos relacionados à concessão de financiamentos à exportação de serviços de engenharia que não sejam de competência do BNDES (abrangendo as questões tratadas nos itens I, II, VI, e XI, do voto que fundamenta este acórdão, mas sem a elas se restringir), aí incluídos os procedimentos adotados nos âmbitos da SAIN-MF, da CAMEX, do COFIG, da ABGF, do Banco do Brasil (inclusive procedimentos relativos ao Proex-Equalização), e dos escritórios de representação do BNDES no exterior, entre outros, de forma a permitir a esta Corte apreciar as questões relativas à operacionalizado dos referidos financiamentos em sua integralidade;

9.2. determinar à SecexEstataisRJ que:

9.2.1. autue sete processos apartados conexos a este processo de auditoria, conforme descrito no item XII do voto que fundamenta esta deliberação, em cujo âmbito deverão ser analisadas as operações relacionadas a (1) rodovias, pela SeinfraRodovias; (2) portos, estaleiros e aquedutos, pela SeinfraHidroFerrovia; (3) aeroportos e hangares, pela SeinfraAeroTelecom; (4) hidrelétricas, termelétricas e linhas de transmissão, pela SeinfraElétrica; (5) habitações, edificações, saneamento, metrô e infraestrutura urbana, pela SeinfraUrbana; (6) gasodutos, pela SeinfraPetróleo, e (7) usina siderúrgica, irrigação e drenagem, treinamento e capacitação e elaboração de projetos, por unidade técnica a ser determinada pela Coinfra em momento oportuno;

9.2.2. inclua em cada apartado referido no item 9.2.1, retro, as cópias de documentos encaminhadas pelo BNDES em razão da determinação contida no item 9.5, a seguir, encaminhando o Apartado 1 - Rodovias, que deverá ser priorizado, diretamente à SeinfraRodovias, e os demais à Coinfra, assim que integralmente constituídos;

9.2.3. classifique como sigilosas as peças do presente processo, constantes do formulário de procedimento para classificação de peças processuais com restrição de acesso à informação (peça 169),

com fulcro no § 2º do art. 4º c/c § 4º do art. 5º, assim como no § 1º do art. 11, da Resolução-TCU 254/2013;

9.2.4. proceda à oitiva do BNDES, na pessoa de seu presidente, relativamente à possibilidade de reclassificação individual das informações fornecidas a este Tribunal quanto ao sigilo bancário e empresarial ou a outra eventual necessidade de restrição de acesso, a qual deverá ser informada (item XIV do voto);

9.2.5. autue processo de monitoramento das determinações contidas nos itens 9.5 e 9.6, e recomendações contida no item 9.7, a seguir;

9.2.6. assim que cumpridas as determinações contidas nos itens 9.1 e 9.2, e subitens, retro, encerre o presente processo o qual deverá ser apensado ao apartado criado em cumprimento à determinação contida no item 9.1, retro;

9.3. determinar à SeinfraRodovias que:

9.3.1. proceda a análise piloto do Apartado 1 - Rodovias, referido no item 9.2, retro, nos termos deste acórdão e do voto que o fundamenta, a ser iniciada em agosto de 2016;

9.3.2. atente para o fato de que os procedimentos a serem estabelecidos na análise piloto deverão abranger, mas sem a elas se restringir, todas as questões formuladas no item XII do voto que precede este acórdão, além das questões remetidas para aprofundamento de análise em amostras ou obras determinadas, criando padrão de análise, sem prejuízo da adoção de procedimentos específicos pelas demais Seinfra's onde entenderem necessário;

9.4. determinar à Coinfra que coordene os trabalhos de análise dos apartados referidos no item 9.2, retro, atentando para a tempestividade e padronização de procedimentos;

9.5. determinar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES que:

9.5.1. encaminhe a esta Corte, em mídia digital, cópias dos documentos descritos nos itens 9.5.1.1 a 9.5.1.8, abaixo, relativamente a cada uma das 140 operações analisadas nestes autos, agrupadas de acordo com os apartados referidos no item 9.2, retro, e conforme item XII do voto que fundamenta este acórdão, no prazo de 30 dias para aquelas constantes do Apartado 1 - Rodovias, e no prazo de 60 dias para os demais;

9.5.1.1. solicitação de financiamento apresentada pela empresa exportadora e documentos que a integrem;

9.5.1.2. análise procedida pelo BNDES sobre a solicitação e respectivos elementos;

9.5.1.3. instrução de enquadramento;

9.5.1.4. contrato da operação;

9.5.1.5. relatório executivo SBCE;

9.5.1.6. quadro de avanço físico e financeiro;

9.5.1.7. relatórios produzidos por auditorias independentes sobre a execução das obras;

9.5.1.8. demais informações disponíveis no âmbito do BNDES sobre cada obra;



9.5.2. encaminhe a este Tribunal, nos mesmos prazos referidos no item 9.5.1, retro, mesma documentação relativamente às operações com status de contratadas e ativas até junho de 2016 que não constem da relação referida no item 9.5.1, retro, se possível já agrupadas de acordo com os apartados referidos no item 9.2, retro, de forma que estejam disponíveis para análise por este Tribunal informações sobre operações de 2004 a 2016;

9.6. determinar ao BNDES que, no prazo de até 90 dias a contar da notificação desta deliberação, apresente a este Tribunal planos de trabalho para elaboração de metodologias e subsequente normatização, das necessidades abaixo descritas:

9.6.1. avaliação prévia à celebração do contrato de financiamento dos custos/valores dos itens a serem financiados a título de exportação de serviços de engenharia;

9.6.2. efetiva comprovação da produção, no país ou por brasileiros, e da subsequente exportação dos serviços financiados, item a item;

9.6.3. mecanismos de aferição da fidedignidade das declarações e documentos apresentados pelas empresas pleiteantes de financiamentos à exportação de serviços;

9.6.4. relação de critérios e condições de governança e transparência que deverão ser atendidos e comprovados pelas empresas pleiteantes de financiamentos à exportação de serviços;

9.6.5. tornar públicas as informações acerca do benefício das operações de financiamento à exportação de serviços sobre a geração e manutenção de empregos, para brasileiros, no país e no exterior, e de outras externalidades;

9.7. recomendar ao BNDES que:

9.7.1. analise a possibilidade de que a auditoria externa atualmente contratada pela empresa financiada, para acompanhamento da obra relacionada ao financiamento (Decisão de Diretoria 408/2015-BNDES, capítulo V), seja contratada pelo BNDES, com custos incluídos no financiamento, de forma a atender específica e exclusivamente as necessidades do banco relativamente à comprovação da produção no país ou por brasileiros e a subsequente exportações dos itens financiados;

9.7.2. padronize a informação sobre o motivo de cancelamento dos processos de financiamento para exportação de serviços de engenharia para ente público externo, em obediência aos princípios da publicidade e motivação;

9.7.3. obtenha junto às empresas exportadoras dados sobre os motivos e razões dos cancelamentos, nos processos de financiamento para exportação de serviços de engenharia, com o objetivo de sistematizar essas informações, incrementando a avaliação da participação do Banco e das condições de financiamento na atuação das empresas brasileiras nesse segmento;

9.8. encaminhar cópia deste acórdão e das peças que o fundamentam, ao BNDES, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (Mdic), ao Ministério da Fazenda, à Casa Civil da Presidência da República e à Procuradoria da República no Distrito Federal - 2º Núcleo de Combate à Corrupção, a fim de subsidiar eventuais ações e providências em suas respectivas esferas de atribuições e competências.