

GRUPO II - CLASSE VII - Plenário

TC-017.469/2016-3

Natureza: Representação

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

Interessado: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Representação legal: Henrique Bastos Rocha (95.577/OAB/RJ) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO APARTADA DO TC 034.365/2014-1 EM OBEDIÊNCIA AO ACÓRDÃO 1.413/2016-TCU-PLENÁRIO. FINANCIAMENTOS DO BNDES ÀS EXPORTAÇÕES DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA DESTINADAS A OBRAS RODOVIÁRIAS EM CINCO PAÍSES. ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS CONDUZIDOS PELO BANCO. OITIVA PRÉVIA DO BNDES. IRREGULARIDADES NÃO AFASTADAS OU JUSTIFICADAS. AUTORIZAÇÃO PARA AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. DILIGÊNCIAS.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada pela equipe da SeinfraRodoviaAviação:

“(…)

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação, apartada do TC-034.365/2014-1 pela Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ), em obediência ao Acórdão 1.413/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, decisão essa que, entre outras medidas, determinou à então SeinfraRodovia, atual Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação), a análise piloto dos empreendimentos rodoviários realizados no exterior com o apoio de linhas de crédito de financiamento à exportação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para os serviços de engenharia e bens de fabricação nacional para construção de infraestrutura a ente público estrangeiro.

HISTÓRICO

2. Em cumprimento ao Acórdão 3.603/2014-TCU-Plenário (peça 33, do TC-018.593/2014-3), de relatoria do Ministro Augusto Sherman, a 3ª Diretoria da SecexEstataisRJ realizou, no âmbito do TC-034.365/2014-1, auditoria no BNDES, no período de 12/5/2015 a 16/10/2015, com o objetivo de analisar as linhas de crédito de financiamento à exportação de serviços de engenharia e construção de infraestrutura a ente público estrangeiro.

3. Durante esse trabalho (Relatório Fiscalis 152/2015, peça 170 do TC-034.365/2014-1), foram apontados os seguintes achados de auditoria:

- a) inadequação na fixação de spread em operações com necessidade de equalização pelo Programa de Financiamento à Exportação (PROEX);
- b) insuficiência em certificar a compatibilidade do orçamento do projeto apresentado com parâmetros de custos internacionais praticados no país importador;
- c) ausência de um patamar mínimo de participação de bens nacionais na exportação de serviços nos casos de excepcionalidades e/ou utilização do PROEX-Equalização;
- d) atuação restrita na aferição de governança;
- e) falta de padronização nas informações sobre processos de financiamento cancelados;
- f) ausência de sistematização das informações sobre os cancelamentos ocorridos;
- g) insuficiência de avaliação das externalidades no processo de financiamento; e
- h) fragilidade de governança sobre a atuação das empresas beneficiárias do financiamento público.

4. Ato contínuo, os Ministros deste Tribunal, por meio do item 9.2.1 do Acórdão 1.413/2016-TCU-Plenário (peça 1), determinaram à SecexEstataisRJ a criação de sete processos apartados conexos àquele processo (TC-034.365/2014-1), sendo o primeiro deles referente às operações de crédito relativas aos empreendimentos rodoviários.
5. Conforme fixado no item 9.2.2, após a inclusão dos documentos solicitados ao BNDES pelo item 9.5 daquela mesma deliberação, a SecexEstataisRJ deveria encaminhar o primeiro apartado à então SeinfraRodovia.
6. Segundo o voto dessa deliberação (peça 2, p. 14), a análise desses empreendimentos se daria sob três aspectos principais, quais sejam:
- a) Homogeneidade do percentual dos itens exportáveis em relação ao valor total dos respectivos empreendimentos, utilizando critérios estatístico e comparativo;
 - b) Coerência do elevado percentual dos itens exportáveis nas obras objeto de fornecimento em relação ao preço total da obra; e
 - c) Comprovação da produção no Brasil ou por técnicos brasileiros dos itens listados como exportados.
7. A partir desses três aspectos, a atual SeinfraRodoviaAviação desenvolveu a análise piloto do Apartado 1 - Rodovias (peça 811), conforme determinação do item 9.3 do Acórdão 1.413/2016-TCU-Plenário, com o objetivo de criar procedimentos utilizáveis por outras secretarias e de responder, mas sem a elas se restringir, a todas as questões formuladas no item XII do voto que precedeu o acórdão.
8. Desse trabalho, a análise empreendida pela SeinfraRodoviaAviação teve como proposta realizar a oitiva do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, acerca dos seguintes apontamentos:
- a) da ausência de normativo específico para a modalidade *Buyer Credit*, a fim de subsidiar a concessão dos financiamentos realizados para a exportação de bens e serviços de engenharia aos empreendimentos rodoviários realizados no período de 2006 a 2012, intervalo em que foram aprovados os sessenta e sete pedidos de financiamento no âmbito do processo TC-017.469/2016-3;
 - b) da insuficiência da documentação técnica disponibilizada ao BNDES para avaliar de forma adequada, na análise dos pedidos de financiamento, a conformidade das propostas formuladas pelas exportadoras, ante a não exigência pelo banco dos projetos de engenharia e demais especificações técnicas a fim de caracterizar as obras e serviços que seriam executados;
 - c) do processo de análise deficiente empreendido pelo BNDES nas análises de concessão de crédito do Programa BNDES-*Exim* Pós-Embarque modalidade *Buyer Credit* quanto a aprovação de custos indiretos incoerentes com os contratos comerciais, aos valores dos gastos locais incompatíveis com a realidade das obras, à ausência de detalhamento para valores orçados em verba nos orçamentos das exportações, e à indicação de custos unitários conflitantes nos pedidos de financiamento;
 - d) da aprovação de percentuais de exportação para os empreendimentos rodoviários bem acima dos valores que deveriam ter sido aprovados pelo banco, o que expôs a instituição ao risco desnecessário de conceder indevidamente valores de financiamento a maior;
 - e) da aprovação dos valores de custos indiretos elevados, incompatíveis com os orçamentos dos contratos comerciais, bem como com a realidade dos empreendimentos rodoviários internacionais executados pelas exportadoras, permitindo indevida majoração dos valores disponibilizados para os financiamentos dos bens e serviços de engenharia brasileiros;
 - f) da aprovação dos orçamentos estimados para as exportações de bens e serviços de engenharia com custos indiretos inadequadamente contabilizados apenas na parcela que compõem as exportações brasileiras, tendo como consequência um acréscimo indevido nos valores dos recursos financiados pelo BNDES;
 - g) da aprovação de valores de mão de obra expatriada incompatíveis com as características técnicas das obras e com a realidade dos empreendimentos;

- h) da aprovação de valores de financiamentos superiores aos valores dos empreendimentos;
- i) da concessão de valores de financiamento dos itens exportáveis incompatíveis com o projeto ou com a realidade do empreendimento executado e/ou orçamento do contrato comercial, resultando em disponibilização de créditos maior que o que deveria ter sido financiado, tendo como consequência eventual desvio de finalidade na aplicação desses recursos, além de prejuízos ao erário, decorrente da equalização das taxas de juros em que foram embutidos subsídios pelo Tesouro Nacional, bem como perdas decorrentes do custo de oportunidade que esse montante indevidamente concedido a maior poderia ter gerado caso fosse aplicado em outras exportações ou em outras operações benéficas ao país;
- j) da deficiência dos procedimentos de verificação e certificação das exportações de bens e serviços de engenharia considerados como exportados, especialmente em relação ao fato de que as empresas de auditoria não tinham a necessidade de verificar a veracidade da documentação emitida pelas exportadoras a fim de checar a exatidão e fidedignidade das informações prestadas pelas empresas brasileiras;
- k) do procedimento deficiente para a comprovação dos valores de mão de obra, baseado em declarações do departamento de recursos humanos das próprias exportadoras e do país importador e por meio de pesquisa de preços realizados entre as próprias empresas exportadoras, sem que houvesse a confirmação adequada das informações prestadas;
- l) das incoerências verificadas dos valores considerados exportados em relação aos valores dos gastos considerados como locais, realizados no país importador, no processo de comprovação das exportações brasileiras;
- m) do uso indevido dos valores destinados à rubrica de contingência nas exportações brasileiras, especialmente quanto à sua utilização para cobrir excesso de valores das exportações brasileiras, para cobrir excesso de valores nas exportações de serviços e para cobrir valores de exportação de bens sem vinculação ao financiamento do BNDES;
- n) da apropriação integral de custos indiretos, sem que fosse verificado o término do serviço, caracterizando a disponibilização de valores de financiamento incompatíveis com o avanço físico das obras;
- o) da concessão de financiamentos para bens e serviços brasileiros realizados em período anterior à assinatura dos contratos de financiamento, constituindo-se, nesses casos, em desvio de finalidade dos objetivos do programa BNDES *Exim* - Pós-Embarque, tendo como consequência o financiamento das obras e não das exportações brasileiras; e
- p) das deficiências apresentadas na comprovação da efetiva produção nacional ou por técnicos brasileiros dos itens exportados, especialmente quanto à comprovação de serviços prestados por terceiros.

9. Ato contínuo, ao analisar os elementos apresentados, o Exmº Sr. Ministro-Relator determinou a realização das oitavas propostas pela equipe do TCU para apresentação de esclarecimentos quanto aos apontamentos na instrução da SeinfraRodoviaAviação (Peça 818).

10. Por meio do Ofício 0644-2017-TCU/SecexEstataisRJ, de 10/10/2017 (peça 821), o BNDES foi instado a se manifestar acerca dos achados descritos nos subitens 'a' a 'p' do § 1152.1 da instrução da SeinfraRodoviaAviação (Peça 811, p. 137-139).

11. Em resposta a esse ofício, o BNDES protocolou junto ao TCU as suas manifestações acerca dessas oitavas (peça 837), as quais serão objetos de análise nesta instrução.

EXAME TÉCNICO

12. Em cumprimento ao Despacho do Exmº Ministro-Relator, Sr. Augusto Sherman (peça 818), foi promovida a oitava do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, por meio do Ofício 0644-2017-TCU/SecexEstataisRJ, de 10/10/2017 (peça 821).

13. O BNDES tomou ciência do ofício que lhe foi remetido (peça 823), tendo apresentado tempestivamente sua manifestação constante das peças 837 e 845.

14. Em sua resposta (Nota AEX 2018-0014, peça 845), o BNDES, em um primeiro momento, faz um breve relato sobre o histórico do apoio público às exportações, das normas de exportação e da caracterização das exportações de serviços (peça 845, p. 3-27).

15. Além disso, antes de apresentar as respostas a cada uma das oitivas, o banco expôs de forma introdutória manifestação genérica acerca do exame técnico da instrução da SeinfraRodoviaAviação (peça 845, p. 27-34).

16. Em síntese, nessa introdução o BNDES argumentou que as premissas e critérios adotados pela SeinfraRodoviaAviação em seu trabalho de auditoria dos gastos da União em obras públicas em território nacional (em que o governo brasileiro é parte da negociação comercial) não se mostram adequados para avaliar os financiamentos do BNDES às exportações de serviços de engenharia. Segundo o BNDES, a instrução da unidade técnica do TCU concentrou-se nas características técnicas dos empreendimentos em si e na análise dos custos orçados no contrato comercial, em vez de direcionar o escopo de sua avaliação para os objetivos e méritos do apoio.

17. Além disso, de acordo com o BNDES, a interferência do banco em questões comerciais não só comprometeria a cláusula de independência das obrigações, já que, na prática, tal autonomia não mais se verificaria, como também adicionaria risco para a realização do empreendimento contratado.

18. Com relação a essa parte introdutória da manifestação do BNDES, cabe informar que os exames dos conteúdos desses argumentos estão contemplados nas diversas análises realizadas nesta instrução para cada uma das respostas às oitivas realizadas pelo TCU.

19. A seguir serão analisadas as respostas para cada uma das oitivas.

a) da ausência de normativo específico para a modalidade *Buyer Credit*, a fim de subsidiar a concessão dos financiamentos realizados para a exportação de bens e serviços de engenharia aos empreendimentos rodoviários realizados no período de 2006 a 2012, intervalo em que foram aprovados os sessenta e sete pedidos de financiamento no âmbito do processo TC-017.469/2016-3;

a.1) Argumentação apresentada pelo BNDES (peça 845, p. 34-41)

20. Em sua resposta quanto a esse apontamento, o BNDES apresentou as seguintes alegações:

21. Desde criação do Produto BNDES-*Exim* Pós-embarque, seus normativos limitavam-se a regular as operações realizadas na modalidade *supplier credit*, ou seja, o refinanciamento ao exportador mediante o desconto de títulos de crédito ou a cessão de carta de crédito emitidos em razão da exportação. A não inclusão, nas circulares editadas, das operações realizadas na modalidade *buyer credit* devia-se ao fato de o financiamento, nesta modalidade, ser concedido diretamente ao importador, com a formalização de garantias e contratos específicos, negociados caso a caso, sendo todas as operações submetidas à aprovação da Diretoria.

22. A principal razão de ser das circulares relativas à modalidade *supplier credit* era dar publicidade às partes envolvidas e não regulamentar as condições do apoio financeiro do BNDES, papel que cabe ao Regulamento Geral de Operações (RGO) e às Políticas Operacionais (PO). Neste contexto, as circulares representam o instrumento adequado para a divulgação dessas condições aos agentes financeiros e bancos mandatários.

23. De acordo com o banco, na modalidade *buyer credit*, o financiamento é concedido diretamente ao importador/devedor e formalizado mediante a celebração de contrato de financiamento entre o BNDES e o importador/devedor com a interveniência do exportador. Há a participação direta do BNDES na negociação das condições do financiamento com o importador/devedor, e as condições e os procedimentos pactuados constam do contrato de financiamento que formaliza a operação.

24. Nesse contexto, a inexistência de uma circular ou de um normativo que tratasse exclusivamente da modalidade *buyer credit*, em nenhum momento, representou ausência de critérios, falta de padronização ou tratamento anti-isonômico. A matéria era disciplinada diretamente pela Diretoria do BNDES e, apesar da necessária flexibilidade para contemplar as peculiaridades de cada país, sempre houve uniformidade com relação aos critérios, às condições e às cláusulas contratuais.

25. A diferença entre *buyer* e *supplier* nada tem a ver com a finalidade ou objetivo do crédito - que é a comercialização de bens e serviços brasileiros no exterior - mas somente com a forma em que se estrutura a operação de crédito.

26. As operações realizadas a modalidade *supplier credit* tendem a ter uma natureza mais simples, envolvendo mera comercialização de bens sem a necessidade de um contrato de financiamento. À sua vez, financiamentos estruturados sob a modalidade *buyer credit* justificam-se diante de relações mais complexas quando se faz necessário estabelecer condições e obrigações para o devedor do financiamento.

27. Não havia diferença nos processos de análise e nas condições financeiras entre as operações realizadas nas modalidades *buyer* e *supplier credit*.

28. Portanto, em que pese não haver uma circular divulgando regras específicas para as operações na modalidade *buyer credit* no período entre 2006 a 2012, não havia vácuo de regulação da matéria. Estas operações tinham sua análise realizada em observância à legislação e aos normativos internos ora vigentes e suas condições eram definidas individualmente pela Diretoria do BNDES, órgão com atribuição estatutária para a edição de normas e também para a aprovação de operações. O que não havia era a emissão de circulares, instrumentos para divulgação de regras voltadas para agentes financeiros e empresas no Brasil, seguindo a tradição da Finame. Os produtos tradicionais que não são da Finame, mas do BNDES, não costumavam ter circulares divulgadas, a exemplo do BNDES Finem.

a.2) Análise dos argumentos apresentados

29. Conforme argumentação do próprio BNDES, as operações estruturadas sob a modalidade *supplier credit* destinavam a operações padronizadas, envolvendo desconto de títulos de crédito e sem a necessidade de um contrato de financiamento (peça 681, p.1-2).

30. Segundo o banco, a modalidade *buyer credit* demandava um contrato de financiamento específico, a fim de regular as obrigações e os direitos das partes envolvidas, incluindo além do financiador e do devedor, o exportador (peça 681, p.1-2).

31. Dessa forma, observa-se que a modalidade *supplier credit* preocupa-se exclusivamente com a capacidade de pagamento do importador e com as garantias da operação, já a modalidade *buyer credit* exige um contrato de financiamento em que expressamente se exige a compatibilidade das exportações com o cronograma do empreendimento.

32. Considerando que as operações de exportação de bens e serviços de engenharia para os empreendimentos rodoviários localizados no exterior exigiam avaliações sob os aspectos econômico-financeiros e exames de aspectos de engenharia, além de um acompanhamento da execução dessas operações, entende-se que essa segunda modalidade de financiamento (*buyer credit*) seja a mais adequada para a finalidade da linha de crédito.

33. Registra-se que no caso dessas obras rodoviárias, os sessenta e sete pedidos de financiamento (operações) analisados e aprovados pelo BNDES foram realizados na modalidade *buyer credit* (peça 614).

34. O BNDES alega que a diferença entre as duas modalidades nada tem a ver com a finalidade ou objetivo do crédito, mas somente com a forma em que se estrutura a operação de crédito.

35. Embora pela complexidade da natureza dos produtos exportados (bens e serviços de engenharia brasileiros) seja salutar que as concessões de crédito ocorram sob a modalidade *buyer credit*, o cerne das principais irregularidades verificadas na etapa de aprovação dos financiamentos (limites de financiamentos sobrelevados e financiamento de custos indiretos incompatíveis com as características dos empreendimentos) residiu na deficiência nas análises realizadas pelas equipes técnicas do BNDES, especialmente quanto às avaliações dos aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis.

36. Nesse sentido, convém frisar que tanto para a modalidade *buyer credit*, quanto para a modalidade *supplier credit*, o BNDES deveria promover uma adequada análise dos itens exportáveis.

37. No entanto, na etapa de aprovação das concessões de financiamento, constatou-se que a análise

econômico-financeira e de engenharia dos itens exportáveis não era realizada pela equipe técnica do BNDES.

38. Em relação à etapa de aprovação das operações, os normativos do BNDES assinalavam a necessidade da realização de análise econômico-financeira e de engenharia dos produtos exportados.

39. O Estatuto Social do BNDES, aprovado pelo Decreto 4.418, de 11/10/2002, vigente à época das concessões de financiamento, traz a seguinte redação (peça 698, p. 2):

art. 10. Para a concessão de colaboração financeira, o BNDES procederá:

I - ao exame técnico e econômico-financeiro do projeto e de suas implicações sociais e ambientais;

II - à verificação da segurança do reembolso, exceto nos casos de colaboração financeira que, por sua natureza, envolva a aceitação de riscos naturais ou não esteja sujeita a reembolso, na forma dos incisos IV e V do art. 9º ; e

III - a seu critério, à apuração da eventual existência de restrições à idoneidade da empresa postulante e dos respectivos titulares e administradores, a critério do BNDES.

Parágrafo único. A colaboração financeira do BNDES será limitada aos percentuais que forem aprovados pela Diretoria para programas ou projetos específicos.

40. No mesmo sentido, o Regulamento Geral de Operações (RGO) do BNDES, seja o aprovado pela Resolução 862/1996 ou a versão aprovada pela Resolução 1467/2007, atualizada até 4/8/2015, (peça 699, p. 61-62, grifo nosso) também trata desse assunto:

art. 13 - O estudo do projeto deve ser realizado **por uma equipe de técnicos e considerar, entre outros, os aspectos econômico-financeiros, de engenharia, jurídicos e de organização e gerência do postulante,** bem como as informações cadastrais, as garantias propostas, os aspectos sociais e os relativos ao meio ambiente, além dos aspectos referentes à atenuação dos desequilíbrios regionais e ao desenvolvimento tecnológico do País.

41. Dos dispositivos acima, extrai-se que é inafastável a responsabilidade do banco de analisar aspectos econômico-financeiros, técnicos e de engenharia dos itens exportáveis dos pedidos de financiamento das empresas brasileiras.

42. Entretanto, identificou-se que, apesar de haver previsão em tais normas, não houve definição de procedimentos para a realização da análise econômico-financeira e de engenharia dos itens exportáveis dos pedidos de financiamento. Isso significa que não foram expedidos regulamentos específicos ou estabelecidas diretrizes que orientassem como deveria ter sido feita a análise relativa aos itens exportáveis dos pedidos de financiamento quanto a esses aspectos, em desacordo com as disposições do Estatuto Social do BNDES e do Regulamento Geral das Operações.

43. É importante destacar que o objetivo da linha de crédito do BNDES era a de financiar bens e serviços de engenharia brasileiros para obras no exterior.

44. Em outras palavras, o BNDES não financiou a obra ou percentual da obra. O produto do apoio do banco eram os itens, materializados em bens e serviços de engenharia, produzidos no Brasil ou realizados por brasileiros, necessários para execução dessas obras.

45. Desse modo, o exportador deve estabelecer com clareza o que exatamente está pretendendo exportar, ou seja, os itens objeto do financiamento devem estar descritos e especificados de forma clara e com o detalhamento suficiente a serem avaliados pelo financiador.

46. Da mesma maneira, a instituição financiadora deve analisar a coerência das informações declaradas pelo exportador, bem como se os itens exportáveis estão condizentes com as características dos empreendimentos e com as condições do mercado, principalmente quanto às quantidades e aos preços dos itens que serão financiados.

47. A concessão de recursos sem uma avaliação dos itens exportáveis não garante o atingimento dos objetivos do financiamento às exportações dos bens e serviços brasileiros, qual seja, estimular a produção nacional, gerando empregos e divisas ao país.

48. Importa mencionar que por meio de análise adequada dos itens exportáveis, o banco teria condições de melhor examinar a coerência das informações declaradas pelas empreiteiras brasileiras e, desse modo, fazer uma avaliação mais adequada do real impacto do apoio da instituição, podendo inclusive optar em não conceder o empréstimo ante às condições observadas.

49. Dessa forma, observa-se que essa ausência de procedimentos para análise econômico-financeira e de engenharia dos itens exportáveis dos pedidos de financiamentos estaria em desacordo com o Estatuto do BNDES e com o RGO.

50. Isto posto, convém esclarecer que, com relação a essa irregularidade, embora o apontamento da SeinfraRodoviaAviação fosse em relação à ausência de normativo específico para a modalidade *Buyer Credit*, durante esta análise ficou claro que esse problema não se restringia à referida modalidade, mas sim às exportações de bens e serviços de engenharia de maneira geral, pois independentemente da modalidade de financiamento, o banco deveria ter assegurado uma análise adequada dos produtos de exportação.

51. Nesse sentido, observa-se que a falta de regulamentação por parte do BNDES contribuiu para que não fossem estabelecidas diretrizes para uma avaliação adequada nas análises empreendidas pelo BNDES dos financiamentos relativos às operações de apoio às exportações e, desse modo, permitiu a aprovação de limites de financiamento com valores sobrelevados, incondizentes com a realidade dos empreendimentos, bem como a aprovação de valores excessivos para os custos indiretos incompatíveis com as condições das obras, conforme será abordado de forma mais detalhada nesta instrução.

52. Portanto, propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao BNDES que apresente a este Tribunal, plano de trabalho para a elaboração de procedimentos e subsequente normatização a fim de que a análise empreendida pelas equipes técnicas do BNDES dos pedidos de financiamentos dos bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, contemplem os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e consoante às disposições do Estatuto Social e do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com vistas a promover maior efetividade aos objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque*.

a.3) Da responsabilização

53. Considerando-se o fluxo do processo de aprovação das normas operacionais do Produto *Exim Pós-embarque*, apurou-se que essa irregularidade estaria relacionada à omissão dos agentes responsáveis pelo estabelecimento de diretrizes, assim como pela expedição de normativos, os quais tinham por dever definir os procedimentos que seriam adotados pelas áreas que aprovavam os pedidos de financiamento.

54. Os normativos que orientavam as operações Pós-Embarque estavam dispostas nos seguintes documentos: Decisão DIR 352/2004-BNDES (peça 697), Circular AEX 176/2002 (peças 905 e 906) e Circular AEX 15/2010 (peça 907).

55. Nesses normativos não havia definição para que fosse realizada a análise econômico-financeira e de engenharia dos itens exportáveis nas operações de apoio do BNDES às exportações, em desacordo com o estabelecido no Estatuto Social do BNDES (peça 698, p.2) e no Regulamento Geral de Operações (RGO) (peça 699, p.61-62).

56. Nos termos do art. 14 do Estatuto então vigente, aprovado pelo Decreto 4.418, de 11/10/2002, o BNDES seria administrado por uma Diretoria composta pelo Presidente, pelo Vice-Presidente e cinco Diretores (peça 698, p.3).

57. As competências desses executivos estavam estabelecidas no Estatuto Social do BNDES vigente à época das aprovações dos financiamentos (peça 698).

58. Já as atribuições de cada área e departamento do BNDES são estabelecidas conforme a Organização Interna Básica do BNDES (peça 902, peça 903 e peça 904).

59. Além disso, as atribuições de cada cargo e função executiva dentro da estrutura administrativa no âmbito da instituição de crédito estão descritas no Plano Estratégico de Cargos e Salários (PECS)

(peça 901).

60. Segundo o disposto na alínea 'b' do inciso I do art. 15 do Estatuto Social do BNDES, compete à diretoria colegiada aprovar as normas de operações e de administração do banco, mediante a expedição de regulamentos específicos (peça 698, p.9).

61. Nesse sentido, verificou-se que caberia ao diretor da Área de Comércio Exterior (AEX) relatar os assuntos da sua área de coordenação nas reuniões da diretoria colegiada, conforme disposto no Estatuto Social do BNDES (peça 698, p.11).

62. Também se constatou que a Área de Comércio Exterior (AEX) tinha a atribuição de estruturar o desenvolvimento das operações de apoio do BNDES às exportações, de acordo com o disposto na Organização Interna Básica do BNDES (peça 903, p.85).

63. Ademais, apurou-se que era atribuição do superintendente da Área de Comércio Exterior (AEX), estabelecer diretrizes para as análises das concessões de financiamento sob sua responsabilidade, consoante disposição no item 2.2.1 do anexo 'A' do Plano Estratégico de Cargos e Salários (peça 901, p.29).

64. Nesse contexto, verificou-se que não houve uma estruturação adequada para o desenvolvimento das operações de apoio do BNDES às exportações por parte do superintendente da AEX, uma vez que essa era uma atribuição da área pelo qual ele era o responsável.

65. De igual modo, observou-se que os superintendentes da AEX à época das concessões dos financiamentos deveriam ter estabelecido as diretrizes para que os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis fossem avaliados nas análises dos pedidos de financiamento pelas equipes que lhe eram subordinadas, conforme atribuições estabelecidas no Plano Estratégico de Cargos e Salários.

66. Frisa-se que a ausência dessas diretrizes contribuiu para análises inadequadas nas operações sob sua responsabilidade, resultando em aprovação de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, bem como em desembolsos de valores indevidos para custos indiretos excessivos, conforme será analisado nesta instrução.

67. Quanto à expedição de normas sem que houvesse a definição para que fosse realizada a análise econômico-financeira e de engenharia dos itens exportáveis nas concessões dos financiamentos, em que pese a competência da diretoria colegiada para aprovar as normas de operações e de administração do BNDES, mediante expedição dos regulamentos específicos, entende-se que, por se tratar de demandas específicas da Área de Comércio Exterior (AEX), caberia somente ao diretor dessa área a responsabilidade por levar esses assuntos ao colegiado, uma vez que é competência de cada diretor relatar os assuntos da sua área de coordenação à diretoria colegiada.

68. Assim, destaca-se que não houve comprovação de que a diretoria colegiada sabia da necessidade de regulamentar tais demandas.

69. Nesse sentido, verifica-se que os diretores da AEX à época das concessões dos financiamentos deveriam ter proposto que os regulamentos específicos do Produto *Exim* Pós-embarque contemplassem os aspectos a serem avaliados na análise econômico-financeira e de engenharia dos itens exportáveis nas operações de apoio do BNDES às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros, uma vez que cabia a esses diretores relatar os assuntos da sua área de coordenação à diretoria colegiada na expedição dos normativos.

70. Ressalta-se que a falta da orientação executivo-gerencial, no que diz respeito às ações operacionais da Área Comércio Exterior, promoveu análises inadequadas que acarretaram em valores de financiamentos a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES.

71. Ante ao exposto, conclui-se que a definição de procedimentos para análise econômico-financeira e de engenharia dos itens exportáveis era responsabilidade tanto dos diretores da AEX quanto dos superintendentes da AEX. A ausência desses procedimentos estaria em desacordo com o estabelecido pelo Estatuto Social do BNDES e no Regulamento Geral das Operações, e permitiu a

aprovação de valores sobrelevados, bem como o desembolso de valores de financiamentos indevidos dos custos indiretos.

72. Em vista disso, entende-se que devem ser realizadas as audiências dos Diretores e dos Superintendentes que foram titulares da Área de comércio exterior entre 8/6/2009 a 11/6/2013, período em que foram efetuadas as análises das operações de crédito para o apoio financeiro do BNDES aos empreendimentos rodoviários localizados no exterior no âmbito deste processo.

73. Desse modo, propõe-se, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência dos responsáveis relacionados na Matriz de Responsabilização do Apêndice A desta instrução, para que apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa acerca da ausência de definição de procedimentos para análise econômico-financeira e de engenharia dos itens exportáveis dos pedidos de financiamento, em desacordo com o Estatuto Social e o Regulamento Geral de Operações do BNDES.

74. Deve-se ressaltar que em recente análise no âmbito do processo TC-034.935/2015-0, este Tribunal adotou o entendimento que a data a ser utilizada como marco temporal inicial, *dies a quo*, da contagem do prazo prescricional da pretensão punitiva desta Corte de Contas em relação a atos praticados por agentes do BNDES anteriormente mantidos sob sigilo em razão do sigilo bancário/ empresarial deve ser aquela que esta Corte passou a ter acesso integral às informações necessárias à avaliação da regularidade dos atos praticados pelo BNDES nas análises, aprovações e acompanhamentos das operações financeiras que realizava e que se encontram sob apreciação deste Tribunal, ou seja, a partir da decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal no MS 33.340-DF, Relator Ministro Luiz Fux, em 26/05/2015, por meio da qual restou decidido que os sigilos bancário e empresarial não poderiam ser opostos ao TCU por bancos públicos, conforme exposto na Seção III do Voto do Ministro-Relator Augusto Sherman do Acórdão 2.154/2018-TCU-Plenário (peça 1113).

b) da insuficiência da documentação técnica disponibilizada ao BNDES para avaliar de forma adequada, na análise dos pedidos de financiamento, a conformidade das propostas formuladas pelas exportadoras, ante a não exigência pelo banco dos projetos de engenharia e demais especificações técnicas a fim de caracterizar as obras e serviços que seriam executados;

b.1) Argumentação apresentada pelo BNDES (peça 845, p. 41-48)

75. No que tange esse achado, o banco apresentou as seguintes alegações:

76. O papel do BNDES é fornecer soluções financeiras com o intuito de fomentar a exportação de bens e serviços brasileiros, o que ocorre não só ao compatibilizar a capacidade de pagamento do devedor às necessidades de recebimento do exportador, mas também ao mitigar os riscos decorrentes da variação cambial, de instabilidade política ou até mesmo de não pagamento pelo devedor.

77. A análise efetuada pelo BNDES tem como foco a definição do valor máximo a ser apoiado, com base na previsão de bens e serviços brasileiros que possam ser empregados na execução do empreendimento; o estabelecimento de obrigações especiais (mínimo de bens, por exemplo) quando cabível; a aderência da operação aos critérios do Produto BNDES- *Exim* Pós-embarque; bem como a avaliação do risco de crédito do devedor e/ou do garantidor.

78. Pela leitura tanto do Estatuto do BNDES como do Regulamento Geral de Operações (RGO) fica evidente que o escopo da atuação do BNDES está adstrito a atividades de natureza bancária e operações financeiras.

79. A interpretação sistemática dos regulamentos acima resulta no entendimento de que a análise da equipe técnica do BNDES deve se concentrar nos benefícios do apoio para o Brasil, entre os quais o ingresso de divisas, com reflexos positivos no Balanço de Pagamentos, a ampliação da demanda por bens e serviços brasileiros, estimulando a cadeia de fornecedores dos exportadores, o aumento da produtividade em razão de ganhos de escala decorrentes de uma maior inserção internacional etc.

80. Portanto, para as operações envolvendo o financiamento a exportações de serviços de engenharia, o 'exame técnico e econômico-financeiro do projeto e de suas implicações sociais e ambientais', considerando '(...) os aspectos econômico-financeiros, de engenharia, jurídicos e de

organização e gerência do postulante (...)’, conforme o art. 10, inciso I do Estatuto e o art. 13 do RGO ora vigentes, respectivamente, deve ser entendido como a avaliação da qualidade do crédito e das garantias oferecidas para o financiamento, além da identificação dos bens e serviços brasileiros que podem ser exportados para o empreendimento em tela, considerando os critérios do BNDES.

81. A atribuição de analisar itens como especificações técnicas ou quantidades de insumos, preços unitários e custos orçados pelo exportador em seu contrato comercial, assim como fiscalizar a execução do contrato, deve recair sobre o contratante.

82. Analisar o pedido de financiamento da forma proposta na instrução do TCU iria de encontro ao princípio de não interferência do BNDES na relação comercial entre o exportador brasileiro e o contratante do empreendimento, com o potencial de agregar risco à qualidade do crédito. A interferência do financiador nos projetos de engenharia e em suas especificações técnicas poderia gerar corresponsabilidade deste com relação à execução da obra, à performance do empreendimento, à ocorrência de acidentes de trabalho e de danos socioambientais.

83. Não há na legislação brasileira que regula o financiamento a exportações regra que atribua às instituições financeiras, públicas ou privadas, a tarefa de analisar e/ou fiscalizar os custos orçados no contrato comercial, não sendo possível exigir das equipes de análise que tivessem desempenhado conduta diversa daquela prescrita na legislação e nos normativos internos.

84. Tendo em vista o objetivo do produto - que é apoiar a comercialização de bens e serviços - e a sua natureza pós-embarque, a exigência de documentos além daqueles especificados na seção ‘Caracterização das Exportações de Serviços’ como necessários à comprovação das exportações, e a ingerência no conteúdo destes, excederia a atribuição das instituições financeiras.

85. Em seus processos de análise e acompanhamento, o BNDES segue as práticas internacionais, em linha com as demais agências de crédito às exportações (ECA). Dentro da documentação técnica necessária para avaliar os pedidos de financiamento, o contrato comercial era solicitado apenas para atestar a veracidade da relação jurídica entre a empresa exportadora e o importador do serviço. Não cabendo ao BNDES adentrar nos custos de transação.

86. Portanto, cumpre esclarecer que o BNDES exigia os documentos necessários para analisar tanto a finalidade (a comercialização de bens e serviços brasileiros no exterior) como a qualidade do crédito (a capacidade de pagamento do devedor, a regularidade da dívida e a devida constituição de seguros e/ou garantias), em observância à legislação e aos normativos internos ora vigentes.

b.2) Análise dos argumentos apresentados

87. É importante ressaltar que a leitura do Estatuto do BNDES, bem como do Regulamento Geral de Operações (RGO), vigentes à época das aprovações dos financiamentos, eram claros em relação ao dever do BNDES de proceder um exame técnico dos projetos financiados pelo banco.

88. Cumpre mencionar que essa exigência permaneceu tanto na versão atual do Estatuto do BNDES (peça 910, p. 5) como nas alterações posteriores do RGO.

89. Nesse mesmo sentido, o item 9.1 do Acórdão 845/2011-TCU-Plenário, o item 9.2 do Acórdão 1517/2011-TCU-Plenário e o voto desse mesmo acórdão têm o mesmo entendimento: o de que o BNDES deve se cercar por meios que lhe permitam aferir a viabilidade do objeto do empréstimo (bens e serviços de engenharia brasileiros) (peça 811, p.16-17).

90. Ressalta-se que o apoio do BNDES era para bens e serviços exportados para a realização de obras no exterior.

91. É inconcebível que o banco conceda valores de financiamentos para itens (bens e serviços) que sequer são analisados.

92. A viabilidade do financiamento passa necessariamente pela análise da viabilidade dos itens a serem financiados.

93. Não se trata de questionar características e especificações técnicas do empreendimento, nem a

formação de preço e custos do exportador, mas sim de avaliar se o pleito do exportador é condizente com o contrato comercial e com o empreendimento, bem como avaliar se os preços e quantidades dos itens exportáveis são coerentes com o projeto e com o contrato.

94. Dessa forma, o BNDES não teria que intervir na relação comercial entre a empresa brasileira e o país importador, mas sim verificar a viabilidade do financiamento e tomar a decisão adequada acerca das solicitações de financiamentos realizadas pelas exportadoras brasileiras.

95. Da mesma maneira, a instituição financiadora deve analisar a coerência das informações declaradas pelo exportador, bem como se os itens exportáveis estão condizentes com as características dos empreendimentos e com as condições do mercado, principalmente quanto às quantidades e aos preços dos itens que serão financiados.

96. A concessão de recursos sem uma avaliação dos itens exportáveis não garante o atingimento dos objetivos do financiamento às exportações dos bens e serviços brasileiros, qual seja, estimular a produção nacional, gerando empregos e divisas ao país.

97. O BNDES alega que o foco da análise seria a definição de um valor máximo a ser apoiado. No entanto, conforme demonstrado na instrução pretérita realizada pela equipe da SeinfraRodoviaAviação, em média, cerca de **52%** dos recursos financiados pelo BNDES para as exportações brasileiras relativas às obras rodoviárias realizadas no exterior foram empregados nas rubricas 'Administração Central', 'Benefícios' e 'Contingências' (peça 770), as quais não eram objeto de comprovações dos seus valores posteriormente nas etapas de acompanhamento e certificação das exportações.

98. Ressalta-se que houve diversos casos em que somente os valores para essas três rubricas atingiram cerca de 80% do valor financiado pelo banco (peça 446, p.56; peça 922, p.15; peça 454, p.51; peça 926, p.17; peça 923, p.12; peça 925, p.17).

99. Como o BNDES não realizava nenhum tipo de análise acerca dos itens e dos valores apresentados pelas exportadoras, os valores desses três itens eram aceitos sem que houvesse nenhum tipo de questionamento do banco acerca da compatibilidade dessas rubricas em relação aos empreendimentos e contratos comerciais executados por essas empresas.

100. Assim, os valores dessas rubricas eram apresentados pelas exportadoras e convertidos em percentuais em relação ao valor do empreendimento, das exportações e dos financiamentos.

101. Com isso, mais da metade de todo o valor financiado pelo BNDES era definido nessa etapa de análise sem que houvesse um juízo de valor acerca dos montantes declarados pelas exportadoras.

102. Somente uma análise mais criteriosa por parte do BNDES poderia dar subsídio ao avaliador se determinados itens que estavam sendo declarados como exportáveis seriam condizentes com o objeto a ser executado.

103. No entanto, o BNDES não realizava as devidas análises econômico-financeira e técnicas dos itens exportáveis, alegando que sua avaliação estaria adstrita a atividades de natureza bancária e operações financeiras (peça 845, p.45).

104. Ademais, o banco alega que sua análise tinha por objetivo definir um limite máximo para as exportações a serem financiadas, condicionado à comprovação das exportações e ao cumprimento das demais condições precedentes (peça 845, p.56). Mas essa comprovação também não era executada a contento, como será visto mais adiante.

105. A forma que o BNDES empregou na concessão dos financiamentos no montante de cerca de cinquenta bilhões de reais, permitiu que as exportadoras declarassem valores a maior que o devido, especialmente quanto aos custos indiretos aprovados.

106. Cumpre ressaltar que no Voto que fundamentou a decisão do Acórdão 1517/2011-TCU-Plenário, o Ministro-Relator Valmir Campelo assim se pronunciou acerca do papel do BNDES como banco de fomento:

(...) Existe um viés ainda mais amplo. Afora a indissociável vinculação à moralidade nos investimentos realizados por um banco público, ao não se admitir que exista o emprego de recursos em empreendimentos com sobrepreço, busca-se a segurança no resultado dessas ações.

107. Nesse sentido, em consonância com os princípios da moralidade e da eficiência, o BNDES, na condição de banco de fomento, não deve apenas objetivar se resguardar de eventual prejuízo decorrente das operações de crédito a serem realizadas. Por se tratar de empréstimos envolvendo dinheiro público, é dever da instituição zelar pelo Erário na concessão desses financiamentos, especialmente quando consideramos que em nosso país esses recursos públicos são tão escassos.

108. Essa postura do BNDES permitiu aprovação de limites de financiamento com valores sobrelevados, incondizentes com a realidade dos empreendimentos.

109. Com relação a esse aspecto verificou-se aprovação de valores de financiamento muito superiores aos valores que deveriam ter sido aprovados pelo banco. Houve casos de aprovação de exportações de até 100% do valor do contrato comercial, indicando que todos os insumos necessários para a realização das obras seriam exportados pelo Brasil. De acordo com a avaliação da unidade técnica do TCU isso não seria possível, pois a realização dos serviços do empreendimento contemplava insumos não passíveis de exportação.

110. A abordagem quanto a essa irregularidade 'Aprovação de limites de financiamento com valores sobrelevados' será melhor detalhada no exame técnico das respostas à oitiva no item 'd'.

111. Além disso, na etapa de aprovação das operações de crédito eram definidos os percentuais dos custos indiretos que foram financiados pelo BNDES, pois os valores desses itens não constavam das informações que deveriam ser apresentadas pelos exportadores ao BNDES (peça 686, p. 4).

112. Convém ressaltar que cerca de **60%** do montante financiado pelo banco para as exportações brasileiras referentes às obras no exterior foi alocado em parcelas relativas a custos indiretos. Houve caso em que 80% de todo o financiamento das exportações brasileiras foi representado por custos indiretos (peça 770).

113. Assim, verifica-se que a maior parte do valor disponibilizado para o financiamento das exportações foi destinado para rubricas de custos indiretos, os quais eram definidos na etapa de aprovação dos financiamentos e não eram objeto de nenhuma outra comprovação.

114. Portanto, a alegação do BNDES de que os desembolsos dos financiamentos eram condicionados à comprovação das exportações não procede, uma vez que a maior parte dos recursos financiados pelo banco foram definidos na etapa de aprovação sem que houvesse por parte do banco qualquer tipo de avaliação acerca da compatibilidade dos valores informados pelas empreiteiras brasileiras.

115. Cumpre informar que a irregularidade 'Aprovação de elevados custos indiretos incompatíveis com as características dos empreendimentos' será melhor abordada no exame técnico das respostas à oitiva no item 'e' desta instrução.

116. Outro aspecto em relação aos custos indiretos, conforme verificado na instrução promovida por esta unidade técnica (peça 811), diz respeito aos valores declarados pelas exportadoras ao BNDES serem bastante divergentes desses mesmos custos ofertados por essas empresas em seus contratos comerciais, evidenciando uma manipulação por parte das empreiteiras brasileiras a fim de obter vantagens nos financiamentos concedidos pelo banco.

117. A título de exemplo, verificou-se que os valores informados para os custos indiretos nos orçamentos das exportações, apresentados pelas construtoras nos pedidos de financiamentos, eram significativamente superiores aos valores indicados nos orçamentos dos contratos comerciais pactuados por essas mesmas construtoras e o ente estrangeiro.

118. A não observância dessas informações implicou em valores de custos indiretos aprovados incompatíveis com os serviços prestados pelas exportadoras, conforme abordado na instrução da SeinfraRodoviaAviação (peça 811, p.34-59).

119. Mesmo nos casos em que os custos indiretos não estavam dispostos de maneira explícita nos

contratos comerciais, o BNDES poderia ter avaliado que os valores apresentados pelas exportadoras eram muito elevados para as características dos empreendimentos. Dessa forma, **o BNDES aprovou valores de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de até 180% para os empreendimentos rodoviários.**

120. Frisa-se que no cálculo dos valores desses BDIs não estão inclusos os tributos. Assim, as incidências desses custos indiretos teriam sido ainda maiores que os percentuais apurados pela SeinfraRodoviaAviação.

121. Ao contrário do aventado pelo banco em sua resposta, é oportuno esclarecer que uma avaliação adequada da documentação técnica que compõe o empreendimento é salutar. Não se trata de interferir nas relações comerciais entre as partes, mas sim a de perquirir a compatibilidade e a fidedignidade das informações trazidas pelas exportadoras em seus pedidos de financiamento.

122. Em decorrência da não realização da análise da documentação técnica dos empreendimentos que caracterizasse de forma adequada os serviços que seriam executados, o BNDES não tinha como avaliar a coerência das informações repassadas pelas exportadoras, bem como se os dados que constavam nos pedidos de financiamento eram condizentes com a realidade das obras.

123. A análise da documentação técnica atende os dispositivos estabelecidos no Estatuto Social e no Regulamento Geral de Operações do BNDES.

124. Além disso, a exigência da documentação técnica concorre para uma análise mais adequada por parte do banco, assegurando uma maior efetividade dos objetivos do programa de apoio às exportações.

125. Em vista disso, entende-se que a documentação técnica exigida pelo BNDES era insuficiente para se realizar uma análise adequada das operações de exportação e que essa postura adotada pelo banco propiciou limites de financiamentos inadequados, valores de itens exportados incoerentes com as obras, custos indiretos não condizentes com as exportações, entre outras inconsistências, que culminaram em valores de financiamentos incompatíveis em relação às características das obras, bem como com os contratos comerciais desses empreendimentos.

126. Desse modo, não procedem as alegações apresentadas pelo BNDES quanto a insuficiência da documentação técnica disponibilizada ao BNDES para avaliar de forma adequada, na análise dos pedidos de financiamento, a conformidade das propostas formuladas pelas exportadoras, ante a não exigência pelo banco de documentação técnica mínima a fim de caracterizar as obras e serviços que seriam executados.

127. Nessa linha, propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao BNDES que apresente a este Tribunal, plano de trabalho para a elaboração de procedimentos e subsequente normatização a fim de que na apresentação da documentação exigida nos pedidos de financiamento apresentados ao banco nas concessões de créditos às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros das obras no exterior, constem informações e documentos técnicos que permitam caracterizar a realização dos empreendimentos, a fim de subsidiar a adequada análise dos itens exportáveis, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e consoante as disposições estabelecidas no inciso I do art. 11 do Estatuto Social e art. 13 do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com vistas a promover maior efetividade aos objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque*.

128. Com relação a esse item, convém informar que entende-se que tal irregularidade alcançaria os responsáveis que teriam as atribuições de gerenciamento dos setores (Diretores da Área de Comércio Exterior, Superintendentes e Chefes de Departamentos, por terem esses profissionais as atribuições de dar as diretrizes e prioridades das operações de financiamento, bem como garantir a qualidade dos trabalhos das equipes, além de coordenar, planejar e organizar às análises empreendidas pelos técnicos do BNDES.

129. Dessa maneira, a responsabilização quanto a este ponto está contemplada nas oitavas das alíneas 'd' e 'e' tratadas a seguir na presente instrução.

c) do processo de análise de eficiente empreendido pelo BNDES nas análises de concessão de crédito do Programa BNDES-Exim Pós-Embarque modalidade Buyer Credit quanto a aprovação de custos indiretos incoerentes com os contratos comerciais, aos valores dos gastos locais incompatíveis com a realidade das obras, à ausência de detalhamento para valores orçados em verba nos orçamentos das

exportações, e à indicação de custos unitários conflitantes nos pedidos de financiamento;c.1) Argumentação apresentada pelo BNDES (peça 845, p. 48-55)

130. Com relação a esses apontamentos, o BNDES apresentou as seguintes alegações:

131. É importante destacar que o BNDES não aprova valores específicos de custos indiretos. As condições efetivamente aprovadas pelo BNDES são as que constam das Decisões de Diretoria, e referem-se à análise de crédito.

132. Sobre a observação quanto a valores nos orçamentos estimados das exportações diferentes dos valores constantes em alguns anexos dos contratos comerciais, cabe alertar que se trata de formas distintas de apresentação do preço do projeto. Enquanto os valores constantes nos Relatórios de Análise (Ran) compreendem informações gerenciais do exportador, as informações nos anexos dos contratos comerciais respeitam limitações comerciais existentes. Por exemplo, é comum que os percentuais de BDI, presentes nos contratos de obra, obedeçam a limites estabelecidos pelo importador em editais de licitação, em decorrência de suas normas internas, de determinações do órgão regulador local ou da própria legislação do país onde será executada a obra. Nesse sentido, a comparação direta entre números para estas rubricas resta prejudicada e poderá gerar conclusões equivocadas.

133. Os termos do contrato comercial celebrado entre o exportador brasileiro e o contratante do empreendimento, incluindo as especificações técnicas e planilhas de custos, não são objeto de análise e aprovação pelo BNDES, uma vez que o banco não é parte da relação comercial.

134. O executor da obra de engenharia (tanto no Brasil quanto no exterior), ao elaborar sua proposta comercial, apresenta seu preço de venda considerando não só o projeto a ser executado e a metodologia a ser empregada, mas também os projetos de engenharia a serem desenvolvidos, os equipamentos de construção, materiais e mão de obra (direta e indireta) a serem utilizados, custos de consultorias e demais prestadores de serviços, coeficientes de produtividade, despesas logísticas, despesas financeiras, contingências, licenças, lucro esperado, taxas, impostos e demais encargos.

135. Assim, os valores que constam no contrato comercial são apresentados segundo os critérios de contratação e medição, com grau de agregação compatível com o que é exigido no processo de contratação do país importador. Por outro lado, os valores apresentados para análise pelo BNDES referem-se aos valores das exportações, ou seja, aos elementos formadores do preço de venda do serviço de construção que está sendo exportado, segundo critérios do exportador. Portanto, uma comparação dos dois orçamentos deverá considerar a diferença entre os valores orçados no contrato comercial e aqueles apresentados no pedido de financiamento, bem como nos valores efetivamente exportados, além do fechamento do preço global do contrato comercial. Ainda, levando-se em conta o fato de que, via de regra, o exportador brasileiro tem sua proposta avaliada no bojo de uma disputa comercial internacional.

136. Os valores apresentados na tabela 'Orçamento Estimado das Exportações de Bens e Serviços' correspondiam a previsões do exportador acerca do conteúdo brasileiro que seria agregado ao empreendimento e não eram objeto de aprovação pela Diretoria do BNDES. Isso pode ser atestado pelo fato de tais valores não constarem da Decisão de Diretoria expedida pelo BNDES, a qual contém as condições aprovadas para a concessão do crédito e tampouco do contrato de financiamento.

137. Os gastos locais também não constam das condições aprovadas pela Diretoria do BNDES, uma vez que fogem ao escopo do financiamento.

138. Não é função precípua do BNDES analisar os valores dos gastos locais para confrontá-los com os declarados para as exportações brasileiras.

139. No que diz respeito aos questionamentos acerca da ausência de detalhamento para valores orçados em verba nos orçamentos das exportações e da indicação de custos unitários conflitantes nos pedidos de financiamento, os itens relacionados no 'Orçamento Estimado das Exportações de Bens e Serviços' teve como objetivo simplesmente contextualizar o apoio do banco e identificar, de forma ainda genérica e preliminar, o conteúdo brasileiro que potencialmente poderia ser agregado a cada empreendimento.

140. Por outro lado, os desembolsos são efetuados considerando não as informações genéricas

apresentadas nos Ran, mas sim as exportações efetivamente realizadas, mediante análise dos documentos comprobatórios previstos na legislação brasileira e dos devidos registros nos sistemas oficiais. Tais documentos e registros contêm todo o detalhamento necessário para a realização do desembolso, evidenciando a exportação e o seu vínculo com o empreendimento, além de fornecer subsídios para que o BNDES avalie a conformidade dos itens exportados aos seus critérios de elegibilidade.

141. A opção por uma análise mais profunda dos valores orçados no contrato comercial, em vez de agregar qualquer benefício à qualidade do crédito do BNDES, acarretaria custos adicionais relevantes ao processo de análise dos pedidos de financiamento, tanto em termos de tempo de tramitação mais prolongado, como no que tange aos recursos necessários para capacitar a equipe técnica responsável pela análise, impactando negativamente o custo financeiro da operação.

142. A instrução da unidade técnica se equivoca ao apontar que a análise feita no Ran contraria o Estatuto e o RGO do Banco, uma vez que tais normativos devem ser interpretados conforme a finalidade do Produto BNDES-*Exim* Pós-embarque, qual seja, a promoção do incremento às exportações brasileiras, por meio do financiamento à comercialização, no exterior, de bens e serviços brasileiros.

143. O termo ‘projeto’ contido no art. 10 do antigo Estatuto do BNDES e no art. 13 do RGO, deve ser interpretado como a própria exportação do serviço, decorrente de uma transação comercial entre uma entidade brasileira e uma entidade estrangeira, e não como resultado produzido no país estrangeiro em virtude da execução do serviço exportado.

144. O normativo ‘preocupa-se exclusivamente com a capacidade de pagamento do importador e com as garantias da operação’, como tende a ser a conduta das instituições financeiras no exercício de suas atividades, quando da concessão do crédito. Tradicionalmente, as características relacionadas ao objeto financiado somente são analisadas quando este é dado em garantia ou é meio de pagamento do crédito.

145. A metodologia utilizada na Instrução parte de pressupostos que excedem as previsões legislativas e a disciplina dos normativos internos, vez que não considera a finalidade estabelecida pelo legislador, a orientação estabelecida pela diretoria do banco, nem os fundamentos de análise estabelecidos pelos normativos internos.

146. Em que pese eventual racionalidade da metodologia sugerida na Instrução, ela não se encontra amparada pela legislação brasileira aplicável, tampouco pelos normativos do BNDES. Não se poderia, portanto, qualificar a análise do BNDES como deficiente, por não ter sido realizada nestes termos nas operações realizadas entre 2006 e 2012.

147. Corroboram este entendimento as respostas da Advocacia-Geral da União (‘AGU’) e da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (‘SAIN’) à consulta realizada pelo BNDES para obter esclarecimentos acerca da manutenção e do tratamento de operações relacionadas a clientes envolvidos em investigações. Em seus pareceres, ambos os órgãos destacaram a importância da (re)análise das operações de financiamento pela perspectiva do risco de crédito - com a devida análise cadastral, constituição de garantia e provisionamento do risco - sem impor ao BNDES a atribuição de verificar os elementos formadores dos contratos comerciais apoiados.

c.2) Análise dos argumentos apresentados

148. Os valores de custos indiretos que aparecem no contrato comercial são aqueles ofertados pelas empresas brasileiras. Nesses contratos está disposto o lucro almejado pela empresa, as taxas de rateio da administração central e as estimativas das taxas de contingências para cada empreendimento.

149. Os valores dos custos indiretos detalhados nos contratos comerciais refletem os preços de mercado praticados no país para aqueles tipos de obras e não os limites estabelecidos pelo importador em editais de licitação ou em decorrência de normas internas do país como sugere o banco.

150. Segundo o BNDES, os valores dos itens nos orçamentos podem ser diferentes dos valores estimados para a exportação. Caso essa afirmação fosse verdadeira, os valores a maior das exportações teriam que ser compensados com a supressão de valores de outros itens do orçamento.

151. A título de exemplo, podemos citar o empreendimento ‘Rodovia Baváro-Uvero-Alto Miches-

Sabana' na República Dominicana.

152. Os valores aprovados pelo BNDES para as rubricas 'Administração Central', 'Benefícios' e 'Contingências' somam US\$ 113.804.000,00, itens ii, iv, v e vi do orçamento estimado das exportações de bens e serviços (peça 504, p.12).

153. Por outro lado, os valores informados para os itens que correspondem a essas rubricas no contrato comercial desse empreendimento totalizam US\$ 35.691.452,17, conforme item II (Costo Indirecto) do orçamento contratual apresentado pela empreiteira brasileira (peça 617, p.23).

154. Desse modo, verifica-se que somente para esses itens de custos indiretos ('Administração Central', 'Benefícios' e 'Contingências') há uma diferença de US\$ 78.112.547,83 do valor que foi declarado pela construtora ao BNDES em relação ao valor que foi ofertado pela empresa no contrato com o país. Essa diferença de US\$ 78.112.547,83 corresponde a cerca de 30% do valor total do contrato (US\$ 265.349.314,96).

155. Como o valor total do objeto é o mesmo tanto para o contrato comercial quanto para o contrato de financiamento, essa diferença de cerca de 30% do valor contratual entre as duas estimativas, mostra-se incoerente do ponto de vista da engenharia de custos, pois ao incrementar os valores das referidas rubricas no pedido de financiamento ao BNDES, somente restaria à construtora brasileira subtrair essa diferença de valor em outros itens do empreendimento, orçado por ela, e, dessa forma, a empreiteira não conseguiria concluir o objeto contratado em sua totalidade.

156. Assim, verifica-se que não assiste razão o argumento de que os valores declarados pelas empresas brasileiras para a realização desses contratos sejam diferentes para os itens que compõem as realizações dessas obras.

157. Embora o BNDES não seja parte da relação comercial entre o exportador brasileiro e o contratante estrangeiro, o banco deveria avaliar as informações contidas nos contratos para verificar a coerência dessas informações com os pedidos de financiamento.

158. O BNDES adotou a postura do agente financiador que não avalia o que está sendo financiado. O banco analisava os aspectos de crédito das operações de financiamento, ignorando o conteúdo das informações acerca dos itens que seriam financiados.

159. Ao não proceder a análise econômico-financeira e de engenharia dos itens exportáveis, especialmente no que concerne aos valores dos custos indiretos declarados pelas empreiteiras brasileiras, o BNDES não tinha como avaliar se o que estava sendo pedido correspondia à verdade.

160. Valores apresentados nos pedidos de financiamento tão diferentes dos valores contratados indicam que os dados apresentados nos pedidos de financiamento teriam sido majorados no intuito de receber recursos a maior do que os reais.

161. Embora, os valores apresentados na tabela 'Orçamento Estimado das Exportações de Bens e Serviços' dos Relatórios de Análise do BNDES não constarem da Decisão da Diretoria, o valor a ser concedido pelo banco para cada uma das operações de crédito era determinado por esses orçamentos, ou seja, as informações apresentadas pelo exportador e aprovadas nesses relatórios é que definiam os valores dos recursos disponibilizados pelo banco nas operações de financiamento.

162. Conforme exposto na instrução da SeinfraRodoviaAviação, os valores dos custos indiretos indicados nos contratos comerciais dos empreendimentos rodoviários localizados na República Dominicana e na Guatemala, eram de fácil conferência e deviam ter sido observados na aprovação dos valores dessas operações de exportações.

163. Desse modo, entende-se que na análise dos pedidos de financiamento, essa incoerência em relação aos valores dos custos indiretos poderia ter sido facilmente identificada. Em razão disso, ao final do exame técnico desta oitiva será realizada a análise quanto à responsabilização dessa irregularidade.

164. Outro ponto abordado pela unidade técnica do TCU quanto a deficiência no processo de análise de concessão de crédito do Programa BNDES-Exim Pós-Embarque diz respeito aos gastos locais incompatíveis com a realidade das obras.

165. Nesse aspecto, uma análise expedita dos valores e dos itens declarados nas rubricas dos gastos locais ajudaria a identificar incoerências nos pedidos de financiamentos das empresas exportadoras e, conseqüentemente, melhor definir o limite máximo de financiamento para as operações de crédito.
166. Ao analisar os valores dos gastos locais com o intuito de avaliar se os valores exportados eram condizentes, seria possível identificar valores supervalorizados contabilizados nos gastos das exportações, por exemplo.
167. O valor total do contrato é o somatório dos valores das exportações brasileiras e dos gastos locais. Assim, constatando-se que os valores dos gastos locais estavam subestimados, conseqüentemente, poderia se afirmar que os valores das exportações estariam sobrelevados.
168. Desse modo, embora a finalidade do apoio do BNDES seja as exportações brasileiras e não os gastos locais (itens não financiáveis), observa-se que a avaliação dos valores declarados para os gastos locais complementaria uma adequada análise quanto à compatibilidade das informações apresentadas pelas construtoras brasileiras em seus pedidos de financiamento.
169. Os exemplos apresentados na instrução da unidade técnica do TCU demonstram que uma simples análise quanto aos percentuais declarados pelas empreiteiras brasileiras para os gastos locais verificaria que os valores informados para essa rubrica eram incompatíveis com a realidade dos empreendimentos (peça 811, p.19-23).
170. Ressalta-se que, conforme mencionado na instrução da SeinfraRodoviaAviação, nos financiamentos concedidos em Angola, houve caso de aditivos contratuais em que 100% dos itens dos orçamentos desses aditivos foram considerados como itens exportáveis (peça 768).
171. No entanto, verificou-se que isso não seria possível, pois nesses casos havia consideráveis parcelas de serviços realizáveis apenas *in loco*, com significativa representatividade de insumos obtidos apenas *in loco*. Não era razoável que se aprovasse 100% dos itens como exportáveis, evidenciando, assim, a deficiência das análises promovidas pelo banco.
172. Dessa forma, entende-se que nos processos de análises dos pedidos de financiamentos, o BNDES deve avaliar de forma global (exportações e gastos locais) as declarações prestadas pelas exportadoras a fim de obter uma melhor compreensão do projeto, no intuito de dar maior efetividade às ações do banco e, dessa maneira, estimular o aumento das exportações brasileiras de bens e serviços de engenharia.
173. Se a proposição do Produto *Exim* Pós-Embarque é a de não financiar os gastos locais, é salutar que uma análise mais ampla a ser realizada pelo banco avalie a coerência das informações quanto aos valores declarados para esse item.
174. A análise deficiente empreendida pelo BNDES quanto a esse aspecto subvalorizou os valores dos gastos locais, permitindo a aprovação de limites de financiamento incompatíveis com a realidade dos empreendimentos, bem como com as disposições dos contratos comerciais.
175. Ainda, quanto ao processo de análise deficiente pelo BNDES na concessão dos financiamentos às exportações de bens e serviços de engenharia no exterior, a SeinfraRodoviaAviação apontou a ausência de detalhamento para valores orçados em verba nos orçamentos das exportações.
176. No que se refere a essa constatação, a apresentação de itens de serviço orçados de forma genérica ou indeterminada, sem o detalhamento adequado do item, tais como ‘Outros Serviços’, ‘Outras despesas’ e ‘Outros materiais’, entre outros, inviabiliza uma adequada análise, bem como uma eventual auditoria dos itens exportáveis.
177. Frisa-se que esse tipo de discriminação genérica na parcela de despesas das exportações foi observado em todas as análises para concessão de créditos realizadas pelo BNDES para as exportações de bens e serviços brasileiros dos empreendimentos rodoviários no exterior.
178. Da mesma maneira, foram observadas discriminações genéricas nas despesas referentes aos gastos locais, de modo a inviabilizar uma análise adequada acerca do que se estaria sendo considerado para os gastos realizados no país destinatário das exportações.

179. Ressalta-se que a falta de transparência das informações pode levar a fraudes.
180. Segundo o TCU, a transparência é um dos mecanismos mais eficientes e essenciais para o combate à fraude e à corrupção (peça 948, p.70).
181. É necessário destacar que o BNDES deve ter uma preocupação que não somente objetiva se resguardar de eventual prejuízo decorrente das operações de crédito a serem realizadas. Além de não ser admissível o emprego de recursos indevidos por um banco público, tem-se que se considerar a indissociável vinculação à moralidade nos investimentos realizados por uma instituição que representa o governo brasileiro, a qual deve ter em suas políticas procedimentos que visem evitar fraudes e atos de corrupção em geral, em consonância com os princípios da moralidade e da eficiência.
182. Além disso, considerando os objetivos do 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.
183. É importante destacar que mesmo itens com discriminação do tipo ‘materiais’ ou ‘mão de obra’ deveriam ser melhor discriminados, pois quando relacionados de forma genérica, sem o detalhamento adequado, impossibilitam saber o que esse conjunto realmente representa. Gastos relacionados apenas com a denominação ‘materiais’, por exemplo, não permitem avaliar com exatidão a grandeza e a justificativa do valor relacionado para o item em questão.
184. O estabelecimento de discriminações ou unidades genéricas, dissociadas da demonstração do exato conteúdo desses itens, impede a formação de juízo crítico sobre a adequação do valor estimado.
185. A questão é que a demonstração deficiente dos valores dos itens impede ou dificulta análise dos orçamentos apresentados pelas exportadoras ao BNDES, bem como pelas eventuais auditorias empreendidas pelo controle interno do banco ou órgãos de controle externo.
186. Além disso, a discriminação adequada dos itens que se pretende exportar, contribui para facilitar o controle e o acompanhamento das exportações dando mais efetividade aos objetivos do programa, bem como inibindo a possibilidade de fraudes na etapa de comprovação.
187. Com relação a custos indiretos conflitantes apontados na instrução da unidade técnica do TCU, os exemplos indicados pela SeinfraRodoviaAviação evidenciam que as informações apresentadas na Consulta Prévia pela empresa exportadora não retratam fielmente a execução da obra e são mera formalidade para se dar início ao pedido de financiamento e que essas informações não são adequadamente analisadas pelo BNDES no momento de elaboração do Relatório de Análise, o que está em desacordo com o previsto no art. 10 do Estatuto Social do BNDES, vigente à época dessas análises, bem como com o disposto no art. 13 do Regulamento Geral de Operações.
188. Quanto à alegação que os desembolsos eram efetuados considerando não as informações dos Ran, mas sim as exportações efetivamente realizadas, deve-se fazer duas observações.
189. A primeira com relação aos custos indiretos, consignados nas rubricas de ‘Administração Central’, ‘Benefícios’ e ‘Contingências’, responsáveis, em média, por cerca de 52% dos recursos financiados. Os valores desses itens não eram objetos de comprovação. Portanto, era fundamental que o valor desses custos fossem objeto de análise mais apurada na análise dos pedidos de financiamento, consignadas nos Ran.
190. Segundo, conforme destacado na instrução da SeinfraRodoviaAviação, os documentos comprobatórios utilizados pelo BNDES cobriam apenas cerca de 15% dos itens exportados. 85% das exportações estavam alocadas em itens não auditáveis (custos indiretos) ou em itens cujo procedimento de verificação era deficiente (Mão de obra, serviços de terceiros e outros).
191. Conforme mencionado na instrução da SeinfraRodoviaAviação, o BNDES não precisa fazer uma análise apurada para constatar incoerências nos pedidos de financiamento. Além disso, o banco pode-se valer de procedimento de seleção por amostragem, adoção de parâmetros orçamentários, seleção de critérios por relevância e outros.

192. O fato de o termo ‘projeto’ se referir ao conteúdo da exportação e não a obra ou resultado produzido no país estrangeiro, como aduz o BNDES, não exclui a necessidade de se proceder o exame técnico dos itens exportáveis, conforme previsão do Estatuto do BNDES e do RGO.
193. Diferentemente do entendimento do BNDES, a metodologia utilizada pela equipe técnica deste Tribunal objetivou levantar indícios de que os valores financiados pelo banco estariam superestimados, bem como para evidenciar as incoerências contidas nos pedidos de financiamento.
194. Não era necessário realizar uma análise detalhada para constatar que havia informações não condizentes com os contratos comerciais, bem como com a realidade das obras.
195. Quanto à alegação de que uma análise mais profunda pelo BNDES acarretaria custos adicionais relevantes e desnecessários, impactando negativamente o custo da operação, é importante esclarecer que esse argumento não deve ser utilizado para que não se faça análise alguma quanto aos aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis.
196. A instituição de crédito pode-se valer de procedimentos que contemplem modelos padrões por meio de um banco de dados por tipo de obra. Além disso, o banco também pode desenvolver suas análises por meio de seleção por amostragens, abordando os itens materialmente relevantes em relação ao valor das exportações, entre outros procedimentos que não acarretariam custos relevantes, considerando o montante dos valores financiados pelo banco para essa linha de crédito, em torno de cinquenta bilhões de reais.
197. Também não há o que se falar de que a metodologia utilizada pela unidade técnica do TCU parte de pressupostos que excedem as previsões legislativas e a disciplina dos normativos internos, pois a finalidade das análises empreendidas por este Tribunal tem como objetivo avaliar os resultados da linha de ação do BNDES quanto à finalidade do programa e ao impacto que os recursos dispendidos pelo banco podem gerar.
198. É necessário esclarecer que essa metodologia diz respeito às análises empreendidas pelo TCU e não pelo BNDES e serviram para confirmar e detalhar de maneira a não deixar dúvidas quanto aos argumentos apresentados pela equipe técnica do TCU. Dessa maneira os critérios utilizados pelos auditores (análises orçamentárias, avaliação de insumos, entre outros) foram realizadas tendo como base procedimentos consagrados em normas de auditoria, tais como: confirmação externa, circularização, análise documental, etc.; bem como na jurisprudência deste Tribunal e no arcabouço doutrinário sobre a matéria.
199. Ao BNDES cabia realizar as análises considerando os aspectos econômico-financeiro e de engenharia dos projetos, em atendimento ao disposto no Estatuto Social e no RGO da instituição de crédito.
200. O fato é que o BNDES não realizou avaliação dos aspectos econômico-financeiro e de engenharia dos itens que estavam sendo financiados, conforme resposta da própria instituição (peça 845, p.45-46). A análise empreendida pelo banco contemplava apenas a avaliação da qualidade do crédito e das garantias oferecidas para o financiamento.
201. Essa deficiência na análise empreendida pelo BNDES acarretou em valores de financiamentos a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pela instituição de crédito brasileira, bem como resultou em financiamento de elevados valores de custos indiretos incompatíveis com os contratos comerciais.
202. Em vista disso, conclui-se que não procedem as alegações do BNDES quanto à deficiência do processo de análise empreendidas pelo banco nas concessões de crédito do Programa BNDES-*Exim* Pós-Embarque modalidade *Buyer Credit* em relação à aprovação de custos indiretos incoerentes com os contratos comerciais, aos valores dos gastos locais incompatíveis com a realidade das obras, à ausência de detalhamento para valores orçados em verba nos orçamentos das exportações, e à indicação de custos unitários conflitantes nos pedidos de financiamento.
203. Por fim, cabe informar que a consulta do BNDES à AGU refere-se às condições das empresas exportadoras em virtude dos desdobramentos da Operação Lava-Jato e não mencionam o conteúdo das

informações prestadas por essas empresas. Dessa maneira, entende-se que os termos da referida consulta não se aplicam ao caso em tela.

204. Portanto, em relação a esses apontamentos, entende-se que é fundamental que os orçamentos apresentados pelas exportadoras brasileiras, em suas solicitações de financiamento, contenham a demonstração objetiva dos itens estimados que compõem o valor do empreendimento, possibilitando uma avaliação adequada do que se está pretendendo exportar, além de permitir a transparência necessária ao controle dos itens exportados na etapa de acompanhamento e comprovação das exportações brasileiras.

205. Nesse sentido, propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao BNDES que apresente a este Tribunal, plano de trabalho para a elaboração de procedimentos e subsequente normatização, a fim de que proceda orientação aos postulantes para que na apresentação dos orçamentos nos pedidos de financiamento, os bens e serviços de engenharia que compõem as obras no exterior sejam demonstrados objetivamente, com nível de precisão suficiente a fim de possibilitar uma avaliação adequada pelo banco quanto à compatibilidade e à coerência dos itens exportáveis e não exportáveis em relação às características dos empreendimentos, bem como aos contratos comerciais, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e no intuito de se obter mais efetividade ao cumprimento dos objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque*.

c.3) Da responsabilização

206. Conforme relatado anteriormente, nos contratos comerciais dos empreendimentos rodoviários da República Dominicana e na Guatemala, os valores dos custos indiretos ofertados pelas construtoras brasileiras para a realização dos serviços estavam indicados de maneira explícita.

207. Assim, os valores desses custos indiretos nos pedidos de financiamento para os bens e serviços de engenharia desses empreendimentos deveriam ser congruentes com os valores indicados nos respectivos contratos comerciais.

208. Todavia, os valores desses custos indiretos nos orçamentos das exportações se mostraram bastante superiores.

209. No caso das obras da Republica Dominicana, as empreiteiras brasileiras apresentaram os custos indiretos para os empreendimentos alocados no item '*B - COSTOS INDIRECTOS*' das planilhas orçamentárias (peça 391, p.10; peça 400, p.24; peça 421, p.39; peça 616, p.4; peça 617, p. 4; e peça 618, p. 23).

Figura 1 - Custos Indiretos da Planilha Orçamentária Contratual

I	Subtotal Costo Directo (CD)				198,285,845.36
II	Subtotal Costo Indirecto				50,761,176.42
	Dirección Técnica y Beneficios	%	10.00%		19,828,584.54
	Gastos Administrativos	%	8.00%		15,862,867.63
	Seguros y Fianzas	%	4.50%		8,922,863.04
	Transporte	%	2.00%		3,965,716.91
	Ley No. 8/86	%	1.00%		1,982,858.45
	Codia	%	0.10%		198,285.85
III	TOTAL OFERTA (I + II)				249,047,021.78

Fonte: Planilha orçamentária contratual do empreendimento 'Rodovia Bávaro-Uvero-Miches-Sabana' na República Dominicana (peça 617)

210. Como se pode verificar, todos os valores dos custos indiretos necessários à realização dos serviços de execução das obras da República Dominicana estavam declarados nos contratos comerciais, que fizeram parte da documentação pertinente às concessões de financiamento para as exportações desse país.

211. Assim, observa-se que os valores dos custos indiretos nesse país eram de fácil conferência e deveriam ter sido observados na indicação dos custos indiretos na aprovação das operações de exportações da República Dominicana, uma vez que os percentuais que constavam nos contratos comerciais (22% a 26,55%) tinham uma proporção bem menor que os percentuais aprovados nas operações de financiamento (34,61% a 87,47%).

212. Frisa-se que para a avaliação dos custos indiretos das obras rodoviárias internacionais não foi considerada a incidência dos tributos. Isso se deve ao fato de que na documentação enviada pelo BNDES ao TCU não há indicação da contabilização, pelas empresas exportadoras, das despesas relativas aos tributos que incidem sobre o faturamento (receita bruta).



Figura 2 - Comparativo BDI Contratual vs. BDI Financiado

Nº	Nome do Empreendimento	BDI Contrato Comercial (%)	BDI Financiado (%)
25	Reconstrução e Melhoria da Rodovia Cibao-Sur	23,00%	84,23%
26	Corredor Ecológico Pontezuela	26,55%	79,01%
27	Reconstrução da Rodovia Bávaro-Uvero-Miches-Sabana	24,50%	87,47%
28	Mel. Corredor Viário Duarte - Etapa I	22,00%	41,19%
29	Reconstr. Rod. "El Río - Jarabacoa"	23,00%	82,07%
30	Corredor Viário Norte-Sul - Etapa I	26,37%	34,61%
Médias		24,24%	68,10%

Fontes: Contratos comerciais e Relatórios de Análises do BNDES

213. Da mesma forma, no empreendimento Autopista CA-2 - Trecho Ocidental, localizado na Guatemala, o contrato comercial celebrado entre a empresa exportadora, Odebrecht, e o governo de Guatemala indica BDI de 32% sobre os custos diretos (peça 376, p.14-20), conforme apresentado na figura abaixo:

Figura 3 - BDI da Composição de Serviço Autopista CA-2
 REHABILITACIÓN DE RUTA EXISTENTE Y AMPLIACIÓN A CUATRO CARRILES DE LA
 RUTA CA-2 OCCIDENTE, TRAMO COCALES - TECÚN UMÁN

CALCULO DE INTEGRACION DE COSTOS

256.02 Perforación y Anclaje de Barra hasta Ø = 25mm		Base de Precios: nov.-14			
		Unidad: m			
Código	Descripción	Unidad	Cantidad	Costo Unitario (US\$)	Costo Total (US\$)
Equipos					
	Perforadora Hidráulica	hora	0.06333	136.49	11.37
	Compresor Diesel 750 PCM	hora	0.16667	49.80	8.30
N10	Martillo Neumático	hora	0.16667	9.21	1.54
	Manipular Telescópico	hora	0.08333	30.94	2.58
	Camión Grúa de 10 Ton	hora	0.01667	58.54	0.98
Total - Equipos					24.78
Mano de Obra					
	Trabajador Calificado	hora	0.58333	2.42	1.41
	Maestro	hora	0.58333	8.89	5.19
	Prestaciones Laborales	%	100.00%	6.80	6.60
Total - Mano de Obra					13.20
Material					
	Broca de Perforación T38 - 76 MM	Un	0.01350	140.00	1.89
	Copa de Afilado Betón /Metal	Un	0.00219	89.00	0.19
	Shank 500 - R38	Un	0.00065	200.00	0.13
	Varilla de Perforación R38-R32 16 H35	Un	0.00199	500.00	1.00
	Acople R38 - R36	Un	0.00186	50.00	0.10
	Perno D=25mm / Tuercas+Platina+Arandela	m	1.00000	13.50	13.50
	Lechada de Cemento (Inyección)	kg	5.55000	1.35	7.49
Total - Material					24.20
Otros					
	Herramientas	%	5.00%	13.20	0.66
	Pruebas de tensión	un	1.00000	3.20	3.20
Total - Otros					3.86
Costo Unitario Directo (US\$)					66.14
Costos Indirectos (%)					32.00%
Sub-Total (US\$)					87.30
IVA (12%)					10.48
Precio Unitario Total (US\$)					97.78

Fontes: Contrato comercial do empreendimento Autopista CA-2 - Trecho Ocidental (peça 376)

214. Registra-se que os custos indiretos aprovados para as exportações nesse empreendimento foram de 45,2% sobre o valor exportado (peça 269, p. 18). Dessa forma, o BDI considerado para esse empreendimento seria de **71,5%** sobre os custos diretos, ou seja, mais que o dobro do valor declarado no contrato (peça 798).

215. Nesses casos, entende-se que a conduta dos responsáveis que estavam diretamente incumbidos

de analisar o conteúdo dos documentos apresentados pelas empresas exportadoras, na etapa de aprovação do financiamento, permitiu que fossem aprovados valores de custos indiretos incoerentes com os valores dessas despesas expressas no contrato comercial, resultando em valores de colaboração financeira maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES.

216. Cumpre mencionar que os Relatórios de Análises (Ran) traziam referências dos contratos comerciais, evidenciando que as equipes técnicas não só tinham esses contratos disponibilizados para as análises, bem como havia conferência do conteúdo desses documentos por parte dessas equipes.

217. Em vista disso, a ocorrência dessa irregularidade teria como responsáveis a equipe técnica do BNDES, responsável por analisar as informações dos pedidos de financiamento, bem como o Chefe de Departamento da unidade encarregada de empreender tal análise.

218. Segundo o BNDES, o instrumento que se presta ao registro dos aspectos da análise é o Relatório de Análise (Ran) (peça 895, p.4). As análises dos pedidos de financiamento eram consignadas nesses documentos.

219. Nas capas de cada um dos Ran há indicação que o Chefe de Departamento é o responsável pela elaboração desse documento.

220. Nesse sentido, o BNDES informou que o Ran é elaborado pela equipe técnica, de acordo com o planejamento e a organização determinados pelo Chefe de Departamento (peça 895, p.4).

221. Ainda, de acordo com a Organização Interna Básica do BNDES, a análise das operações de apoio às exportações era atribuição do Departamento de Comércio Exterior da AEX, cujo responsável era o Chefe de Departamento (peça 902, p.78; peça 903, p.87; peça 904, p.96).

222. Nesse documento, também está disposto que fomentar, estruturar e acompanhar o desenvolvimento das operações eram atribuições do departamento do qual o Chefe de Departamento estava à frente à época das análises empreendidas pela equipe técnica do banco (peça 902, p.78; peça 903, p.87; peça 904, p.96).

223. Segundo as atribuições relativas ao cargo de Chefe de Departamento, previstas no Plano Estratégico de Cargos e Salários (item 2.2.2 do anexo 'A' da Resolução Dir 930/1998 - peça 901, p.29-30), o responsável deveria ter planejado e organizado as atividades afetas a seu departamento, orientando na aplicação e adoção das normas e procedimentos técnicos e administrativos, visando atingir os padrões de melhoria de atuação de sua unidade.

224. Além disso, considerando que essas informações eram de fácil verificação, por estarem expostas de forma expressa nos contratos comerciais, a equipe técnica, por meio de uma simples análise documental, deveria ter confrontado tais valores com os constantes dos pedidos de financiamentos das empresas exportadoras.

225. Desse modo, observa-se que os técnicos e gerentes da área técnica, que participaram do processo de análise das operações em que foram verificadas essas irregularidades, realizaram análises deficientes em relação às informações disponibilizadas nos pedidos de financiamento, aprovando rubricas do orçamento estimativo de exportação em desacordo com os valores de itens expressos nos contratos comerciais.

226. Por esses motivos, verifica-se que os chefes de departamento e a equipe técnica, ao realizar as análises dos pedidos de financiamento, deveriam ter observado os valores dos itens expressos no contrato comercial, visto que este era parte integrante do rol de documentos disponibilizados ao BNDES junto ao pedido de financiamento e, assim, ter evitado a ocorrência dessa irregularidade nesses casos.

227. Essas análises deficientes, sem considerar os valores dos itens expressos no contrato comercial, resultaram em valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES.

228. Essa irregularidade ocorreu na análise de oito operações de crédito da República Dominicana e da Guatemala e alcançou um montante de US\$ 452.784.671,59 de custos indiretos indevidamente aprovados por estarem em desacordo com os valores de itens expressos nos contratos comerciais dos

empreendimentos, conforme figura a seguir:

Tabela 1 - Valores de Custos Indiretos Aprovados x Valores de Custos Indiretos dos Contratos

Nº Empr.	Nome do Empreendimento	Relatório de Análise	Custos Indiretos Aprovados pelo BNDES (Exportações) (US\$)	Custos Indiretos Contratos comerciais (US\$)	Diferença -Custos Indiretos Indevidamente aprovados (Exportações) (US\$)
1	Autopista CA-2 - Trecho Ocidental	2011/0051	122.880.000,00	50.278.400,00	72.601.600,00
2	Reconst/Melhor Carreterra Cibao-Sur	2013/006	123.256.000,00	17.651.120,00	105.604.880,00
3	Corredor Ecológ Pontezuela	2013/0025	106.534.101,84	24.815.195,96	81.718.905,88
4	Rod Bavaro-Uvero-AltoMiches-Sabana	2011/0022	116.204.000,00	16.855.020,00	99.348.980,00
5-6	Mel Corredor Viário Duarte	2009/0027	20.098.000,00	6.302.102,05	13.795.897,95
		2009/0068	20.428.000,00	7.118.566,84	13.309.433,16
7	Reconstr Rod "El Rio - Jarabacoa"	2011/0016	27.327.800,00	5.214.606,00	22.113.194,00
8	Corredor Viário Norte-Sul	2012/0024	58.838.000,00	14.546.219,40	44.291.780,60
TOTAL DOS VALORS DOS CUSTOS INDIRETOS INDEVIDAMENTE APROVADOS EM RELAÇÃO AOS CONTRATOS					452.784.671,59

Fontes: Relatórios de Análises do BNDES e Contratos comerciais

229. Assim, a apuração quanto à responsabilidade dessa irregularidade foi realizada para cada uma das oito análises empreendidas de acordo com os valores de custos indiretos consignados nos Relatórios de Análise (Ran) relacionados acima em comparação com os percentuais indicados nos respectivos **contratos comerciais, descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, caput, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto Exim Pós-Embarque.**

230. Registra-se que esta unidade técnica considera que seja oportuno a avaliação por esta Corte de Contas quanto a possíveis perdas decorrentes dessa irregularidade, levando-se em conta possíveis prejuízos em razão de taxa de juros subsidiados pelo Tesouro Nacional nas diversas operações de concessão de crédito do Produto *Exim Pós- Embarque*.

231. Ante ao exposto, propõe-se, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência dos responsáveis relacionados na Matriz de Responsabilização do Apêndice B desta instrução, para que apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa acerca da aprovação de valores de rubricas de custos indiretos incoerentes com os valores de itens expressos nos contratos comerciais no valor de US\$ 452.784.671,59, resultando em valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES.

d) da aprovação de percentuais de exportação para os empreendimentos rodoviários bem acima dos valores que deveriam ter sido aprovados pelo banco, o que expôs a instituição ao risco desnecessário de conceder indevidamente valores de financiamento a maior;

d.1) Argumentação apresentada pelo BNDES (peça 845, p. 55-62)

232. Em sua resposta, o BNDES apresentou os seguintes argumentos:

233. A definição do valor do apoio, durante o período de análise, baseia-se, principalmente, na perspectiva de incorporação de bens e serviços brasileiros ao empreendimento apoiado, na apresentação de garantias para o crédito e no cumprimento dos objetivos do Produto BNDES *Exim Pós-embarque*. Na análise das operações, a orientação metodológica aplicada pelo BNDES não busca aferir a formação do preço e sim as possibilidades de fornecimento de bens e serviços nacionais.

234. Cabe destacar, também, que muitas vezes os quadros de orçamento das exportações brasileiras são apresentados ao BNDES em fase preliminar, quando o exportador brasileiro ainda não dispõe de projeto com nível adequado de detalhes a respeito, por exemplo, do método construtivo a ser utilizado, com impactos no potencial de itens brasileiros na execução do contrato comercial.

235. Importante reiterar que o valor aprovado pelo BNDES em cada operação representa um limite

máximo para as exportações a serem financiadas, condicionado à comprovação das exportações e ao cumprimento das demais condições precedentes. Caso o exportador não seja capaz de evidenciar a ocorrência da exportação, o crédito não será totalmente desembolsado.

236. O conjunto de documentos que evidencia a exportação é composto por: a) Registro de Operações de Crédito (RC); b) Registros de Exportação (RE) e respectivos Conhecimentos de Embarque; c) Fatura de Exportação; d) Quadro de Avanço Físico Financeiro (QAFF); e e) Autorização de Desembolso ou de Desconto.

237. Dos documentos relacionados, vale destacar que o RC, o RE e a Fatura de Exportação são documentos previstos na legislação e registrados em sistemas oficiais.

238. O Produto BNDES-*Exim* Pós-Embarque é uma linha de comercialização que apoia o preço das exportações e não seus custos. Ao longo de seu processo orçamentário para obras no exterior, o exportador brasileiro enfrenta uma escolha entre minimizar seus custos e aumentar o conteúdo nacional das exportações brasileiras. Elevar o conteúdo brasileiro nos projetos implica o maior apoio financeiro do BNDES. Entretanto, esta estratégia impacta os custos diretos do projeto, pois usualmente os bens e serviços, ao serem exportados do Brasil, podem apresentar preços superiores aos seus concorrentes adquiridos localmente ou em terceiros países.

239. No que se refere ao apoio do BNDES às exportações brasileiras para empreendimentos na República de Angola, cujos aditivos de contratos comerciais foram considerados como 100% de itens exportáveis, por ocasião da apresentação ao BNDES pelos exportadores brasileiros das consultas pré vias dos pedidos de financiamento, ainda não se tinha a definição de quais seriam as fontes de recursos para a totalidade dos projetos e, portanto, não se tinha como certo se Angola conseguiria estruturar garantias que possibilitassem financiamento complementar brasileiro.

240. Além disso, ao longo da execução dos projetos priorizados, as empresas exportadoras relataram uma série de dificuldades, derivadas em grande parte pelo fato de os contratos comerciais terem sido elaborados com base em projetos básicos fornecidos pelo governo angolano, e que, após estudos mais detalhados, constatou-se que as características topográficas, dentre outras, previstas no projeto básico não correspondiam à realidade de campo, o que implicou aumento de custos, suscitando que fossem firmados aditivos e/ou novos contratos comerciais entre o governo de Angola e os exportadores. Ocorre que parte destes aditivos era destinada integralmente às exportações e outra parte aos gastos locais.

241. No que diz respeito ao risco, também não é correto afirmar que os valores aprovados expuseram o BNDES a qualquer tipo de risco desnecessário ou adicional. Os devedores aprovaram os valores e têm honrado as obrigações decorrentes dos contratos de financiamento.

242. Todos os pedidos de desembolso submetidos ao BNDES foram aprovados pelo importador/devedor e estavam lastreados em medições aceitas pelo contratante.

243. Nunca foi objetivo desta instituição minimizar as exportações brasileiras destinadas a cada financiamento, pois isso reduziria os benefícios esperados para a economia brasileira oriundos dessas operações.

244. Por fim, não obstante financiar o preço dos serviços de engenharia exportados, o BNDES tem interesse em ampliar o impacto do financiamento público sobre a economia brasileira, motivo que o levou a um constante processo de aprimoramento da análise da composição das exportações, ao longo da operacionalização da linha Pós-embarque Serviços. Por essa razão, esta instituição vem crescentemente demandando aos exportadores informações mais detalhadas a respeito do conteúdo brasileiro contido na exportação do serviço de construção. Conforme consignado em plano de trabalho apresentado ao TCU, o BNDES estuda formas de implementar, durante o processo de análise, uma melhor compreensão do projeto, abarcando além da formação do preço em si, externalidades e aspectos socioambientais. Entre outras coisas, espera-se com isso, estimular o aumento das exportações brasileiras e, por conseguinte, dos financiamentos concedidos.

245. Portanto, em resposta ao item, cumpre esclarecer que os percentuais de exportação aprovados tiveram como referência os bens e serviços brasileiros que poderiam ser incorporados ao empreendimento e foram definidos em observação aos normativos internos e à legislação brasileira aplicável, em linha com

as práticas internacionais.

d.2) Análise dos argumentos apresentados

246. O BNDES alega que o valor aprovado pelo banco em cada operação representava o limite máximo para as exportações a serem financiadas, condicionado à comprovação das exportações.

247. Conforme mencionado anteriormente nesta instrução, a maior parte desse montante aprovado pelo banco, referia-se aos valores apresentados para as rubricas de 'Administração Central', 'Contingências' e 'Benefícios', os quais não são objeto de comprovação na fase de certificação do que fora realmente exportado.

248. Ressalta-se que, em média, os recursos destinados a essas três rubricas responderam por cerca de 52% de todo o valor financiado pelo BNDES para as exportações brasileiras (peça 811, p.58). Sendo que houve diversos casos em que esses valores atingiram cerca de 80% do valor financiado pelo banco (peça 446, p.56; peça 922, p.15; peça 454, p.51; peça 926, p.17; peça 923, p.12; peça 925, p.17).

249. Os valores dessas três rubricas eram apresentados pelas construtoras brasileiras em seus pedidos de financiamento e não eram analisados pelo banco e nem eram objeto de comprovações posteriores.

250. Em razão disso, esses valores eram aprovados pelo BNDES sem que houvesse um juízo de valor ou uma análise quanto à compatibilidade de tais valores com os contratos ou com a realidade das obras.

251. Portanto, observa-se que a alegação do BNDES de que a liberação do valor financiado pelo banco teria que ter uma comprovação, não se aplicou à maior parte dos recursos concedidos pelo BNDES, pois mais da metade do valor apoiado pelo banco foi empregado em custos intangíveis, não auditáveis e que não precisariam ser comprovados pelas empresas brasileiras, segundo acordo entre o BNDES e essas empresas. Ou seja, a maior parte do valor concedido pelo BNDES era definido na etapa de aprovação e não era condicionado à comprovação das exportações.

252. Em vista disso, o banco não poderia prescindir de procedimentos que visassem uma adequada análise dos itens exportáveis (bens e serviços de engenharia brasileiros) para estabelecer o limite máximo de apoio pelo BNDES, pois a concessão do crédito pelo banco se destinava às exportações desses itens.

253. A instituição financiadora não poderia, em sua análise, deixar de observar determinados aspectos dos itens que o exportador brasileiro pretendia destinar ao país importador, bem como compatibilidade desses itens com a realidade dos empreendimentos. Para isso, o banco poderia estabelecer procedimentos que tivessem como finalidade assegurar que o valor desembolsado pelo banco fosse correspondente ao efetivamente exportado.

254. Caso contrário, a finalidade do Produto *Exim* Pós-embarque poderá restar prejudicada e o impacto da ação do BNDES terá um resultado menor que aquele que poderia ser gerado.

255. Segundo o BNDES a documentação enviada pelas exportadoras evidencia e comprova a exportação de bens e serviços.

256. Tal afirmação desconsidera que as informações contidas nesses documentos podem não refletir a realidade dos fatos. Essa é exatamente a essência dos apontamentos da unidade técnica em relação às diversas irregularidades constadas nas operações de crédito às exportações brasileiras.

257. Convém frisar que o conteúdo dos documentos e registros oficiais é constituído por informações disponibilizadas pelos exportadores e importadores, ou seja, pelos interessados em obter os recursos disponibilizados pelo BNDES.

258. Com relação a esse aspecto, o BNDES não avaliava a coerência e a compatibilidade dos valores declarados nas exportações com a realidade dos empreendimentos.

259. Ressalta-se que esta Corte de Contas tem vasta experiência em auditorias e fiscalizações nas quais a documentação objetiva dar uma aparência de legalidade às irregularidades praticadas pelos responsáveis.

260. Por exemplo, no caso de obras públicas, há todo um rol de documentos (boletim de medição,

cronograma físico-financeiro, fatura comercial, autorizações de pagamentos, etc.) que integram o processo para o pagamento e o recebimento dos valores declarados.

261. No entanto, não raro constata-se superfaturamento na execução de contratos de obras públicas, ainda que toda a documentação apresentada esteja consoante com o valor indevido.

262. Assim, se fosse levado em conta apenas informações consignadas na documentação, não haveria apuração do superfaturamento para a maioria dos casos identificados por este Tribunal e pelos demais órgãos de controle da Administração Pública, uma vez que os conteúdos dos documentos nem sempre reproduzem a veracidade dos fatos.

263. Portanto, não se pode afirmar que a documentação apresentada pelas exportadoras comprova a efetiva exportação de bens e serviços, pois os apontamentos realizados pela equipe técnica do TCU indicam que em várias situações ocorridas nas diversas operações de crédito às exportações, essas informações não condizem com a realidade dos empreendimentos.

264. Ainda com relação à documentação utilizada pelo BNDES para evidenciar a exportação, cabe ressaltar que as exportações de bens (materiais e equipamentos) requeriam condições que objetivavam garantir que o bem foi realmente exportado, bem como qual foi o valor desse bem. Para esses itens era exigido um registro de saída física do território nacional averbado pela Receita Federal do Brasil (RFB), por meio do Registro de Exportação (RE).

265. No entanto, esses itens responderam por cerca de apenas 14% do valor das exportações consideradas nas operações de financiamento das obras rodoviárias no exterior, sendo que em diversos casos, esse percentual representou menos de 2% das exportações (peça 801).

266. Para os demais itens, que representaram cerca de 86% das exportações, pôde-se constatar que não havia procedimentos para a certificação dos valores declarados como exportados ou, então, os procedimentos não se mostraram adequados para que comprove os valores declarados das exportações desses itens (peça 811, p.111-114).

267. Além disso, no conteúdo da documentação considerada pelo BNDES para evidenciar as exportações, com exceção do RE, não estava disposta a descrição do que fora considerado como exportado. Assim, por meio desses documentos não seria possível identificar os serviços efetivamente exportados.

268. Por meio da fatura comercial, do RC, do QAFF não é possível identificar o conteúdo nacional associado às exportações efetivamente realizadas pelas empresas brasileiras. Esses documentos não indicam quais os bens e serviços empregados na realização dos serviços.

269. O processo de execução das obras é documentado por meio da emissão de um boletim de medição pela empreiteira brasileira (contratada), aprovado pelo ente estrangeiro (contratante) que registra o avanço da obra incorrido em período definido.

270. Assim, a documentação de exportação emitida ao BNDES (fatura comercial, RC, QAFF, etc.), reflete o valor dessas medições contratuais, sobre o qual são aplicados os percentuais limites de exportação definidos pelo BNDES, resultando no valor das exportações brasileiras.

271. Portanto, observa-se que a documentação comprobatória aludida pelo BNDES, é na verdade um conjunto de elementos declaratórios pelo exportador com a chancela do importador. Ou seja, o conteúdo dessa documentação, além de não demonstrar quais itens foram exportados, é apresentada pelos dois maiores interessados na obtenção dos recursos disponibilizados pelo banco.

272. Sobre essa documentação, o BNDES não realiza nenhum tipo de avaliação para fins de certificação e verificação das exportações declaradas como exportadas, com exceção ao supracitado RE, que corresponde apenas aos bens exportados (em média, 14% das exportações).

273. A título de exemplo, podemos citar o terceiro e quarto tranches do empreendimento 'Auto Estrada Periférica de Luanda - Fase 1C', em Angola.

274. O valor do contrato para essas etapas da obra era de US\$ 55.468.158,75 (peça 213, p.111). Já o

valor aprovado das exportações pelo BNDES para essas duas etapas da obra foi de US\$ 49.823.801,86 (peça 207, p.9 e p.25-26).

275. Assim, observa-se que a exportadora estimou que iria exportar bens e serviços de engenharia brasileiros correspondentes a 89,8% (US\$ 49.823.801,86) do valor total dessas etapas da obra (US\$ 55.468.158,75).

276. Por meio da documentação considerada como comprobatória pelo BNDES (autorização de desembolso, fatura comercial, QAFF, etc.), observa-se que não há informação acerca dos itens que foram efetivamente exportados. Esses documentos apresentam apenas uma relação das famílias de serviços da planilha orçamentária do contrato comercial da obra, de maneira sintética (peça 1032, p.2-3).

277. É imperioso notar que por meio dessa documentação considerada como comprobatória das exportações pelo BNDES não há indicação do que foi efetivamente exportado. Consta nessa documentação apenas três itens, apresentados de forma bastante genérica: Obras de Pavimentação, Obras de Drenagem e Obras de Iluminação Pública (peça 1032, p.2-3).

278. Desse modo, não é possível saber quais os materiais brasileiros empregados para a realização do serviço 'Obras de Pavimentação' ou qual a quantidade de equipamentos brasileiros realizou o serviço 'Obras de Drenagem', por exemplo.

279. Também se constata que a consideração para a comprovação das exportações consistia na aplicação do percentual de 89,8%, aprovado junto ao BNDES, sobre o valor da medição dos serviços contratuais (peça 1032, p.3)

280. Assim, verifica-se que a documentação que o BNDES alude como comprobatória das exportações brasileiras para o desembolso dos recursos dos financiamentos, não tem como comprovar sequer que houve exportação de itens brasileiros na realização dos serviços da obra.

281. Além disso, esse processo de comprovação das exportações não tem o enfoque na verificação e certificação dos bens e serviços exportados, mas sim na execução da obra. Dessa maneira, esse processo, na prática, estaria baseado no financiamento da obra e não no financiamento das exportações dos insumos (bens e serviços de engenharia brasileiros), desvirtuando a finalidade do programa de apoio do banco.

282. Outro ponto que merece destaque é o rol de itens elencados nas exportações de serviços. A relação desses itens inclui valores declarados com os custos indiretos, a mão de obra expatriada e serviços de terceiros, entre outros.

283. Frisa-se, novamente, que os custos indiretos não eram passíveis de comprovação.

284. No caso dos valores da mão de obra considerada expatriada, verificou-se valores majorados ou considerados em duplicidade com outras rubricas (Administração Central e Benefícios) na etapa de comprovação, uma vez que a comprovação para essa rubrica foi realizada de maneira deficiente.

285. Em relação aos serviços de terceiros, também se verificou consideração de duplicidade dessa rubrica com a rubrica 'Administração Central'.

286. Convém informar que os aspectos com relação a essas duplicidades serão abordados nos exames técnicos das oitivas a seguir da presente instrução.

287. Nesse sentido, o valor médio considerado para as exportações na etapa de aprovação dos financiamentos dos trinta empreendimentos rodoviários internacionais foi de **80,1%** do orçamento dos empreendimentos. Sendo que esse percentual médio foi de 84,3% em Angola e 63,4% na República Dominicana (peça 766).

288. Ressalta-se que foram identificadas diversas ocasiões em que os financiamentos foram concedidos considerando que 100% do empreendimento seria exportável (peça 768). Nesses casos, o BNDES considerou que a empresa exportaria todos os itens necessários para execução dos serviços contratuais.

289. Todavia, a avaliação empreendida pela SeinfraRodoviaAviação concluiu que o limite máximo que o BNDES deveria aprovar para as obras rodoviárias em Angola variaria dentro da faixa de 20% a

45% do valor do empreendimento, dependendo do caso (peça 759). No caso da República Dominicana, esse limite deveria estar situado entre 33% e 45% do valor do empreendimento, dependendo do caso (peça 753).

290. Nota-se que nas avaliações realizadas pela unidade técnica do TCU para as obras rodoviárias no exterior, o limite máximo seria de 45% do valor do contrato.

291. Faz-se necessário destacar que, nos casos em que os valores aprovados para as exportações brasileiras alcançaram 100% do valor do empreendimento, as planilhas contratuais discriminavam serviços e materiais que não eram elegíveis para serem exportados (peça 542, p.107-108; peça 478, p. 39-45; peça 574, p.29-34; peça 103, p.219-224; peça 47, p.184-186; peça 71, p.189-193; peça 15, p.184-187; peça 205, p.142-144; peça 238, p.38-41; peça 317, p.39; peça 270, p.39-40; peça 160, p. 41).

292. A análise do BNDES ignorou essas informações e concedeu o financiamento para a exportação em valores que manifestadamente não poderiam ser atingidos, pois não havia como todos os itens (bens e serviços) que compunham a planilha orçamentária serem considerados como exportáveis.

293. Entre os itens incluídos nessas planilhas contratuais estavam materiais como areia, brita, óleo diesel, entre outros, bem como toda a mão de obra necessária, inclusive serventes, para realizar os serviços de pavimentação, drenagem, entre outros. Além disso, abrangiam também todos os insumos de itens como paisagismo e jardinagem.

294. Ademais, cabe enfatizar que as justificativas para os pedidos de financiamento nem sempre correspondiam às condições pactuadas nos aditivos dos contratos comerciais, conforme demonstrado na instrução da SeinfraRodoviaAviação (peça 811, p.24-25).

295. Também é importante destacar que em todas operações de financiamento para os bens e serviços de engenharia destinados às obras rodoviárias no exterior, os métodos construtivos estavam bem definidos nos contratos comerciais e projetos.

296. E, por esse motivo, não era difícil avaliar a coerência das informações apresentadas pelas exportadoras no que tange os aspectos econômico-financeiro e de engenharia dos itens exportáveis, conforme disposto no Estatuto do BNDES (peça 698, p.2) e no Regulamento Geral de Operações (peça 699, p. 61-62).

297. Convém ressaltar que as primeiras aprovações no âmbito do Produto *Exim* Pós-Embarque, realizadas pelo BNDES no ano de 2007, apresentaram um percentual médio das exportações de 61,9% do orçamento dos empreendimentos para os vinte empreendimentos rodoviários em Angola, sendo que em doze empreendimentos o percentual das exportações variou de 39,7% a 56% do valor do contrato (peça 1086).

298. No entanto, todos esses empreendimentos tiveram outras linhas de crédito (tranches) que aumentaram esse percentual médio para 84,3% nesse país (peça 766).

299. Dessa forma, nota-se que inicialmente as exportadoras declaravam estimativas de exportações em percentuais menos elevados. Em grande parte (60% dos pedidos), esses percentuais estariam até **relativamente próximos do limite superior** de 45% do valor do empreendimento indicado pelo TCU (peça 759).

300. Posteriormente, em razão de o BNDES não proceder uma análise adequada quanto à checagem das informações declaradas pelas empreiteiras brasileiras, esse valor aumentou consideravelmente nos pedidos de financiamento seguintes.

301. Isso demonstra que o fato de o banco não exercer nenhum tipo de controle quanto às declarações das empreiteiras brasileiras, fez com que essas empresas passassem a manipular as informações prestadas no intuito de obter maiores recursos dos financiamentos.

302. É imperioso notar que no caso das operações de financiamento para os bens e serviços de engenharia das obras de rodovias em Angola, os percentuais de exportação aprovados foram praticamente iguais para todos os pedidos de financiamentos que ocorreram entre 2006 e 2009.

303. Nesses casos, o percentual considerado para as exportações frente aos orçamentos dos contratos comerciais foi praticamente o mesmo, **85%**. Apenas 3 empreendimentos tiveram esses percentuais avaliados diferentes. Nesses casos o percentual de exportações foi de 95% dos orçamentos das obras (peça 767).

304. No entanto, quando se observa os pedidos de financiamento, nota-se que, em alguns casos, havia a previsão de se exportar equipamentos brasileiros, mas em outros pedidos não havia a previsão de financiamento de equipamentos. O mesmo ocorria em relação aos demais bens. Os percentuais dos bens eram bastante diferentes quando comparados entre si.

305. Deve-se comentar que, tendo em vista as características das obras rodoviárias envolvidas, o percentual de exportação não pode ser o mesmo para exportações com previsão de equipamentos e para exportações sem previsão de equipamentos.

306. Os itens exportáveis podem ser classificados em três categorias de insumos: materiais, equipamentos e mão de obra.

957. De acordo com as avaliações empreendidas pela equipe do TCU, a distribuição desses insumos seria a seguinte:

Tabela 2 - Distribuição dos tipos de insumos

Empreendimentos Paradigmas	Material	Equipamento	Mão de obra
Angola 1	62,8%	16,8%	20,4%
Angola 2	55,7%	21,3%	23,0%
República Dominicana	64,7%	13,4%	21,9%

Fonte: TCU (peças 752 e 759)

307. Assim, nota-se que os equipamentos necessários à realização das obras deveriam corresponder a cerca de 13% a 21% dos valores totais dos empreendimentos.

308. Portanto, um empreendimento rodoviário em que a exportadora brasileira já possui os equipamentos necessários à realização dos serviços e, por esse motivo, não irá exportar esse insumo, deveria ter um percentual de exportação aprovado inferior a outro empreendimento rodoviário semelhante em que se tenha previsão de exportar equipamentos. Podemos citar os casos de dois empreendimentos rodoviários semelhantes: ‘Auto Estrada Periférica de Luanda Fase 1 C’ da construtora Queiroz Galvão e ‘Via Expressa Luanda-Viana - Troço 3’ da Construtora Norberto Odebrecht.

309. No primeiro caso, havia previsão de exportação de equipamentos, correspondente a cerca de 35% das exportações (peça 191, p. 9). Nesse caso, o valor aprovado para as exportações correspondeu a 85% do valor do contrato (peça 191, p.8).

310. Já para o segundo caso, que também teve o percentual de 85% do valor do contrato, aprovado para as exportações brasileiras (peça 552, p.10), não havia previsão para exportação de equipamentos (peça 552, p.19).

311. Uma vez que a distribuição de valores em termos de insumos (materiais, equipamentos e mão de obra) desses dois empreendimentos são similares, não teria como o limite de financiamento aprovado pelo BNDES ser o mesmo para as duas situações (com e sem exportação de equipamentos).

312. Nesses casos, o limite de financiamento para o segundo empreendimento (sem exportação de equipamentos) deveria ser inferior ao limite do primeiro empreendimento (com exportação de equipamentos).

313. Assim, evidencia-se a falta de critérios para as concessões dos financiamentos, pois não eram avaliadas as diferentes situações que envolviam cada um dos pedidos de financiamento, aprovando-se o mesmo limite de crédito para diferentes situações quanto à previsão dos itens exportáveis estimados para cada projeto.

314. Nesse contexto, importa mencionar a Informação Padronizada (IP) AEX 0059/2013, de 19/3/2013 (peça 908), referente à concessão da quinta linha de crédito para Angola. Nesse documento, além de outras obrigações adicionais elencadas como condição para a análise e aprovação do financiamento às exportações de serviços, no âmbito da quinta linha de crédito, as quais serão melhor analisadas adiante, o BNDES propôs que fossem exigidos o valor e a composição dos gastos locais para a operação em tela e as fases subsequentes, num percentual mínimo de 15%.
315. A definição desse percentual mínimo de gastos locais, sem levar em consideração os tipos de obras que seriam realizados em Angola, ratificou a proporção entre valores exportados e gastos locais que as empresas exportadoras vinham utilizando e serviu para elas poderem justificar seus altos valores de BDI e de mão de obra expatriada, como será demonstrado em achados específicos. Assim, ao afirmar que as exportações corresponderiam a 85% do valor total da operação de financiamento, bastava às construtoras inflar determinadas rubricas que poderiam ser utilizadas para cada empreendimento, com o objetivo de garantir o máximo valor financiado possível.
316. A despeito disso, convém ressaltar que bastaria o BNDES ter feito uma análise simples para constatar que os limites percentuais de exportação declarados pelas empreiteiras e aprovados pelo banco estavam bastante altos.
317. Em seus pedidos de financiamento, as construtoras brasileiras estimaram um baixo volume de exportação para os bens brasileiros (materiais e equipamentos). Em Angola, os valores desses bens exportáveis foram calculados em US\$ 166.534.255,00, correspondentes a cerca de 9,01% do valor total dos empreendimentos rodoviários (peça 1087), sendo que em alguns casos o valor dos bens correspondeu a cerca de menos de 3% em relação ao valor total das obras no país africano (peças 1088).
318. Por outro lado, para as obras rodoviárias, usualmente, os bens (materiais e equipamentos) respondem por cerca de 84% do valor das obras (peça 1079).
319. Frisa-se que o percentual de 84% para esses itens fica bastante próximo dos valores encontrados pela SeinfraRodoviaAviação nas análises dos percentuais para os empreendimentos rodoviários em Angola e na República Dominicana, cujos valores encontrados para os bens (materiais e equipamentos) foram de 80%, 78% e 78% dos valores dos empreendimentos (peça 752 e 759).
320. Em vista disso, observa-se que o BNDES, por meio de uma simples verificação, poderia ter facilmente constatado que os limites de exportação de 85% do valor dos empreendimentos, aprovados pelo banco, não seriam possíveis de serem atingidos. Se os bens correspondem a cerca de 80% a 84% do valor das obras e as empresas brasileiras declararam que pretendiam exportar apenas cerca de 9% de bens, os outros 71% a 75% restantes de bens para a execução das obras, que não seriam exportados, teriam que ser adquiridos localmente no país africano.
321. Com isso, só por meio dessa análise dos bens o limite percentual médio de exportação deveria ser de cerca de 25% a 29% do valor dos contratos.
322. Com relação ao risco mencionado pela unidade técnica do TCU, o banco alega que não é correto afirmar que os valores aprovados expuseram o BNDES a qualquer tipo de risco desnecessário ou adicional, pois os devedores aprovaram os valores e têm honrado as obrigações decorrentes dos contratos de financiamento.
323. Embora tenha-se informações que alguns países não vêm cumprindo as condições contratuais dos financiamentos (peças 896 e 1072), é necessário esclarecer que o risco a que se refere o TCU, em sua instrução, diz respeito ao risco de conceder valores de financiamento a maior que o devido e desse modo comprometer a finalidade do programa, bem como o de incorrer em perdas decorrentes do custo de oportunidade perdido para outras ações que o banco poderia realizar com os recursos disponibilizados indevidamente a maior.
324. O banco também afirma que não era objetivo da instituição minimizar as exportações brasileiras, pois isso reduziria os benefícios esperados para a economia brasileira oriundos dessas operações.
325. Acontece que o objetivo do programa era o de fomentar a economia interna por meio de

exportação de bens e serviços. Se os recursos desembolsados pelo banco não forem correspondentes às exportações, esse objetivo não é atingido e o papel do banco fica reduzido ao de uma instituição que simplesmente realiza operações de crédito sem o viés da contrapartida dos benefícios que seriam obtidos pelo mercado interno brasileiro.

326. Além disso, a concessão de valores de financiamento maiores que os valores que deveriam realmente ser concedidos pela instituição, podem proporcionar desvios de finalidades dos recursos ou beneficiar demasiadamente de forma indevida as partes interessadas (exportador e devedor) em obter os recursos do banco público brasileiro.

327. O cerne da questão é que o BNDES não empreendeu nenhum tipo de análise econômico-financeira e de engenharia dos itens exportáveis, os quais eram o objeto que a instituição estava financiando.

328. Com essa postura, o banco permitiu que os valores destinados aos financiamentos dessas operações atingissem patamares incompatíveis com as condições dos empreendimentos a que se destinavam os bens e serviços de engenharia brasileiros.

329. Ressalta-se que os valores aprovados para as exportações atingiram, em média 80% do valor total dos empreendimentos, com diversos casos acima dos 90% e até mesmo 100% das obras.

330. Nesse contexto, convém destacar que, em suas alegações, o BNDES não apresentou nenhuma evidência ou demonstração de que os elevados percentuais aprovados pelo banco eram possíveis de serem atingidos.

331. No caso dos empreendimentos rodoviários a que se destinaram os bens e serviços de engenharia brasileiros, as evidências demonstraram que nessas obras houve uso intensivo de itens locais (materiais e mão de obra), com grande parte desses insumos obtidos *in loco*.

332. A título de exemplo, o levantamento realizado pela unidade técnica do TCU constatou que, em média, os materiais exportados e empregados nas obras corresponderam a cerca de apenas 3% do valor dos empreendimentos, evidenciando que a maior parte desses insumos foi adquirido localmente (peça 799).

333. Além disso, também se pode citar que nas obras rodoviárias em Angola, a composição da mão de obra era formada por cerca de 8% de expatriados e 92% de angolanos (peça 364, p. 37)

334. Dessa forma, observa-se que as características dos empreendimentos não se mostram compatíveis com elevados percentuais de itens que seriam produzidos no Brasil e exportados para o exterior.

335. Cabe enfatizar que os volumes de recursos aprovados para esses financiamentos atingiram montantes consideráveis, na ordem de cinquenta bilhões de reais (peça 2).

336. Portanto, verifica-se que o BNDES aprovou limites de financiamentos com valores sobrelevados em razão de não considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, em desacordo com o estabelecido no Estatuto Social e no Regulamento Geral de Operações do banco.

337. No caso dos empreendimentos classificados como rodoviários, que receberam financiamento do BNDES, os valores indevidamente aprovados alcançaram o montante de US\$ 1.576.774.857,32 (peças 1091 e 1092), o que representa cerca de 56% de todo o valor aprovado para os financiamentos.

338. Convém ressaltar que para o cálculo desses valores fora aplicada metodologia empregada pela unidade técnica para avaliação dos limites de financiamento (peças 752 e peça 759) para cada uma das operações de crédito relativas aos empreendimentos rodoviários, levando-se em conta as informações disponibilizadas pelas exportadoras em suas solicitações de financiamento, bem como as informações dispostas nos Relatórios de Análise do BNDES.

339. Portanto, não procedem as alegações apresentadas pelo BNDES a fim de justificar a aprovação de percentuais de exportação para os empreendimentos rodoviários bem acima dos limites percentuais

que deveriam ter sido aprovados pelo banco, considerando a realidade das exportações brasileiras.

340. Nesse sentido, entende-se que o banco deve adotar critérios que visem balizar os limites do apoio financeiro do banco a fim de assegurar que os valores que o banco pretende conceder sejam compatíveis com o que se estima que seja exportado em relação à realidade dos empreendimentos.

341. Em vista disso, propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao BNDES que apresente a este Tribunal, plano de trabalho para a elaboração de metodologia e subsequente normatização, a fim de que estabeleça metodologias e critérios que visem compatibilizar os valores dos limites do apoio financeiro do banco na etapa de aprovação dos pedidos de financiamento das exportações dos bens e serviços de engenharia brasileiros, com a realidade dos empreendimentos, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e consoante às disposições do Estatuto Social e do Regulamento Geral de Operações do BNDES e, por conseguinte, promover uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações do Produto *Exim Pós-Embarque*.

d.3) Da responsabilização

342. Da análise supra, entende-se que o motivo da aprovação de limites de financiamentos com valores sobrelevados estaria relacionado com a falta de estruturação da Área de Comércio Exterior para realização de uma adequada análise econômico-financeira e de engenharia dos itens exportáveis.

343. A título de exemplo, podem ser citados dois aspectos que evidenciam que os problemas de gestão induziram as deficiências nas análises dos pedidos de financiamentos, que subsidiaram a aprovação das operações de financiamento.

344. Geralmente, não havia profissionais da área de engenharia nas equipes que realizavam as análises das operações de concessões de financiamento dos bens e serviços de engenharia a serem exportados. Verificou-se que em apenas treze das operações de crédito (cerca de 25%) houve participação de engenheiros nas análises empreendidas pelo BNDES (peça 1073).

345. Além disso, não havia uma definição das análises econômico-financeira e de engenharia que deveriam ser avaliadas pelas equipes técnicas do BNDES.

346. Por exemplo, o termo 'engenharia' é bastante amplo e, por esse motivo, a descrição e a delimitação em relação ao que deve ser considerado nas análises em relação a esse aspecto devem estar dispostas de maneira bem definidas.

347. Em vista disso, considerou-se que essa irregularidade alcançaria os responsáveis que teriam as atribuições de gerenciamento dos setores, bem como a diretoria colegiada, por ter efetivamente aprovado as operações de crédito.

348. Deve também ser levado em consideração que se apurou que as premissas adotadas nas análises pelas equipes técnicas partiam de orientações dos chefes de departamento e dos superintendentes da AEX e eram encaminhadas pelos diretores da AEX à diretoria colegiada (peças 908 e 909), evidenciando que tais definições eram institucionalizadas.

349. Por exemplo, na Informação Padronizada (IP) AEX 0059/2013 o BNDES propôs que fossem exigidos o valor e a composição dos gastos locais para a operação em tela e as fases subsequentes, num percentual mínimo de 15%.

350. Assim, as equipes que analisavam os pedidos de financiamento tinham um respaldo normativo para aceitar solicitações de até 85% de limite de exportação para os empreendimentos no exterior, como de fato aconteceu.

351. As decisões da diretoria aprovavam os valores dos recursos de financiamento que eram concedidos pelo BNDES. Essas decisões eram subsidiadas pelos Relatórios de Análises (Ran).

352. Segundo os normativos da entidade que também tratam desse assunto, a Resolução 1.463/2007-BNDES (peça 898, p.7) ou a versão aprovada pela Resolução 1.797/2009-BNDES (peça 899, p.8), o instrumento a ser utilizado no registro dos aspectos que forem objeto da operação é o Relatório de Análise - Ran.

353. Já a Decisão 435/95-BNDES, que aprovou os procedimentos aplicáveis ao Fluxo de Operações do BNDES, trazia a seguinte redação acerca dos objetivos da fase de análise (peça 912, p.14, grifo nosso):

Apresentar, através de relatório, parecer **conclusivo** que expresse, de forma padronizada e sintética, as informações relevantes que **deverão fundamentar a tomada de decisão** por parte da Diretoria ou do Presidente do BNDES. **O relatório é o instrumento para a tomada de decisão**, e, como tal, deve apresentar, de forma clara, os pontos críticos da operação, ressaltando seus aspectos de mérito e de risco.

354. Dos dispositivos acima, extrai-se que o Relatório de Análise (Ran) é o instrumento de tomada de decisão para subsidiar a Diretoria do BNDES.

355. Os valores aprovados para os financiamentos do BNDES são aqueles obtidos por meio das informações contidas nos Ran.

356. Em resumo, a Decisão da Diretoria que autoriza a concessão da colaboração financeira tem como base o parecer do relator, o qual é referenciado no respectivo Relatório de Análise.

357. Assim, verificou-se que a elaboração do Ran sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis resultou em valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES.

358. Com relação ao chefe de departamento, apurou-se que ele era o responsável pela elaboração dos Relatórios de Análises (Ran), conforme disposto nas capas desses documentos (peça 496).

359. De acordo com o BNDES, o instrumento que se presta ao registro dos aspectos da análise é o Relatório de Análise (Ran). O Ran é elaborado pela equipe técnica, de acordo com o planejamento e a organização determinados pelo chefe de departamento (peça 895, p.4).

360. Ainda sobre esse aspecto, o banco informou, por meio da Nota AEX n. 2018/0096, que o chefe de departamento assina o RA na qualidade de coordenador da atividade de análise desempenhada pelos gerentes, coordenadores e técnicos lotados em sua unidade administrativa (peça 895, p.4).

361. Nesse mesmo sentido, a Organização Interna Básica do BNDES estabelecia que a análise das operações de apoio às exportações era atribuição do Departamento de Comércio Exterior da AEX, unidade pela qual o chefe de departamento era o responsável (peça 903, p.87).

362. Ademais, cabia ao chefe de departamento da AEX planejar e organizar as atividades afetas a seu departamento, orientando na aplicação e adoção das normas e procedimentos técnicos e administrativos, visando atingir os padrões de melhoria de atuação de sua unidade, conforme disposto no Plano Estratégico de Cargos e Salários (peça 901, p.29-30).

363. Desse modo, verifica-se que o chefe de departamento, responsável pela elaboração dos Ran, não coordenou, nem planejou e organizou adequadamente as atividades de análise dos pedidos de financiamento, realizadas pelas equipes que lhe eram subordinadas, permitindo que não fossem considerados os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, o que resultou na aprovação de limites de financiamento com valores sobrelevados nas operações sob sua responsabilidade.

364. O superintendente da AEX também assinava os Ran, na condição de responsável pela Área de Comércio Exterior.

365. O BNDES informou, por meio da Nota AEX n. 2018/0096, que as atribuições das equipes técnicas eram desenvolvidas de acordo com as diretrizes e prioridades definidas pelo superintendente da área, a quem cabia revisar e reformular o trabalho realizado pelos técnicos e encaminhar o resultado ao Gabinete do Diretor (peça 895, p.4).

366. De acordo com a Organização Interna Básica do BNDES, a análise das operações de apoio às exportações era atribuição da AEX, unidade pela qual o superintendente era o responsável (peça 903, p.85).

367. Ainda quanto ao superintendente da AEX, também se verificou que deveria ter garantido a qualidade dos trabalhos das equipes subordinadas, revisando ou reformulando os Relatórios de Análise, conforme previsto no Plano Estratégico de Cargos e Salários (peça 901, p.29).

368. Em razão dessas atribuições, verifica-se que o superintendente além de definir as diretrizes dos trabalhos afeitos à sua área, também realizava a revisão dos Ran e poderia reformular o trabalho realizado pelas equipes. No entanto, permitiu que as análises fossem realizadas sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, concorrendo para a aprovação de limites de financiamento incompatíveis com a realidade das exportações, resultando em valores de financiamentos maiores que aqueles que o BNDES deveria ter disponibilizado.
369. Também se verificou que o diretor da Área de Comércio exterior tinha papel fundamental na aprovação dos conteúdos dos Ran, em virtude de sua função decisória em relação aos assuntos da área sob sua coordenação.
370. Conforme estabelecido no inciso II do art. 19 do Estatuto Social do BNDES, era competência do diretor da AEX participar das reuniões da diretoria colegiada, concorrendo para assegurar a definição de políticas pelo BNDES e relatando os assuntos da respectiva área de coordenação.
371. Por conseguinte, verificou-se que o diretor da AEX emitia o parecer verbal na reunião de diretoria, na condição de Relator, ratificando as análises empreendidas no Ran.
372. Segundo o BNDES, competia ao diretor da AEX, como executivo máximo da área, adotar as providências necessárias para que a matéria fosse levada à decisão pelo órgão competente (Diretoria ou presidente). O diretor da área responsável pela matéria que inclui na pauta da reunião de Diretoria para deliberação, faz um despacho endossando a proposta ou sugerindo encaminhamento diverso e assina o Ran (peça 895, p.5).
373. Dessa maneira, verifica-se que o diretor da AEX, em virtude de sua função decisória, ao ratificar os Ran, deveria ter observado que as análises realizadas pelas equipes da sua área eram deficientes e resultariam em aprovação de valores sobrelevados de financiamentos.
374. Por fim, a aprovação das concessões de crédito eram responsabilidade da diretoria colegiada, consignadas no documento Decisões de Diretoria.
375. De acordo com o inciso V do art. 15 do Estatuto do BNDES, competia à Diretoria deliberar sobre operações de responsabilidade de um só cliente ou sobre limites de crédito para determinado grupo econômico, situadas no respectivo nível de alçada decisória por ela estabelecido (peça 698, p.9).
376. No mesmo sentido, o inciso I do art. 31 da Resolução 1.467/2007 (Regulamento Geral de Operações do BNDES), estabelecia que era competência privativa da Diretoria decidir sobre o valor da colaboração financeira (peça 699, p.74).
377. Em razão disso, considera-se que a diretoria deveria ter observado que a análise dos pedidos de financiamento fora realizada sem considerar aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, em desacordo com o estabelecido no Estatuto Social e no Regulamento Geral de Operações do BNDES.
378. Assim, entende-se que havia diretriz dos responsáveis pela área para que os valores dos itens exportáveis declarados pelas empresas exportadoras não fossem objeto de verificação, por parte das equipes técnicas de análise.
379. Desse modo, a responsabilidade das equipes técnicas de análise do BNDES seria mitigada com relação a aprovação de limites de financiamentos com valores sobrelevados, pois entende-se que não foi estabelecido o que deveria ter sido avaliado pela equipe a fim de evitar essas ocorrências, sem prejuízo de responsabilizações dessas equipes decorrentes de outras falhas nas análises, conforme apurado ao longo dos exames técnicos desta instrução.
380. Em face do exposto, propõe-se, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência dos responsáveis relacionados na Matriz de Responsabilização do Apêndice C desta instrução, para que apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa acerca da aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque.
381. Deve-se ressaltar que em recente análise no âmbito do processo TC-034.935/2015-0, este

Tribunal adotou o entendimento que a data a ser utilizada como marco temporal inicial, *dies a quo*, da contagem do prazo prescricional da pretensão punitiva desta Corte de Contas em relação a atos praticados por agentes do BNDES anteriormente mantidos sob sigilo em razão do sigilo bancário/ empresarial deve ser aquela que esta Corte passou a ter acesso integral às informações necessárias à avaliação da regularidade dos atos praticados pelo BNDES nas análises, aprovações e acompanhamentos das operações financeiras que realizava e que se encontram sob apreciação deste Tribunal, ou seja, a partir da decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal no MS 33.340-DF, Relator Ministro Luiz Fux, em **26/05/2015**, por meio da qual restou decidido que os sigilos bancário e empresarial não poderiam ser opostos ao TCU por bancos públicos, conforme exposto na Seção III do Voto do Ministro-Relator Augusto Sherman do Acórdão 2.154/2018-TCU-Plenário (peça 1113).

382. Registra-se que esta unidade técnica considera que seja oportuno a avaliação por esta Corte de Contas quanto a possíveis perdas decorrentes dessa irregularidade, levando-se em conta possíveis prejuízos em razão de taxa de juros subsidiados pelo Tesouro Nacional nas diversas operações de concessão de crédito do Produto *Exim Pós- Embarque*.

383. Cumpre mencionar que, por meio de pesquisa realizada no Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi), constatou-se que o Sr. Antonio Barros de Castro (CPF. 029.505.457-34, Diretor do BNDES, faleceu em 21/8/2011 (peça 1116). Por esse motivo, não será proposta a audiência desse responsável para esta irregularidade verificada por este Tribunal.

e) da aprovação dos valores de custos indiretos elevados, incompatíveis com os orçamentos dos contratos comerciais, bem como com a realidade dos empreendimentos rodoviários internacionais executados pelas exportadoras, permitindo indevida majoração dos valores disponibilizados para os financiamentos dos bens e serviços de engenharia brasileiros;

e.1) Argumentação apresentada pelo BNDES (peça 845, p. 62-88)

384. Em relação a esse item, o BNDES apresentou as seguintes alegações:

385. A Diretoria do BNDES não aprova valores de custos indiretos. As condições efetivamente aprovadas pelo BNDES são as que constam das Decisões de Diretoria, e referem-se à análise do crédito.

386. As conclusões da instrução do TCU acerca de eventuais equivalências entre BDIs de países distintos, em grande parte, utiliza-se de premissas baseadas em um único trabalho, elaborado para um caso particular, em campo diverso do aqui questionado. Trata-se do trabalho de conclusão de curso de graduação em Engenharia Civil, elaborado pela aluna Maria Cláudia Damo Marcon, na Universidade do Extremo Sul Catarinense, o qual tem como objeto comparar os custos de edificações construídas no Brasil com edificações construídas em Angola, tendo sido seu alvo de investigação, empreendimentos de edificação de múltiplos pavimentos em aço.

387. O trabalho considera como hipótese que a margem de lucro para os projetos nos dois países seja a mesma, simplificações que são passíveis de aceitação em um Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), onde se quer demonstrar o entendimento do aluno acerca do assunto, mas não aplicáveis a trabalhos que tenham necessidade de maior rigor científico e sirvam de referência para posicionamentos técnicos. Assim, no trabalho referencial, a equivalência entre as taxas de benefícios é uma premissa, não respaldada em evidências empíricas.

388. Não parecem adequadas as considerações de igualdade de BDI para empreendimentos diferentes, realizados em países diferentes por empresas diferentes.

389. A instrução da SeinfraRodoviaAviação informa que os contratos de obra em Angola apresentam 'indicação de BDI' de 20%, e ainda 'em valores próximos ao BDI diferenciado utilizado no Brasil' (parágrafo 280). Neste ponto, não parece devida a generalização de um BDI global de um contrato comercial tendo como base o BDI diferenciado, dado que este é sempre associado ao fornecimento de materiais e equipamentos.

390. Ao longo da instrução da unidade técnica do Tribunal os pontos relevantes de diferenças entre obras executadas no Brasil e no exterior não foram considerados na análise.

391. A suposição de que os custos indiretos seriam equivalentes, realizada ao longo do trabalho,

ignora aspectos importantes, que são contabilizados pelos empresários no momento da decisão de se investir no exterior, como por exemplo, a legislação e regulação local e seus impactos nos objetivos e nas modalidades de compras governamentais.

392. A instrução do TCU não considera custos de prospecção de negócios no exterior, de instalação, logísticos, jurídicos, administrativos, riscos cambiais, etc., significativamente superiores àqueles verificados na execução de obras em território brasileiro.

393. Com relação à margem de lucro, o BNDES indica que no trabalho ‘O Novo Conceito do BDI-Obras e Serviços de Consultoria’, o autor estabelece que para projetos com valores acima de 1,5 milhão de reais seriam de 12,08%, para obras no Brasil, percentual superior às encontradas nas bases escolhidas pela Instrução.

394. A instrução empreendida pelos auditores do TCU apresenta, como uma das justificativas para menores riscos em Angola, e, portanto, menor necessidade de retorno sobre o investimento, o fato de percentual elevado do valor dos projetos ter sido financiado pelo BNDES, enquanto o restante teria sido pago à vista pelo governo local. Cumpre ressaltar que o equacionamento das fontes não mitiga todos os riscos considerados para projetos de engenharia, como: (i) os riscos de engenharia (de construção normais de projeto e de erro de projeto); (ii) os riscos associados a fatos da Administração; e (iii) riscos associados à álea extraordinária.

395. Ao contrário do suposto, as construtoras, quando definem o orçamento, não têm certeza de que suas obras contarão com o apoio do BNDES.

396. Sobre os achados relacionados à ‘Administração Central’ e ‘Contingências’, importa salientar que os países-destino das exportações de serviços financiadas são, em sua maioria, nações em desenvolvimento e que apresentam maior risco sob a ótica empresarial.

397. É razoável esperar que os riscos associados a fatos da administração do país importador e, conseqüentemente, à necessidade de estrutura central (e local) para lidar com as complexidades do ambiente de negócios e da gestão dos aspectos relacionados aos projetos nos países importadores sejam diferentes dos esperados para o Brasil (e entre cada país), tornando inadequadas as comparações realizadas. Neste sentido, é esperado que as empresas incorram em custos indiretos significativamente mais elevados, o que conflita com a hipótese de que o BDI em obras domésticas deva ser próximo ao BDI aplicado em empreendimentos no estrangeiro.

398. Para a comparação de percentuais de administração central aplicados em obras no Brasil com percentuais aplicados em projetos no exterior, deve-se verificar se há previsão de administração local (filiais e/ou sucursais), para casos de obras distantes, conforme destacado no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário.

399. Em geral, a maior distância entre a unidade produtora e o sítio do projeto e as especificidades dos mercados locais aumentam os gastos com *procurement* e logística.

400. Sobre a afirmação contida na Instrução acerca da identificação, em Angola, de utilização de BDI para materiais com percentuais próximos aos utilizados nas obras brasileiras, cabe lembrar que o percentual de BDI constante em alguns contratos comerciais firmados com o importador angolano não incluía a taxa de contingências. Essa rubrica se encontrava descrita em outra linha do contrato comercial. A não agregação dessa rubrica ao BDI de materiais possivelmente levou a Instrução a inferir que os percentuais adotados para exportação em Angola não diferiam dos empregados no Brasil.

401. A equiparação entre administração central em diferentes países não encontra amparo em investigação empírica ou teórica. Além disso, a amostra de taxas de administração central utilizadas pelos auditores apresenta taxas em percentuais inferiores às de outros autores. Por exemplo, o professor Paulo Roberto Vilelo dias, em seu manual ‘Novo conceito de BDI’, informa que estas taxas variam entre 8% e 14%. As taxas utilizadas como base para o alcance de uma administração ótima pela SeinfraRodoviaAviação variam entre 3,76% e 6,25%, bastante inferiores às taxas apresentadas pelo professor e pelo próprio TCU, que vaticinou no Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário que as taxas podem variar entre 2% e 10%.

402. Com relação à rubrica ‘Contingências’, segundo o BNDES, a perspectiva de maiores lucros da exportação é acompanhada de maiores riscos, dessa forma, os parâmetros de preço, custos e riscos extrapolam os aplicáveis ao mercado nacional.
403. O BNDES afirma que, para analisar o item contingências apresentado pelas exportadoras nas operações de crédito, é importante fazer uma comparação entre o Brasil e os países destinatários das exportações no que concerne ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e ao Índice de facilidade de Fazer Negócios.
404. De acordo com o banco, embora o Brasil seja um país emergente, o grau de desenvolvimento e as características socioeconômicas distinguem-se sobremaneira dos países onde as obras foram executadas, principalmente Angola.
405. Segundo o BNDES, conforme descrito no Relatório do Voto do Ministro Marcos Bemquerer Costa no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, que apresenta a conclusão dos estudos sobre BDI, o cálculo das contingências envolve a avaliação dos riscos a partir da elaboração de uma matriz de riscos. Esta matriz estabelece as diretrizes que norteiam as cláusulas presentes nos contratos comerciais, celebrados entre os exportadores e os importadores locais.
406. Também devem ser mencionados outros riscos associados a fatos da Administração, como os riscos de atrasos de pagamentos. Em obras no exterior, o ciclo médio de recebimento pelos serviços executados e exportações realizadas é longo e usualmente compensado com recursos próprios da matriz. Pelo levantamento nos sistemas do BNDES, em Angola, o prazo médio para o primeiro desembolso é de 379 dias após a data de assinatura do contrato de financiamento, sendo o prazo máximo de 1.250 dias. E esse atraso dos desembolsos, associado ao atraso de pagamento pelos governos locais, são apenas alguns dos fatores que compõem a contingência.
407. A instrução do TCU apresenta percentuais de BDI de até 18,91 % (Dnit 2012). Por sua vez, o Instituto Brasileiro de Engenharia de Custos (IBEC) estima como BDI adequado, para a modalidade convite (realidade de grande parte dos projetos destino das exportações brasileiras) percentuais na faixa entre 45% e 55%. Adicionalmente, o livro ‘O Novo Conceito de BDI - Obras e Serviços de Consultoria’ informa valor de 42,12% para contratos com valor acima de R\$ 1.500.000,00.
- e.2) Análise dos argumentos apresentados
408. Conforme relatado anteriormente nesta instrução na análise da oitiva relativa à alínea ‘d’, o Relatório de Análise (Ran) era o instrumento de tomada de decisão para subsidiar as decisões de aprovação dos financiamentos por parte da diretoria do BNDES.
409. Em vista disso, observa-se que os valores aprovados para os financiamentos do BNDES são aqueles obtidos por meio das informações contidas nos Ran. Nesses valores estão discriminados os valores dos custos indiretos.
410. Portanto, não há como dissociar as decisões da diretoria colegiada do BNDES acerca das concessões de crédito das informações contidas nos Relatórios de Análise (Ran).
411. Com relação a esse assunto, importa mencionar que os custos indiretos são essenciais para a composição dos preços de venda dos itens considerados como exportados.
412. Ressalta-se que o BNDES, em suas análises, sequer avaliou os valores desses custos indiretos declarados pelas empreiteiras brasileiras.
413. No entanto, uma avaliação adequada acerca desses custos indiretos era fundamental para melhor definir o valor dos financiamentos que seriam desembolsados pelo banco.
414. Conforme mencionado anteriormente nesta instrução, os valores de apenas três rubricas de custos indiretos responderam, em média, por 52% de todo o valor financiado pelo BNDES (peça 770). Sendo que houve diversos casos em que esses valores atingiram cerca de 80% do valor financiado pelo banco (peça 446, p.56; peça 922, p.15; peça 454, p.51; peça 926, p.17; peça 933, p.12; peça 925, p.17).
415. Prosseguindo, percebe-se que o BNDES em sua manifestação procura apontar eventuais falhas

ou contrapor com informações de outras fontes as análises pretéritas feitas por esta unidade técnica. No entanto, esperava-se que a instituição justificasse tecnicamente a aprovação de financiamento de custos indiretos nos elevados patamares realizados, dissociados dos contratos comerciais assinados entre as construtoras e os entes estrangeiros.

416. Não é correta a alegação do BNDES de que as conclusões acerca de eventuais equivalências entre BDIs de países distintos, em grande parte, utiliza-se de premissas baseadas em um único trabalho, no caso o trabalho de conclusão de curso de graduação em Engenharia Civil.

417. As conclusões acerca dessa equivalência foram obtidas, principalmente, dos próprios contratos comerciais firmados entre as empresas brasileiras e o ente estrangeiro contratante.

418. Nesses contratos, as construtoras brasileiras declararam de forma expressa e detalhada quais os valores de custos indiretos que essas empresas consideraram para a execução dos serviços que compunham as obras.

419. Nesse sentido, observou-se que o valor do financiamento era balizado pelo preço de venda do contrato comercial.

420. Portanto, não há como dissociar o valor dos custos indiretos que formam esse preço de venda no contrato comercial dos custos indiretos que formam os preços de venda das exportações. Os valores de ambos devem necessariamente ser os mesmos, pois o valor ofertado pela exportadora no contrato comercial já prevê todos os custos indiretos que ela terá ao executar uma obra no exterior.

421. Ressalta-se que eventual diferença entre os valores desses custos indiretos, nos contratos comerciais e nas exportações dos insumos, não faz o menor sentido, pois essa diferença a maior implicaria necessariamente na subtração de valores dos demais itens estimados no orçamento, resultando na impossibilidade de realização do objeto contratual em sua totalidade.

422. Conforme detalhado anteriormente, as operações de financiamento dos bens e serviços de engenharia da República Dominicana e da Guatemala, tiveram valores de custos indiretos aprovados pelo BNDES bem superiores aos valores informados nos contratos comerciais.

423. No caso de Angola, identificou-se em algumas planilhas orçamentárias a indicação de BDI a ser aplicado sobre os valores de determinados materiais estimados para serem utilizados na execução das obras.

424. Nesses casos, a descrição do item diz que o percentual a ser acrescido ao subtotal dos materiais se refere às despesas administrativas, lucros e outros custos indiretos dos empreiteiros. De acordo com os casos verificados, esse percentual ora foi de 15%, ora foi de 20% (peça 152, p.53; peça 103, p.60), valores muito próximos dos percentuais de BDI aplicados para casos semelhantes.

425. Ressalta-se que é bastante pertinente a utilização de BDIs diferenciados indicados nos contratos comerciais em Angola a fim de avaliar a coerência dos valores declarados pelas empresas brasileiras em seus pedidos de financiamento. Com relação a esse aspecto, cabe enfatizar que não se está comparando um BDI diferenciado com um BDI global. A comparação é entre os BDIs diferenciados dos dois países, Brasil e Angola. Os valores desses BDIs diferenciados, indicados nos contratos comerciais, de 15% e de 20%, são mais uma demonstração de que os custos indiretos praticados em Angola não eram tão maiores que os custos indiretos praticados no Brasil.

426. Além disso, apurou-se que havia indicação de BDI de 30% no contrato comercial de Construção do Alçamento da Barragem e Vertedouro Lateral do Aproveitamento Hidroelétrico de Cambambe (peça 939, p.18).

427. Dessa forma, tem-se mais uma evidência que a faixa de BDI praticada pelas construtoras brasileiras nos contratos com o ente estrangeiro não é muito diferente dos percentuais de BDI situados na faixa de 20% a 30%, praticados no mercado nacional (peça 703, p.67).

428. Diante disso, observa-se que o BNDES ignorou essas informações, dispostas nesses contratos comerciais, os quais faziam parte da documentação enviada juntamente com a solicitação de financiamento e, em razão dessa falta de análise, aprovou os valores apresentados pelas construtoras em

seus pedidos sem que houvesse avaliação dos valores declarados para esses itens.

429. Portanto, os custos indiretos declarados pelas exportadoras em seus contratos comerciais demonstram que os valores praticados por essas empresas em obras no exterior não são diferentes daqueles praticados em obras no Brasil.

430. Conforme mencionado anteriormente nesta instrução, os valores de custos indiretos das exportações não poderiam ser diferentes dos valores dos custos indiretos ofertados pelas construtoras brasileiras nos contratos comerciais.

431. Além desses BDIs contratuais, a equipe técnica do TCU fez uma longa fundamentação acerca dos itens 'Administração Central', 'Contingência' e 'Benefícios' a fim de demonstrar que os fatores que impactam os custos desses itens para as condições das obras estrangeiras não justificariam tamanha discrepância com os valores usualmente praticados no mercado brasileiro e que os elevados valores declarados pelas empreiteiras brasileiras em seus pedidos de financiamento eram incoerentes com a realidade dos empreendimentos (peça 811, p. 34-61).

432. Desse modo, não é correta a alegação do BNDES de que as conclusões acerca de eventuais equivalências entre BDIs de países distintos, em grande parte, utiliza-se de premissas baseadas em um único trabalho.

433. O aludido trabalho serviu apenas para ratificar toda a fundamentação e elementos indicativos abordados pela SeinfraRodoviaAviação para confirmar que o BDI em Angola não é tão superior ao praticado no Brasil, inclusive com indicações nos contratos comerciais.

434. Cabe informar que, embora o referido trabalho tenha sido elaborado na condição de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), ele aborda um estudo de caso baseado em informações e documentos disponibilizados por uma empresa brasileira localizada ao sul de Santa Catarina com experiência em exportação para Angola. Nesse estudo caso, foi feita uma comparação de orçamentos de uma mesma obra realizada no Brasil e em Angola.

435. Diferentemente do que foi argumentado pelo BNDES, o TCU não utilizou o BDI de uma obra de estrutura metálica como parâmetro para obras rodoviárias. O trabalho apenas serviu para demonstrar que o BDI de uma obra em Angola não é tão diferente do BDI de uma obra no Brasil.

436. Não houve indicação do BDI do citado trabalho para servir de parâmetro para o BDI dos empreendimentos rodoviários em Angola, embora se pode observar que apesar de existir uma variação dos percentuais de BDI por tipo de obra, verifica-se que esses percentuais não são tão diferentes quando comparados entre si (Peça 703, p.67).

437. Nesse sentido, importa mencionar que, em sua manifestação, o próprio BNDES utiliza trabalhos acadêmicos para fundamentar a sua argumentação (peça 845, p.34; p.80)

438. Portanto, os argumentos utilizados pela equipe técnica do TCU abrangeram muito mais que o referido trabalho, o qual, reitera-se, foi utilizado apenas para que comprove as análises empreendidas pelos auditores do Tribunal.

439. É importante ressaltar que o BDI médio, considerado pelo BNDES para as exportações em Angola foi de 116,7%, chegando em até 180,3%. Frisa-se que sobre esses percentuais de BDI não estão contabilizados os tributos. Caso os tributos fossem considerados esses valores seriam ainda maiores. A título de informação, em obras rodoviárias no Brasil, os tributos respondem por cerca de 35% do valor do BDI (peça 702, p.6). Assim, observa-se que o BDI considerado nas exportações foram de até dez vezes o BDI utilizado pelo Dnit como parâmetro em suas contratações (Peça 791, p.3-4).

440. Outro ponto questionado pelo banco é o de que a instrução da SeinfraRodoviaAviação teria considerado os custos indiretos iguais para situações diferentes.

441. Com relação a essa afirmação, esclarece-se que a análise empreendida pelo TCU não afirma que os BDIs devem ser todos iguais, muito pelo contrário, enfatiza a característica de os custos indiretos serem diferentes, dependendo da localização, da empresa, entre outros.

442. O paradigma calculado pelos auditores do TCU, de forma conservadora, busca refletir as condições das contratações, bem como as características das obras realizadas pelas construtoras brasileiras.
443. Em síntese, não há justificativa para o BDI dos itens exportados serem diferentes dos BDIs contratuais. Além disso, nos casos dos empreendimentos em Angola, não assiste razão para os custos indiretos apresentados pelas exportadoras serem tão diferentes, até dez vezes a maior que aqueles verificados nos BDIs referenciais praticados no Brasil, os quais são possíveis de ser calculados, conforme fundamentado na instrução do TCU.
444. Também não poderiam ser ignoradas as informações dos contratos comerciais de Angola, as quais convergem para as análises empreendidas pela SeinfraRodoviaAviação.
445. Nesse sentido, entende-se que caso o BNDES realizasse uma adequada análise contemplando os aspectos econômico-financeiro e de engenharia dos itens exportáveis o banco não teria aprovado valores de custos indiretos sobreavaliados.
446. O BNDES alegou que a análise empreendida pelos auditores do TCU, realizada ao longo do trabalho, ignora aspectos importantes, como por exemplo, a legislação e regulação local e seus impactos nos objetivos e nas modalidades de compras governamentais.
447. Acontece que o principal parâmetro para a análise realizada pela SeinfraRodoviaAviação foi justamente as informações que constavam nos contratos comerciais pactuados pelas empresas brasileiras.
448. É justamente nesse documento que os empresários detalharam quais seriam os custos indiretos que eles estimaram para realizar as obras no exterior e, também, qual a margem de lucro esperada para essas transações. Em todos os casos, os valores desses custos indiretos eram semelhantes aos praticados no Brasil.
449. Pelos valores declarados nos contratos da República Dominicana, Guatemala e Angola, observa-se que eventuais despesas adicionais passíveis de serem incorridas pelas empresas brasileiras na realização de obras em outros países teriam sido diluídas e absorvidas por essas empresas para os mesmos patamares que as empresas brasileiras praticam para as obras públicas no mercado brasileiro.
450. É importante reiterar de forma destacada que caso esses valores fossem diferentes, o exportador teria que compensar tal acréscimo de valor nesses itens de custos indiretos, diminuindo os custos em outros itens do contrato comercial para a realização plena dos empreendimentos.
451. Devido à discrepância significativa dos valores declarados nos contratos comerciais em relação aos valores declarados para o BNDES, essa compensação se tornaria impraticável, pois chega a ser de até 30% do valor do contrato apenas considerando os itens ‘Administração Central’, ‘Contingências’ e ‘Benefícios’ (peça 1080).
452. Outro ponto que merece destaque e que foi abordado na instrução da SeinfraRodoviaAviação é o de que as empresas brasileiras já atuavam nos países em que houve apoio do BNDES para as obras rodoviárias. As construtoras brasileiras tinham conhecimento do funcionamento dos negócios relativos à execução de obras públicas nos países.
453. O BNDES defende que as margens de lucros das construtoras brasileiras para obras realizadas no exterior são maiores que as praticadas no Brasil. No entanto, os contratos comerciais firmados entre as empresas brasileiras e o ente estrangeiro demonstram que as construtoras brasileiras estavam dispostas a praticar patamares de margens de lucro equivalentes às margens de lucro usualmente praticadas no Brasil para as obras realizadas no exterior.
454. No que se refere à margem de lucro indicada no trabalho ‘O Novo Conceito do BDI- Obras e Serviços de Consultoria’, é importante esclarecer que no valor de 12,08% de margem bruta de contribuição calculada pelo autor para obras com valores acima de 1,5 milhão de reais, estão embutidos os tributos, os quais não foram contabilizados pelas empresas brasileiras nem nas rubricas de exportações e nem nas rubricas dos gastos locais. Deduzindo-se os valores desses tributos, essa margem de lucro seria de 8% (peça 1070).

455. Os valores médios das margens de lucro aprovadas pelo BNDES foram de 43% para as exportações em Angola (peça 772, p.2) e de 22,4% na República Dominicana (peça 771). Houve caso em que o percentual dessa margem de lucro chegou a 71,3% dos custos diretos (peça 772, p.2). Observa-se que esses valores estão muito distantes do valor indicado no referido trabalho, 12,08% com tributos e 8% sem tributos.

456. Os valores de margem de lucro paradigmas adotados pela equipe do TCU em sua Instrução foram de 10% tanto para a República Dominicana (valores declarados em todos os contratos comerciais) quanto em Angola (valor calculado no documento BDI Paradigma Angola na peça 741).

457. Ou seja, o valor estabelecido no trabalho trazido aos autos pelo BNDES, de 12,08% é bastante próximo dos valores indicados pelos auditores do TCU. Se forem deduzidos os tributos, como fez a equipe técnica do tribunal, o valor apresentado no referido trabalho apresentado pelo BNDES (8%) seria ainda menor que o valor indicado na instrução da unidade técnica do TCU (10%).

458. Também importa destacar que nas rubricas de mão de obra das operações de crédito eram contabilizados valores com Participação nos Lucros e Resultados - PLR dos funcionários, declarados nas operações de financiamento às exportações brasileiras. Identificou-se caso em que os valores declarados para o PLR corresponderam a 46% de todo o valor da mão de obra expatriada considerada para o empreendimento (peça 418, p. 35).

459. Entende-se que esses valores já estariam contemplados na rubrica 'Benefícios'. Em vista disso, ao considerar valores para o PLR na rubrica 'mão de obra', o BNDES estaria incorrendo em duplicidade de contabilização de valores, pois esses gastos já estariam contabilizados na rubrica 'Benefícios'. Cabe informar que a abordagem quanto às duplicidades relativas aos PLRs será melhor detalhada na análise das oitivas relativas às alíneas 'g' e 'k', a seguir nesta instrução.

460. Ainda com relação à rubrica benefícios, o BNDES alega que devido aos riscos envolvidos nas operações nesses países haveria uma maior necessidade de retorno sobre o investimento. Acontece que eventuais riscos já eram contabilizados na rubrica 'Contingência'. Dessa forma, além de patamares inadequados para a rubrica 'Benefícios', o BNDES estaria aprovando valores em duplicidade ao considerar os riscos tanto na rubrica 'Benefícios' quanto na rubrica 'Contingências'.

461. Ressalta-se que valores pagos à vista, bem como o apoio financeiro do BNDES, são fatores que mitigam esse eventual risco aludido pelo banco.

462. Além disso, nos contratos comerciais eram exigidos diversos seguros para cobrir vários tipos de riscos que poderiam ocorrer durante a realização dos trabalhos (risco de engenharia, etc.).

463. A própria operação financeira era coberta por um seguro.

464. Um outro fator primordial para a mitigação desses riscos é o fato de que essas obras eram contratadas em regime de execução de preços unitários, ou seja, os custos com riscos e incertezas decorrentes da elaboração dos projetos eram do contratante (ente estrangeiro).

465. No caso de Angola, os contratos eram pactuados sob a modalidade de empreitada 'por série de preço'. De acordo com o Decreto 40/2005 que aprovou o Regime de Empreitadas de Obras Públicas em Angola, a empreitada é estipulada por série de preços, quando a remuneração do empreiteiro resulta da aplicação dos preços unitários previstos no contrato para cada espécie de trabalho a realizar, tendo em conta a quantidade da execução real dos trabalhos (peça 956, p. 10).

466. Pelos dispositivos do referido decreto angolano, observa-se que eventuais quantidades de serviços executados a mais, inclusive para serviços não previstos, resultarão em aditivos contratuais (peça 956, p. 10-12).

467. O mesmo acontece com os contratos comerciais da República Dominicana. Nesses contratos a modalidade de execução também era de empreitada por preços unitários (Peça 502, p.6; Peça 391, p.9; Peça 510, p.7; Peça 419, p.16; Peça 618, p.8; Peça 400, p.8-9).

468. Portanto, verifica-se que as alegações quanto aos riscos associados às incertezas em razão de projetos mal elaborados, bem como de eventuais alterações contratuais não procedem.

469. O BNDES afirma que ao contrário do suposto, as construtoras, quando definem o orçamento, não têm certeza de que suas obras contarão com o apoio do BNDES.
470. Ressalta-se que essa afirmação contradiz outra alegação do BNDES em sua manifestação. De acordo com o banco, o longo histórico de apoio público às exportações brasileiras em Angola, por meio de inúmeros acordos celebrados entre os governos brasileiro e angolano, desde a década de 80, dava segurança às construtoras brasileiras quanto à possibilidade de recursos para financiar a aquisição de bens e serviços exportados do Brasil (peça 845, p.153).
471. Dessa forma, entende-se que os riscos indicados nos orçamentos estimados das exportações poderiam ser ainda menores que aqueles consignados nos contratos comerciais e não maiores, como observado em todas as operações de financiamento, considerando a alegação do BNDES acerca da incerteza quanto ao apoio do banco à época da elaboração do orçamento contratual.
472. Com relação ao item específico denominado ‘contingência’ em algumas planilhas orçamentárias dos contratos comerciais, conforme mencionado na Instrução, identificou-se que a terminologia para esse item se referia a uma previsão de gastos decorrentes de interferências existentes que afetam a execução das obras de pavimentação e não eram relativos à rubrica ‘Contingências’, aqui analisada como custos alocados para cobrir eventuais riscos e incertezas que tendem a alterar o cenário inicialmente previsto do projeto, embora possuam a mesma terminologia (peça 811, p. 51-51).
473. Além disso, tem-se que considerar que existem diversos fatores que podem reduzir eventuais impactos nos preços dos bens e serviços em obras realizadas no exterior.
474. Um desses fatores diz respeito à pormenorização do custo de rateio da administração central em razão do elevado valor de faturamento dessas empresas no exterior e no Brasil. É importante notar que o valor de faturamento dessas empresas nesses países é bastante significativo, até mesmo para os padrões da maior parte das empresas que atuam no mercado brasileiro.
475. Também pode-se citar como fator de redução dos custos gerenciais dessas empresas, o grande número de obras executadas ao mesmo tempo. Nesses casos, é esperada uma otimização dos custos gerenciais dessas obras.
476. Ademais, ganho de escala, poder de barganha e seguros, entre outros, também são fatores que reduzem o preço de venda de bens e serviços de engenharia e, conseqüentemente, reduzem eventuais impactos que poderiam ser ocasionados em razão da realização da obra em outro país.
477. Com relação à citação do trecho do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário pelo BNDES em sua manifestação, destaca-se que o banco faz confusão com o conceito de administração local. Segundo o banco, essa denominação no referido acórdão se refere às filiais ou sucursais das empresas.
478. No entanto, custos referentes às filiais ou sucursais das empresas são custos da administração central, não da administração local.
479. De acordo com o relatório que subsidiou o referido acórdão, o item administração local contemplará, dentre outros, as despesas para atender as necessidades da obra com:
- (...) pessoal técnico, administrativo e de apoio, compreendendo o supervisor, o engenheiro responsável pela obra, engenheiros setoriais, o mestre de obra, encarregados, técnico de produção, apontador, almoxarife, motorista, porteiro, equipe de escritório, vigias e serventes de canteiro, mecânicos de manutenção, a equipe de topografia, a equipe de medicina e segurança do trabalho, etc., bem como os equipamentos de proteção individual e coletiva de toda a obra, as ferramentas manuais, a alimentação e o transporte de todos os funcionários e o controle tecnológico de qualidade dos materiais e da obra (peça 913, p.98).
480. Complementando, os custos da administração local ‘incluem os custos de mão de obra com supervisão local, alocados diretamente e exclusivamente em um único contrato de construção’ (peça 913, p.16), e não se confundem com os custos da administração central, como bem frisa o citado acórdão.
481. Frisa-se que os custos da administração central são estabelecidos por meio de rateio de todas as despesas administrativas não diretamente relacionadas às obras, sendo, portanto, uma taxa aplicada sobre

os custos diretos das obras.

482. É importante destacar, que conforme trazido aos autos pelo próprio BNDES, o relatório que subsidiou o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, indica que altos custos com a administração local desonerariam a administração central.

483. Nos casos das operações de financiamento para os empreendimentos rodoviários, os valores apresentados pelas empresas brasileiras para administração local se mostraram elevados em relação aos valores das obras. Portanto, ao contrário do que alega o BNDES, os custos da administração central deveriam diminuir e não aumentar em razão de uma administração local mais robusta.

484. Sobre os valores da rubrica 'Administração Central', é importante ressaltar que foram identificadas, pela equipe técnica do Tribunal, despesas alocadas em itens específicos que estariam sendo contabilizados em duplicidade com essa rubrica.

485. Por exemplo, nos orçamentos das operações de exportações existia rubrica específica para os gastos de *procurement* e logística. As despesas com esse item são essencialmente gastos da taxa de rateio da administração central.

486. As duplicidades dessas despesas com a rubrica 'Administração Central' atingiram o montante de US\$ 23.542.270,69 (peça 1082).

487. Também se verificou duplicidade de consideração de outras despesas que tinham rubricas próprias, mas deveriam ter sido consideradas no rateio da administração central, tais como: despesas de viagens, entre outros.

488. Além disso, diversas despesas lançadas na rubrica 'Serviço de Terceiros' estariam sendo contabilizadas em duplicidade com a rubrica 'Administração Central'. É o caso das despesas com cartório, bancos, assessorias, despachantes, advocacia e outros serviços não associados diretamente com as atividades e produtos empregados na execução dos serviços de engenharia para a realização das obras.

489. Dessa maneira, verificou-se que os serviços que foram contabilizados na rubrica 'Serviços de Terceiros' e que estariam em duplicidade com a rubrica 'Administração Central' corresponderam a US\$ 10.823.669,90 (peça 1083).

490. Do mesmo modo valores contabilizados na mão de obra expatriada com diretores e gerentes também seriam custos que deveriam ser deduzidos dos valores considerados para a administração central (peça 1085). Inclusive a esse respeito, apurou-se que o BNDES, mais recentemente, vem orientando as exportadoras a não contabilizarem despesas com profissionais que estejam vinculados indiretamente ao projeto, pois os custos desses profissionais devem entrar no rateio da administração e não devem ser lançados na planilha de mão de obra expatriada (peça 945, p.13).

491. Esses aspectos quanto às duplicidades com a taxa de administração central e a mão de obra expatriada serão melhor analisadas no exame técnico da oitiva relativa às alíneas 'g' e 'k' da presente instrução.

492. Dessa forma, verifica-se que, além dos valores da rubrica 'Administração Central' estarem bastante elevados considerando a realidade das exportações, parte das despesas que já estariam incorporadas no rateio dessa rubrica foram contabilizadas também em outras rubricas dos orçamentos das exportações.

493. Outro ponto levantado pelo banco é a de que a equiparação realizada pela SeinfraRodoviaAviação, entre administração central em diferentes países, não encontra amparo em investigação empírica ou teórica.

494. Essa argumentação não procede, uma vez que nas análises realizadas pela SeinfraRodoviaAviação utilizou-se como base os próprios contratos comerciais das construtoras brasileiras, cujos valores da taxa de rateio da administração central são equiparados aos valores comumente praticados no mercado nacional.

495. O BNDES aprovou valores de taxa de administração central de até 66,9% do custo direto (peça

772, p.1). Nos contratos comerciais a média dessa rubrica, declarada pelas construtoras brasileiras, foi de 8,58% (peça 811, p. 40). A equipe da SeinfraRodoviaAviação considerou que esse era o valor adequado para se considerar nas exportações dos empreendimentos rodoviários na República Dominicana (peça 811, p. 40-41). Para Angola o percentual considerado pelos auditores foi de 8,60% (peça 811, p. 40-41).

496. Nota-se que esses valores foram maiores que todas as seis referências indicadas pela equipe do TCU (peça 811, p. 43), inclusive pelos próprios valores indicados no Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário (5,25%) e no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário (4,01%).

497. Quanto à taxa de BDI do estudo 'Novo conceito de BDI', indicado pelo BNDES, apontando para valores de administração central que poderiam variar de 8% a 14%, é importante informar que nos trabalhos do referido autor, ele aduz que maiores faturamentos tendem a ensejar menores valores de rateio da taxa de administração central (4% a 7%) (Peça 953, p.87).

498. Ainda em relação à taxa de administração central é necessário salientar uma visão partilhada pelo TCU (peça 703, p.16), bem como por outros autores, entre eles Paulo Roberto Vilelo dias (peça 953, p.87), de que o percentual dessa taxa é inversamente proporcional ao faturamento e ao porte das empresas.

499. Nesse aspecto, é importante enfatizar que as empresas envolvidas nas operações de financiamento do BNDES são as maiores construtoras brasileiras, ou seja, as que possuem maiores faturamentos tanto no mercado brasileiro quanto no exterior.

500. Ademais, essas construtoras brasileiras realizam diversas obras rodoviárias ao mesmo tempo nos países destinatários das operações de crédito. Além das obras rodoviárias, essas empresas executaram outros tipos de obras (edificações, hidrelétricas, saneamento, etc.), financiadas pelo BNDES ou não, ao mesmo tempo, cujos faturamentos encontravam-se em patamares significativos.

501. Portanto, é razoável inferir que os rateios da administração central para esses empreendimentos tendessem às faixas de percentuais mais baixos, conforme indicam os diversos estudos acerca do tema, ainda que as obras realizadas tivessem ocorrido no exterior.

502. Segundo Dórea Mattos, se o valor do rateio da taxa de administração central estiver acima de 5% é sinal de que o escritório central está 'inchado' para a carteira de contratos da empresa (peça 773).

503. Os valores aprovados pelo BNDES para a taxa de administração central foram, em média, de 34,8% para os empreendimentos em Angola (peça 772, p.1) e de 23,9%, em média, para a República Dominicana (peça 771), com percentuais que chegaram até cerca de 67% (peça 772, p.1). Desse modo, as empreiteiras brasileiras não seriam competitivas em nenhum lugar do mundo.

504. Já os valores considerados pela SeinfraRodoviaAviação, conforme mencionado anteriormente, para esse item foram de 8,58% para as exportações na República Dominicana (peça 811, p.40) e 8,60% para as exportações em Angola (peça 741, p.2-3).

505. Diante disso, considera-se que o valor médio para a taxa de administração central de cerca de 35% para os empreendimentos rodoviários em Angola, aprovados pelo BNDES, é incompatível com a realidade das obras, pois não há justificativa para que o valor desse item seja em média cerca de sete a oito vezes maior que as taxas de administração praticadas no Brasil. Sendo que houve casos em que a administração central aprovada pelo banco foi de cerca de dezesseis vezes o valor apurado pelo TCU em obras públicas brasileiras.

506. Portanto, os percentuais considerados pela SeinfraRodoviaAviação se mostram mais condizentes até mesmo com a referência do estudo apresentado pelo banco, bem como às faixas referenciais utilizadas pelo TCU (Peça 703, p.68) e por diversos autores (Peça 953, p.87), do que os valores aprovados pelo BNDES.

507. No que se refere ao Índice de Desenvolvimento Humano utilizado pelo BNDES para indicar que as condições nos países onde as obras estrangeiras foram realizadas pelas empresas brasileiras são piores que no Brasil e que isso impactaria nas estimativas dos custos indiretos das exportações, observa-se que a posição do Brasil nesse ranking em relação à República Dominicana e à Guatemala indicaria que o Brasil

possui um grau de desenvolvimento bastante superior a esses dois países.

508. Entretanto, os BDIs contratuais calculados pelas empresas brasileiras para as obras nesses dois países são semelhantes aos BDIs contratuais praticados no Brasil, o que demonstra que esse índice impacta muito pouco quanto aos aspectos relacionados para o estabelecimento das estimativas dos custos indiretos nas precificações de obras.

509. O mesmo raciocínio serve para Angola. Nos contratos comerciais em Angola em que há a indicação de BDIs, observa-se que os percentuais indicados também são semelhantes aos percentuais de BDI praticados no Brasil, quer seja para o BDI global (30%) ou para o BDI diferenciado (15% a 20%).

510. As alegações apresentadas pelo banco, na comparação com outros países, não levaram em conta alguns dos principais fatores que afetam os percentuais dos custos indiretos do BDI: carga tributária do país, competitividade, taxa de juros (custo financeiro), entre outros.

511. Sobre esse aspecto, é importante destacar que as construtoras brasileiras atuam há anos nesses países, possuindo diversos contratos com o poder público desses países, financiados pelo BNDES ou não.

512. No caso de Angola, além dessas empresas brasileiras possuem empresas de construção angolanas, elas também possuem diversos tipos de investimentos, tais como, shoppings centers, rede de supermercados, empresas de Biogás, negócios no ramo imobiliário, companhias de cimento, entre outros.

513. Portanto, em um ambiente de negócios onde essas empresas conhecem bem as condições locais, especialmente com os entes públicos, além de serem bastante estruturadas localmente, os riscos em relação aos componentes operacionais, financeiros, culturais, de competitividade e até mesmo o risco político podem ser mitigados e pormenorizados.

514. Quanto à alegação do BNDES relativa à questão da matriz de riscos, a qual estabeleceria as diretrizes que nortearam as cláusulas presentes nos contratos comerciais, celebrados entre os exportadores e os importadores locais, destaca-se que esses contratos comerciais não possuíam tal matriz.

515. Conforme mencionado anteriormente, os contratos comerciais celebrados entre os exportadores brasileiros e o importador estrangeiro foram celebrados em modalidade similar ao regime de preços unitários, ou seja, os aumentos dos custos contratuais ocorridos em razão de incertezas e de riscos dos projetos ou das execuções das obras eram suportados pelos contratantes importadores. Por esse motivo, nos contratos comerciais dessas obras no exterior foram celebrados diversos aditivos contratuais.

516. Em Angola, por exemplo, esses aditivos aumentaram, em média, 43% dos valores dos contratos inicialmente pactuados, o que demonstra que esses riscos eram suportados pelo importador e não pelas empresas brasileiras (peça 775).

517. O BNDES aduz que devem ser contabilizados os riscos de atrasos de pagamentos. De acordo com o banco, o ciclo médio de recebimento pelos serviços executados e exportações realizadas é longo e usualmente compensado com recursos próprios da matriz e que por esse motivo devem ser considerados nos custos da contingência.

518. Conforme se extrai do Acórdão 325/2007-TCU-Plenário, despesas financeiras são gastos relacionados ao custo do capital decorrente da necessidade de financiamento exigida pelo fluxo de caixa da obra e ocorrem sempre que os desembolsos acumulados forem superiores às receitas acumuladas, sendo correspondentes à perda monetária decorrente da defasagem entre a data de efetivo desembolso e a data do recebimento da medição dos serviços prestados (Peça 703, p.28). Assim, eventuais custos decorrentes de atrasos de pagamentos devem ser alocados como despesas financeiras e não como riscos.

519. As empresas eram conhecedoras do ambiente de negócios com a administração pública nos países em que as obras rodoviárias foram executadas. Com isso, tinham plena capacidade de estimar essas despesas financeiras com propriedade.

520. Frisa-se que eventuais riscos referentes às externalidades peculiares de Angola, são substancialmente mitigados com o fato de que cerca de 73% do valor dos empreendimentos, em média, foram garantidos pelo financiamento com recursos do BNDES (peça 774).

521. Além disso, os contratos comerciais tinham cláusulas de adiantamento de pagamentos. Essa parcela de adiantamento inicial às empreiteiras era condição para efetiva vigência do contrato (peça 462, p. 6).
522. Assim, além da parcela financiada diretamente pelo BNDES, cerca de 13% (15% referente às exportações brasileiras) do valor dos empreendimentos, em média, foram pagos pelo Governo de Angola como parcela à vista, a título de adiantamento contratual (peça 96, p.7; peça 526, p.22; peça 462, p.20-21).
523. Esses dois fatores (percentual contratual financiado pelo BNDES e adiantamento contratual) reduzem, em média, a apenas 14%, o montante total dos valores das obras passíveis de riscos por atrasos e eventuais inadimplências.
524. Ademais, em cerca de 20% dos financiamentos ocorreram adiantamentos de recursos do BNDES (peça 615, p. 62).
525. Portanto, verifica-se que essas despesas financeiras eram mitigadas pelos adiantamentos contratuais, bem como pelos adiantamentos dos desembolsos do BNDES e que a sua eventual estimativa deve ser contabilizada em rubrica própria e não como contingência.
526. Ainda com relação às contingências, insta enfatizar que nas operações de financiamento, os valores alocados para essa rubrica nos orçamentos das exportações, em regra, ao final das operações foram convertidos em benefícios, o que demonstra que os valores declarados pelos exportadores e aprovados pelo BNDES, eram superestimados.
527. Com base nas informações de que os valores alocados para as contingências quase nunca se concretizam em custos relacionados aos riscos e incertezas dos empreendimentos e, por esse motivo, acabavam se efetivando em lucro para empresas brasileiras, as exportadoras, bem como o BNDES poderiam estimar valores menores para essa rubrica a fim de melhor refletir a realidade e as condições dos empreendimentos.
528. Em relação aos aludidos BDIs do IBEC (45% a 55%) e do livro 'O Novo Conceito de BDI - Obras e Serviços de Consultoria' (42,12%), em comparação aos valores de BDI considerados pelo TCU na instrução, é importante esclarecer que as duas fontes trazidas pelo BNDES possuem o mesmo autor, o engenheiro Paulo Roberto Vilelo dias, presidente do IBEC.
529. A referência mais adequada, encontrada para o BDI do IBEC, na verdade, seria entre 30% a 35%, já que o BDI entre 45% a 55%, mencionado pelo BNDES, é recomendado para projetos ou pequenas obras (Peça 952, p.85-86).
530. Além disso, diferentemente das análises empreendidas pelos auditores do Tribunal, nos BDIs informados pelo BNDES estão inclusos os tributos.
531. Conforme mencionado na instrução da SeinfraRodoviaAviação, para efeito de equalização das informações, a incidência das parcelas referentes aos tributos não foram consideradas nas comparações dos BDIs (Peça 811, p.35).
532. A consideração dos tributos distorce os referenciais utilizados na instrução da SeinfraRodoviaAviação, já que nas operações de financiamento não há indicação da contabilização, pelas empresas exportadoras, das despesas relativas aos tributos que incidem sobre o faturamento.
533. Assim, excluindo-se os tributos do BDI de 42,12% apresentado no livro 'O Novo Conceito de BDI - Obras e Serviços de Consultoria', teríamos um BDI de 25,54 (Peça 1069).
534. Nota-se que esse valor de 25,54% é muito próximo e até menor que o valor calculado pela equipe técnica do TCU para o BDI paradigma de Angola (26,76%).
535. Outro ponto a destacar, é que o valor indicado no referido livro é para contratos acima de R\$ 1.500.000,00 (Um milhão e quinhentos mil reais), em alusão às contratações pela modalidade 'Concorrência' da Lei 8.666/93. Esse é um valor muito baixo se comparado aos valores dos empreendimentos rodoviários executados pelas empresas brasileiras no exterior. Conforme indicado no

livro, o valor do BDI diminui à medida que o valor do contrato aumenta. Desse modo, observa-se que, caso o autor tivesse ampliado a referência dos valores contratuais, o BDI para obras de grande vulto seria menor que o paradigma indicado em sua obra.

536. Ressalta-se que em vários contratos comerciais havia a indicação do BDI considerado pela empresa exportadora e que esses valores eram próximos dos valores de BDI usualmente referenciados no Brasil.

537. Além dos valores de BDI indicados nos contratos comerciais, o estudo de caso de empresa brasileira exportadora para Angola, bem como toda a fundamentação acerca das rubricas 'Administração Central', 'Benefícios' e 'Contingências' apresentados na instrução da SeinfraRodoviaAviação, demonstram que a comparação com os valores de BDI referenciais no Brasil se mostra bastante pertinente para as operações de crédito do BNDES.

538. Os valores de custos indiretos considerados pelo BNDES nas operações de financiamento dos empreendimentos rodoviários foram bem superiores tanto aos valores de BDI dos contratos comerciais quanto aos valores de BDI referenciais. O BNDES aprovou um valor médio de BDI, sem a incidência dos tributos, de 102,1% para as exportações das obras rodoviárias. Os valores de BDI chegaram a 180,3%, sem os tributos (peça 798).

539. Não se mostra razoável aprovar valores de custos indiretos de até dez vezes daqueles praticados nas obras brasileiras.

540. Uma vez que nas operações de financiamento, os valores considerados nas exportações para as despesas com administração central, benefícios e contingências não tinham necessidade de comprovação de sua efetivação, os valores a maior para essas três rubricas, desembolsados pelo BNDES, teriam ocorrido de forma indevida, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-embarque.

541. Desse modo, partindo da premissa que de que não teria havido desvio de finalidade dos recursos concedidos pelo BNDES, verifica-se que a finalidade do programa teria sido afetada, pois a maior parte da parcela disponibilizada pelo banco estaria financiando principalmente o lucro e a estrutura administrativa das empreiteiras brasileiras em detrimento aos produtos exportáveis (materiais, equipamentos, mão de obra, etc.).

542. Portanto, no caso dos custos indiretos, a aprovação de elevados valores não condizentes com os preços de venda dos itens exportáveis resultou em valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, especialmente em razão de o banco não avaliar os aspectos econômico-financeiro e de engenharia do que se estava estimando exportar (bens e serviços de engenharia brasileiros).

543. No caso dos empreendimentos classificados como rodoviários que receberam financiamento do BNDES, o somatório dos valores indevidamente aprovados para os custos indiretos nos Relatórios de Análise alcançou o montante de US\$ 1.211.271.628,19 (peças 1089 e 1090).

544. Importa ressaltar que os valores indevidos em relação aos custos indiretos foram calculados de forma bastante conservadora, pois considerou-se nesses cálculos que todos os valores informados pelas exportadoras em relação aos itens exportados correspondiam à realidade das obras. Essa consideração foi necessária porque o nível de detalhamento dos orçamentos das exportações não permite avaliar de forma adequada os valores desses itens. Entretanto, conforme relatado nesta instrução, os indícios verificados pela unidade técnica apontam que esses valores também estariam sobrelevados.

545. Ressalta-se que, em suas alegações, o BNDES não apresentou nenhuma evidência ou qualquer demonstração que indicasse que os valores dos custos indiretos apresentados pelas empreiteiras brasileiras e aprovados pelo banco seriam compatíveis com as características das obras.

546. Os valores dos custos indiretos eram flagrantemente altos, representando na maioria dos casos BDI superiores a 100% e chegando a proporcionar BDIs de até 180% no caso dos empreendimentos rodoviários (peça 798) e essas considerações contribuíram para majorar indevidamente os valores disponibilizados pelo BNDES.

547. Nesse contexto, as informações dos contratos comerciais são suficientes para demonstrar que os valores declarados pelas construtoras brasileiras, interessadas em obter o financiamento, não correspondiam à realidade e, desse modo, foram superestimados nos orçamentos apresentados pelo BNDES, que não fazia juízo de valor acerca desses valores.

548. Assim, não procedem as alegações apresentadas pelo BNDES quanto à aprovação dos valores de custos indiretos elevados, incompatíveis com os orçamentos dos contratos comerciais, bem como com a realidade dos empreendimentos rodoviários internacionais executados pelas exportadoras, permitindo indevida majoração dos valores disponibilizados para os financiamentos dos bens e serviços de engenharia brasileiros.

549. Vale ressaltar que o BNDES já havia identificado os excessos das construtoras nas rubricas Administração Central, Benefícios e Contingências, como pode ser verificado ao se compulsar novamente a Informação Padronizada (IP) AEX 0059/2013, de 19/3/2013 (peça 908), que propôs a autorização para a abertura da quinta Linha de Crédito para Angola, a qual foi concedida pela Decisão de Diretoria 385/2013, em 2/4/2013 (peça 911, p. 1).

550. Nesse documento, observa-se que o banco identificou que nas duas linhas de crédito anteriores, terceira e quarta, o percentual do financiamento relativo às três rubricas foi de mais de 64% em relação ao valor total dos contratos. Apesar de constatar o problema, a solução adotada na época foi limitar o valor dessas três rubricas a um percentual máximo de 60% do valor dos empreendimentos (peça 911, p. 11). Entretanto, restou evidente que a definição de um limite tão elevado, que permitia um BDI de 150% sobre os custos diretos, não seria suficiente para resolver a disfunção detectada.

551. Assim, posteriormente, no âmbito do programa de trabalho iniciado por conta da atuação do TCU, o BNDES redefiniu esse valor. Por meio da nota AEX 2017/0054 (peça 686, p.3), o BNDES informou a esta unidade técnica que, nas novas Políticas Operacionais do Produto BNDES *Exim* Pós-embarque, exaradas em 2015, os pedidos de financiamento não poderão apresentar montantes de BDI que sejam superiores a 40% do valor total do empreendimento, nem que ultrapassem o valor dos custos diretos dos insumos brasileiros a serem incorporados a tal empreendimento.

552. Contudo, destaca-se que o conceito de BDI utilizado pelo BNDES nesse documento não foi preciso. O percentual de 40% sobre o valor do projeto constitui na prática uma permissão para BDIs com percentuais de 66,67% em relação aos custos diretos. Esse valor está significativamente acima dos percentuais encontrados avaliados por esta unidade técnica para as obras no exterior (entre 22,0% e 36,5%).

553. Logo, a iniciativa do BNDES de impor um limite percentual do financiamento que pode ser aplicado aos custos indiretos está correta. É preciso ter um limite bem definido para evitar a exportação apenas de itens indiretos em detrimento dos custos diretos, os quais efetivamente alcançam todos os objetivos do programa e estimulam a indústria brasileira nas exportações. O valor definido, no entanto, ainda está em patamar muito acima do razoável e não soluciona os problemas apontados por esta unidade técnica.

554. Dessa forma, quanto à aprovação de valores elevados dos custos indiretos, no intuito de promover uma maior efetividade aos objetivos do programa de apoio financeiro do banco, propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao BNDES que:

(i) apresente a este Tribunal, plano de trabalho para a elaboração de metodologia e subsequente normatização, a fim de compatibilizar os percentuais de custos indiretos que compõem os preços de venda dos itens exportáveis com a realidade dos empreendimentos, bem como com os contratos comerciais das obras a que se destinam às exportações dos bens e serviços de engenharia brasileiros, nas operações de financiamento do Produto *Exim* Pós-Embarque, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade, no intuito de se obter mais efetividade ao cumprimento dos objetivos da linha de apoio às exportações do BNDES;

(ii) revise as orientações às empresas exportadoras no intuito de que se abstenham de lançar os valores com despesas que fazem parte da estrutura administrativa das exportadoras, tais como: ‘*procurement e logística*’, ‘despesas de viagens’, entre outras; em rubricas específicas nos orçamentos das exportações,

uma vez que as despesas com esses itens já estariam contabilizadas na rubrica 'Administração Central', nas operações de financiamento do Produto *Exim* Pós-Embarque, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e, por conseguinte, promover uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações do Produto *Exim* Pós-Embarque;

(iii) revise as orientações às empresas exportadoras no intuito de que se abstenham de lançar os valores com despesas relacionadas com a estrutura administrativa de apoio às obras, tais como: despachantes, assessorias, segurança, advocacia, banco, cartório, logística, dentre outras, nos valores considerados para a rubrica referente aos serviços de terceiros nos orçamentos das exportações, uma vez que as despesas com esses serviços já estariam contabilizadas na rubrica 'Administração Central', nas operações de financiamento do Produto *Exim* Pós-Embarque, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e, por conseguinte, promover uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações de apoio às exportações do BNDES.

e.3) Da responsabilização

555. Consoante a responsabilização verificada na análise da oitiva relativa à alínea 'd' desta instrução, o motivo da aprovação desses valores de custos indiretos sobreavaliados, também estaria relacionado com a diretriz adotada pelo BNDES de não promover uma adequada análise econômico-financeira e de engenharia dos itens exportáveis.

556. Por esse motivo, nesse caso, também se entende que a ocorrência dessa irregularidade teria como responsáveis, os gestores com atribuições de gerenciamento dos setores, bem como a diretoria colegiada, por ter efetivamente aprovado as operações de crédito com esses elevados valores de custos indiretos.

557. Segundo o BNDES, o instrumento que se presta ao registro dos aspectos da análise é o Relatório de Análise (Ran).

558. O Ran é elaborado pela equipe técnica, de acordo com o planejamento e a organização determinados pelo Chefe de Departamento. Todas as atribuições são desenvolvidas de acordo com as diretrizes e prioridades definidas pelo Superintendente da área, a quem cabe revisar e reformular o trabalho realizado pela equipe técnica e encaminhar seu resultado ao Gabinete do Diretor da área. Caso esteja de acordo com a análise técnica, cabe ao Diretor da AEX levar a matéria à apreciação da alçada decisória competente (Presidente ou Diretoria) (peça 895, p.4).

559. Nesse sentido, o banco informou que o Chefe de Departamento é o responsável pelo planejamento e organização de sua Unidade Administrativa, portanto assina o Ran na qualidade de coordenador da atividade de análise desempenhada pelos gerentes, coordenadores e técnicos lotados em sua Unidade Administrativa. Já o Superintendente da AEX é responsável por definir as diretrizes e prioridades da área, bem como por revisar e reformular o trabalho realizado pela equipe técnica, com a finalidade de subsidiar a tomada de decisão. É nessa qualidade, de responsável interno pela área, que ele assina o Ran (peça 895, p.4).

560. Conforme relatado pelo BNDES, ao Diretor da AEX, como executivo máximo da área, compete adotar as providências necessárias para que a matéria seja levada à decisão pelo órgão competente. A competência para deliberar sobre operações é estatutariamente definida, cabendo à Diretoria ou ao Presidente, de acordo com o nível de alçada decisória estabelecido. Em outras palavras, é o Diretor da Área responsável pela matéria que a inclui na pauta da Reunião de Diretoria para deliberação, razão pela qual faz um despacho endossando a proposta ou sugerindo encaminhamento diverso e assina o Ran (peça 895, p.5).

561. Desse modo, enquanto ao diretor da AEX cumpria zelar pelas atribuições da área tendo em vista a definição das linhas orientadoras da ação do BNDES, o foco da atuação do superintendente da AEX era a gestão e priorização de atividades, cabendo-lhe supervisionar as atividades desempenhadas por todos os funcionários nela lotados (peça 895, p.3).

562. Ainda, de acordo com o mencionado no início desta análise, os valores dos custos indiretos eram discriminados nos Relatórios de Análise (Ran), não havendo como dissociar as decisões da diretoria colegiada do BNDES acerca das concessões de crédito das informações contidas nos (Ran).

563. Em razão disso, verifica-se que os chefes de departamentos, superintendentes da AEX e diretores da AEX, titulares à época das concessões dos financiamentos, bem como a diretoria colegiada do BNDES não poderiam se furtar de avaliar que esses custos indiretos estavam incompatíveis com as características dos empreendimentos, bem como com a realidade dos fatos, especialmente porque em diversos casos esses custos indiretos estavam explícitos nos contratos comerciais, dispostos de maneira que uma simples checagem poderia confrontar os valores apresentados pelas construtoras brasileiras.

564. Com relação às equipes técnicas do BNDES, apurou-se que essas equipes se baseavam em orientações expedidas pela diretoria colegiada quanto aos limites dos percentuais de custos indiretos que poderiam ser aprovados.

565. Por exemplo, na oportunidade da 5ª Linha de financiamento para Angola, a Decisão da Diretoria 385/2013 estabeleceu percentual máximo de 60% para as rubricas administração central, benefícios e contingências (peça 911, p.3).

566. Por sua vez, esse regramento foi proposto por meio de Informação Padronizada, o qual foi emitida pelos Chefes de departamento, Superintendentes da AEX e Diretores da AEX (peça 908, p.11-12).

567. Isto posto, verificou-se que, nas análises, embora a equipe técnica tenha identificado que os recursos exportáveis estavam concentrados nessas três rubricas (administração central, benefícios e contingências), a soma desses valores se enquadrava na decisão da diretoria que definiu o limite percentual máximo de 60% (peça 940, p.17 e peça 941, p.31).

568. Em vista disso, observa-se que a equipe técnica se limitava a verificar a aderência do somatório dos valores dos custos indiretos ao limite estabelecido pela diretoria.

569. Desse modo, avalia-se que a responsabilidade das equipes técnicas de análise do BNDES seria mitigada com relação a aprovação dos valores dos custos indiretos elevados, pois entende-se que a diretriz quanto à consideração desses valores era estabelecida pelos gestores com atribuições de gerenciamento dos setores, conforme exposto acima.

570. Frisa-se que essa consideração foi adotada para os casos em que os custos indiretos não estavam explicitados nos contratos comerciais. Nos casos em que havia indicação dos custos indiretos nos contratos comerciais, entende-se que, devido a essas informações serem de fácil verificação, ensejaria a responsabilização da equipe técnica responsável pela análise do pedido de financiamento em questão, conforme anteriormente avaliado nesta instrução no exame técnico da oitiva relativa a alínea 'c'.

571. Ante ao exposto, propõe-se, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência dos responsáveis relacionados na Matriz de Responsabilização do Apêndice D desta instrução, para que apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa acerca da aprovação de elevados custos indiretos incompatíveis com as características dos empreendimentos, em desacordo com os objetivos do Produto Exim Pós-Embarque.

572. Deve-se ressaltar que em recente análise no âmbito do processo TC-034.935/2015-0, este Tribunal adotou o entendimento que a data a ser utilizada como marco temporal inicial, *dies a quo*, da contagem do prazo prescricional da pretensão punitiva desta Corte de Contas em relação a atos praticados por agentes do BNDES anteriormente mantidos sob sigilo em razão do sigilo bancário/ empresarial deve ser aquela que esta Corte passou a ter acesso integral às informações necessárias à avaliação da regularidade dos atos praticados pelo BNDES nas análises, aprovações e acompanhamentos das operações financeiras que realizava e que se encontram sob apreciação deste Tribunal, ou seja, a partir da decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal no MS 33.340-DF, Relator Ministro Luiz Fux, em **26/05/2015**, por meio da qual restou decidido que os sigilos bancário e empresarial não poderiam ser opostos ao TCU por bancos públicos, conforme exposto na Seção III do Voto do Ministro-Relator Augusto Sherman do Acórdão 2.154/2018-TCU-Plenário (peça 1113).

573. Registra-se que esta unidade técnica considera que seja oportuno a avaliação por essa Corte de Contas quanto a possíveis perdas decorrentes desta irregularidade, levando-se em conta possíveis prejuízos em razão de taxa de juros subsidiados, a título de equalização, pelo Tesouro Nacional nas

diversas operações de concessão de crédito do Produto *Exim Pós- Embarque*.

574. Cumpre mencionar que, por meio de pesquisa realizada no Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi), constatou-se que o Sr. Antonio Barros de Castro (CPF. 029.505.457-34, Diretor do BNDES, faleceu em 21/8/2011 (peça 1116). Por esse motivo, não será proposta a audiência desse responsável para esta irregularidade verificada por este Tribunal.

f) da aprovação dos orçamentos estimados para as exportações de bens e serviços de engenharia com custos indiretos inadequadamente contabilizados apenas na parcela que compõem as exportações brasileiras, tendo como consequência um acréscimo indevido nos valores dos recursos financiados pelo BNDES;

f.1) Argumentação apresentada pelo BNDES (peça 845, p. 89-93)

575. O BNDES apresentou as seguintes alegações para esse item:

576. A premissa proposta na Instrução, de que, ao fazer o orçamento de uma obra, o empreiteiro deva segregar custos diretos com e sem conteúdo brasileiro e aplicar o percentual de BDI separadamente, além de metodologicamente questionável, não atenta para o fato que os itens integrantes do BDI são intrinsecamente nacionais. É importante destacar, também, que não há nenhuma relação direta ou de proporcionalidade entre custos indiretos e a distribuição do conteúdo de um empreendimento entre brasileiro e estrangeiro.

577. Esses custos indiretos são parte fundamental do conteúdo brasileiro exportado, sendo integralmente elegíveis para o financiamento do BNDES, uma vez que se trata de remuneração auferida por empresa brasileira em contrapartida por serviços prestados no exterior (o lucro da empresa brasileira), as reservas de contingências, as despesas financeiras etc., tendo como insumos seu *know-how* de construção, capacidade e estrutura de administração e disponibilidade para incorrer nos riscos de realização de um empreendimento no exterior.

578. Quanto aos custos indiretos típicos que integram a administração central de uma obra, infere-se que estes não guardam relação de proporcionalidade com a divisão entre conteúdo brasileiro e estrangeiro, pois são atividades prestadas por residentes para a entrega de um serviço para não residentes, conforme o conceito de exportação adotado internacionalmente e em vigor no Brasil desde 1995. Tais conceitos estão refletidos no Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS) da Organização Mundial de Comércio (OMC) e, recentemente, no Siscoserv brasileiro, que listam as modalidades de exportação de serviços, se enquadrando no Modo 3 - a Comercial:

‘**Modo 3 - Presença comercial no exterior:** consiste na prestação de serviço por pessoa jurídica domiciliada no exterior relacionada a uma pessoa jurídica domiciliada no Brasil.

Exemplos:

- filial de empresa brasileira de construção estabelecida no exterior para execução de obra;
- filiais bancárias no exterior de banco brasileiro;
- controlada de empresa brasileira de comércio varejista no exterior.’

579. Portanto, ao contrário do indicado na Instrução, aplicar o BDI a eventuais custos diretos percebidos como locais não se mostra adequado, uma vez que esses custos indiretos são genuinamente brasileiros, estão de acordo com a definição de serviços adotada no Brasil e têm contrapartida da entrada de divisas no Balanço de Pagamentos.

580. A adoção da metodologia proposta pela instrução da SeinfraRodoviaAviação resultaria em redução do financiamento brasileiro, o qual teria impacto potencial de reduzir a competitividade das empresas brasileiras, o que vai de encontro ao proposto nos objetivos do apoio público à exportação. Importa mencionar que as demais agências de crédito às exportações não realizam tal distinção e tampouco possuem restrições, como as impostas pelo BNDES, de apoio a gastos locais. Desta forma, se agravariam as desvantagens das empresas brasileiras, frente a seus competidores internacionais.

581. Considerando que todos os custos indiretos são receitas apropriadas pelo exportador brasileiro (ou seja, representa conteúdo brasileiro) e, portanto, representam exportações brasileiras, comprovadas

mediante registros em sistemas oficiais (RC, Siscoserv) não há que se falar em contabilização inadequada. Tampouco há que se falar em acréscimo indevido, haja vista serem exportações e que não havia limite normativo ao financiamento de custos indiretos.

f.2) Análise dos argumentos apresentados

582. Em resposta aos ofícios 14-1413/2016, 15-1413/2016 e 16-1413/2016 - TCU/SeinfraRodoviaAviação (peças 657 a 659), por meio da Nota AEX 2017/0054, o BNDES informou que para os bens e serviços a referência de valor para o financiamento era o preço de venda do produto exportado, incluindo todos os custos diretos e indiretos incorridos pelo exportador (peça 686, p.2).

583. No entanto, de acordo com a consideração efetuada pelo banco nas operações de exportação, os valores referentes ao lucro, aos riscos e à administração central das empresas brasileiras foram contabilizados como itens de serviços e não como parcela formadora do preço de venda.

584. As rubricas 'Administração Central', 'Benefícios' e 'Contingências' constavam, de forma individualizada, como itens de serviço nos orçamentos das exportações, conforme figura abaixo:

Figura 4 - Exemplo de orçamento estimado das exportações de bens e serviços

Orçamento estimado das exportações de bens e serviços		
	US\$ mil	%
1. Exportações Estimadas de bens		
i. Bens de Consumo e Materiais	894,3	3,5
Total de bens	894,3	3,5
2. Exportações estimadas de serviços		
i. Administração Central	5.237,7	20,7
ii. Benefícios e contingências	11.088,6	43,8
iii. Mão-de-obra brasileira		
1 diretor de contrato, 1 gerente administrativo-financeiro, 1 gerente comercial, 1 gerente de engenharia, 1 gerente de produção, 1 gerente de SSTMA ¹¹ , 1 gerente de equipamentos, 9 técnicos especializados e 2 encarregados gerais (totalizando 18 empregados expatriados).	5.326,9	21,0
iv. Projeto	832,0	3,3
v. Despesas de viagem	1.208,9	4,8
vi. Seguros de engenharia e garantias	751,2	3,0
Total de serviços	24.445,3	96,5
Exportações brasileiras (1+2)	25.339,6	100

Fonte: Relatório de Análise do empreendimento 'Marginal Sudoeste' (peça 576, p.12)

585. Acontece que a taxa de administração central, a remuneração da empresa e os riscos dos projetos não são prestação de serviço *per se*, pois se constituem de valores estimados para despesas e benefícios que não estão relacionados diretamente com a execução da obra e, por esse motivo, não deveriam ser contabilizados como se fossem serviços exportáveis.

586. Uma vez que esses valores compõem o preço de venda dos bens e serviços exportáveis, essas rubricas, pela sua natureza, deveriam ser consideradas como parcelas incidentes sobre os custos dos itens exportáveis para a formação do preço de venda desses itens e a sua consideração deve ser proporcional ao volume (quantidade e custo) das exportações dos bens e serviços brasileiros.

587. Frisa-se que devido a intangibilidade dessas rubricas, o BNDES considera que os valores com esses três itens não são objetos de comprovações, posteriormente, nas etapas de acompanhamento e certificação das exportações.

588. O BNDES não financiava a obra, ou um percentual da obra. O apoio financeiro do banco era destinado às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros necessários à realização de serviços no exterior. Desse modo, os custos indiretos devem ser calculados sobre o valor dos itens financiáveis e não sobre o valor total da obra, vez que o financiamento é 'à exportação de bens e serviços' e não 'à execução da obra'.

589. Da forma como o BNDES contabilizou as despesas, os custos indiretos do empreendimento

foram alocados integralmente na parcela das exportações, independente do volume de exportações dos bens e serviços brasileiros.

590. Convém ressaltar que, em média, cerca de **60%** do montante financiado pelo banco para as exportações brasileiras referentes às obras no exterior foi alocado em parcelas relativas a custos indiretos. Houve caso em que 80% de todo o financiamento das exportações brasileiras foi representado por custos indiretos (peça 770).

591. Dessa maneira, se considerarmos a ótica adotada pelo BNDES, seria possível que as exportadoras realizassem empreendimentos exportando bens e serviços brasileiros no montante de 1% do valor do empreendimento e o banco conceder crédito de 81% do valor do contrato, por exemplo.

592. Uma vez que, segundo o BNDES, os custos indiretos devem ser considerados integralmente nas exportações, a empreiteira brasileira poderia até mesmo realizar o empreendimento integralmente com utilização de insumos estrangeiros e receber valores de financiamento em cerca de 60% a 80% do valor do contrato, referentes aos custos indiretos do empreendimento.

593. Assim, o banco estaria apoiando financeiramente a internacionalização de empresas brasileiras sem que houvesse exportação de um único item brasileiro nas operações de crédito ou, então, com um valor insignificante dos itens realmente exportados.

594. Dessa maneira, não importa qual o volume de itens que a exportadora irá realizar, os valores dos custos indiretos sempre serão os mesmos.

595. Podemos citar como exemplo desse tipo de distorção, o caso do empreendimento Barragem Moamba Major em Moçambique.

596. Nesse empreendimento, as exportações consideradas pelo BNDES alcançaram o montante de US\$ 35.741.364,97, antes do apoio financeiro do banco ser suspenso em decorrência de descumprimento contratual pelo país (peça 943).

597. Acontece que, desse total de exportações, US\$ 27.158.103,82 correspondiam a taxa de administração central, respondendo por 76% das exportações (peça 943, p.1).

598. Para a rubrica 'Benefícios' foram considerados outros US\$ 3.384.053,03, ou seja, 9,5% do valor das exportações (peça 943, p.1).

599. Dessa forma, os valores considerados para essas duas rubricas de custos indiretos somadas corresponderam a cerca de US\$ 30 milhões, representando 86% dos valores considerados para as exportações.

600. Uma vez que as operações de financiamento para os bens e serviços brasileiros para esse empreendimento foram suspensas, observa-se que foi desembolsado um considerável valor de recurso, cerca de US\$ 35 milhões, para um baixo valor de itens efetivamente exportados, apenas cerca de US\$ 5 milhões, pois as considerações das exportações se concentraram de forma maciça em despesas relativas a custos indiretos.

601. Nesse caso, observa-se que o objetivo do Produto *Exim* Pós-embarque de fomentar o mercado interno nacional restou prejudicado.

602. De forma geral, nota-se que, em todos os empreendimentos rodoviários apoiados pelo BNDES, a proporção dos valores dos custos dos bens e serviços considerados como efetivamente exportados ficou consideravelmente inferior à proporção dos custos indiretos nas exportações brasileiras, calculadas em relação ao valor total exportado.

603. Dessa maneira, verifica-se que o critério utilizado pelo banco parte de uma premissa equivocada em relação ao que se está realmente exportando, pois a contabilização integral dos custos indiretos estaria considerando parcela de despesas formadoras de preço de venda tanto dos itens exportados como dos itens não exportados.

604. Com isso, observa-se que essa consideração de contabilizar todos os custos indiretos do empreendimento no orçamento das exportações, desconsiderando os preços de vendas dos itens

exportáveis seria um desestímulo às exportações e estaria em desacordo com a finalidade da linha de ação do banco, pois o significativo volume de recursos concedidos pelo BNDES tende a gerar um resultado menor que aquele que poderia ser propiciado face ao montante desembolsado.

605. Considerando que os custos indiretos das exportações foram alocados praticamente nas rubricas 'Administração Central', 'Benefícios' e 'Contingência' (que geralmente, ao final das operações, era convertida em benefício), observa-se que ao invés de estimular a exportação dos itens tangíveis (bens e serviços de engenharia), **o apoio financeiro do banco estaria financiando principalmente o lucro e a estrutura administrativa das exportadoras.**

606. O objetivo do Produto *Exim* Pós-embarque é a exportação de bens e serviços de engenharia para a realização de obras no exterior. O fato é que os bens e serviços exportados se traduzem em insumos (basicamente em materiais, equipamentos, mão de obra e serviços de terceiros). Dessa forma, a exportação de bens e serviços brasileiros para a realização de obras no exterior significa, na prática, em exportação de insumos nacionais.

607. O mesmo raciocínio serve para os bens e serviços que compõem os gastos locais e que, por esse motivo, não seriam insumos elegíveis para serem exportados.

608. Conforme supracitado, segundo o próprio BNDES, a referência do valor do financiamento está atrelada ao preço de venda para o bem ou serviço em questão (Peça 845, p.28).

609. O preço de venda é determinado pelo somatório dos custos diretos (CD) e do BDI expresso em porcentagem do próprio custo direto (Peça 703, p.55), conforme expressão matemática apresentada da seguinte forma:

$$PV = CD (1 + \%BDI)$$

Em que:

PV = Preço de Venda;

CD = Custo Direto

BDI = BDI = Benefício e Despesas Indiretas.

610. O BDI, de acordo com a definição consagrada na literatura especializada e com o art. 2º, inciso V, do Decreto 7.983/2013, apresenta-se por meio de percentual a ser aplicado sobre os custos diretos e tem por finalidade mensurar as parcelas do preço da obra que incidem indiretamente na execução do objeto e que não são possíveis de serem individualizadas ou quantificadas na planilha de custos, tais como: a) custos indiretos; b) remuneração ou lucro; e c) tributos incidentes sobre o faturamento (Peça 703, p.10).

611. Assim, o BDI é um *mark-up* paramétrico utilizado para cobrir todas as contas que devem ter margem de contribuição no preço (Peça 703, p. 11). Com isso, observa-se que o BDI é um percentual estimado (*ex ante*), aplicado linearmente sobre todos os custos diretos nos orçamentos das obras.

612. No caso das obras no exterior, os custos diretos dos orçamentos contratuais compreendem tanto bens e serviços que serão exportados, como bens e serviços que serão comprados e/ou realizados localmente. Assim, o BDI pode ser aplicado linearmente para cada insumo dos empreendimentos, ou seja, para cada um dos bens e serviços das obras, exportado ou não. Nesse sentido, pode-se verificar que os orçamentos dos empreendimentos também podem ser caracterizados por meio dos insumos (materiais, equipamentos e mão de obra) isoladamente com os respectivos preços de venda e quantidades, contemplando seus custos diretos e indiretos.

613. A título de exemplo dessa formatação, podemos citar as curvas ABC de insumos apresentadas pela SeinfraRodoviaAviação em sua instrução (Peça 752, p.3-8 e Peça 759, p.14-18 e p. 34-38). Observa-se que nessas curvas foram relacionados todos os insumos necessários para a realização das obras, com as suas respectivas quantidades e preços, extraídos das composições de preços unitários. Assim, cada item que compõe o orçamento tem o seu preço de venda próprio. Isso significa que todos os bens e serviços de

engenharia necessários a realização dos empreendimentos têm os seus preços de venda próprios.

614. Essa inclusive é a lógica contratual. Se um bem ou serviço deixa de ser realizado em um contrato comercial de execução de obras, a supressão desse item será em relação ao seu preço e não ao seu custo. Da mesma forma, se há um acréscimo de bem ou serviço em um contrato de uma obra, o aditivo contemplará o preço total do item incrementado, incluindo o custo direto e a parcela do BDI desse item.

615. É por meio dessa linha de raciocínio de precificação de obras que se admite um BDI diferenciado para determinados casos, na contratação de obras públicas, aplicados de forma distinta a depender do material ou do serviço.

616. Da forma como o BNDES contabilizou os custos indiretos, a parcela de BDI formadora do preço de venda de um item não exportável será contabilizada nas exportações.

617. No entanto, pelos motivos expostos, o conceito de preço de venda tem que ser aplicado sobre cada insumo, exportado ou não, nos orçamentos das exportações.

618. Os bens e serviços não exportados também possuem o seu preço de venda e os seus custos indiretos não devem ser apropriados nos valores dos itens correspondentes às exportações brasileiras nas operações de financiamento dos empreendimentos rodoviários no exterior.

619. O BNDES aduz que os custos indiretos considerados nas exportações são genuinamente brasileiros. Para reforçar essa alegação o banco apresentou em sua manifestação definição disposta no Sisconserv acerca da administração central, na qual demonstraria que as despesas referentes a esse item podem ser consideradas nas exportações brasileiras.

620. Com relação a essa afirmação é importante tecer três ponderações.

621. Primeira: identificaram-se casos em que as construtoras brasileiras, em seus pedidos de financiamento, consideraram as despesas relativas à administração central, aos benefícios e às contingências tanto nas exportações brasileiras quanto nos gastos locais (itens não brasileiros) (peça 937, p.9-16; peça 938, p.15-24; peça 936, p.19-28). Dessa forma, evidencia-se que a afirmação do BNDES não precede, pois, as despesas referentes a essas rubricas (administração central, benefícios e contingências) também foram consideradas para os itens não exportáveis.

Figura 5 - Custos Indiretos sobre despesas no exterior

OUTROS CUSTOS - BRASIL		
	ITEM	VALOR TOTAL
01	Custo da Administração Central	2.600.000,00
02	Benefício e Contingências	3.400.000,00
04	Seguros de engenharia/garantias	100.000,00
05	Seguro de Crédito a exportação	300.000,00
TOTAL		6.400.000,00

OUTROS CUSTOS - EXTERIOR		
	ITEM	VALOR TOTAL
01	Custo da Administração Central	3.400.000,00
02	Contingências	3.400.000,00
03	Lucro do Projeto	3.400.000,00
04	Seguros de engenharia/garantias	2.000.000,00
05	Seguro de Crédito a exportação	600.000,00
TOTAL		12.800.000,00

Fonte: Consulta Prévia Pinalito (peça 937, p.16)

622. Segunda: o conceito do GATS em relação ao Modo 3, trazido à baila pelo BNDES, é uma identificação da prestação de serviço, segundo a localização do prestador e do tomador (peça 944, p.14).

Assim, esse conceito não tem relação com os itens que podem ser considerados como serviços exportáveis, como aduz o banco, mas sim sobre a possibilidade de a prestação de serviço ser realizada por meio de pessoa jurídica domiciliada no exterior, desde que relacionada com a pessoa jurídica domiciliada no Brasil.

623. Terceira: os custos indiretos somente podem ser atribuídos a cada objeto de custeio por meio de estimativas e aproximação; por serem intangíveis, essas despesas são alocadas indiretamente por critérios de rateio (peça 703, p.12). Assim, percebe-se que os custos indiretos são estimados por meio de percentual incidente sobre o custo direto a fim de compor o preço de venda dos bens e serviços de engenharia e, devido à particularidade dessas despesas, não se deveria permitir que essas estimativas de gastos fossem consideradas como itens exportáveis.

624. Por exemplo, o custo da administração central é uma taxa que compreende o rateio proporcional que distribui os gastos compartilhados da empresa entre diversas obras em execução e, por essa razão, não podem ser apurados pelo critério de imputação direta e não participam de forma clara e objetiva na execução de uma obra em particular (Peça 703, p. 16). Assim, havendo um gasto comum em uma empresa que executa várias obras, é necessário fazer com que cada obra absorva uma parte desse custo comum (Peça 703, p. 17).

625. Desse modo, nota-se que os gastos da administração central das diversas filiais das empreiteiras brasileiras, quer seja no Brasil ou no exterior, até mesmo em países onde não ocorreram o apoio do BNDES, são rateados em todas as obras das construtoras a fim de absorver essas despesas da estrutura administrativa.

626. Assim, a administração central é uma taxa aplicada sobre os custos diretos das obras para formar o preço de venda dos itens do orçamento, concebida por meio de rateio, não sendo, portanto, um tipo de prestação de serviço da empresa e, por esse motivo, não deveria ser elegível para ser considerada como serviço exportável.

627. Essa rubrica, que é uma estimativa do reembolso de todas as despesas administrativas indiretas, indispensáveis para manter em operação a estrutura central da empresa, possui diversos custos associados que não têm ligação alguma com as obras no exterior. Entre essas despesas pode-se citar gastos com motoristas da sede e em outros países, secretárias, IPTU, aquisição de editais, brindes, etc.; os quais, em grande parte, não têm relação alguma com as exportações das operações do BNDES.

628. Nesse sentido, reitera-se que o BNDES não deve contabilizar os custos indiretos na condição de rubrica nos orçamentos das exportações, pois de acordo com a natureza dessas despesas, elas não deveriam ser apropriadas individualmente, como se fossem serviços prestados pela exportadora, pois essas rubricas não estão relacionadas diretamente com a realização dos empreendimentos. Administração Central, Benefícios e Contingências não são produtos que possam ser remetidos a outro país.

629. Assim, conforme exposto anteriormente, os custos indiretos somente deveriam ser considerados como parcelas incidentes sobre os custos dos itens exportáveis para a formação do preço de venda desses itens, proporcionalmente ao volume das exportações dos bens e serviços brasileiros efetivamente realizadas pelas empresas brasileiras.

630. Com isso, busca-se o resultado das ações do banco de fomento, qual seja, o estímulo dos itens exportáveis e não o financiamento da estrutura administrativa e do lucro das exportadoras.

631. Ante ao exposto, considera-se que a metodologia adotada pelo BNDES para a contabilização dos custos indiretos é inadequada, pois permite que os valores desembolsados pelo banco não sejam compatíveis com o volume de exportações, desvirtuando, dessa forma, os objetivos das concessões dos financiamentos, qual seja, fomentar o mercado interno nacional.

632. Em vista disso, não procedem as alegações do BNDES no que tange à aprovação dos orçamentos estimados para as exportações de bens e serviços de engenharia com custos indiretos inadequadamente contabilizados apenas na parcela que compõem as exportações brasileiras, tendo como consequência um acréscimo indevido nos valores dos recursos financiados pelo BNDES.

633. Nesse sentido, conclui-se que os valores dos custos indiretos foram indevidamente

contabilizados integralmente na parcela das exportações quando deveriam ser alocados de maneira proporcional, tanto aos valores dos itens exportados, quanto aos valores dos itens que compunham os gastos locais (não exportados).

634. Os valores aprovados a maior para os custos indiretos, em decorrência dessa consideração, estão contemplados nos cálculos realizados no documento 'Valores Indevidos dos Custos Indiretos', atingindo o montante de US\$ 1.211.271628,19 (peças 1089 e 1090).

635. Uma vez que os valores dos custos indiretos não eram objeto de comprovação, essa consideração permitiu a aprovação e o desembolso de elevados valores dos custos indiretos, majorando excessivamente os valores dos financiamentos em detrimento dos objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque.

636. Portanto, quanto a essa irregularidade, propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao BNDES que os custos indiretos sejam contabilizados em termos de percentuais referentes aos Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) das composições dos preços de venda dos itens exportáveis, de modo a incidir proporcionalmente ao volume das exportações dos bens e serviços de engenharia brasileiros e não em relação ao valor total do empreendimento, nas operações de financiamento do Produto *Exim* Pós-Embarque, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e, por conseguinte, promover uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações de apoio às exportações do BNDES.

g) da aprovação de valores de mão de obra expatriada incompatíveis com as características técnicas das obras e com a realidade dos empreendimentos; e

k) do procedimento deficiente para a comprovação dos valores de mão de obra, baseado em declarações do departamento de recursos humanos das próprias exportadoras e do país importador e por meio de pesquisa de preços realizados entre as próprias empresas exportadoras, sem que houvesse a confirmação adequada das informações prestadas;

g.1) Argumentação apresentada pelo BNDES (peça 845, p. 95-102)

637. Em sua manifestação, o BNDES optou por responder as oitivas referentes às alíneas 'g' e 'k' de forma conjunta. Em relação a esses dois apontamentos, o banco apresentou as seguintes alegações:

638. O BNDES não aprova valores específicos para mão de obra, ou para qualquer outra rubrica de exportação, uma vez que o objetivo do crédito não é a obra no exterior, mas a comercialização dos bens e serviços brasileiros, da qual advêm os efeitos de desenvolvimento almejados para o Brasil.

639. Desde que os itens incorporados aos projetos satisfaçam critérios de elegibilidade (índice de nacionalização, por exemplo) podem ser igualmente contemplados no financiamento. Por essa razão, o contrato comercial e seus anexos não são analisados pelo BNDES com objetivo de definição do valor dos itens a serem apoiados, inclusive mão de obra, como notado pela própria Instrução.

640. A comprovação da exportação não deve ser confundida com questões relacionadas a regras de origem (índice de nacionalização) e critérios de elegibilidade do BNDES, nem com a necessidade de verificar os custos dos insumos utilizados no processo produtivo/prestação do serviço. As exportações foram todas comprovadas mediante documentos e registros nos sistemas oficiais adequados.

641. Os valores apresentados indicam, de fato, o orçamento global de gasto com expatriação de pessoal e não somente pagamento de salários *strictu sensu* ou mesmo remuneração direta. Isto posto, não é adequada a comparação de salários, dado que este é somente um dos elementos integrantes da remuneração de um empregado expatriado. Além disso, cumpre ressaltar que as empresas de consultoria independente, ao longo de seus relatórios, não mencionaram problemas relacionados à razoabilidade das despesas com mão de obra. Ao contrário, estes documentos trouxeram afirmações referentes à razoabilidade dos valores.

642. Os auditores do TCU comparam os valores de mão de obra gerencial expatriada, presentes nos relatórios elaborados pela consultoria independente, com os valores referenciais de administração local no Brasil, concluindo que os valores presentes nos relatórios são superiores aos brasileiros, conclusão esperada, dado que estão sendo comparadas despesas de naturezas diferentes. Adicionalmente, é de se

esperar que o trabalhador demande maior remuneração para se deslocar a outro país, principalmente quando se trata de países de menor nível de desenvolvimento e com piores condições socioeconômicas que a pátria natal.

643. Sobre supostas inconsistências relativas ao período em que os funcionários expatriados foram considerados nos Relatórios de Acompanhamento das Exportações (RAE), cabe destacar objetivo da Linha de Financiamento Pós-embarque Serviços, de apoiar a exportação de serviços, caracterizada pela existência de um contrato comercial celebrado entre uma empresa constituída sob as leis brasileiras e uma contraparte localizada em território estrangeiro, para a prestação de serviços cujo resultado se verifique no exterior.

644. Na visão do BNDES, todas as exportações de bens e serviços realizadas na esfera do contrato comercial (ou documento equivalente), e destinadas à construção do empreendimento, são passíveis de apoio.

645. Não constam nos regulamentos do BNDES nenhuma regra a partir da qual se possa se deduzir que somente faturamentos/embarques realizados após a assinatura do contrato de financiamento seriam passíveis de apoio. No entanto, reconhece-se que, recentemente, um aviso nesse sentido foi colocado na página eletrônica do BNDES, com intuito de precaver o exportador de realizar exportações contando com o financiamento, sem que tenha havido decisão de diretoria favorável ou contrato formalizando o financiamento.

646. Neste sentido, tampouco se julgam inelegíveis os custos com mão de obra lançados em momento anterior ao início das obras, pois firmado o contrato comercial, entende-se que o exportador brasileiro já incorre na despesa.

647. De acordo com o BNDES, é usual que o previsto em etapas muito preliminares de definição do projeto não se concretize com o andamento das obras.

648. Pela sua própria natureza, a mão de obra indireta não necessariamente está atrelada à execução física do empreendimento. A empresa pode se mobilizar no exterior, incorrendo despesas administrativas na expectativa de iniciar a obra. Tal fato é corroborado pela análise descrita na instrução da unidade técnica do TCU, que verificou que a mão de obra registrada antes do início das obras era indireta.

649. As análises realizadas pela empresa de auditoria independente, em seus relatórios, são baseadas em documentos gerados pelas empresas exportadoras, chancelados por seus representantes de recursos humanos e em documentos de avanço de obra, assinados pelos importadores.

650. A inconsistência nos valores não invalida a comprovação da exportação. Neste caso, cabe às autoridades competentes a apuração e a eventual punição, caso alguma fraude seja efetivamente comprovada.

651. O nível de detalhamento exigido pela instrução da SeinfraRodoviaAviação extrapola o papel do BNDES na comprovação da finalidade de seu apoio.

652. Nem o BNDES e nem as empresas de consultoria possuem acesso a base de dados oficiais para fins de fiscalização, não sendo possível averiguações como propostas na instrução.

653. Ainda que não caiba ao BNDES impor parâmetros e/ou fiscalizar a política salarial dos exportadores, o BNDES, no contínuo processo de aprimoramento de suas políticas, estuda formas de aprofundar seu conhecimento sobre essa rubrica.

g.2) Análise dos argumentos apresentados

654. O BNDES alega que não aprova valores específicos para mão de obra, ou para qualquer outra rubrica de exportação, uma vez que o objetivo do crédito não é a obra no exterior, mas a comercialização dos bens e serviços brasileiros.

655. Quanto a esse ponto, reitera-se que a mão de obra brasileira é justamente um dos itens a ser exportado, ou seja, era um dos objetos de apoio da instituição de crédito brasileira.

656. Portanto, não se trata de verificar os custos dos insumos utilizados no processo produtivo ou na

prestação do serviço, mas sim o de apurar os valores do que se está financiando (mão de obra brasileira).

657. O BNDES afirma que não avaliava os valores dos itens financiados. Com isso, a liberdade de fixar os valores dos bens e serviços exportados ficou com as construtoras brasileiras, sem que houvesse qualquer tipo de análise ou juízo por parte do banco em relação aos preços e quantidades declaradas por essas empreiteiras.

658. Dessa maneira, também na etapa de comprovação, o exportador poderia declarar qualquer valor para determinados insumos e, como o controle exercido nessa fase era deficiente em relação à avaliação da coerência dos valores informados, as declarações das construtoras brasileiras eram tomadas como verdadeiras.

659. Assim, justamente sobre os valores do que estava sendo exportado, bens e serviços de engenharia, não havia meios de certificação e comprovação a fim de perquirir se as informações declaradas para esses itens eram minimamente coerentes com valores praticados pelo mercado, bem como se eram fidedignas.

660. A decisão do BNDES de não avaliar a coerência dos valores declarados nas exportações além de ter o viés de frustrar os objetivos da linha de ação da instituição de crédito brasileira, também pode propiciar fraudes, a exemplo das constatações da Operação Lava Jato em relação ao apoio financeiro do banco em empreendimentos em Angola (peça 1071).

661. O objeto do apoio do banco era fomentar o mercado nacional por meio de exportações. Dessa forma, era fundamental que o BNDES tivesse meios de avaliar os valores dos itens financiados, sob o risco de conceder valores a maior do que deveriam ser disponibilizados e, dessa maneira, prejudicar a finalidade do programa da instituição, permitindo o desembolso de financiamentos incompatíveis com as quantidades de itens exportados.

662. Conforme mencionado anteriormente nesta instrução, o conteúdo dos documentos e registros oficiais com relação a exportação de serviços, incluindo os valores declarados para a mão de obra considerada como expatriada, é constituído por informações disponibilizadas pelas exportadoras e importadores, ou seja, pelos interessados em obter os recursos disponibilizados pelo BNDES.

663. Esses valores considerados para a mão de obra expatriada tinham como base as declarações unilaterais dos departamentos de Recursos Humanos das empreiteiras brasileiras, sem qualquer procedimento de conferência quanto à sua coerência.

664. Assim, não procede a alegação do BNDES de que as exportações foram todas comprovadas mediante documentos e registros oficiais.

665. A análise empreendida pela equipe técnica do TCU demonstrou que os valores considerados para a mão de obra brasileira nas exportações não eram condizentes com os contratos comerciais e com as características dos empreendimentos.

666. A título de exemplo, pode-se citar o empreendimento Corredor Ecológico Pontezuela, localizado na República Dominicana, cujo valor aprovado pelo BNDES para a mão de obra gerencial brasileira foi de US\$ 45.620.658,00, considerando um diretor, seis gerentes, dez engenheiros, doze técnicos, dez chefes de setor, oito topógrafos e doze encarregados; totalizando 59 funcionários ao longo do prazo da obra (peça 385, p. 21).

667. Ressalta-se que esse valor apresentado pela Construtora Norberto Odebrecht S.A. foi aprovado pelo BNDES sem qualquer tipo de avaliação quanto à coerência com as características do empreendimento, bem como com as informações do contrato comercial.

668. Por outro lado, ao se extrair a curva ABC de insumos do orçamento contratual dessa mesma obra, por meio das composições de custos unitários que faziam parte da proposta da empreiteira brasileira, observa-se que o valor orçado de acordo com o contrato para toda a mão de obra necessária para a execução dos serviços, incluindo tanto a mão de obra direta quanto a mão de obra indireta, era de US\$ 45.191.832,90 (peça 793).

669. Desse modo, verifica-se que o valor aprovado pelo BNDES era maior que todo o valor de mão

de obra estimado pela exportadora para a completa execução dos serviços, incluindo tanto os profissionais brasileiros expatriados quanto os profissionais estrangeiros contratados localmente no país importador, evidenciando a incoerência dos valores estimados nos orçamentos das exportações em relação aos contratos comerciais.

670. Para esse caso, por meio da documentação que compunha o contrato comercial da obra, verificou-se que toda a mão de obra estimada para gerenciar a execução dos serviços estava orçada em US\$ 12.836.410,96, equivalente a 4,34% do valor total do empreendimento (peça 743).

671. Uma vez que o valor considerado para a mão de obra gerencial brasileira foi de US\$ 45.620.658,00, observa-se que, somente nesse exemplo, haveria uma diferença de US\$ 32.784.247,04 a maior apenas na apuração de valores dessa rubrica no orçamento das exportações em relação ao orçamento contratual. Isso se considerarmos que somente profissionais brasileiros fariam parte da mão de obra de apoio gerencial do empreendimento.

672. Nesse caso, os valores de todos os custos diretos da obra, excluindo as contingências, estava orçado em US\$ 213.417.297,81 (peça 391, p.24). Desse modo, observa-se que somente a diferença verificada nesse item corresponderia a 15,4% do valor dos custos diretos.

673. Assim, verifica-se que essas diferenças substanciais não encontram amparo, pois os valores apurados a maior, mantido o valor do contrato comercial, teriam que ser descontados de outros itens do orçamento.

674. Outro exemplo que ilustra bem a incoerência das informações repassadas pelas empreiteiras brasileiras e aceitas pelo BNDES sem avaliação de juízo de valor é o caso do empreendimento Marginal Sudoeste.

675. O contrato comercial trazia a seguinte indicação de representatividade dos itens: 25% para mão de obra angolana, 25% para material angolano, 22% para cimento; 20% para materiais, equipamentos e mão de obra exportados do Brasil, 6% para aço e 2% para custo de Gasóleo (peça 582, p.11).

676. Das informações acima, observa-se que, inicialmente, apenas 20% do valor do contrato era exportável.

677. Posteriormente, houve alteração contratual para permitir uma maior representatividade de insumos brasileiros, ou seja, itens que originalmente estavam previstos para serem adquiridos localmente poderiam ser importados do Brasil.

678. Dos valores originalmente estimados do contrato, extrai-se que toda a mão de obra necessária para a realização dos serviços (direta e indireta) perfazia um percentual inferior a 45% do valor do empreendimento.

679. No entanto, o valor considerado pelo BNDES, somente para a mão de obra indireta brasileira exportada foi de 48,3% do valor do contrato (peça 581, p.44).

680. Observa-se que essa informação é incompatível com várias outras informações dispostas nas operações de exportação.

681. Primeiro: a proporção de funcionários angolanos era 86% do total ante 14% de profissionais brasileiros (peça 581, p.26-28). Já o valor aprovado para todo o gasto local foi de 6,07% do valor do empreendimento (peça 581, p.44-65). Assim, nota-se que não se mostra plausível que a mão de obra indireta brasileira responda por 48% de todo o valor do contrato, enquanto que todo o gasto local (mão de obra, material e equipamentos angolanos) represente apenas cerca de 6% do valor do empreendimento.

682. Segundo: para essa obra não houve exportação de cimento, que corresponde a cerca de 22% do valor da obra, de acordo com o contrato, ou seja, o cimento necessário para a realização dos serviços foi adquirido em Angola. Desse modo, a informação repassada pela empreiteira brasileira de que apenas 6,07% de todo o gasto foi local (mão de obra, material e equipamentos angolanos) é conflitante com o disposto no contrato comercial, pois nesse montante de cerca de 6% deveria estar incluso o valor estimado para o cimento da obra (22%).

683. Além disso, registra-se que houve a exportação de material no montante de apenas 1,63% do valor do empreendimento. Uma vez que a representatividade dos materiais perfazia um percentual de pelo menos 55% do valor contratual, a soma dos materiais brasileiros considerados exportados (1,63%) com todo o gasto local considerado (6,07%) resultando em um percentual de 7,70% para todo o material da obra não condiz com o contrato comercial, bem como com as características da obra.

684. Assim, nota-se uma discrepância com relação ao valor de material, que era de 55% do valor contratual e no orçamento das exportações se transformou em apenas 7,70%.

685. Importa registrar que os valores dos gastos locais (mão de obra, material, equipamentos e custos indiretos angolanos) não estão detalhados nas informações disponibilizadas pelas empreiteiras brasileiras.

686. Com isso, observa-se que tanto os valores aprovados pelo BNDES, quanto os valores considerados como exportados, não condizem com a realidade das obras, evidenciando uma manipulação das empreiteiras brasileiras acerca desse item.

687. Nesse sentido, cumpre mencionar que as comparações realizadas pela SeinfraRodoviaAviação no que tange aos valores declarados nas operações de exportação em relação aos valores informados nas bases de dados oficiais foram realizadas com base na remuneração dos funcionários, incluindo ajudas de custos, leis sociais e demais encargos que incidem sobre os salários, conforme indicado na página 65 da peça 811.

688. As fontes utilizadas pela unidade técnica tiveram como base as informações da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e da Guia de recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social (GFIP).

689. As diferenças encontradas na amostragem selecionada pelos auditores do TCU foram bastante significativas (Peça 765):

Figura 6 - Remuneração (Exportações) x Remuneração (Base de dados da União)

Profissional	Cargo	Remuneração informada na operação de financiamento (R\$)	Remuneração informada na Rais, CAGED, GFIP (R\$)
Funcionário 1	Encarregado de Drenagem	R\$56.000,00	R\$6.443,00
Funcionário 2	Encarregado de Serralheria	R\$56.000,00	R\$7.008,00
Funcionário 3	RP Recursos Humanos	R\$45.153,00	R\$6.999,00
Funcionário 4	RS Custos	R\$44.415,00	R\$11.702,00
Funcionário 5	Encarregado de Pavimentação	R\$84.174,00	R\$14.100,00
Funcionário 6	Técnico especializado	R\$30.175,00	R\$19.566,00
Funcionário 7	Encarregado de Produção	R\$16.117,00	R\$10.388,00
Funcionário 8	Encarregado	R\$56.000,00	R\$6.860,00
Funcionário 9	Encarregado de Terraplenagem	R\$56.000,00	R\$8.932,00

Fonte: Relatórios de auditoria (BNDES); Rais, CAGED e GFIP

690. Com relação a comparação com salários, realizada com base no Sistema de Custos Rodoviários do Dnit (Sicro 2) para determinadas categorias de profissionais, esse tipo de comparação se mostrou pertinente, uma vez que evidenciou a enorme diferença dos valores indicados pelo Dnit em relação aos valores declarados pela exportadora.

691. No caso do profissional 'Encarregado de Pavimentação', o valor informado pela empreiteira brasileira (R\$ 84.174,00) foi dezoito vezes maior que o valor referencial indicado pelo Dnit (R\$ 4.672,84) (Peça 811, p. 65-66).

692. Faz-se oportuno assinalar que, segundo a equipe técnica do TCU, a incidência dos encargos sociais aplicáveis para essas condições referenciais do Dnit deveria corresponder a 36,80% (Peça 811, p. 66).

693. Com relação à incidência dos encargos sociais, verificou-se consideração de percentual de 64,39% sobre as remunerações dos funcionários, discriminados de acordo com a tabela a seguir (peça

946, p.15):

Tabela 31 - Comparação entre custos da mão de obra expatriada no exterior e os salários praticados no Brasil

Encargos Sociais (Calculados + Provisões)	64,39%
Calculados	35,77%
- FGTS - Fundo de Garantia Tempo Serviço	9,04%
- INSS - Instituto Nacional Seguridade Social	23,54%
- SAT - Seguro Acidente Trabalho	3,19%
Provisões	28,62%
- Férias	11,11%
- 13º Salário	8,33%
- Aviso Prévio	5,00%
- Multa FGTS	4,18%

Fonte: Construtora Norberto Odebrecht (peça 946, p. 15)

694. Acontece que, conforme apurado pelos auditores do TCU, valores com 13º salário, férias, repouso remunerado e aviso prévio indenizado, conforme legislação aplicável, já seriam contabilizados nos valores efetivamente pagos aos empregados brasileiros. Dessa maneira, as incidências desses encargos sociais sobre a remuneração dos funcionários seriam indevidas, pois constituiriam duplicidade de consideração de valores nas operações de exportação.

695. Portanto, o percentual considerado pela exportadora de 64,39% de encargos sociais incidente sobre o valor dos salários dos funcionários estaria sendo aplicado de forma indevida. O valor adequado para incidir sobre a remuneração dos funcionários deveria ser de no máximo 39,95%, correspondente à parcela dos encargos sociais calculados (35,77%) acrescidos da multa do FGTS (4,18%).

696. Desse modo, avalia-se que os valores declarados para a mão de obra expatriada nas operações de exportação não eram os valores reais da remuneração que as exportadoras pagavam aos seus funcionários, indicando que poderia haver manipulação desses dados no intuito de superelevar os valores dos insumos a fim de indevidamente aumentar os resultados das exportações brasileiras e, assim, obter maiores valores de financiamento.

697. É importante mencionar que também se verificaram indícios de que os períodos considerados para as atividades dos profissionais nos empreendimentos não refletiam a real situação desses funcionários expatriados nas obras.

698. Apurou-se casos em que os funcionários estavam admitidos em outras empresas, distintas das exportadoras, no mesmo período em que foram contabilizados como exercendo atividades para a exportadora brasileira no empreendimento, conforme relatado no documento 'Inconsistências dos lançamentos da MO expatriada' (peça 765).

699. Ademais, também foram verificados lançamentos de quantidades de funcionários incoerentes com a relação de profissionais indicadas para as obras. Nos casos apurados, a quantidade de funcionários considerados como expatriados nas operações de exportação não era condizente com a relação dos funcionários que constavam nas obras (peça 765).

700. Além da comparação com referências salariais e com informações disponibilizadas nas bases de dados da Rais, CAGED e GFIP, a equipe do TCU também avaliou se os percentuais da mão de obra gerencial (indireta) expatriada utilizados nas operações de financiamento estariam aderentes em relação

aos referenciais praticados em obras brasileiras de mesma tipologia e com os percentuais para esse tipo de mão de obra constantes dos orçamentos contratuais dos empreendimentos rodoviários internacionais.

701. Em Angola, a média do valor da mão de obra gerencial brasileira considerada como efetivamente exportada nos relatórios de auditoria elaborados pelas empresas independentes foi de **20,97%** do valor total dos empreendimentos. Sendo que houve caso em que a mão de obra gerencial expatriada considerada como exportada representou cerca de 48% do valor do orçamento total da obra (peça 785).

702. No entanto, compulsando-se as planilhas orçamentárias dos contratos comerciais dos empreendimentos em Angola, o percentual médio estimado para a mão de obra de gerenciamento dos serviços foi de **6,52%** sobre o valor total dos contratos (peça 742).

703. Não se mostra razoável o percentual médio considerado para a mão de obra gerencial brasileira nas exportações de 20,97% do valor total dos empreendimentos. Apresenta-se cerca de 421% maior que o percentual médio de 6,52% para toda a mão de obra gerencial, indicado nos contratos comerciais.

704. Os indícios apontam que os valores de mão de obra expatriada estariam sobrelevados.

705. Pode-se citar o exemplo do empreendimento 'Via Expressa Luanda/Kifangondo (Pacote 1)' em Angola. O orçamento do contrato comercial dessa obra estimava que o valor de todos os custos de gerenciamento do empreendimento representaria 4,53% do valor total do contrato (peça 742), o que corresponderia a US\$ 7.127.858,47. Todavia, os valores considerados para a mão de obra brasileira de gerenciamento representaram 14,53% do valor total do empreendimento, ou seja, um montante de US\$ 22.455,375,78 (peça 785).

706. Nota-se que somente para esse item haveria uma diferença de cerca de quinze milhões de dólares acima do valor estipulado no orçamento contratual.

707. Compulsando-se os relatórios de acompanhamentos das exportações desse empreendimento, observa-se que embora a extensão da obra seja de cerca de nove quilômetros, a empreiteira brasileira declarou que, no período de junho/2009 a outubro/2009, havia, uma média mensal de cerca de quarenta encarregados (4,44 profissionais/km/mês) e 118 técnicos (13,11 profissionais/km/mês) envolvidos na realização dos serviços desse empreendimento (peça 533, p.73-74).

708. A título de comparação, o Volume 08 do Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes do Dnit traz um cálculo de dimensionamento da administração local para uma rodovia de cinquenta quilômetros de extensão (peça 1084, p.73-101). Neste cálculo, a média mensal de encarregados é de 22 funcionários, ou seja, 0,44 profissionais/km/mês (dez vezes menor que a quantidade informada para a obra em Angola). Já a quantidade média mensal de Técnicos para essa obra foi estimada em 23 funcionários, o que corresponde a 0,46 profissionais/km/mês (cerca de trinta vezes menor que a quantidade informada para a obra em Angola).

709. Em todos os empreendimentos desse país as quantidades de profissionais declaradas pelas empreiteiras brasileiras se mostram bastante altas em relação às características dos empreendimentos.

710. No caso da República Dominicana, a média do valor da mão de obra gerencial brasileira considerada como efetivamente exportada nos relatórios de auditoria elaborados pelas empresas independentes foi de **12,77%** do valor total dos empreendimentos, considerando os três empreendimentos em que houve medição de mão de obra expatriada nesse país. Sendo que houve caso em que a mão de obra gerencial expatriada considerada como exportada representou cerca de 20% do valor do orçamento total da obra (peça 811, p.87).

711. Nesse sentido, ao analisar as composições de preços unitários do orçamento do contrato da obra Corredor Ecológico Pontezuela (República Dominicana), verificou-se que toda a mão de obra estimada para gerenciar a execução dos serviços correspondia a **4,34%** do valor total do empreendimento (peça 743).

712. Frisa-se que esse valor foi obtido por meio de análise das composições de custos unitários elaboradas pela própria empresa brasileira, parte integrante do contrato comercial do empreendimento.

713. Nesse caso, também não se mostra razoável a diferença de cerca de 400% entre o valor declarado nas exportações e o valor apurado no contrato comercial.

714. Os valores médios referenciais das taxas de administração local indicados na instrução da SeinfraRodoviaAviação para obras no Brasil foram os seguintes (Peça 811, p.69):

Tabela 42 - Valores médios referenciais de taxa de administração local em obras no Brasil

TCU	Dnit (Sicro 2)	TCPO (Pini)	Mozart Bezerra
5,80%	2,97%	6%	8,00%

Fonte: Diversas publicações

715. Dessa forma, observa-se que os valores constantes dos contratos comerciais estão aderentes com os referenciais brasileiros e estão muito distantes dos valores considerados como exportados pelo BNDES.

716. É oportuno mencionar que, embora se reconheça que os valores das remunerações dos funcionários expatriados sejam maiores que a remuneração desses mesmos profissionais no Brasil, em razão do adicional de transferência, as construtoras brasileiras podem mitigar os efeitos desse acréscimo de custos da mão de obra indireta (gerencial) pelo fato de executarem ao mesmo tempo um grande volume de obras de engenharia próximas uma das outras, bem como pelo fato de várias das obras serem de grande porte. Nesses casos, a administração local (mão de obra gerencial) tende a ser aproveitada de maneira mais racional nessas situações em que os volumes de serviços acarretam menor ociosidade dessa mão de obra indireta

717. A instrução da SeinfraRodoviaAviação inclusive abordou esse aspecto, demonstrando que, na prática, as empreiteiras brasileiras executavam diversas obras de diversos tipos (rodovia, saneamento, edificação, usina hidrelétricas, etc.) ao mesmo tempo, possibilitando a diluição dos custos com o gerenciamento das obras (peça 811, p.41-42), o que é um aspecto de aumento de competitividade da empresa, como já comentado anteriormente nesta instrução. Por esse motivo, nota-se que nas propostas realizadas pelas empresas brasileiras para os contratos comerciais das obras no exterior, os valores para mão de obra gerencial ficaram nos mesmos patamares que se verificam para obras realizadas no Brasil.

718. Portanto não tem fundamentação a alegação apresentada pelo BNDES quanto a esse aspecto, uma vez que os contratos comerciais indicam valores de mão de obra gerencial muito inferiores aos considerados como exportados pelo BNDES.

719. Quanto à consideração de mão de obra expatriada em período bastante anterior ao contrato de financiamento, é importante destacar que esse procedimento compromete o controle e a fiscalização da veracidade das informações prestadas pela empresa exportadora, pois a apresentação dos valores pelas construtoras brasileiras remetem a períodos de até três anos sem que houvesse acompanhamento tanto do BNDES quanto das empresas de auditoria independente (peça 811, p.122-123).

720. Ademais, verificou-se também operações em que os valores da mão de obra expatriada foram contabilizados antes mesmo do início das atividades.

721. Ressalta-se que nos exemplos trazidos na instrução da SeinfraRodoviaAviação, houve caso de consideração de serviços exportados como mão de obra expatriada em período de até dois anos antes do início das atividades do empreendimento (Peça 811, p.64) e de até três anos antes do contrato de financiamento (peça 811, p.122-123).

722. Uma vez que não há realização de serviços não há o que falar de exportação de bens e serviços.

723. De acordo com o BNDES, a empresa pode se mobilizar no exterior, incorrendo em despesas administrativas na expectativa de iniciar a obra. Desse modo, esses profissionais não estariam atrelados à execução física do empreendimento.

724. Esse fato demonstra que, na melhor das hipóteses, os valores relativos a esses profissionais que foram considerados como expatriados antes da realização do início das obras deveriam ter sido alocados

na rubrica de administração central, pois os seus custos são atrelados à estrutura de apoio administrativo que dá suporte às obras.

725. Os valores com a administração central já eram contabilizados em rubrica específica nas operações de exportação. Assim, haveria duplicidade na consideração dos valores desses funcionários nas operações financiamento.

726. Além disso, é necessário esclarecer que o rateio da administração central só se concretiza com o faturamento dos serviços, ou seja, também não há o que se falar de despesa de administração central sem que haja a realização dos serviços.

727. Dessa forma, a consideração de valores de mão de obra expatriada antes do início das obras, além de ser indevida por não existir a prestação do serviço, também é indevida por constituir duplicidade de consideração de valores, pois faz parte das despesas da rubrica de administração central.

728. Insta destacar que a incompatibilidade dos valores considerados para a mão de obra expatriada em relação aos valores considerados para o avanço financeiro das obras estava em desacordo com o disposto nas cláusulas dos contratos de financiamento que tratam do prazo de utilização e disponibilidade do crédito, as quais estipulam que (peça 522, p.4; peça 578, p.5; peça 35, p.9; peça 148, p.5; peça 305, p.5; peça 371, p.3; peça 274, p.4; peça 498, p.3):

CLÁUSULA 3 - PRAZO DE UTILIZAÇÃO E DISPONIBILIDADE DO CRÉDITO

(...)

3.2. - O CRÉDITO será liberado parceladamente, mediante o cumprimento das condições precedentes previstas na Cláusula Quarta, de acordo com o embarque dos bens e o FATURAMENTO dos Serviços, prestados conforme o CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO FÍSICO-FINANCEIRA do projeto previsto no contrato comercial.

729. A cláusula acima evidencia que a consideração das exportações deve ocorrer conforme os cronogramas físico-financeiros dos empreendimentos.

730. Uma vez que os cronogramas físico-financeiros demonstram que não havia atividades nesses períodos, não há como considerar a prestação de serviços por parte da mão de obra, pois não há nenhuma evidência de que esses profissionais estavam exercendo tarefas relacionadas às exportações de bens e serviços de engenharia desses empreendimentos.

731. Nesse sentido, a irregularidade quanto à consideração de valores de mão de obra expatriada lançados antes que os serviços dessas obras tivessem sido iniciados foi identificada em quatro empreendimentos, atingindo o montante de US\$ 16.468.381,84, conforme tabela abaixo:

Tabela 5 - Valores de mão de obra expatriada considerados antes dos inícios dos serviços

Item	Nome do Empreendimento	Início da contabilização da mão-de-obra	Início dos serviços	Período de ocorrência da irregularidade	Valores de mão-de-obra considerada indevidamente antes dos inícios dos serviços (US\$)	Localização das Peças
1	Via Marginal Sudoeste	dez/08	mar/10	1 ano e 3 meses	1.528.372,00	Peça 581, p.55
2	Corredor Rodoviário Oriental	jul/12	jul/14	2 anos	8.669.067,00	Peça 626, p.37-39
3	Autopista CA-2 - Trecho Oriental	jan/13	jun/13	6 meses	4.254.547,00	Peça 374, p.84
4	Corredor Logístico - Honduras	set/12	mai/14	1 ano e 8 meses	2.016.395,84	Peça 625, p.12-13
Total do valor considerado para mão de obra expatriada antes do início dos serviços					16.468.381,84	

Fonte: Relatórios de auditoria (BNDES)

732. Em todos os casos apresentados acima, houve consideração de valores de mão de obra expatriada antes do início das obras, sem que houvesse justificativa para a apresentação de despesas para essa rubrica.

733. De igual modo, verificou-se que alguns profissionais que não exercem atividade direta e objetiva na execução dos serviços das obras e, dessa maneira, deveriam ter as suas despesas associadas à taxa de rateio da administração central, foram contabilizados na rubrica 'Mão de obra expatriada' em todos os empreendimentos financiados pelo BNDES. Fazem parte desses profissionais: diretores, gerentes, advogados, contadores, nutricionistas, psicólogos, assistentes sociais, entre outros.

734. Destaca-se que o BNDES já vem orientando as exportadoras a não contabilizarem despesas com profissionais que estejam vinculados indiretamente ao projeto. Conforme procedimento previamente acordado entre o banco e as exportadoras, os custos desses profissionais devem entrar no rateio da administração e não devem ser lançados na planilha de mão de obra expatriada (peça 945, p.13).

735. Em razão disso, considera-se que contabilização das despesas com esses profissionais foi realizada de forma indevida, pois já teriam as suas despesas contempladas na rubrica 'Administração Central'.

736. Os valores que foram indevidamente contabilizados na rubrica de mão de obra expatriada em duplicidade com a administração central foram identificados em todos os empreendimentos rodoviários no âmbito do Produto *Exim* Pós-Embarque, exceto nos empreendimentos 'Reconstrução e Melhoria da Carreteira Cibao-Sur' e 'Corredor Ecológico Pontezuela', pois nas operações dessas duas obras não houve contabilização de valor para a mão de obra considerada como expatriada.

737. Dessa forma, os valores considerados em relação a essa irregularidade alcançaram o montante de US\$ 109.622.131,37 nas operações de exportações para os empreendimentos classificados como rodoviários (peça 1085).

738. Também foram apuradas duplicidades nas considerações da mão de obra expatriada com a rubrica 'Benefícios' nas operações de financiamento às exportações brasileiras.

739. Identificaram-se casos em que parte do valor da rubrica de mão de obra expatriada era formada pela consideração de valores com Participação nos Lucros e Resultados (PLR) dos funcionários.

740. Os programas de PLR têm como objetivo recompensar os funcionários pelos resultados obtidos pelas empresas. No Brasil, a PLR está prevista no artigo 7º, inciso XI da Constituição Federal de 1988 e a sua regulamentação foi estabelecida pela Lei 10.101/2000. Segundo essa lei, toda empresa poderá implementar um programa de PLR, com o objetivo de recompensar os funcionários pelos resultados obtidos pela empresa. Assim, verifica-se que a PLR é a distribuição de parte do lucro da empresa aos funcionários que contribuíram para a obtenção desse resultado.

741. Dessa forma, entende-se que esses valores já estariam contemplados na rubrica 'Benefícios' e a sua contabilização nos valores da mão de obra expatriada fora realizada de maneira indevida, pois constitui-se duplicidade na consideração dessas despesas.

742. Os valores indevidamente considerados na rubrica de mão de obra expatriada em duplicidade com a rubrica 'Benefícios' foram identificados em oito empreendimentos rodoviários, alcançando o montante de US\$ 46.079.955,30, de acordo com tabela a seguir:

Tabela 6 - Valores indevidos de PLR considerados na rubrica de mão de obra expatriada nos empreendimentos rodoviários no exterior

Item	Nome do Empreendimento	Valor considerado de PLR (US\$)	Peça (Localização)
1	Luanda Kifangondo Pacote 1	1.170.151,54	peça 541, p.77-80
2	Auto Estrada Periférica de Luanda - Fase II C	8.094.286,75	peça 477, p.45-48 e peça 485, p.109-111
3	Via Expressa Luanda-Viana Troço 3	4.262.562,01	peça 565, p.43-45 e peça 927, p.28-30
4	Marginal Sudoeste	1.332.600,00	peça 581, p.55-58
5	Autopista CA-2 - Trecho Ocidental	7.648.212,00	peça 374, p.84-85
6	Rodovia Bavaro-Uvero-Alto Miches-Sabanas	12.107.000,00	peça 509, p.36-39
7	Corredor Viário Duarte	7.344.827,00	peça 418, p.31-35
8	Reconstrução da Rodovia El Rio Jarabacoa	4.120.316,00	peça 516, p.72-74
Total do valor considerado para PLR		46.079.955,30	

Fonte: Relatórios de auditoria (BNDES)

743. Convém destacar os casos dos empreendimentos Marginal Sudoeste, em Angola, e Autopista CA-2 - Trecho Ocidental, na Guatemala. Nas operações de financiamento desses dois empreendimentos houve consideração de valores de PLR antes mesmo do início dos serviços.

744. No caso da Marginal Sudoeste, os serviços somente começaram a ser executados a partir de março de 2010, no montante de US\$ 90.000,00 (peça 924, p.43). No entanto, foram considerados valores para o PLR dos funcionários nos meses de maio de 2009 (US\$ 98.700,00) e março de 2010 (US\$ 247.000,00) (peça 924, p.30).

745. Nota-se que os valores considerados para o PLR foram superiores ao faturamento da empresa junto ao contratante, em março de 2010.

746. Já no empreendimento Autopista CA-2 - Trecho Ocidental, os serviços foram iniciados em junho de 2013 (peça 374, p.14). Todavia, foram considerados valores de PLR no mês de abril de 2013 (peça 374, p.84).

747. A consideração de valores de distribuição de lucro antes do início dos serviços não tem justificativa. Uma vez que não havia realização de serviços, não havia faturamento. E, conseqüentemente, muito menos lucro para ser distribuído.

748. Esses dois exemplos demonstram como as informações declaradas pelas empreiteiras brasileiras ao BNDES não eram condizentes com a realidade dos empreendimentos a que se destinavam as exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros.

749. Ainda com relação ao PLR, cabe acrescentar que os valores advindos desse pagamento aos funcionários pelas empresas nem sempre têm relação direta com as obras em que o empregado está lotado. Comumente, o PLR é a distribuição de parte do lucro da empresa como um todo, incluindo as obras nas diversas localidades em que a construtora atua, inclusive as obras executadas no Brasil.

750. Registra-se que tanto a origem, bem como a memória de cálculo dos valores relativos aos PLR, que foram contabilizados na mão de obra brasileira expatriada, não eram apresentados para fins de verificação das exportações.

751. Dessa forma, além da duplicidade verificada em relação a essa rubrica, o BNDES, ao aceitar que os pagamentos com PLR fossem inclusos nos valores da mão de obra brasileira, ainda estaria incorrendo em concessão indevida de recursos ao financiar valores sem relação com as exportações

brasileiras, descumprindo a finalidade do programa de financiamento.

752. Frisa-se que, conforme apontado pelo TCU, os procedimentos para a comprovação dos valores declarados pelas empreiteiras brasileiras para a mão de obra expatriada eram falhos e não garantiam a confiabilidade das informações repassadas pelas exportadoras.

753. Apurou-se que os valores declarados para a mão de obra expatriada pelas construtoras brasileiras eram aceitos pelo BNDES sem que houvesse qualquer tipo de exame de consistência das informações declaradas.

754. Nesse sentido, verificou-se que, nessa etapa de comprovação, a rubrica de mão de obra expatriada sofria grandes alterações, sempre a maior, em relação aos valores inicialmente previstos e que os valores para ela eram incompatíveis com as realidades dos empreendimentos.

755. O BNDES alega que a inconsistência nos valores não invalida a comprovação da exportação e que caberia às autoridades competentes a apuração e a eventual punição, caso alguma fraude seja efetivamente comprovada.

756. Com relação a esse aspecto, conforme mencionado anteriormente nesta instrução, o papel do banco deve ir além de se resguardar de eventual prejuízo decorrente das operações de crédito a serem realizadas.

757. Também devem ser considerados os impactos das ações do banco, bem como o cuidado para que os recursos concedidos pela instituição de crédito não sejam empregados de maneira indevida. Por isso, nas operações de financiamento, o BNDES não pode deixar de considerar a indissociável vinculação ao princípio da moralidade nos investimentos realizados por uma instituição que representa o governo brasileiro, a qual deve ter em suas políticas procedimentos que visem evitar fraudes e atos de corrupção em geral

758. De acordo com o Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção do TCU, a mais eficiente e proativa atitude para preservar os recursos públicos é prevenir que sejam desviados dos seus propósitos (peça 948, p.34).

759. Assim, resta claro que as instituições públicas não devem esperar os órgãos de controle para que sejam detectadas fraudes e atos irregulares. Essas instituições devem prevenir a ocorrência de ilícitos, bem como é desejável que tenham uma gestão voltada às práticas de *compliance*, de modo que o emprego indevido de recursos públicos seja evitado.

760. Nesse sentido, conforme abordado nesta instrução, a ocorrência de irregularidades concorre para valores sobrelevados indevidamente das exportações brasileiras, frustrando o objetivo das ações do BNDES e ocasionando um potencial prejuízo ao erário em razão de taxas de juros subsidiados pelo Tesouro Nacional.

761. O BNDES também alegou que o nível de detalhamento exigido pela Instrução extrapola o papel do banco na comprovação de finalidade de seu apoio.

762. O fato é que a forma como o BNDES vinha procedendo com relação aos valores aprovados e considerados como exportados para essa rubrica permitia a manipulação de informações por parte das exportadoras em relação aos valores declarados e tornava o procedimento inauditaível quanto à mão de obra expatriada.

763. No que tange à mão de obra brasileira das exportações, as orientações do BNDES eram insuficientes e inadequadas para que comprove os valores declarados pelas exportadoras, pois indicavam que as informações acerca dessa rubrica deveriam ser fundamentadas em documento firmado pelo responsável pelos Recursos Humanos da exportadora (peça 949).

764. Com base nessas orientações, as empresas de auditoria independente consideravam os valores de mão de obra expatriada exclusivamente por meio de declarações fornecidas pela área de recursos humanos das próprias exportadoras (peça 784, p. 12; peça 509, p.17).

765. Também é necessário ressaltar que as recomendações para verificação dos valores de mão de

obra validas até 2015 (período que contempla praticamente todo o volume de recursos de financiamento para as obras rodoviárias) estabelecia que a mão de obra brasileira dos empreendimentos em Angola poderia estar vinculada à sucursal do exportador naquele país e a comprovação desses serviços deveria ser baseada em relação emitida e assinada pelo Departamento de pessoal da sucursal e chancelada pelo exportador e órgão contratante, não sendo necessária a comprovação de vínculo empregatício. A informação apresentada nos relatórios deveria ser feita de forma consolidada por cargo e não individualizada por empregado.

766. Além disso, importa registrar que nos procedimentos para comprovação da mão de obra expatriada as empresas de auditoria independente se baseavam nessas informações repassadas pelas próprias exportadoras e não confirmavam a veracidade e a exatidão da documentação disponibilizada (peça 62, p.51; peça 86, p.68).

767. Uma vez que essas empresas eram potenciais beneficiárias dos recursos dos financiamentos às exportações, haveria conflito de interesse que poderia distorcer as informações quanto aos valores efetivamente pagos para os profissionais contratados.

768. Ademais, essas falhas nos procedimentos exigidos pelo BNDES tiveram como resultado a fragilização da verificação realizada pelas empresas de auditoria independente, as quais se baseavam em mera declaração do RH das construtoras, aceitando trabalhadores já vinculados às filiais das construtoras sediadas no exterior, sem sequer exigir a comprovação de vínculo empregatício. Ademais, essa pouca informação sequer era utilizada como comprovação, a qual estava limitada aos documentos declaratórios elaborados pela construtora e pelo país contratante, ambos provavelmente interessados no maior financiamento possível do BNDES.

769. Portanto, o BNDES poderia exigir das exportadoras documentação comprobatória mais robusta do que uma declaração do departamento de recursos humanos da própria empreiteira, tais como: cópia da carteira de trabalho, recolhimentos de FGTS e INSS, entre outros.

770. Do mesmo modo o banco pode adotar procedimentos de seleção de amostras dos itens a serem analisados, bem como estabelecer índices paramétricos que ajudariam a avaliar a coerência das informações apresentadas pelas construtoras brasileiras.

771. Não é razoável que o valor da mão de obra indireta (gerencial) formada somente por brasileiros tenha um valor aprovado maior que todo o valor da mão de obra necessária para a realização dos serviços, direta e indireta, brasileira e local, como foi o caso do empreendimento Corredor Ecológico Pontezuela na República Dominicana, detalhado anteriormente nesta oitiva.

772. Também não é plausível o caso do empreendimento Marginal Sudoeste, em Angola, cujo valor considerado pelo BNDES para a mão de obra gerencial brasileira correspondeu a 48,3% do valor de todo o contrato (peça 581, p.44), embora as referências contratuais indicassem que esse percentual seria em torno de 6,52% do valor do empreendimento (peça 742). Ainda mais, considerando que as indicações do próprio contrato comercial apontassem que o valor para toda a mão de obra (estrangeira e brasileira, direta e indireta) necessária para a realização dos serviços era inferior a 45% do valor do contrato (peça 582, p.11).

773. Cumpre mencionar que, subtraindo as duplicidades dos valores da mão de obra expatriada em relação às rubricas de custos indiretos, o percentual da mão de obra gerencial brasileira em relação aos valores dos empreendimentos alcança 16,16% em Angola e 5,86% na República Dominicana.

774. No caso de Angola, esse percentual ainda continua elevado quando comparado com os parâmetros de mão de obra gerencial e com os valores informados nos contratos (média de 6,52% para Angola).

775. Ressalta-se que era possível extrair o valor da mão de obra gerencial necessária à execução dos serviços da maioria dos contratos comerciais dos empreendimentos rodoviários no exterior e que os valores médios encontrados pela equipe técnica do TCU nesses contratos (6,52% para Angola, 4,34% para República Dominicana, 6,98% para Gana e 5,38% para Guatemala) estão aderentes com os percentuais geralmente praticados no Brasil para esses itens de orçamento.

776. Por fim, o banco argumentou que nem o BNDES e nem as empresas de consultoria possuem acesso a base de dados oficiais para fins de fiscalização, não sendo possível averiguações como propostas na instrução.

777. Com relação a essa alegação, é importante destacar que a partir de 2015, após auditoria desta Corte de Contas, o BNDES estabeleceu novas disposições aplicáveis às empresas de auditoria independente (peça 695, p.123) exigindo que o exportador encaminhasse a essas empresas os seguintes documentos comprobatórios: (i) relação mensal de expatriados, emitida pelo RH do exportador; (ii) relação de mão de obra constante nos informes de avanço físico do empreendimento, aceito pelo importador; (iii) cópia de diário de obra, *time sheet* ou documento equivalente, evidenciando os empregados alocados ao empreendimento; (iv) cópia da carteira de trabalho dos empregados expatriados; e (v) relação anual de informações sociais (Rais).

778. Portanto, observa-se que as informações da base de dados oficiais poderiam ser exigidas do exportador para fim de verificação por parte das empresas de auditoria independentes, no intuito de certificar o vínculo empregatício e ajudar no exame dos valores dos salários declarados, conforme passou a ocorrer após as disposições aplicáveis a partir de 21/7/2015 (peça 695, p.122-127).

779. Quanto a essa documentação exigida, cumpre ressaltar que as informações da Rais são declaratórias. Dessa maneira, a fim de assegurar a fidedignidade dos valores de remuneração informados pelas exportadoras são necessários dados complementares, tais como: comprovação de recolhimento do FGTS e da Previdência Social (GFIP), entre outros.

780. Diante de todo o exposto, considera-se que não procedem as alegações do BNDES quanto à aprovação de valores de mão de obra expatriada incompatíveis com as características técnicas das obras e com a realidade dos empreendimentos, bem como em relação ao procedimento deficiente para a comprovação dos valores de mão de obra.

781. Quanto a esses aspectos, no intuito de promover uma maior efetividade aos objetivos do programa de apoio financeiro do banco, propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao BNDES que:

(i) revise as orientações às empresas exportadoras no intuito de que se abstenham de lançar os valores com despesas de Participação nos Lucros e Resultados (PLR) nos valores considerados para a rubrica referente à mão de obra brasileira expatriada nos orçamentos das exportações, uma vez que as despesas com o PLR já estariam contabilizadas na rubrica 'Benefícios', nas operações de financiamento do Produto *Exim* Pós-Embarque, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e, por conseguinte, promover uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações de apoio às exportações do BNDES.

(ii) revise as orientações às empresas exportadoras no intuito de que se abstenham de lançar os valores de despesas com profissionais que integram a estrutura administrativa de apoio às obras vinculados indiretamente aos empreendimentos, tais como: diretores, gerentes, advogados, contadores, psicólogos, entre outros; nos valores considerados para a rubrica referente a mão de obra brasileira expatriada nos orçamentos das exportações, uma vez que as despesas desses profissionais já estariam contabilizadas na rubrica 'Administração Central', nas operações de financiamento do Produto *Exim* Pós-Embarque, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e, por conseguinte, promover uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações de apoio às exportações do BNDES;

(iii) revise as orientações às empresas exportadoras no intuito de que se abstenham de lançar os valores de despesas relativas à mão de obra brasileira expatriada antes do início dos serviços nos orçamentos das exportações nas operações de financiamento do Produto *Exim* Pós-Embarque, uma vez que, nesses casos, não haveria prestação de serviços, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e ao disposto nos contratos de financiamento e, por conseguinte, promover uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações de apoio às exportações do BNDES;

(iv) apresente a este Tribunal, plano de trabalho para a elaboração de procedimentos e subsequente normatização a fim de que implemente meios que visem atestar a veracidade do teor das informações

prestadas pelas exportadoras brasileiras, a fim de assegurar a fidedignidade e a exatidão do conteúdo das declarações e da documentação apresentadas por essas empresas nas operações de financiamento às exportações brasileiras, de modo que o controle e monitoramento exercido pelo BNDES não se restrinja à esfera declaratória pelas partes interessadas nos recursos concedidos pelo banco, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade, com vistas a se promover uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações do Produto *Exim Pós-Embarque*.

782. Ainda, propõe-se recomendar ao BNDES, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que utilize indicadores para parâmetros de valores de mão de obra nas análises empreendidas pelo banco, em conjunto com demais critérios, de forma a balizar a avaliação dos valores declarados pelas exportadoras para a mão de obra brasileira expatriada, avaliando a possibilidade do desenvolvimento de um banco de dados com esse propósito, no intuito de se obter maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações de financiamento do Produto *Exim Pós-Embarque*.

g.3) Da responsabilização

783. Conforme relatado acima, foram verificadas quatro ocorrências de consideração de valores de mão de obra antes do início dos serviços. Essas considerações violam as condições estabelecidas nos contratos de financiamento (peça 578, p.5; peça 35, p.9; peça 371, p.3; peça 274, p.4).

784. De acordo com as cláusulas que tratam do prazo de utilização e disponibilidade do crédito, a consideração das exportações deve ocorrer conforme os cronogramas físico-financeiros dos empreendimentos.

785. Segundo o BNDES, 'a exportação é caracterizada pela execução do contrato comercial firmado entre o exportador brasileiro e o ente estrangeiro' (peça 880, p.3).

786. Da afirmação acima depreende-se que a exportação de serviços acontece pela prestação desses serviços da contratada (exportador brasileiro) ao contratante (ente estrangeiro) conforme as condições do contrato. Por óbvio, se não havia obra, também não havia prestação de serviço.

787. Ainda sobre esse aspecto, em sua manifestação o banco fez a seguinte afirmação (peça 845, p.27):

Foram os avanços decorrentes da implantação do Siscoserv e da Nomenclatura Brasileira de Serviços (NBS) que permitiram evidenciar melhor a analogia entre a exportação de bens e a exportação de serviços de engenharia, ao **caracterizar o serviço prestado** no exterior por uma empresa brasileira, na prática, **como um 'bem' que está sendo construído no exterior**.

788. Assim, não resta dúvida que as exportações brasileiras se configuram com a materialização dos serviços das obras.

789. Entretanto, nos casos verificados para as obras rodoviárias, foram considerados valores de mão de obra expatriada em situações que não havia atividade nas obras, em flagrante desacordo com o contrato de financiamento.

790. Nesses casos, entende-se que a conduta dos responsáveis que estavam diretamente incumbidos de analisar o conteúdo dos documentos necessários à liberação dos recursos das operações de financiamento permitiu que fossem desembolsados valores indevidos para a rubrica de mão de obra brasileira considerados antes do início das obras.

791. Em vista disso, a ocorrência dessa irregularidade teria como responsáveis além da equipe técnica do BNDES, responsável por verificar os dados apresentados na documentação de desembolso, o Chefe de Departamento titular da unidade encarregada de acompanhar as operações de apoio às exportações.

792. As condições precedentes à utilização do crédito, necessárias para os recebimentos dos financiamentos, estavam dispostas na cláusula quarta dos contratos de financiamento 'Condições Precedentes de Utilização do Crédito' (peça 578, p.5-10; peça 35, p.13-19; peça 371, p.6-10; peça 274, p.10-15).

793. Essas cláusulas eram expressas em relação à exigência da comprovação da realização dos

serviços prestados, bem como da exportação dos bens vinculados, correspondentes ao regular avanço físico-financeiro do projeto (peça 578, p.8; peça 35, p.17; peça 371, p.8 e p.18; peça 274, p.12).

794. Cabia a equipe técnica do BNDES proceder a conferência dessas condições de acordo com as Listas de Verificações (LV) para cada um dos desembolsos que seriam efetivados pelo BNDES.

795. Observou-se que as listagens de verificação contemplavam que a equipe técnica do BNDES era responsável por verificar se os dados apresentados nos documentos de comprovação das exportações estariam compatíveis com a evolução do projeto e as expectativas do BNDES.

796. Assim, a equipe técnica era responsável pela verificação do cumprimento das condições precedentes do contrato de financiamento.

797. Dentre as precondições existentes às liberações ou desembolsos, podem-se destacar os seguintes documentos que a equipe técnica do BNDES deveria conferir de acordo com as LV:

a) Fatura comercial das exportações;

b) Quadro de Avanço Físico e de Avanço Financeiro (QAFF), indicando os serviços prestados, os percentuais de avanço físico do projeto e os valores correspondentes;

c) último Relatório de Acompanhamento das Exportações (RAE) exigível, relativo às exportações dos bens e serviços; e

d) último Relatório de Avanço Físico e de Avanço Financeiro (RAFF) exigível do projeto.

798. No caso dos empreendimentos 'Via Marginal Sudoeste', 'Corredor Rodoviário Oriental', 'Autopista CA-2 - Trecho Oriental' e 'Corredor Logístico - Lotes II e III' os RAE e os RAFF indicavam que não havia prestação de serviços nas obras e mesmo assim a exportadora indicou que havia exportação de serviços de mão de obra brasileira.

799. É necessário esclarecer que o RAE abrange as exportações já realizadas, discriminadas pela exportadora. Dessa forma, a fim de atender as obrigações das condições precedentes dos contratos de financiamento, no momento da verificação a equipe operacional do BNDES teria que se ater ao último RAE elaborado imediatamente anterior à data da checagem para a liberação dos recursos.

800. Nos casos verificados, observou-se que as informações acerca do avanço físico-financeiro dos empreendimentos eram de fácil verificação, por estarem expostas de forma expressa nos documentos exigidos (RAE e RAFF) nos processos de verificação das condições para a liberação das parcelas.

801. Desse modo, a equipe técnica, por meio de uma simples análise documental, deveria ter confrontado as informações relativas ao andamento físico e à comprovação das exportações.

802. Assim, entende-se que a equipe técnica que atestou o atendimento das precondições da cláusula quarta dos contratos de colaboração financeira para a liberação das parcelas de desembolso, contendo a declaração de valores de mão de obra expatriada antes do início das obras, concorreu para a irregularidade verificada.

803. Por sua vez, de acordo com a Organização Interna Básica do BNDES, era atribuição do Chefe de Departamento, acompanhar, após a contratação, o desenvolvimento das operações de apoio às exportações. Já o ato de promover as liberações de recursos para as operações era atribuição do Departamento de Comércio Exterior da AEX, cujo responsável era o Chefe de Departamento (peça 903, p.87; peça 904, p.96).

804. Também, verificou-se que o Chefe de Departamento deveria fomentar, estruturar e acompanhar o desenvolvimento das operações sob sua responsabilidade, por conta das atribuições do departamento do qual era o titular à época das operações, conforme disposto na Organização Interna Básica do BNDES (alínea 'a', do item 11, letra 'C', das Resoluções 1816/2009 e 2342/2012 - peça 903, p.87; peça 904, p.96).

805. Além disso, conforme a Organização Interna Básica do BNDES (alínea 'g', do item 11, letra 'C', das Resoluções 1816/2009 e 2342/2012 - peça 903, p.87; peça 904, p.96), era atribuição do Departamento de Comércio Exterior 2 (DECEX2), pelo qual ele era o responsável, promover as

liberações dos recursos para as operações de apoio às exportações.

806. Em razão disso, entende-se que, nesses casos, houve falha no acompanhamento e na coordenação dos atos da equipe técnica, por parte dos Chefes de Departamento, quanto à verificação do cumprimento das condições precedentes à utilização dos créditos do contrato de colaboração financeira e à promoção da liberação do desembolso pelo BNDES, permitindo o desembolso de recursos à empresa exportadora de forma irregular nos casos verificados.

807. Além disso, constatou-se que as verificações que deveriam ser empreendidas pelas equipes técnicas do BNDES sofreram alterações ao longo do tempo no sentido de desobrigar essas equipes de analisar o conteúdo dos documentos necessários para as liberações dos recursos de financiamento encaminhados ao BNDES.

808. Para as operações cujos desembolsos foram iniciados até o final de 2013 eram exigidos que as equipes da Gerência Operacional (GOP) verificassem os Relatórios de Acompanhamento das Exportações (RAE) e os Relatórios de Avanço Físico e Financeiro (RAFF) quanto à adequação às faturas, aos desembolsos e aos andamentos dos projetos.

809. Contudo, para as operações cujos os desembolsos iniciaram a partir de 2014, as Listas de Verificações (LV) indicavam que a equipe do GOP deveria apenas receber tais documentos (RAE e RAFF) sem indicar nenhum tipo de verificação em relação ao conteúdo desses relatórios.

810. Em vista disso, observa-se que a estruturação do processo de liberação dos recursos, cujo responsável é o Chefe de Departamento, concorreu para tornar o procedimento de verificação por parte da equipe técnica deficiente.

Essas considerações de mão de obra expatriada antes do início dos serviços nas operações de exportações foram verificadas nos seguintes empreendimentos:

a) Marginal Sudoeste

Tabela 7 - Mão de obra contabilizada nas exportações antes do início dos serviços - Marginal Sudoeste

Nome do Empreendimento	Início da contabilização da mão-de-obra	Início dos serviços	Período de ocorrência da irregularidade	Valores de mão-de-obra considerada indevidamente antes dos inícios dos serviços (US\$)
Via Marginal Sudoeste	dez/08	mar/10	1 ano e 3 meses	1.528.372,00

Fonte: Relatório de Acompanhamento das Exportações (peça 924)

b) 'Autopista CA-2 - Trecho Ocidental'

Tabela 8 - Mão de obra contabilizada nas exportações antes do início dos serviços - Autopista CA-2 - Trecho Ocidental

Nome do Empreendimento	Início da contabilização da mão-de-obra	Início dos serviços	Período de ocorrência da irregularidade	Valores de mão-de-obra considerada indevidamente antes dos inícios dos serviços (US\$)
Autopista CA-2 - Trecho Oriental	jan/13	jun/13	6 meses	4.254.547,00

Fonte: Relatório de Acompanhamento das Exportações (peça 915)

c) 'Corredor Rodoviário Oriental'

Tabela 9 - Mão de obra contabilizada nas exportações antes do início dos serviços - Corredor Rodoviário Oriental

Nome do Empreendimento	Início da contabilização da mão-de-obra	Início dos serviços	Período de ocorrência da irregularidade	Valores de mão-de-obra considerada indevidamente antes dos inícios dos serviços (US\$)
Corredor Rodoviário Oriental	jul/12	jul/14	2 anos	8.669.067,00

Fonte: Relatório de Acompanhamento das Exportações (peça 918)

d) 'Corredor Logístico - Lotes II e III'

Tabela 10 - Mão de obra contabilizada nas exportações antes do início dos serviços - Corredor Logístico - Lotes II e III

Nome do Empreendimento	Início da contabilização da mão-de-obra	Início dos serviços	Período de ocorrência da irregularidade	Valores de mão-de-obra considerada indevidamente antes dos inícios dos serviços (US\$)
Corredor Logístico - Honduras	set/12	mai/14	1 ano e 8 meses	2.016.395,84

Fonte: Relatório de Acompanhamento das Exportações (peça 916)

811. Os detalhes referentes a essa irregularidade para cada uma das ocorrências verificadas, estão consignados nas seguintes peças: Marginal Sudoeste (peça 1108), Autopista CA-2 - Trecho Ocidental (peça 1105), Corredor Rodoviário Oriental (peça 1107), Corredor Logístico - Lotes II e III (peça 1106).

812. Ante ao exposto, observa-se que essa consideração da equipe operacional e do Chefe de Departamento permitiu que fossem contabilizados indevidamente nas exportações lançamentos de despesas com mão de obra expatriada sem que houvesse prestação de serviços, no montante de US\$ 16.468.381,84, evidenciando a falha no acompanhamento e na coordenação dos trabalhos da equipe técnica do BNDES, bem como a deficiência no processo de liberação dos recursos do banco público brasileiro.

813. Dessa maneira, propõe-se, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência dos responsáveis relacionados na Matriz de Responsabilização do Apêndice E desta instrução, para que apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa acerca da consideração e da aceitação de valores de mão de obra expatriada incoerentes com o início do cronograma físico-financeiro das obras, em desacordo com as disposições do contrato de financiamento.

h) da aprovação de valores de financiamentos superiores aos valores dos empreendimentos;

h.1) Argumentação apresentada pelo BNDES (peça 845, p. 102-116 e p.134-141)

814. Não houve aprovação de valores de financiamentos superiores aos valores dos empreendimentos. Os valores aprovados representaram um percentual do preço contratado para os empreendimentos e corresponderam aos valores orçados para as exportações brasileiras. Já os valores dos empreendimentos representaram o preço total e restaram comprovados por meio de contratos comerciais, firmados entre a empresa brasileira exportadora e o ente público no exterior, conforme a legislação local.

815. A este banco não cabe afastar a presunção de legalidade dos atos da administração estrangeira e se imiscuir nas leis soberanas de outro país para questionar o processo de contratação e o valor que este está legalmente disposto a pagar para a construção de sua infraestrutura. Adicionalmente, tendo em vista

que todos os recursos financiados pelo BNDES deverão retornar, com juros, ao Brasil, não é pertinente que esta instituição questione as premissas técnicas de concepção e/ou precificação do projeto contratado, especialmente quando se trata de um outro país soberano.

816. O conceito de valor adotado pelo BNDES resta refletido não só em seus normativos como também nos contratos de financiamento. Nesses, por meio da cláusula relativa à natureza, valor e finalidade do crédito, informa-se que o valor do crédito corresponde a um percentual do preço das exportações brasileiras a serem utilizadas no projeto.

817. A metodologia proposta pela SeinfraRodoviaAviação mostra-se inadequada para analisar não só os reais objetivos e méritos do apoio às exportações de serviços de engenharia, como o próprio custo do empreendimento, haja vista que não foram plenamente consideradas as condições de mercado vigentes em cada país e no Brasil à época da contratação e execução de cada um dos empreendimentos e nem mesmo os parâmetros de custos locais que justificassem as diferenças apontadas.

818. Os termos do contrato comercial celebrado entre o exportador brasileiro e o contratante do empreendimento, incluindo as especificações técnicas e planilhas de custos, não são objeto de análise e aprovação pelo BNDES.

819. Eventual desvio no âmbito do contrato comercial, em relação aos custos orçados, não poderia ser identificado pelo BNDES, uma vez que decorreria da própria relação comercial estabelecida em país estrangeiro, sem a menor ingerência deste banco. Não há como atribuir ao BNDES (ou outro financiador) o papel de fiscalizador de gastos públicos em outros países, papel que o TCU exerce no Brasil.

820. Quanto à possibilidade de eventuais perdas decorrentes do custo de oportunidade, informa-se que, no período das operações auditadas, todos os pedidos de financiamento apresentados ao BNDES e que cumpriram as exigências da Linha de Financiamento Pós-Embarque de Serviços foram devidamente apoiados.

821. Já em relação à utilização dos recursos do Proex-equalização, deve-se recordar que este dispõe de suas próprias regras para análise e aprovação das operações, atividades das quais o BNDES não é parte e nem interfere. As decisões de concessão de apoio são tomadas por um colegiado a quem cabe decidir sobre seu mérito, com base nos documentos exigidos na legislação aplicável. Cabe ainda lembrar, que o BNDES não é a única instituição autorizada a operar com recursos do Proex-equalização para operações de financiamento a exportações de serviços. O próprio Banco do Brasil também realiza operações de menor porte e não há restrições à participação de bancos comerciais. Imputar somente ao BNDES a obrigação de verificar documentos adicionais, que não são exigidos pelo Proex, além de inadequado, colocaria esta instituição em situação desigual frente aos outros agentes autorizados a operar com equalização.

822. Quanto aos valores das rodovias construídas em Angola, que segundo a instrução da SeinfraRodoviaAviação estariam acima dos preços que deveriam ter sido praticados, é necessário salientar que sempre existirão diferenças entre preços estimados de um mesmo empreendimento, em função do nível de detalhe do projeto e da técnica de orçamentação utilizada.

823. A análise disposta na instrução da unidade técnica do TCU foi realizada com a utilização de macro indicadores, com a adoção de um processo de estimativa por similaridade. Tal abordagem é passível de utilização somente em estimativas iniciais de custo e não em análises para real precificação de um empreendimento.

824. O estudo do Banco Mundial utilizado pela unidade técnica do TCU, possui como base a avaliação de projetos de reabilitação de estradas já pavimentadas. Tal especificidade inviabiliza a utilização do citado estudo à análise de projetos com escopos diferentes como a implantação de rodovias ou de vias urbanas.

825. O BNDES criou no primeiro trimestre de 2016, um grupo de trabalho que teve seu escopo definido com base nas recomendações do TCU. Em linhas gerais, este grupo trabalha no sentido de segmentar as operações de acordo com seu porte e complexidade para que se possa propor tratamento diferenciado da análise de economicidade por tipo de projeto.

826. Constam do escopo de trabalho do grupo, por exemplo, a avaliação de temas como: (i) contratação de engenheiro independente para avaliação dos custos de implantação de projetos e/ou para acompanhamento de alguns projetos e (ii) organização de banco de dados interno com histórico dos projetos financiados e consolidação das referências externas de custos.
827. Além disso, especificamente no que diz respeito ao processo de acompanhamento, estão em andamento as seguintes ações de aprimoramento: (i) revisão das normas internas visando padronizar os processos e torná-los mais facilmente auditáveis, com melhoria dos registros de suas diversas etapas; e (ii) início da implementação, em modo piloto, de um sistema eletrônico de acompanhamento que permita o registro da troca de informações entre as empresas e o BNDES.
828. Ainda com relação à avaliação dos valores dos empreendimentos, a SeinfraRodoviaAviação optou por reavaliar os valores dos empreendimentos adquiridos por um Estado estrangeiro, utilizando-se, em grande parte, de regras, sistemas e informações disponíveis para obras no Brasil. Além disso, utilizou um software disponível na internet para estimar a correlação entre obras no Brasil e em Angola, utilizando-se de uma única observação e sem incorporar fatores de controle ou aprofundar uma série de ponderações sobre a adequação dos resultados estimados à realidade dos empreendimentos, à época da contratação.
829. O BNDES concentra sua análise em informações oficiais, não fiscalizando e nem interferindo em atos de governos soberanos estrangeiros.
830. O software de preços referenciais de Angola utilizado pela equipe técnica do TCU não seria adequado, pois não seria possível identificar no site da empresa, a origem dos dados que balizaram os orçamentos gerados e detalhados da metodologia aplicada.
831. Ademais, embora o TCU tenha apresentado informação de que essa ferramenta fora utilizada pelo Tribunal de Contas de Portugal, é possível verificar que a utilização do software em Portugal ocorreu na análise do orçamento de um serviço de pintura de um edifício. Além de ser uma atividade bem mais simples que as operações aqui questionadas, foi realizada no mesmo país em que foi utilizada.
832. Ainda que a ferramenta fosse acurada na aferição dos valores de obras públicas em Angola e Brasil, há de se questionar a comparação de orçamentos realizados em 2017 com os contratados uma década antes, quando Angola ainda se encontrava em reconstrução pós-guerra civil.
833. Do ponto de vista econômico, a metodologia proposta pelo TCU deveria ponderar, por exemplo, sobre a variação cambial do período. Enquanto o orçamento do contrato comercial utilizado como paradigma se encontra em dólares de 2007, os orçamentos utilizados na definição do fator de correlação são construídos com base em moedas locais e convertidos pela taxa de câmbio vigente em 10/6/2017.
834. Do ponto de vista da construção civil, a análise observada na Instrução aparenta possuir uma grande quantidade de simplificações, tais como, considerar preço de materiais entregues na obra com frete embutido, rede de fornecedores próximos ao local da obra e Distância Média de Transporte (DMT) única, premissas estas que são constantes à peça 758. Ademais, tais premissas subestimam os custos e adotam um BDI sem incluir as contingências.
835. A metodologia adotada pela SeinfraRodoviaAviação seria inadequada por utilizar sistemas referenciais de preços brasileiros e utilizou a cidade de São Paulo como localidade paradigma, observando basicamente a dimensão de densidade demográfica.
836. No caso de Angola, é relevante destacar que o governo optou por maximizar a utilização das linhas de crédito em diversas obras.
837. Esta abordagem fez com que, na grande maioria das vezes, uma obra estivesse inserida em um conjunto maior de obras, as quais eram executadas de forma sequencial e em alguns casos de forma simultânea.
838. Em função das características de contratação e execução dos empreendimentos, a análise da distribuição dos insumos não deve ser realizada individualizando os contratos comerciais ou seus aditivos e operações de apoio.

h.2) Análise dos argumentos apresentados

839. O BNDES não fazia qualquer avaliação das informações dispostas nos contratos comerciais.
840. Por meio desses contratos seria possível ao BNDES identificar incoerências nas informações prestadas pelas exportadoras.
841. Com relação aos valores dos contratos comerciais, o banco poderia se cercar de dados que permitissem aferir, ainda que de forma expedita, os preços das obras.
842. A título de exemplo, se ao realizar a análise de determinada operação de exportação de bens e serviços de engenharia no exterior, verificar que o valor do empreendimento é maior que o parâmetro que o banco tem para aquele tipo de obra, o BNDES poderia não apoiar as exportações relativas a esse empreendimento ou adotar outras medidas que considerasse pertinente para que o apoio financeiro da instituição de crédito atinja a finalidade dos recursos que serão empregados nessa linha de ação.
843. Frisa-se que o banco deve ter uma preocupação além do eventual prejuízo decorrente das operações de crédito. Afora a indissociável vinculação à moralidade nos investimentos realizados por um banco público, busca-se a segurança no resultado das ações da instituição de crédito brasileira.
844. Não se propõe que o BNDES atue como fiscalizador do empreendimento, mas sim, na condição de agente financiador, promova meios que possam assegurar que os valores concedidos correspondam efetivamente às exportações, a fim de se atingir os objetivos da linha de financiamento.
845. O custo de oportunidade mencionado na instrução da SeinfraRodoviaAviação, refere-se a outros financiamentos que o BNDES poderia ter realizado entre as suas diversas linhas de crédito caso não tivesse disponibilizado valores a maior para o Produto *Exim* Pós-Embarque.
846. Quanto à equalização das taxas de juros, avalia-se que a concessão de valores de financiamento indevidos acaba por gerar perdas ao Tesouro Nacional, caso essas operações envolvam juros subsidiados.
847. Com isso, nota-se que nas operações de financiamento que contam com recursos de equalização, o BNDES contava com recursos do Tesouro Nacional (peça 942, p.14),
848. Frisa-se que esta unidade técnica considera que seja oportuno a avaliação por esta Corte de Contas quanto a possíveis perdas decorrentes de taxas de juros subsidiadas, a título de equalização, pelo Tesouro Nacional.
849. Quanto aos preços das rodovias em Angola, primeiramente, é importante informar que as condições analisadas pela unidade técnica do TCU foram as mesmas apresentadas nos contratos comerciais dos empreendimentos.
850. Portanto, não há o que falar em diferença de valores estimados em relação aos valores do custo final desses empreendimentos, pois não foi esse o parâmetro da análise empreendida pela equipe técnica do Tribunal.
851. Ao contrário do que afirma o BNDES, as análises dos preços dos empreendimentos realizadas pelos auditores do TCU não foram elaboradas por meio de macro indicadores, mas sim com a utilização de orçamentos analíticos (peças 757 e 758).
852. Cumpre informar que o macro indicador indicado na instrução da SeinfraRodoviaAviação foi utilizado de forma adicional à análise empreendida pelo TCU quanto aos valores dos empreendimentos em Angola.
853. Assim, os valores para os empreendimentos rodoviários auferidos pela análise da SeinfraRodoviaAviação foram obtidos utilizando-se os quantitativos e as especificações dos serviços contidos nos contratos comerciais (peças 757 e 758), bem como custos unitários referenciais de Angola (peça 755).
854. Mediante aos resultados encontrados, verificou-se que os empreendimentos classificados como rodoviários em Angola teriam sido contratados com valores cerca de 2,6 vezes os valores que essas obras deveriam ter sido contratadas (peça 796).

855. Em adição a essa análise, comparou-se os valores de pavimentação desses orçamentos com um macro indicador de custo unitários para projetos de infraestrutura na África Subsaariana (peça 789, p. 5), elaborado pelo Banco Mundial, cujos resultados foram convergentes com os valores dos orçamentos paradigmas elaborados pelo TCU (peça 811, p.77-78).
856. Quanto à utilização desse estudo, o BNDES apontou que a sua utilização seria inadequada, uma vez que o estudo se referia a avaliação de projetos de reabilitação de estradas já pavimentadas.
857. No entanto, dos 21 empreendimentos classificados como rodoviários e financiados pelo BNDES em Angola, dezenove podem ser classificados como reabilitação de pavimento com melhorias (peça 700), pois envolviam a remoção do pavimento existente em substituição a um novo pavimento (peça 47, p.6; peça 71, p. 68; peça 301, p.1; peça 317, p.1; peça 357, p.1; peça 367, p.1; peça 15, p. 6; peça 135, p.6; peça 160, p.1; peça 447, p.26; peça 494, p.30; peça 526, p.30; peça 550, p.31; peça 103, p. 36; peça 237, p.38; peça 341, p.8; peça 325, p.29; peça 254, p. 110; peça 182, p. 67; peça 462, p. 40).
858. De forma geral, essas obras estavam inseridas nas diversas etapas dos âmbitos do Programa de Reabilitação das Ruas Estruturantes da Cidade de Luanda (peça 103, p. 213; peça 47, p.178; peça 71, p.183; peça 15, p.178), ora também chamado de Programa de Recuperação das Ruas Estruturantes da Cidade de Luanda (peça 135, p. 5; peça 160, p.108; peça 47, p. 5; peça 103, p.226; peça 71, p.5; peça 15, p.5).
859. Por esses motivos, a utilização do estudo que tem por base a avaliação de obras de infraestrutura na África Subsaariana, em países como Angola, Burkina Faso, Moçambique e Uganda, mostrou-se bastante pertinente para a conformação da análise realizada pela SeinfraRodoviaAviação quanto à avaliação dos valores dos empreendimentos rodoviários em Angola.
860. Com relação ao sistema de custos referenciais utilizado pelos auditores do TCU é importante informar que segundo a empresa criadora desse sistema, a multinacional espanhola Cype Ingenieros, o Gerador de Preços é uma completa ferramenta de informática que permite aos responsáveis dos projetos obter preços com as previsões de custos ajustadas ao máximo à realidade, possuindo referência de custos em 23 países, entre eles Brasil e Angola (peça 737, p. 6).
861. De acordo com a empresa, o sistema está em contínua evolução, atendendo aos produtos e costumes de cada país ou zona de influência (peça 737, p. 6).
862. Ainda sobre o sistema de custos, a empresa responsável por sua criação aduz que para a determinação dos preços base de materiais e equipamentos são considerados os preços de tabela de várias empresas (sem incluir os impostos). Sobre estes preços é considerada uma margem residual de ajuste (cerca de 5%), que pretende traduzir uma certa segurança relativamente a pequenas flutuações de preços no mercado (peça 737, p.13).
863. Já os preços base de mão de obra são obtidos a partir de custos internos de empresas de construção civil, tendo em conta o Contrato Coletivo de Trabalho. Variam apenas em função do local da obra (peça 737, p.13).
864. Os rendimentos base de equipamentos e mão de obra são obtidos a partir de bibliografia específica, enquanto os rendimentos de materiais são obtidos através do cálculo ou de informações do fabricante (peça 737, p.13).
865. A escolha de se utilizar o mesmo sistema referencial de preços comum aos dois países tem como vantagem a obtenção de custos unitários dos serviços onde fora empregada a mesma metodologia para estimar os rendimentos de mão de obra e equipamentos, bem como a mesma sistemática de cotação de preço dos insumos.
866. O BNDES alega que o Tribunal de Contas de Portugal utilizou esse sistema de custos para um serviço de pintura de edificação.
867. Quanto à essa alegação é necessário fazer alguns esclarecimentos.
868. Primeiro. A constatação da utilização desse sistema de custos pelo Tribunal de Contas de Portugal mencionada na instrução da SeinfraRodoviaAviação teve como objetivo demonstrar que essa é

uma ferramenta aplicável a auditorias. Sendo que o exemplo apresentado na instrução não pode ser considerado como a única utilização desse sistema pelo referido Tribunal de Contas.

869. O fato de o Tribunal de Contas de Portugal já ter utilizado essa mesma ferramenta em pelo menos uma de suas auditorias reforça a pertinência de o TCU optar por utilizar esse sistema referencial de preços para realizar a análise comparativa a fim de se obter uma correlação de preços entre os dois países.

870. De acordo com a representante que comercializa essa ferramenta em Portugal, a empresa Top Informática (peça 1067):

‘O Gerador de preços CYPE é utilizado em Portugal pelos diversos agentes com interesse na construção, desde os empreiteiros até ao consumidor final, passando pela banca e seguros. Destacam-se, os peritos de seguros da Luso-Roux, que passaram a conseguir, com a utilização desta base de dados, apresentar e fechar orçamentos no ato da peritagem; a Melom, franchising do grupo REMAX, como elemento de transparência e normalização entre os franchisados e; a Câmara Municipal de Santa Marta de Penaguão, destacada pela comunicação social como exemplo de boa gestão pública.’

871. Assim, nota-se que além do Tribunal de Contas de Portugal esse sistema é referência não só para empreiteiros e construtores como também para diversas instituições nesse país.

872. Segundo. Na utilização do sistema, observa-se que o Gerador de Preços leva em conta diversas condicionantes (tipo de obra, localização, características do terreno, etc.) que servem para estimativas de custos tanto para pequenos serviços quanto para obras mais complexas, da mesma forma que acontece com outros sistemas de custos tais como: Sinapi, Sicro, Pini, entre outros.

873. Terceiro. Por fim, cabe esclarecer que essa ferramenta foi utilizada para fazer uma correlação de preços, sendo o Sinapi o sistema de custos utilizado para elaborar o orçamento paradigma.

874. Ademais, em suas argumentações, o BNDES limitou-se a tentar desqualificar a análise empreendida pelos auditores do TCU, sem apresentar qualquer contraponto, em termos de parâmetros de custos, que indicasse que a avaliação da unidade técnica deste Tribunal fosse inadequada.

875. Portanto, as alegações do BNDES quanto a esse ponto não têm justificativas para invalidar a metodologia realizada pela unidade técnica deste Tribunal.

876. É necessário destacar que ao contrário do que o BNDES afirma, a análise realizada pela SeinfraRodoviaAviação não adotou simplificações em suas considerações. As informações utilizadas para balizar essa análise foram retiradas dos contratos comerciais dos empreendimentos e dos conteúdos dos pedidos de financiamentos das exportadoras (peça 757, p.15-20 e p.23-26; peça 758, p.11-18 e p.21-24).

877. Também, diferentemente do que afirma o BNDES, no BDI paradigma calculado pelo TCU foi considerada a parcela de contingência (peça 741, p.4-5).

878. Outro ponto questionado pelo BNDES foi a utilização da cidade de São Paulo como localidade do orçamento paradigma.

879. No entanto, a consideração dessa cidade mostra-se pertinente em razão de que as obras classificadas como rodoviárias no âmbito das operações de financiamento do BNDES eram obras de infraestrutura urbana, que envolviam pavimentação, drenagem pluvial e iluminação pública em zona urbana de alta densidade.

880. A utilização de uma metrópole como referência de localização das obras paradigmas tem por objetivo refletir as condições que são reproduzidas em obras dentro de um perímetro urbano com significativo adensamento. Essas questões refletem sobremaneira nas produtividades das composições de serviços.

881. Com relação a esse aspecto, o Dnit, por exemplo, considera que o volume de tráfego local é fator real de redução da produção dos serviços, principalmente nos grandes centros urbanos. Por essa razão a autarquia adota, em seu sistema de custo, o conceito de Fator de Interferência de Tráfego (FIT) em função do volume médio diário de tráfego (peça 706, p.40). Observa-se que esse fator basicamente não varia a partir da quantidade de volume médio diário de 10.000 veículos (peça 706, p.149).

882. Desse modo, pode-se considerar que praticamente não há impacto na produtividade devido à diferença de densidade de Luanda em relação a São Paulo e, por esse motivo, a utilização da metrópole brasileira é adequada para a comparação dos custos de execução de obras entre as duas cidades.
883. Essa afirmação pode ser confirmada ao comparar a produtividade em São Paulo com a de qualquer cidade brasileira com grande densidade populacional, utilizando o mesmo sistema de custos. Verifica-se que as produtividades são as mesmas.
884. É oportuno esclarecer que as produtividades utilizadas para Luanda tiveram como referência índices da própria capital angolana, segundo o sistema de custos com bases em referenciais de Angola, utilizado pelo TCU.
885. Eventuais diferenças entre Luanda e São Paulo têm reflexos em outros aspectos do orçamento que foram contemplados com a utilização de bases referenciais de custos de Angola, bem como com as considerações decorrentes dos contratos comerciais pactuados entre as empresas brasileiras e o Governo de Angola.
886. Em relação à temporalidade dos orçamentos, não assiste razão ao BNDES, já que as referências de custos utilizados, bem como a cotação do dólar foram de março de 2007.
887. Além disso, observa-se, por exemplo, que o Índice Nacional de Custo da Construção (INCC) está 1,82 vezes maior do que a dez anos atrás. Já o Índice de Preços ao Consumidor (IPCA) aumentou 1,77 vezes quando comparado com dez anos atrás.
888. Dessa forma, ainda que fosse justificável uma eventual diferença entre os valores calculados pelo TCU e o valor contratado, essa diferença não poderia se encontrar nos patamares verificados pela equipe técnica do tribunal, contratos com valores cerca de 2,6 vezes os valores que essas obras deveriam ter sido contratadas (peça 796).
889. A avaliação empreendida pela unidade técnica do TCU quanto a esse aspecto, em razão da semelhança entre as características das obras rodoviárias angolanas, abrange dezenove dos 21 empreendimentos classificados como rodoviários em Angola (peças 757 e 758).
890. Por fim, o BNDES informou que o governo angolano fez uma opção por maximizar a utilização das linhas de crédito e com isso permitiu que as obras fossem executadas de forma sequencial e em alguns casos de forma simultânea.
891. Assim, essa forma de execução das obras, sequencial e até mesmo simultânea, teria como consequência uma melhor racionalização e otimização da realização dos serviços, ensejando diminuição de custos diretos - em razão de ganho de escala, de aumento do poder de barganha, aproveitamento da administração local, etc.; e dos custos indiretos - em razão da maior distribuição do rateio da taxa de administração central, da possibilidade de mitigação dos riscos, etc.
892. Frisa-se que o TCU não propôs não utilizar documentos oficiais, mas sim confrontar as informações contidas nos orçamentos dos contratos comerciais a fim de avaliar se os dados apresentados refletem a realidade das obras.
893. O objetivo dessa análise foi o de demonstrar que o BNDES, ao contrário do Banco Mundial, por exemplo, não possui parâmetro para a avaliação dos valores dos empreendimentos e, por esse motivo, o banco de fomento brasileiro estaria incorrendo no risco de conceder financiamentos com valores maiores até mesmo que o preço real das obras contratadas.
894. Dessa forma, entende-se que é imprescindível que o BNDES, em suas análises para aprovação de financiamentos, utilize formas de checar a coerência dos valores das obras a que se destinam as exportações brasileiras a fim de subsidiar o banco em relação ao apoio financeiro da instituição de crédito e, dessa forma, assegurar o resultado das ações do banco de fomento.
895. Essa checagem pode ser feita por meio de orçamentos padrões considerando os tipos de obra (rodovias, edificações, rede de saneamento, etc.), a localização geográfica, entre outras variáveis.
896. Também é salutar que o BNDES recorra a outras fontes de informação, a exemplo do estudo

empreendido pelo Banco Mundial para a mesma região. Esse estudo tratava de parâmetros de custos para projetos com características similares aos que estavam sendo executados pelas empresas brasileiras, em período relativamente próximo à época de execução dessas obras (peça 789).

897. Cumpre ressaltar que as implicações decorrentes dessa constatação por parte da unidade técnica do TCU estão relacionadas com a ausência de análise econômico-financeira e de engenharia por parte da equipe técnica do BNDES na concessão dos financiamentos de bens e serviços de engenharia, abordada anteriormente nesta instrução.

898. Em razão disso, propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao BNDES que apresente a este Tribunal, Plano de Trabalho para a elaboração de metodologia, e subsequente normatização, a fim de que estabeleça critérios para avaliar os valores dos empreendimentos a que se destinam as exportações brasileiras, de forma a subsidiar a análise empreendida pelo banco quanto aos aspectos econômico-financeiro e de engenharia dos bens e serviços de engenharia brasileiros, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e em conformidade ao Estatuto Social e ao Regulamento Geral de Operações do BNDES e, por conseguinte, promover uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações do Produto *Exim Pós-Embarque*.

i) da concessão de valores de financiamento dos itens exportáveis incompatíveis com o projeto ou com a realidade do empreendimento executado e/ou orçamento do contrato comercial, resultando em disponibilização de créditos maior que o que deveria ter sido financiado, tendo como consequência eventual desvio de finalidade na aplicação desses recursos, além de prejuízos ao erário, decorrente da equalização das taxas de juros em que foram embutidos subsídios pelo Tesouro Nacional, bem como perdas decorrentes do custo de oportunidade que esse montante indevidamente concedido a maior poderia ter gerado caso fosse aplicado em outras exportações ou em outras operações benéficas ao país;

i.1) Argumentação apresentada pelo BNDES (peça 845, p.116-121)

899. As operações auditadas estão em linha com a finalidade do crédito, conforme normativos internos e legislação brasileira aplicável. Logo, cumpriram os objetivos propostos, garantindo a incorporação de conteúdo brasileiro à exportação dos serviços de construção, o qual não seria incorporado sem o apoio oficial.

900. Outrossim, por se tratar de um financiamento, os valores desembolsados são devolvidos, com juros, ao BNDES. Importa mencionar também que não há histórico de inadimplemento referente às operações deste apartado.

901. No caso de Angola, aproximadamente 83% do valor principal já foi pago ao BNDES pelo país.

902. Assim, não há base para que se fale de dano ao erário decorrente exclusivamente dos financiamentos do BNDES, tendo por base informações que até aqui não haviam sido exigidas e que também não são objeto de análise do Proex, na concessão do benefício de financiamento ou de equalização a quaisquer instituições financiadoras.

903. Sobre a afirmação de que o BNDES disponibilizou valor cerca de três vezes superior ao que deveria para as exportações de bens e serviços de engenharia, ao longo desta manifestação tem se ressaltado incorreções técnicas nas premissas e estimativas que motivaram tais conclusões equivocadas. Tem se ressaltado, também, que o BNDES ampara sua análise técnica para desembolsos em documentos oficiais, aceitos pelo governo brasileiro e pelo governo importador, em estrita conformidade com a legislação brasileira aplicável e normativos internos e à prática de outras agências de crédito às exportações.

i.2) Análise dos argumentos apresentados

904. O BNDES alega que ampara sua análise técnica para desembolsos em documentos oficiais, aceitos pelo governo brasileiro e pelo governo importador, em estrita conformidade com a legislação brasileira aplicável e normativos internos e à prática de outras agências de crédito às exportações.

905. Todavia, conforme informado pelo próprio BNDES, o banco não faz análise das comprovações, mas sim apenas 'verificação formal dos documentos relacionados à exportação para fins de desembolso

do respectivo crédito' (peça 880, p.2).

906. Segundo o BNDES, 'o processo de efetiva comprovação das exportações é externo ao banco' (peça 880, p.2). O banco aduz que o conjunto de documentos que evidenciam a exportação é composto por: a) Registro de Operações de Crédito (RC); b) Registros de Exportação (RE) e respectivos Conhecimentos de Embarque; c) Fatura de Exportação; d) Quadro de Avanço Físico e de Avanço Financeiro (QAFF); e e) Autorização de Desembolso ou de Desconto (peça 845, p.57).

907. Conforme mencionado anteriormente nesta instrução, não se pode afirmar que a documentação apresentada pelas exportadoras comprova a efetiva exportações dos bens e serviços brasileiros.

908. Os documentos considerados pelo BNDES na etapa de comprovação não detalham os serviços que foram considerados como exportados. Não há discriminação dos itens de serviços que foram efetivamente exportados.

909. Nesse sentido, cabe destacar que os serviços considerados como exportados representaram a grande maioria dos valores alocados nos orçamentos das exportações, pois responderam, em média, por cerca de 86% do valor considerado como exportado nas operações de créditos dos empreendimentos rodoviários (peça 801).

910. Ademais, as informações contidas nesses documentos podem não refletir a realidade dos fatos, uma vez que o conteúdo dessas declarações é disponibilizado pelos principais interessados em obter os financiamentos. Os apontamentos da unidade técnica em relação às diversas irregularidades constatadas nas operações de crédito às exportações brasileiras demonstram que essas informações não eram fidedignas para retratar a realidade dos valores declarados em relação às exportações.

911. Com relação a esse aspeto, importa ressaltar que em diversas fiscalizações empreendidas pelo TCU, detecta-se documentos que visam validar as irregularidades praticadas pelos responsáveis a fim de dar uma aparência de legalidade aos atos cometidos.

912. Por vezes, depara-se com casos de superfaturamento de obras em que a documentação apresentada corrobora os valores sobrelevados.

913. No caso das exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros para os empreendimentos rodoviários, verificou-se que para cerca de 86% das exportações não havia procedimentos que assegurassem a certificação dos valores declarados como exportados ou, então, os procedimentos não se mostraram adequados para que comprove os valores declarados das exportações desses itens (peça 811, p.111-114).

914. Nesses itens, estão inclusos, nas exportações, os valores declarados com os custos indiretos, a mão de obra expatriada e serviços de terceiros, entre outros.

915. No intuito de avaliar o valor indevidamente financiado pelo BNDES para as exportações brasileiras dos empreendimentos rodoviários internacionais foram comparados o valor total financiado pelo BNDES com o valor paradigma calculado pela SeinfraRodoviaAviação.

916. Cumpre destacar que o dimensionamento do valor paradigma para a efetiva exportação das operações de crédito apoiadas pelo BNDES seguiu as premissas estabelecida pelo grupo de trabalho constituído pela Ordem de Serviço-Segecex 11, de 6 de julho de 2018.

917. Os cálculos e premissas que balizaram esse dimensionamento estão dispostos nas peças 1093 a 1102, cujo resultado final se encontra no documento 'Dimensionamento do montante de recursos financiados indevidamente' (peça 1103).

Tabela 11- Valores financiados indevidamente pelo BNDES para as Obras Rodoviárias (US\$)

Valores Globais para os empreendimentos rodoviários no exterior (US\$)			
FINANCIADO PELO BNDES (1)	BNDES DEVERIA TER FINANCIADO (2)	INDEVIDO (1) - (2)	% Indevido
\$ 2.115.076.040,56	\$ 1.048.910.002,80	\$ 1.066.166.037,76	50,41%

Fonte: BNDES e TCU

918. Dessa forma, verifica-se que o BNDES desembolsou US\$ 2.115.076.040,56 para as exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros nos empreendimentos rodoviários no exterior no âmbito do produto *Exim Pós-embarque* (peça 894).

919. No entanto, de acordo com os cálculos realizados nesta análise, o valor máximo que o banco deveria ter financiado para essas exportações para as obras rodoviárias nesses países seria de US\$ 1.048.910.002,80.

920. Assim, apurou-se que o BNDES teria disponibilizado cerca de **US\$ 1.066.166.037,76 a mais do que deveria ter concedido para os financiamentos dessas exportações**. Ou seja, o banco desembolsou cerca de **duas vezes** o valor de recursos que deveria ter disponibilizado em suas concessões de financiamento para as exportações das obras rodoviárias internacionais.

921. Com relação ao dimensionamento desses valores é imperioso ressaltar que os cálculos realizados neste trabalho foram efetuados de forma conservadora, excluindo-se dos valores dos custos diretos dos itens exportados apenas os valores com lançamentos em duplicidade, além de que na consideração dos custos indiretos foram, quando não explícitos no contrato, adotados maiores percentuais paradigmas analisados neste trabalho.

922. Dessa maneira, apesar de a equipe técnica do TCU ter constatado indícios de valores de lançamentos com mão de obra expatriada sobrelevados, não condizentes com a realidade dos empreendimentos (peça 811, p.84-90), diferentemente da primeira análise empreendida pelo TCU, essas inconsistências não foram consideradas para efeito do cálculo do dimensionamento do valor de financiamento indevido das exportações das obras rodoviárias no exterior.

923. Importa mencionar que quando foram comparados os valores da mão de obra expatriada com as referências indicadas nos contratos comerciais dos empreendimentos, obteve-se um resultado de valor indevido de cerca de três vezes o valor que o banco deveria ter financiado (peça 811, p.108-109).

924. Em suma, observou-se que as empresas apresentavam pedidos de financiamentos em valores que elas não conseguiriam atingir e que eram aceitos pelo banco sem qualquer tipo de análise quanto a esse aspecto. Posteriormente, esses valores eram disponibilizados pelo BNDES sem que houvesse um processo de comprovação das exportações que realmente garantisse que os valores desembolsados pela instituição de crédito correspondiam ao volume dessas exportações.

925. É necessário destacar que o BNDES deve ter uma preocupação que não somente objetiva se resguardar de eventual prejuízo decorrente das operações de crédito a serem realizadas.

926. Conforme abordado anteriormente nesta instrução, observa-se que ao invés de estimular a exportação de itens produzidos no Brasil ou por brasileiros (bens e serviços de engenharia), o apoio financeiro do banco estaria financiando principalmente o lucro e a estrutura administrativa das exportadoras.

927. Dessa maneira, não assiste razão às alegações do BNDES quanto à concessão de valores de financiamento dos itens exportáveis incompatíveis com o projeto ou com a realidade do empreendimento executado e/ou orçamento do contrato comercial, resultando em disponibilização de créditos maior que o que deveria ter sido financiado.

928. O BNDES, na condição de banco de fomento deveria objetivar que os valores desembolsados correspondessem à efetiva exportação dos itens brasileiros a fim de que fossem atingidos os objetivos do apoio da instituição. Se os recursos desembolsados pelo banco não forem correspondentes às exportações, restará prejudicado o apoio financeiro em relação aos benefícios que esses recursos poderiam gerar.
929. Além disso, não deve ser admissível o emprego de recursos indevidos por um banco público. É fundamental que a instituição de crédito às exportações considere que esses recursos disponibilizados a maior podem ser fontes para atos de corrupção, contrariando os princípios da moralidade e da eficiência da Administração Pública.
930. A falta de controle nas etapas de aprovação, acompanhamento e comprovação das exportações acarretou um ambiente propício a potenciais fraudes e corrupção. De acordo com o referencial de combate à fraude e à corrupção do TCU, os controles preventivos funcionam dissuadindo o cometimento da fraude e da corrupção (peça 948, p.52).
931. As análises empreendidas pelo TCU indicam que teria ocorrido desvio de finalidade na concessão dos recursos financiados pelo BNDES.
932. Constatou-se que as empreiteiras brasileiras apresentavam pedidos de financiamentos com valores que não eram condizentes com a realidade dos empreendimentos e o BNDES aprovava esses valores sem que houvesse qualquer análise de juízo dos aspectos econômico-financeiro e de engenharia dos itens exportáveis.
933. Assim, ante as constatações, entende-se que as construtoras brasileiras manipularam as informações quanto aos dados dos valores das exportações a fim de obter a aprovação de valores de financiamento maiores do que os valores que deveriam ter sido disponibilizados pelo banco.
934. Posteriormente, em razão de os procedimentos para a comprovação dessas exportações se mostrarem deficientes, pois praticamente se baseava em apresentação de documentos produzidos entre as partes interessadas nos financiamentos, esses recursos disponibilizados pelo BNDES eram desembolsados pelo banco em montantes incompatíveis com o volume das exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros.
935. O art. 19 da Lei 7.482/86 dispõe, entre os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional a obtenção, mediante fraude, de financiamento em instituição financeira.
936. Essa mesma lei também dispõe, em seu art. 20, que seria crime, aplicar, em finalidade diversa da prevista em lei ou contrato, recursos provenientes de financiamento concedido por instituição financeira oficial ou por instituição credenciada para repassá-lo.
937. Ante a todo o exposto, propõe-se encaminhar ao Ministério Público Federal (MPF) e à Polícia Federal (PF) para que se apure eventuais irregularidades ocorridos nas concessões de financiamentos das operações de crédito do Produto *Exim Pós-Embarque*, quanto à:
- (i) obtenção, mediante fraude, de financiamento em instituição financeira, em desacordo com o art. 19 da Lei 7.492/1986;
 - (ii) aplicação, em finalidade diversa da prevista em lei ou contrato, recursos provenientes de financiamento concedido por instituição financeira oficial ou por instituição credenciada para repassá-lo, em desacordo com o art. 20 da Lei 7.492/1986;
 - (iii) prática de atos de improbidade administrativa, crimes contra a administração e corrupção relacionados à apresentação e à aprovação de pedidos de financiamento com valores sobrelevados dos itens exportáveis incompatíveis com a realidade dos empreendimentos.
938. Também, propõe-se recomendar a este Tribunal que, ao final das análises realizadas pelas unidades técnicas especializadas quanto às concessões de financiamento à exportação de bens e serviços brasileiros para os empreendimentos no exterior, realize uma avaliação quanto a possíveis perdas decorrentes dos valores indevidamente concedidos a maior pelo BNDES, levando-se em conta possíveis prejuízos em razão de taxa de juros subsidiados, a título de equalização, pelo Tesouro Nacional nas diversas operações de concessão de crédito do Produto *Exim Pós-Embarque*.

j) da deficiência dos procedimentos de verificação e certificação das exportações de bens e serviços de engenharia considerados como exportados, especialmente em relação ao fato de que as empresas de auditoria não tinham a necessidade de verificar a veracidade da documentação emitida pelas exportadoras a fim de checar a exatidão e fidedignidade das informações prestadas pelas empresas brasileiras;

j.1) Argumentação apresentada pelo BNDES (peça 845, p. 121-129)

939. Os procedimentos de verificação e certificação das exportações de bens e serviços brasileiros advêm de fontes e sistemas oficiais de registro no Brasil ou no país importador, incluindo registro alfandegário e fiscal, e de instrumentos contratuais disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro (Siscomex/Novoex, Siscoserv, Sisbacen) e são verificados pelo BNDES anteriormente à liberação de recursos, de maneira que não há deficiências no processo de verificação das exportações de bens e serviços financiados por esta instituição.

940. Os documentos exigidos pelo BNDES para verificação e certificação das exportações de bens e serviços brasileiros são: i) contrato comercial celebrado entre o exportador e o importador, para a prestação de serviços cujo resultado se verifique no exterior; (ii) fatura referente à prestação dos serviços estipulados no contrato comercial, emitida pelo exportador e aceita pelo importador; e (iii) RC, contendo as informações de caráter comercial, financeiro e cambial das exportações financiadas.

941. A verificação dos documentos que comprovam a efetiva exportação, para fins de desembolso, é realizada pela própria equipe técnica do BNDES. O trabalho efetuado pela empresa de consultoria desses e de outros documentos é complementar à análise feita pelo BNDES. O exame realizado por essas empresas tem como objetivo ampliar a análise feita pelo Banco, fornecendo informações adicionais sobre os itens de exportação e os fabricantes, para que BNDES possa aprofundar seu conhecimento sobre a composição das exportações brasileiras e das respectivas cadeias de fornecedores, de forma a possibilitar o direcionamento do apoio a itens de maior valor agregado, em consonância com seus objetivos.

942. Ocorre que a SeinfraRodoviaAviação, pela natureza de seu trabalho habitual, qual seja, fiscalizar as compras e obras da Administração Pública, acabou analisando as operações de financiamento à exportação de serviços do BNDES sob a ótica do comprador, e não do financiador ou mesmo do prestador de serviços, razão pela qual os documentos acima citados não constaram da sua Instrução. Tal olhar imputou a este Banco obrigações de fiscalização que não estão de acordo com o objetivo do crédito, não estão dispostas nos normativos internos, nem são compatíveis com as práticas de mercado, tampouco com o histórico de exigências do governo brasileiro para operações dessa natureza. No apoio à exportação, o risco não se projeta sobre a contratação administrativa, a qual não deve ser avaliada sob a ótica do importador contratante do serviço, e sim na comprovação da efetiva realização das exportações. Nesse contexto, não convém ao financiador analisar o custo individual atribuído a cada componente do serviço exportado, mas que o mesmo tenha sido prestado e seja devidamente pago pelo cliente, promovendo a fundamental entrada de divisas no país.

943. As informações contidas no Relatório de Acompanhamento das Exportações (RAE) têm sua importância para o BNDES no acompanhamento das operações por trazer informações sobre os insumos utilizados, os serviços prestados e o andamento da obra, além de listar e organizar todos os documentos que comprovam a efetiva exportação (os quais já haviam sido entregues antes da liberação). Por essa razão, este documento se constitui em uma condição para liberações posteriores.

944. Dessa forma, não são as informações adicionais verificadas pela auditoria que certificam, comprovam ou atestam as exportações brasileiras. Essas empresas prestam um trabalho auxiliar e complementar, que permite ao BNDES aprofundar a análise das exportações brasileiras financiadas, de forma a direcionar melhor o apoio a itens de maior valor agregado, em consonância com os objetivos da política de desenvolvimento do BNDES.

945. Caso essa auditoria fosse um instrumento de ‘certificação das exportações de bens e serviços de engenharia considerados como exportados’ e fosse imprescindível para o apoio público a tarefa de ‘checar a exatidão e fidedignidade’ dos documentos apresentados, esse relatório seria parte integrante do rol de documentos exigidos pelos demais entes participantes do sistema de apoio à exportação e estaria regulado pelas autoridades responsáveis pela política de apoio ao comércio exterior. Todavia, não há

nenhuma exigência semelhante integrando os normativos do Seguro de Crédito à Exportação (SCE), Equalização, Proex, Câmara de Comercio Exterior (Camex), Ministério da Indústria, Comercio Exterior e Serviços (Mdic) ou Banco Central.

946. Para informações referentes à remuneração da empresa e gastos com expatriação de funcionários, as informações são dispostas em forma de declaração pelas construtoras, tendo em vista sua obrigação contratual de prestar informações corretas e verdadeiras ao BNDES, com base no princípio da boa-fé contratual.

947. Logo, ao contrário do afirmado pela instrução da SeinfraRodoviaAviação, não faz parte do escopo das empresas de consultoria atestar a veracidade das informações prestadas pelos exportadores.

948. Outro ponto levantado pela instrução do TCU é que, por serem contratadas pelos exportadores, essas consultorias não seriam independentes. A esse respeito deve-se esclarecer que a contratação de empresas independentes para apresentação de pareceres diversos (jurídicos, contábeis, de engenharia, acompanhamento de obras ou exportações) é uma prática comum no mercado. A origem do contratante não modifica as obrigações éticas, morais e legais da empresa de consultoria, na prestação dos serviços, realização dos procedimentos previamente acordados e realização de qualquer tipo de parecer.

j.2) Análise dos argumentos apresentados

949. A documentação exigida pelo BNDES não assegura que os valores disponibilizados para as exportações correspondam à realidade do que foi realmente exportado pelas empresas brasileiras, conforme exposto anteriormente nesta instrução.

950. Apenas cerca de 14% das exportações para as obras rodoviárias no exterior teriam procedimentos adequados a fim de garantir a efetiva exportação (peça 811, p.111).

951. Essa parcela das exportações correspondia aos bens exportados.

952. Desse modo, os serviços, que responderam por cerca de 86% do que foi considerado como exportado, tinham comprovação deficiente ou não possuíam qualquer procedimento de comprovação das informações repassadas pelas exportadoras.

953. Conforme relatado na instrução da unidade técnica do TCU, para as concessões de financiamento ocorridas até 2008 não havia detalhamento de quais procedimentos as empresas contratadas deveriam seguir para a execução dos trabalhos de verificação das exportações. Havia, somente, a definição de um objetivo geral do trabalho a ser perquirido pelas contratadas, qual seja, emitir a opinião geral sobre o acompanhamento das exportações, sem a especificação ou apontamento de quais informações deveriam ser certificadas ou confrontadas (peça 811, p.109-110).

954. Somente a partir de 2008, as instruções/recomendações quanto aos procedimentos que deveriam ser realizados pelas empresas de auditoria e exportadoras eram repassadas pelo BNDES mediante a expedição de cartas, conforme informado pelo banco (peça 675, p. 2)

955. Contudo, verificou-se que mesmo após essa alteração os processos de verificação e certificação realizados pelas empresas de auditoria independente se mostraram inadequados para auxiliar na comprovação das exportações realizadas pelas empresas brasileiras (peça 811, p.110-114).

956. A análise empreendida pela SeinfraRodoviaAviação foi realizada tendo por base o objetivo do programa de financiamento, qual seja, fomentar o mercado interno por meio de exportações. Assim, a ótica adotada pelos auditores do TCU foi a do financiador, o qual deveria garantir que os valores desembolsados correspondessem a efetiva exportação dos itens brasileiros. Não se propõe que o BNDES exerça um papel de instituição fiscalizadora, mas sim a função esperada para um banco público de fomento.

957. Os objetivos do programa de financiamento para as exportações de bens e serviços brasileiros somente podem ser atingidos de maneira plena se a instituição se cercar de meios e procedimentos que visem assegurar que essas exportações realmente aconteçam.

958. Além disso, as concessões dos valores de crédito devem ser compatíveis com os volumes das

exportações. Caso contrário, resta prejudicada a ação do banco de fomento.

959. Também não se propõe que o BNDES analise o custo individual atribuído a cada componente do serviço exportado. Acontece que o BNDES não financia a obra ou um percentual da obra. O financiamento é para os bens e serviços de engenharia brasileiros necessários à execução dessas obras. Dessa forma, o BNDES não pode se furtar de incluir no processo meios e procedimentos que assegurem que as quantidades e os valores informados desses bens e serviços pelos exportadores sejam os mais corretos possíveis.

960. Nesse sentido, além de ser imprescindível que o BNDES, por meio de sua equipe técnica, proceda uma análise a fim de verificar e certificar as exportações dos bens e serviços brasileiros, o banco também pode se valer de forma adicional da empresa de auditoria independente no controle da execução do objeto financiado. As orientações encaminhadas pelo BNDES às empresas de auditoria independentes ajudariam a dar maior efetividade às comprovações das exportações.

961. A título de exemplo, a comprovação da mão de obra expatriada poderia ser respaldada por documentação que fornecesse dados mais confiáveis acerca do vínculo desses funcionários com o empreendimento e a efetiva remuneração paga pelas exportadoras, tais como a folha de pagamento dessas empresas acompanhadas da guia de recolhimento da previdência social e do FGTS, dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e informações da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), entre outros.

962. A prática de não verificar os conteúdos da documentação apresentada pelas empreiteiras brasileiras a fim de comprovar as exportações, baseando-se simplesmente no princípio da boa-fé dessas empresas, resultou em valores de financiamento indevidos para os bens e serviços das obras rodoviárias internacionais no montante de US\$ 1.066.166.037,76 (peças 1093 a 1103).

963. Além disso, o Ministério Público Federal e a Polícia Federal do Brasil identificaram indícios de fraudes nas exportações declaradas pelas exportadoras brasileiras no âmbito dos contratos de financiamento do BNDES no âmbito da Operação Lava Jato (peça 1071, p.89).

964. Segundo o BNDES, o Relatório de Acompanhamento das Exportações (RAE) descreve os gastos efetivamente realizados pelo exportador brasileiro (peça 845, p.93).

965. Conforme exigência do contrato de financiamento, antes de ocorrer os desembolsos referentes a faturas de bens e serviços exportados deverá ser apresentado esse relatório nos períodos determinados (peça 578, p.8).

966. O RAE 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. 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.

967. Dessa forma, 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.

968. Portanto, verifica-se que o relatório de auditoria cumpre o papel de mecanismo de controle, já que fornece ao BNDES informações relevantes a respeito da operação, indicando impropriedades no cumprimento das obrigações contratuais e eventuais erros de contabilização de despesas, além de fornecer informações importantes e detalhadas acerca do que foi declarado efetivamente exportado pelas empresas brasileiras.

969. Assim, observa-se que a empresa de auditoria independente exerce um papel fundamental, de forma adicional, para a efetiva comprovação das exportações dos bens e serviços de engenharia.

970. É imperioso esclarecer que, com exceção do Registro de Exportação (RE), os documentos considerados pelo BNDES para evidenciar as exportações não trazem detalhamento do que teria sido exportado pelas empreiteiras brasileiras e conforme mencionado anteriormente nesta instrução, o RE atesta a exportação apenas dos bens brasileiros, os quais responderam somente por cerca de 14% das exportações.

971. Cabe destacar que o BNDES foi informado pelas empresas de auditoria independente acerca da insuficiência dos procedimentos realizados por elas nos processos de verificação e certificação das exportações brasileiras.

972. A título de exemplo, o RAE, elaborado pela empresa PricewaterhouseCoopers traz a seguinte consideração por parte da consultora (peça 374, p.49):

Caso tivéssemos adotado procedimentos adicionais ou conduzido uma revisão ou uma auditoria das informações financeiras de acordo com as normas de auditoria, outros assuntos poderiam ter vindo à nossa atenção que poderiam ter sido relatados

973. Ainda a respeito desse ponto, importa frisar que se constatou que outras empresas de auditoria independentes (Ernest & Young e Performance) também informaram ao BNDES, em seus relatórios, que se tivessem aplicado procedimentos adicionais, outros assuntos poderiam ter sido identificados (peça 38, p.90; peça 624, p.3).

974. Em vista disso, observa-se que o BNDES deveria ter atuado para melhorar os procedimentos de auditoria e verificação realizados por essas empresas a fim de garantir maior efetividade dos recursos concedidos para as exportações, bem como evitar possíveis fraudes no processo.

975. Ademais, entende-se que é salutar que a empresa de auditoria independente seja contratada pelo próprio banco e não pela empresa auditada, de modo a restarem segregados, de forma clara e inequívoca, os interesses entre as partes envolvidas.

976. Também é essencial que a veracidade da documentação apresentada seja objeto de verificação por parte do BNDES ou pelas empresas de auditoria independente a fim de perquirir a fidedignidade das informações prestadas pelas empreiteiras brasileiras nas operações de exportações.

977. As consultoras não devem se restringir somente à prática de referendar as informações trazidas pelas empresas exportadoras, sem aplicação de procedimentos auxiliares de auditoria que possam confirmar a exatidão dos dados apresentados ou até mesmo checar a compatibilidade dessas informações, pois há risco de emitir uma opinião informando que as demonstrações são confiáveis, quando na verdade não o são, tendo em vista a ausência de assecuração dos dados repassados pelas empresas auditadas sem a necessária certificação da fidedignidade das informações. Dessa forma, é fundamental que o BNDES defina procedimentos e controles específicos a fim de verificar e certificar a efetiva comprovação da prestação dos serviços considerados como exportados, no intuito de aprimorar a checagem das informações fornecidas pelas exportadoras, de modo que o controle e monitoramento exercido pelo banco não se restrinja, exclusivamente, à esfera declaratória pelas partes interessadas nos recursos concedidos pela agência de crédito brasileira.

978. Com relação ao risco quanto à independência dessas empresas de auditoria, é oportuno informar que essa questão foi abordada pelos auditores do TCU, no relatório elaborado no âmbito do processo TC-034.365/2014-1, que resultou no item 9.7.1 do Acórdão 1.413/2016-TCU-Plenário em que foi recomendado ao BNDES que analisasse a possibilidade de que essa auditoria independente fosse contratada pelo BNDES, incluída nos custos do financiamento, e não pela empresa exportadora, e que seu relatório atendessem especificamente as necessidades do banco relativamente à comprovação da realização das exportações.

979. Por fim, é importante destacar que a documentação considerada como comprobatória do BNDES tem como foco a execução das obras e não a exportação dos itens (bens e serviços brasileiros), conforme tratado anteriormente nessa instrução na oitava da alínea 'd'. Dessa forma, o procedimento adotado pelo BNDES para a comprovação das exportações estaria visando o financiando a obra e não os insumos exportados, em desacordo com os objetivos do programa.

980. Consoante a proposta de determinação da análise da oitiva 'g', propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 ao BNDES que apresente a este Tribunal plano de trabalho contendo a elaboração de procedimentos e, subsequentemente normatização, a fim de que implemente meios que visem atestar a veracidade do teor das informações prestadas pelas exportadoras brasileiras, a fim de assegurar a fidedignidade e a exatidão do conteúdo das declarações e da documentação apresentadas por essas empresas nas operações de financiamento às exportações brasileiras, de modo que o controle e monitoramento exercido pelo BNDES não se restrinja à esfera declaratória pelas partes interessadas nos recursos concedidos pelo banco, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade, com vistas de se promover uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações do Produto *Exim Pós-Embarque*;

j.3) Da responsabilização

981. Em decorrência dos procedimentos deficientes para a garantir a efetiva comprovação dos serviços considerados exportados, em especial no que concerne à mão de obra expatriada e aos serviços de terceiros, foi possível verificar que os valores de desembolsos realizados pelo BNDES não corresponderam ao volume de exportações efetivamente realizadas.

982. O BNDES aprovava limites de financiamento incompatíveis com a realidade das exportações e em virtude das deficiências do processo de comprovação, as empreiteiras brasileiras sempre atingiam o valor dos limites disponibilizados pelo banco de fomento para as operações desse programa.

983. É interessante notar que mesmo diante das particularidades de cada operação (exportações que não contemplavam ou que contemplavam equipamentos, expatriação de mão de obra direta ou expatriação apenas de mão de obra gerencial, entre outros), os percentuais considerados das exportações, em regra, foram iguais.

984. Desse modo, ante as considerações expostas acerca das deficiências da etapa de comprovação, depreende-se que as falhas ocorridas nessa fase das exportações permitiram que fossem desembolsados valores de recursos de financiamento incompatíveis com o que foi efetivamente exportado, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque*.

985. Considerando-se o fluxo do processo de comprovação das exportações, apurou-se que a insuficiência de procedimentos para assegurar a efetividade das exportações dos serviços estaria relacionada à omissão dos agentes responsáveis pelo estabelecimento de diretrizes, assim como pela expedição de orientações insuficientes às empresas exportadoras e às empresas de auditoria independente, os quais tinham por dever definir os procedimentos que seriam adotados pelas áreas que certificavam a comprovação das exportações.

986. De acordo com o art. 19, inciso II, do Estatuto Social do BNDES, cabe ao Diretor da Área de Comércio Exterior (AEX) relatar os assuntos da sua área de coordenação (peça 698, p.11).

987. Assim, entende-se que o Diretor da AEX deveria ter proposto a expedição de regulamentos específicos que definissem os aspectos a serem avaliados na comprovação da efetiva exportação de serviços nas operações de apoio do BNDES às exportações.

988. Essa falta de orientação executivo-gerencial por parte dos Diretores da AEX, no que diz respeito às ações operacionais da área sob sua coordenação, proporcionou avaliações deficientes para a comprovação das exportações dos serviços brasileiros.

989. Portanto, verifica-se que os Diretores da AEX, titulares à época dos desembolsos das operações, teriam se omitido em termos de orientação decisória, quanto ao regular procedimento de acompanhamento da efetiva comprovação da exportação dos serviços, concorrendo, dessa forma, para frustrar os objetivos do apoio financeiro do banco.

990. Por sua vez, a Organização Interna Básica do BNDES estabelecia que era atribuição da AEX estruturar o desenvolvimento das operações de apoio às exportações (peça 903, p.85), cujo o responsável era o Superintendente.

991. Ademais, conforme às atribuições relativas ao seu cargo, previstas no Plano Estratégico de

Cargos e Salários, o Superintendente da AEX deveria ter estabelecido diretrizes para a comprovação das exportações de serviços, nas operações de financiamento sob sua responsabilidade (peça 901, p.29).

992. Dessa forma, verifica-se que os Superintendentes, titulares à época dos desembolsos das operações, deveriam ter estabelecido diretrizes para que as equipes que lhes eram subordinadas avaliassem a efetiva comprovação da exportação de serviços nas operações de financiamento do BNDES às exportações.

993. Essa ausência de diretrizes por parte dos Superintendentes da AEX para as equipes que lhes eram subordinadas, proporcionou avaliações deficientes para a comprovação das exportações dos serviços brasileiros.

994. Com relação aos Chefes de Departamento, a Organização Interna Básica do BNDES estabelecia que era atribuição do Departamento de Comércio Exterior da AEX, estruturar e acompanhar o desenvolvimento das operações de apoio do BNDES às exportações (peça 903, p.87; peça 904, p.96).

995. Além disso, a Organização Interna Básica do BNDES dispunha que era atribuição dos departamentos a promoção das liberações dos recursos para as operações sob sua responsabilidade (peça 903, p.87; peça 904, p.96).

996. Ademais, cabia ao chefe de departamento da AEX planejar e organizar as atividades afetas a seu departamento, orientando na aplicação e adoção das normas e procedimentos técnicos e administrativos, visando atingir os padrões de melhoria de atuação de sua unidade, conforme dispunha no Plano Estratégico de Cargos e Salários (peça 901, p.29-30).

997. Nesse sentido, observa-se que nas operações de apoio às exportações, tanto a estruturação quanto o acompanhamento dessas operações se mostraram deficientes em relação aos procedimentos que visassem assegurar a efetiva comprovação da exportação dos serviços.

998. Do mesmo modo, nota-se que não houve orientação adequada visando verificar e certificar as informações prestadas pelas exportadoras,

999. Conforme abordado nesta instrução, os procedimentos adotados se mostraram insuficientes para verificar e certificar se a efetiva exportações dos serviços correspondia às declarações das construtoras brasileiras.

1000. Pode-se citar como exemplo, a diretriz que estabelecia que as informações acerca dos valores da mão de obra expatriada deveriam ser fundamentadas em documento firmado pelo responsável pelos Recursos Humanos da exportadora (peça 949).

1001. Na condição de chefe de departamento, era exigível que ele soubesse que as informações prestadas pelas empresas eram insuficientes para que comprove a exportação dos serviços, uma vez que se tratava de uma mera declaração do exportador, cuja aferição não era realizada.

1002. Em vista disso, entende-se inafastável a responsabilidade dos Chefes de Departamento titulares à época dos desembolsos das operações de apoio às exportações, pois deviam ter assegurado que o processo de comprovação das exportações, necessário à liberação dos recursos de crédito dessas operações, fossem suficientes para garantir a compatibilidade dos desembolsos efetivados pelo BNDES em relação ao volume das exportações.

1003. Frisa-se que a insuficiência na definição de procedimentos para garantir a efetiva comprovação das exportações dos serviços concorreu para o financiamento de valores indevidos a maior que aqueles que deveriam ter sido desembolsados pelo BNDES.

1004. Ante o exposto, conclui-se que a definição de procedimentos para garantir a efetiva comprovação das exportações dos serviços era responsabilidade compartilhada dos Diretores da AEX, dos Superintendentes da AEX e dos Chefes de Departamento e a insuficiência desses procedimentos estaria em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque.

1005. Outrossim, conclui-se que a definição de procedimentos para análise econômico-financeira e de engenharia dos itens exportáveis eram responsabilidade tanto dos diretores da AEX quanto dos

superintendentes da AEX e a ausência desses procedimentos estaria em desacordo com o estabelecido pelo Estatuto Social do BNDES e no Regulamento Geral das Operações e permitiu a aprovação de valores sobrelevados, bem como o desembolso de valores de financiamentos indevidos dos custos indiretos.

1006. Em vista disso, propõe-se, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência dos responsáveis relacionados na Matriz de Responsabilização do Apêndice F desta instrução, para que apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa acerca da insuficiência na definição de procedimentos para garantir a efetiva comprovação das exportações dos serviços, em especial no que concerne à mão de obra expatriada e aos serviços de terceiros, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque.

1007. Deve-se ressaltar que em recente análise no âmbito do processo TC-034.935/2015-0, este Tribunal adotou o entendimento que a data a ser utilizada como marco temporal inicial, *dies a quo*, da contagem do prazo prescricional da pretensão punitiva desta Corte de Contas em relação a atos praticados por agentes do BNDES anteriormente mantidos sob sigilo em razão do sigilo bancário/ empresarial deve ser aquela que esta Corte passou a ter acesso integral às informações necessárias à avaliação da regularidade dos atos praticados pelo BNDES nas análises, aprovações e acompanhamentos das operações financeiras que realizava e que se encontram sob apreciação deste Tribunal, ou seja, a partir da decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal no MS 33.340-DF, Relator Ministro Luiz Fux, em **26/05/2015**, por meio da qual restou decidido que os sigilos bancário e empresarial não poderiam ser opostos ao TCU por bancos públicos, conforme exposto na Seção III do Voto do Ministro-Relator Augusto Sherman do Acórdão 2.154/2018-TCU-Plenário (peça 1113).

I) das incoerências verificadas dos valores considerados exportados em relação aos valores dos gastos considerados como locais, realizados no país importador, no processo de comprovação das exportações brasileiras;

1.1) Argumentação apresentada pelo BNDES (peça 845, p. 129-141)

1008. Conforme mencionado anteriormente, o processo de comprovação dos valores considerados exportados dá-se previamente à ocorrência dos desembolsos, onde devem ser apresentados ao BNDES todos os documentos e registros oficiais que evidenciam a efetiva exportação.

1009. A análise efetuada pelo BNDES tem como foco a avaliação do risco da operação, o montante potencial de exportações brasileiras de bens e serviços que pode ser empregado na execução do empreendimento, e a verificação dos critérios de elegibilidade.

1010. Assim, tendo em vista a finalidade do apoio, não compete ao BNDES acompanhar os valores dos gastos locais ou verificar a sua documentação, uma vez que para os desembolsos do BNDES necessita-se tão somente da comprovação prévia das exportações.

1011. Esta instituição vem crescentemente demandando aos exportadores informações mais detalhadas a respeito do conteúdo nacional e estrangeiro incorporado aos projetos a que se destinam as exportações brasileiras. Conforme consignado em plano de trabalho apresentado ao TCU, o BNDES estuda formas de implementar, durante o processo de análise, uma melhor compreensão do projeto, abarcando, além da formação do preço em si, externalidades e aspectos socioambientais.

1012. O processo de acompanhamento desenvolvido pelo BNDES tem por objetivo o cumprimento dos aspectos relacionados ao crédito e à finalidade do apoio, em observância à legislação brasileira aplicável e aos normativos internos, não lhe sendo atribuída a responsabilidade pelo acompanhamento dos gastos locais.

1.2) Análise dos argumentos apresentados

1013. Os valores dos orçamentos de todos os bens e serviços necessários à realização dos empreendimentos no exterior eram constituídos pelo somatório dos itens exportados e dos itens de gastos locais, realizados no país estrangeiro (não exportados).

1014. O BNDES poderia se valer das informações dispostas nos contratos comerciais para verificar a coerência tanto dos valores das exportações quanto dos gastos locais.

1015. As análises empreendidas pelos auditores do TCU indicaram que os materiais deveriam corresponder a cerca de 55% a 65% dos valores totais dos empreendimentos rodoviários (peça 811, p.116).
1016. Frisa-se que essa avaliação foi obtida por meio de curva ABC de insumos. No caso da República Dominicana, em que os materiais corresponderam a 64,7% do orçamento da obra, os valores foram obtidos diretamente do contrato comercial, cujo orçamento foi elaborado pela exportadora brasileira.
1017. Segundo o levantamento realizado pela unidade técnica do TCU, em média, os materiais exportados e empregados nas obras corresponderam a cerca de 3% do valor dos empreendimentos (peça 799).
1018. Por essa diferença verificada, observa-se que os materiais adquiridos localmente deveriam representar cerca de 52% a 62% do valor total dos empreendimentos.
1019. Contudo, nas operações de exportação de bens e serviços de engenharia para as obras rodoviárias no exterior, os gastos locais totais (materiais, equipamentos, mão de obra e outros) representaram, em média, 21% do orçamento dos empreendimentos, ocorrendo casos, em que esses gastos responderam por apenas 5% do valor total das obras.
1020. Dessa forma, denota-se que os valores considerados para os gastos locais desses empreendimentos estavam incoerentes frente aos itens que foram considerados como exportados.
1021. A título de exemplo, o contrato comercial do empreendimento 'Marginal Sudoeste', em Angola, previa ao menos 55% do valor do orçamento para materiais (peça 582, p.11).
1022. Para esse empreendimento, a empreiteira brasileira exportou 1,63% referente a bens (peça 581, p.44). Desse percentual, apurou-se que 0,70% do valor do empreendimento seriam referentes aos materiais brasileiros (peça 799).
1023. Dessa forma, observa-se que cerca de 54% do valor do empreendimento teria que ser empregado em materiais adquiridos localmente, em Angola, pela construtora brasileira, conforme indicado no contrato comercial.
1024. No entanto, para esse empreendimento, todos os gastos locais foram considerados no montante de 7,70% do empreendimento (peça 811, p.72).
1025. Com isso, verifica-se que há uma grande diferença entre o valor considerado para todas as despesas com os gastos locais (7,70%) em relação ao valor que deveria ter sido considerado apenas para os materiais angolanos (54%).
1026. Ressalta-se que na composição dos gastos locais, além dos materiais adquiridos em Angola, devem ser contabilizados também os gastos com mão de obra, equipamentos e outros custos realizados no país africano.
1027. Cumpre mencionar que, nesse caso, a construtora brasileira não detalhou quais os itens compunham os gastos locais desse empreendimento.
1028. De acordo com os documentos dessa obra, cerca de 86% da mão de obra que trabalhou nesse empreendimento era composta por funcionários angolanos (peça 581, p.26).
1029. Em vista disso, é razoável afirmar que os valores considerados para os gastos locais (7,70%) não correspondiam à realidade dos fatos e, em consequência, os valores das exportações estavam superavaliados.
1030. Além do citado exemplo, pode-se verificar diversas outras incompatibilidades dos valores declarados com os gastos locais em relação às informações dispostas nos contratos comerciais, bem como nos relatórios de acompanhamento das exportações.
1031. Segundo dados do Dnit, o material asfáltico tem um peso significativo nos preços das obras rodoviárias. Para obras de implantação os produtos asfálticos representam de 8% a 12% do valor das

obras. No caso de restauração os valores desses materiais situam-se entre 15% a 20% do valor das obras (peça 955, p.3).

1032. Esses produtos asfálticos não foram exportados pelas construtoras brasileiras para as obras rodoviárias realizadas no exterior. Desse modo, os gastos incorridos com esses produtos deveriam estar contabilizados nos gastos locais.

1033. Uma vez que, além dos produtos asfálticos, fazem parte dos gastos locais despesas com mão de obra direta (serventes, operadores, pedreiros, etc.), areia, brita, cimento, entre outros; não se mostra razoável que os valores dos gastos locais se situem em percentuais entre 0% e 15%, redundando em exportação de mais de 85% de bens e serviços, conforme aprovado e considerado como exportado pelo BNDES.

1034. Conforme relatado anteriormente nesta instrução, as evidências demonstraram que na execução das obras rodoviárias no exterior houve uso intensivo de itens locais (materiais e mão de obra), com grande parte desses insumos obtidos *in loco*.

1035. Outro aspecto com relação à observância dos gastos locais diz respeito à verificação de que, no caso dos empreendimentos rodoviários da República Dominicana, o BNDES teria financiado despesas que não seriam exportáveis e, portanto, o banco teria liberado recursos para financiar gastos locais, o que estaria em desacordo com programa de apoio da instituição, conforme será melhor detalhado ao final da análise desta oitiva.

1036. Nesse sentido, a avaliação da coerência dos valores dos gastos locais era de fácil verificação e poderia ajudar a análise quanto os aspectos econômico-financeiro e de engenharia dos itens considerados como exportados.

1037. Com relação a esse aspecto, o BNDES informou que o seu processo de análise foi sendo gradualmente ampliado para incluir também algumas informações acerca dos gastos locais.

1038. Todavia, é desejável que o aprimoramento com relação à avaliação da compatibilidade dos gastos locais também deve ocorrer no processo de acompanhamento e comprovação das exportações de forma complementar a avaliação dos itens exportados.

1039. Assim, entende-se que o banco deve aprimorar a apresentação das informações prestadas pelas empresas exportadoras a fim de facilitar eventual necessidade de análise mais acurada acerca da coerência e da conformidade do conteúdo relacionado pelas empresas brasileiras nas operações de exportações.

1040. Com relação a esse apontamento, propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao BNDES que apresente a este Tribunal, plano de trabalho para a elaboração de procedimentos e subsequente normatização, a fim de que estabeleça meios para se avaliar a compatibilidade e a coerência das exportações em relação às características dos empreendimentos, bem como aos contratos comerciais, nos processos de certificação e verificação dos itens considerados e aceitos como exportados no âmbito do Produto *Exim* Pós-Embarque, visando a melhoria e o aprimoramento da etapa de comprovação das exportações, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade, no intuito de promover maior efetividade dos objetivos do programa de apoio às exportações do BNDES.

1.3) Da responsabilização

1041. No caso dos empreendimentos rodoviários da República Dominicana, observou-se que o contrato comercial trazia expressamente que determinadas despesas previstas no orçamento das obras seriam de responsabilidade exclusiva do contratante (ente estrangeiro).

1042. É necessário esclarecer que os orçamentos contratuais dos empreendimentos rodoviários nesse país eram divididos em três grandes rubricas orçamentárias. O somatório dessas três rubricas perfazia os valores totais dos empreendimentos: 'Custos Diretos', 'Custos Indiretos' e 'Custos Associados ao Projeto' (Peça 391, p.24).

1043. Com relação aos 'Custos Associados ao Projeto', as despesas relacionadas nesta rubrica eram de responsabilidade do ente estrangeiro (contratante), conforme disposto nos contratos comerciais (peça 391,

p. 6; peça 419, p.10; peça 502, p.4; peça 510, p.4). São exemplos de despesas que compunham essa rubrica, itens relativos a expropriações e desapropriações, reajustes de preços, segurança da via, responsabilidade social e supervisão, entre outros (peça 391, p.24; peça 400, p.24).

1044. Cabe informar que essa rubrica recebia diferentes denominações nos diversos contratos desse país, tais como, 'Custos Associados ao Projeto', 'Custos de Transação', Custos de Transação do Governo', 'Custos de Implementação'. Todavia, os itens que compunham essa rubrica eram os mesmos.

1045. Sobre essas despesas, a construtora brasileira agia como mera repassadora dos valores necessários à realização desses itens e sobre cada uma das despesas a empresa brasileira recebia um percentual estipulado no contrato a título de taxa de administração sobre o preço contratual estabelecido.

1046. Portanto, por não serem despesas que seriam realizadas pelas exportadoras brasileiras, esses itens não eram passíveis de serem exportados, fazendo parte dos custos relativos aos gastos locais.

1047. No entanto, identificou-se que, na documentação utilizada pelo BNDES para que comprove as exportações, esses itens eram contabilizados indevidamente como sendo exportados pelas empreiteiras brasileiras.

1048. Nesses casos, entende-se que a conduta dos responsáveis que estavam diretamente incumbidos de analisar o conteúdo dos documentos necessários a liberação dos recursos das operações de financiamento permitiu que fossem desembolsados valores de financiamento para itens não exportáveis.

1049. Em vista disso, a ocorrência dessa irregularidade teria como responsáveis, além da equipe técnica do BNDES, incumbida de verificar os dados apresentados na documentação de desembolso, o Chefe de Departamento da unidade encarregada de acompanhar as operações de apoio às exportações.

1050. As condições necessárias para o recebimento dos financiamentos estavam dispostas na cláusula quarta dos contratos de financiamento 'Condições Precedentes de Utilização do Crédito'.

1051. Cabia a equipe técnica do BNDES proceder a conferência dessas condições de acordo com as Listas de Verificações (LV) para cada um dos desembolsos que seriam efetivados pelo BNDES.

1052. Nesse sentido, dentre os documentos que faziam parte das verificações das equipes operacionais, os Quadros de Avanço Físico e de Avanço Financeiro (QAFF) indicavam em quais serviços do contrato comercial foram consideradas as exportações brasileiras.

1053. No entanto, foram apuradas situações em que os QAFF indicavam exportação brasileiras nos itens supracitados, os quais eram realizadas pelo contratante e faziam parte dos gastos locais e, por esses motivos, não poderiam ter sido financiados pelo BNDES.

1054. Uma vez que os contratos comerciais traziam de maneira expressa a indicação de que os itens referentes às despesas dessas rubricas eram de responsabilidade do importador, a equipe técnica, por meio de uma simples análise documental, deveria ter confrontado as informações relativas aos serviços não exportáveis que foram considerados como exportações nos QAFF, pois essas informações também eram de fácil verificação nesse documento.

1055. Em virtude disso, conclui-se que a equipe técnica do BNDES que atestou o atendimento das precondições dos contratos de financiamento, no que concerne aos QAFF contendo a consideração de gastos locais como sendo exportados, concorreu para a irregularidade verificada.

1056. Por sua vez, de acordo com a Organização Interna Básica do BNDES, era atribuição do Chefe de Departamento, acompanhar, após a contratação, o desenvolvimento das operações de apoio às exportações. Já promover as liberações de recursos para as operações era atribuição do Departamento de Comércio Exterior da AEX, cujo responsável era o Chefe de Departamento (peça 903, p.87; peça 904, p.96).

1057. Também, se verificou que o Chefe de Departamento deveria fomentar, estruturar e acompanhar o desenvolvimento das operações sob sua responsabilidade por conta das atribuições do departamento do qual era o titular à época das operações, conforme disposto na Organização Interna Básica do BNDES (alínea 'a', do item 11, letra 'C', das Resoluções 1816/2009 e 2342/2012 - peça 903, p.87; peça 904,

p.96).

1058. Além disso, conforme a Organização Interna Básica do BNDES (alínea 'g', do item 11, letra 'C', das Resoluções 1816/2009 e 2342/2012 - peça 903, p.87; peça 904, p.96), era atribuição do Departamento de Comércio Exterior 2 (DECEX2), pelo qual ele era o responsável, promover as liberações dos recursos para as operações de apoio às exportações.

1059. Por essa razão, entende-se que, nesses casos, houve falha no acompanhamento e na coordenação dos atos da equipe técnica, por parte dos Chefes de Departamento titulares à época das liberações dos recursos, quanto à verificação do cumprimento das condições precedentes à utilização dos créditos do contrato de colaboração financeira e à promoção da liberação do desembolso pelo BNDES, permitindo o desembolso de recursos à empresa exportadora de forma irregular nos casos verificados.

1060. É necessário destacar que, segundo o Regulamento do Programa BNDES-*Exim* Pós Embarque, o objetivo do Produto *Exim* Pós-Embarque é o apoio à comercialização, no exterior, de bens e serviços brasileiros (peça 906, p.1). Portanto, a consideração de recursos de financiamento para itens de gastos locais também descumpra os objetivos do programa de apoio financeiro do BNDES.

1061. Os desembolsos de valores de financiamento para itens não exportáveis nas operações de exportações dos empreendimentos rodoviários no exterior foram verificadas nos seguintes empreendimentos: Corredor Ecológico Pontezuela, Melhorias Corredor Viário Duarte, Reconstrução e Melhoria da Rodovia Cibao-Sur e Rodovia Bavaro-Uvero-Alto-Miches-Sabanas.

1062. Os detalhamentos referentes a essa irregularidade para cada uma das ocorrências verificadas, estão consignados nas seguintes peças: 1109, 1110, 1111 e 1112).

1063. Desse modo, observa-se que essa falta de atuação da equipe operacional e do Chefe de Departamento permitiu que fossem contabilizados indevidamente nas exportações itens não financiáveis no montante de US\$ 27.075.741,80, evidenciando a falha no acompanhamento e na coordenação dos trabalhos da equipe técnica do BNDES, bem como a deficiência no processo de liberação dos recursos do banco público brasileiro.

1064. Ante ao exposto, propõe-se, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência dos responsáveis relacionados na Matriz de Responsabilização do Apêndice G desta instrução, para que apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa acerca do financiamento de gastos locais nas operações de exportações, em desacordo com as disposições do contrato de financiamento e com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque.

m) do uso indevido dos valores destinados à rubrica de contingência nas exportações brasileiras, especialmente quanto à sua utilização para cobrir excesso de valores das exportações brasileiras, para cobrir excesso de valores nas exportações de serviços e para cobrir valores de exportação de bens sem vinculação ao financiamento do BNDES;

m.1) Argumentação apresentada pelo BNDES (peça 845, p. 141-144)

1065. As contingências, que também integram o BDI, são compreendidas como o colchão de proteção, contra eventos futuros incertos, capazes de afetar negativamente o projeto. Seu cálculo normalmente envolve, entre outras verificações, um processo de análise de riscos a partir da elaboração de técnica denominada Matriz de Riscos.

1066. Por solicitação do BNDES, as empresas de consultoria independente começaram a explicitar o uso das contingências, em demonstrativo separado no Relatório de Acompanhamento das Exportações (RAE). O objetivo era contabilizar como 'contingência consumida' o faturamento de serviços de terceiros, os gastos com mão de obra expatriada ou embarque de bens destinados ao projeto em valor superior ao inicialmente orçado.

1067. Ao final da obra, os valores dos itens não excedidos e, portanto, não apresentados como contingências consumidas, poderiam ser incorporados à rubrica de benefícios. Tal modificação possibilitou uma melhor verificação do impacto da realização dos eventos de contingência sobre as exportações, inclusive sobre o lucro da obra.

1068. Dessa forma, nas operações analisadas na instrução da unidade técnica do TCU, houve caso em que a empresa necessitou utilizar tais recursos para arcar com o excesso de gastos com mão de obra expatriada. Em outra operação a empresa deparou-se com entraves na associação dos Registros de Exportação (RE) de bens que foram exportados ao Registro de Operação de Crédito (RC).

1069. Sendo assim, os recursos relativos a esses bens não foram desembolsados pelo BNDES e a empresa recorreu aos recursos reservados para arcar com os imprevistos e riscos. Ao longo das operações, houve outros casos diversos em que os recursos orçados pela empresa para determinadas rubricas não foram suficientes e elas utilizaram os recursos de contingências (ou seja, o orçamento destinado a fazer frente aos riscos e imprevistos) para cobrir tais excessos de gastos. Por outro lado, nas operações em que os riscos e imprevistos não se realizaram ou ocorreram parcialmente, a empresa acabou por incorporar os recursos em sua remuneração.

1070. O BNDES não vislumbra uso indevido dos valores, uma vez que se trata tão somente de uma forma de se demonstrar a contabilização do conteúdo brasileiro em rubricas determinadas para se consolidar o valor das exportações apoiadas. Além disso, as contingências foram utilizadas, nos casos citados, para o objetivo para o qual são orçadas, ou seja, fazer frente a custos não previstos pelo exportador durante a elaboração de seu orçamento, mas que impactaram sua prestação de serviços durante a execução do empreendimento. Adicionalmente, o BNDES considera que a nova forma de apresentação da informação refletiu-se em uma melhoria de procedimento, uma vez que houve o aumento das informações recebidas a respeito do uso dos citados recursos.

m.2) Análise dos argumentos apresentados

1071. As empresas exportadoras justificaram a necessidade de previsão de contingenciamento nos valores das exportações em razão dos riscos que essas operações envolviam quanto aos serviços de engenharia (riscos do projeto) e às condições locais (riscos do país) (peça 364, p.11):

A contingência refere-se ao grau de risco do empreendimento e é definido e calculado segundo os parâmetros de cada projeto. Os riscos são subdivididos em riscos de engenharia, como: risco administrativo, econômico/financeiro, político/contratual e riscos do País, como: baixa produtividade dos recursos humanos locais, desapropriações x problemas sociais, seguridade patrimonial, falta dos insumos básicos, saneamento básico e doenças endêmicas.

1072. Assim, observa-se que essa despesa era prevista para cobrir eventuais riscos incertos associados ao projeto e às condições do país destinatário quando da análise empreendida para aprovar os pedidos de financiamentos.

1073. Os exemplos apresentados na instrução da SeinfraRodoviaAviação destoam da motivação inicial para utilização dessa rubrica (peça 811, p.117-120).

1074. Em nenhum dos casos relatados a título de exemplificação dentre todos os financiamentos autorizados para os empreendimentos ditos rodoviários, as despesas com exportações comprovadas tiveram emprego para cobrir os riscos mencionados quando da aprovação do financiamento, a saber: riscos de engenharia, riscos do país destino.

1075. Nos casos observados pelo TCU, as contingências foram utilizadas como uma margem para absorver distorções ocasionadas durante os processos de exportações (excesso de valores de exportações brasileiras, cobertura de exportações de bens nacionais sem vinculação ao financiamento do BNDES, etc.) e não como um valor destinado a cobrir riscos e incertezas relacionados aos itens exportados.

1076. Com isso, valores previstos para a rubrica 'Contingências' foram indevidamente utilizados para salvar excessos cometidos pelas empresas ou para sanear compensações relativas a entraves no processo de exportação.

1077. No entanto, nos casos observados pela equipe técnica do TCU, não se identificou prejuízo decorrente dessa impropriedade, pois o valor destinado para a contingência seria desembolsado de qualquer maneira, pois ao final do processo os valores dessa rubrica eram convertidos em benefícios.

1078. Com relação às contingências, entende-se que por fazer parte dos custos indiretos, essa rubrica

não poderia ser objeto de apropriação individualizada. Assim como as demais parcelas que compõem o BDI, a contingência deve incidir em forma de percentual sobre os custos dos itens exportados, compondo o preço de venda desses itens.

1079. Em vista do exposto, propõe-se recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, ao BNDES que nos processos de acompanhamento e comprovação das exportações brasileiras, abstenha-se de contabilizar os valores das contingências para compensar impropriedades incorridas pelas exportadoras durante a realização das exportações de bens e serviços de engenharia, devendo os valores correspondentes a essa rubrica serem apresentados por meio de percentual a ser aplicado sobre os custos dos itens exportados, assim como as demais parcelas que compõem a taxa de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) a fim de compor os preços das exportações, no intuito de se obter maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações de financiamento do Produto *Exim* Pós-Embarque.

n) da apropriação integral de custos indiretos, sem que fosse verificado o término do serviço, caracterizando a disponibilização de valores de financiamento incompatíveis com o avanço físico das obras;

n. 1) Argumentação apresentada pelo BNDES (peça 845, p. 93-94)

1080. O cronograma das exportações não guarda proporcionalidade estrita com o avanço físico das obras.

1081. O Relatório de Acompanhamento das Exportações (RAE) tem por objetivo agregar informações adicionais acerca da utilização dos recursos desembolsados pelo BNDES, fornecendo insumos para analisar posteriormente a efetividade do apoio e os seus impactos no Brasil. Nesse sentido, o relatório descreve os gastos efetivamente realizados pelo exportador, independentemente do momento em que são medidos e faturados pelo exportador e aceitos pelo importador. Uma vez que não se trata de um documento com origem no contrato comercial entre o exportador brasileiro e o importador e que contém informações que podem ser consideradas sensíveis do exportador, trata-se também de um documento elaborado para uso exclusivo do BNDES, ao qual o importador não tem acesso.

1082. No que diz respeito ao exemplo citado no parágrafo 983 da instrução da SeinfraRodoviaAviação ('Construção do Corredor Ecológico Pontezuela'), observa-se, nas planilhas que fazem parte do RAE, que as despesas relacionadas à rubrica de Administração Central foram computadas com periodicidade regular e sempre no mesmo montante, o que é compatível com a natureza da despesa. Além disso, cabe destacar que a execução do empreendimento foi prejudicada pelos problemas enfrentados pelo exportador brasileiro, que inviabilizaram o cumprimento das condições precedentes para a realização de novos desembolsos no âmbito do Produto BNDES-*Exim* Pós-embarque, o que culminou com a paralisação das obras e o cancelamento do financiamento do BNDES.

1083. Nesse sentido, não há contradição entre os valores de Administração Central que constam do RAE, que representam gastos efetivamente realizados pelo exportador, e o avanço físico do empreendimento.

1084. Cabe destacar que, de oito faturas emitidas pelo exportador e aceitas pelo importador, apenas as três primeiras foram desembolsadas pelo BNDES. Ou seja, do valor total de US\$ 90,8 milhões aplicados pelo exportador no Brasil e passíveis de serem financiados pelo BNDES, conforme o Quadro de Usos e Fontes do Relatório 4, apenas US\$ 59,9 milhões foram de fato desembolsados pelo BNDES, dos quais US\$ 29,6 milhões correspondentes ao adiamento estipulado no contrato comercial e refletido no contrato de financiamento. Assim, o simples confronto das despesas efetuadas pelo exportador e descritas no RAE com o avanço físico do empreendimento, não permite concluir que o valor apurado a título de Administração Central representou um 'adiantamento indevido' de recursos (parágrafo 985 da Instrução); ainda mais quando se considera que tais recursos sequer foram desembolsados.

1085. Portanto, os valores apresentados para o item de Administração Central foram apresentados de maneira regular; não há compatibilidade estrita entre os desembolsos do BNDES e o avanço físico da obra, uma vez que o financiamento se dirige à exportação e não ao total do empreendimento; e, o valor total das exportações brasileiras destinadas ao projeto somente foi parcialmente desembolsado, restando

valores de exportação que não chegaram a ser financiados.

n. 2) Análise dos argumentos apresentados

1086. Identificaram-se diversos casos em que houve consideração de custos indiretos nas exportações incoerente com o avanço físico-financeiro da obra.

1087. As cláusulas que tratam do prazo de utilização e disponibilidade do crédito dos contratos de financiamento estabeleciam as seguintes condições para a liberação do crédito (peça 522, p.4; peça 578, p.5; peça 83, p.5; peça 148, p.5; peça 305, p.5; peça 371, p.3; peça 274, p.4; peça 498, p.3):

CLÁUSULA 3 - PRAZO DE UTILIZAÇÃO E DISPONIBILIDADE DO CRÉDITO

(...)

3.2. - O CRÉDITO será liberado parceladamente, mediante o cumprimento das condições precedentes previstas na Cláusula Quarta, de acordo com o embarque dos bens e o FATURAMENTO dos Serviços, prestados conforme o CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO FÍSICO-FINANCEIRA do projeto previsto no contrato comercial.

1088. Da cláusula acima, extrai-se que as considerações das exportações devem ocorrer com estrita observância aos cronogramas físico-financeiros dos empreendimentos. Dessa maneira, a consideração de custos indiretos que não estejam condizentes com os cronogramas físico-financeiros das obras constitui-se em descumprimento ao contrato de financiamento.

1089. No exemplo citado pela instrução da SeinfraRodoviaAviação, o cronograma físico-financeiro do empreendimento indicava que até maio de 2016 o percentual de andamento era de 50,09% do total da obra (peça 622, p.9). Quanto às exportações, a empresa brasileira informara que havia sido exportado 42,5% do total previsto (peça 622, p.9). Em vista disso, verifica-se que apenas cerca de metade do valor do empreendimento havia sido medido e faturado pela empresa brasileira junto ao contratante estrangeiro.

1090. Conforme constam nos relatórios elaborados pelas empresas de auditoria independentes, a administração central é representada por um percentual incidente sobre o faturamento total da obra (peça 308, p. 13). Contudo, todo o valor previsto para a taxa de administração central havia sido apropriado para essa obra (peça 622, p. 21), contrariando o procedimento de apropriação para esse item, que previa medição proporcional ao faturamento (peça 308, p. 13).

1091. De acordo com o entendimento deste Tribunal, bem como da doutrina, os custos indiretos são alocados por meio de critérios de rateio (peça 703, p.12).

1092. Convém destacar que, especialmente quanto aos custos da parcela de administração central, o Decreto 7.983/2013, que estabelece os componentes mínimos que devem fazer parte da composição de BDI de orçamentos de obras públicas e as regras para análise dos custos dos serviços previstos nos orçamentos de referência, traz expressamente a denominação 'taxa de rateio da administração central' (peça 914, p.3).

1093. Assim sendo, os custos indiretos estão necessariamente associados ao avanço financeiro das obras, não havendo possibilidade de considerá-los diretamente ao faturamento dos serviços.

1094. Por esse motivo, os procedimentos acordados estabeleciam que os custos referentes a administração central deveriam ser lançados linearmente com aplicação percentual sobre o faturamento (peça 308, p.13).

1095. Importa ressaltar que, segundo Maçahiko Tisaka em seu livro 'Orçamento na Construção Civil' (pág. 50 - Editora Pini - 1ª Edição), o rateio da administração central é um percentual que se debita a determinada obra correspondente à soma de todos os custos da estrutura central da empresa, proporcional ao tempo de execução e ao montante do contrato (peça 950).

1096. Ressalta-se que as rubricas de 'Administração Central', 'Benefícios' e 'contingências' não são itens exportáveis, ou seja, essas despesas não são produtos que se remete a outros países.

1097. Pelo exposto, conclui-se que os custos indiretos das obras não devem ser dissociados do avanço físico-financeiro dos empreendimentos, proporcionalmente ao volume de exportação dos insumos (bens e

serviços de engenharia brasileiros).

1098. Portanto, o fato de a administração central ter sido considerada de forma integral em situação em que as exportações correspondiam a 42,5% do total previsto é injustificável, pois os gastos com essa rubrica devem ser considerados proporcionalmente ao faturamento dos serviços.

1099. Nesse sentido, importa ressaltar que o confronto das informações declaradas pelas exportadoras em relação ao avanço físico-financeiros dos empreendimentos era uma atribuição das empresas de auditoria independente (peça 622, p.9).

1100. Essa avaliação quanto aos aspectos relacionados com o cronograma da obra em conexão com as exportações realizadas deveria constar nos relatórios de acompanhamento das exportações (RAE).

1101. Conforme mencionado anteriormente nesta instrução, o RAE 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.

1102. Esse documento 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. No detalhamento são informados o estágio e o andamento de cada etapa da obra e, mais ainda, informações sobre a compatibilidade dos desembolsos, execução e faturamento.

1103. Dessa forma, os relatórios de acompanhamento das exportações podem ser considerados como fontes legítimas das evidências do descompasso dos valores dos gastos realizados pelo exportador em relação ao andamento das obras.

1104. Com relação ao exemplo apresentado pela unidade técnica do TCU, o BNDES alega que das oito faturas emitidas pelo exportador, apenas três foram desembolsadas pela instituição financeira. Essa declaração não elide a irregularidade apontada pela SeinfraRodoviaAviação quanto à incompatibilidade dos valores liberados pelo banco em relação ao avanço físico-financeiro das obras, pois, ainda sim, constitui-se de adiantamento indevido da taxa de rateio da administração central.

1105. Além do referido exemplo do empreendimento ‘Construção do Corredor Ecológico Pontezuela’, foram identificadas outras ocorrências de consideração valores de custos indiretos incompatíveis com o avanço físico-financeiro dos empreendimentos, conforme tabela a seguir:

Tabela 12 - Custos Indiretos em descompasso com o avanço físico-financeiro das obras

Item	Empreendimento	Período	Avanço Físico-Finaceiro	ocorrência
1	Via Expressa Luanda-Kifangondo	nov/07	2,5%	Apropriação de 21% do valor da rubrica "Administração Central" e 17% do valor da rubrica "Benefícios"
2	Luanda-Kifangondo Pacote 2	abr/12	50%	Apropriação de 100% do valor da rubrica "Administração Central" e 100% do valor da rubrica "Benefícios"
3	Rodovia Bavaro Uvero- Alto-Miches	ago/12	38%	Apropriação de 93% do valor da rubrica "Benefícios"
4	Reconst/Melhor Carreterra Cibao-Sur	mar/15	20,5%	Apropriação de 76% do valor da rubrica "Administração Central"
5	Corredor Rodoviário Oriental - Estrada Nacional N2	jun/12	0%	Apropriação de 20% do valor da rubrica "Administração Central"

Fonte: Relatórios de Acompanhamento das Exportações

1106. Essas constatações proporcionam uma grande vantagem às empresas exportadoras, além de se incorrer no risco de financiar basicamente o lucro e a estrutura administrativa das construtoras brasileiras em caso de interrupção não programada da linha de crédito, a exemplo da Barragem Moamba Major em Moçambique, em que o financiamento foi suspenso e nas exportações consideradas apropriou-se praticamente todos os recursos nas rubricas ‘Administração Central’ e ‘Benefícios’ (peça 943), conforme relatado anteriormente nesta instrução.

1107. Portanto, se os custos indiretos forem considerados em termos de percentuais referentes aos

Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) das composições dos preços de venda dos itens exportáveis, de modo a incidir proporcionalmente ao volume das exportações dos bens e serviços de engenharia brasileiros e não em relação ao valor total do empreendimento, consoante a proposta de determinação do exame técnico relativo à oitiva da alínea 'f' desta instrução, essas distorções nas considerações dessas rubricas de custos indiretos não irão ocorrer na etapa de comprovação das exportações.

o) da concessão de financiamentos para bens e serviços brasileiros realizados em período anterior à assinatura dos contratos de financiamento, constituindo-se, nesses casos, em desvio de finalidade dos objetivos do programa BNDES *Exim* - Pós-Embarque, tendo como consequência o financiamento das obras e não das exportações brasileiras;

o.1) Argumentação apresentada pelo BNDES (peça 845, p. 144-157)

1108. O apoio a exportações efetuadas anteriormente à celebração do contrato de financiamento entre o BNDES e o devedor não constitui desvio de finalidade.

1109. O Produto BNDES-*Exim* Pós-embarque tem como principal característica o desembolso de recursos ao exportador somente após a comprovação da realização das exportações brasileiras objeto do financiamento.

1110. Não há nas Normas Operacionais do Produto BNDES-*Exim* Pós-embarque qualquer vedação ao financiamento de exportações realizadas previamente à contratação do financiamento, bem como inexistência também qualquer condicionante ou limite temporal impeditivo do desembolso de recursos correspondentes a exportações realizadas no âmbito do contrato comercial e comprovadas segundo o contrato de financiamento.

1111. A partir do momento que a contagem de prazo de um contrato comercial se inicia, todos os gastos, efetuados em conteúdo brasileiro, são elegíveis para o apoio pelo sistema público brasileiro de apoio às exportações. Ou seja, a realização de desembolsos referentes a gastos anteriores à celebração do contrato de financiamento não representa descumprimento da legislação, dos normativos internos vigentes e tampouco das condições estabelecidas no contrato de financiamento.

1112. Este procedimento vem desde o início das políticas de apoio brasileiro à exportação de serviços.

1113. Em que pese as diversas modificações sofridas nos normativos desde então, não foi estabelecido nada que indique a revogação de tal conceito, ainda que a prática seja considerar a data de assinatura do contrato comercial como marco inicial para a elegibilidade das exportações financiadas.

1114. A instrução do TCU baseia o seu entendimento de que as exportações elegíveis para apoio do BNDES só poderiam ser realizadas após a celebração do contrato de financiamento (parágrafo 1003), na redação da seção introdutória 'Considerando' que consta dos contratos de financiamento do BNDES, reproduzida abaixo:

‘(...) O BNDES tem interesse em financiar a aquisição dos BENS E SERVIÇOS a serem exportados do BRASIL para a REPÚBLICA no âmbito do CONTRATO COMERCIAL, destinados à implantação do PROJETO, razão pela qual a Diretoria do BNDES aprovou a concessão de financiamento para a aquisição desses BENS E SERVIÇOS pela REPÚBLICA (...)’

1115. Preliminarmente, cabe informar que itens da seção introdutória 'Considerando' de um contrato de financiamento não têm força normativa e não representam obrigações das partes. São elementos auxiliares de interpretação, vez que descrevem as premissas e as circunstâncias relacionadas à negociação contratual.

1116. Nos contratos de financiamento não há qualquer restrição voluntária ao apoio a exportações já realizadas no momento da assinatura desses contratos.

1117. O momento em que os bens e serviços foram exportados não descaracteriza a sua origem brasileira e não altera a finalidade do financiamento.

1118. O objeto primeiro a ser apoiado é a exportação do serviço de construção a ser realizado no

exterior por uma empresa brasileira, e não se restringe, portanto, ao conjunto de insumos que serão empregados a esta obra na fase de construção.

1119. Os resultados obtidos pelo BNDES em seus estudos de efetividade têm indicado que um dos principais fatores determinantes da nacionalidade dos bens e serviços utilizados pela construtora é a fonte do financiamento.

1120. Na ausência de apoio público brasileiro às exportações, as empresas brasileiras teriam que recorrer a fontes alternativas de crédito para executar o empreendimento. Nesses casos, a empresa brasileira teria menos possibilidades de adquirir bens e serviços brasileiros, tanto por questões de competitividade como em razão de contrapartidas ao apoio fornecido por outra agência de crédito à exportação.

1121. Levantamentos preliminares indicam que, enquanto o BNDES financiou menos de 15% dos serviços realizados pelas cinco maiores construtoras brasileiras no exterior, entre 2003 e 2012, os bens direcionados a projetos apoiados representaram cerca de 55% do total exportado por elas (dados preliminares).

1122. Além disso, a instrução do TCU desconsiderou que o processo de prospecção, negociação e contratação de um empreendimento da magnitude de uma obra de infraestrutura é complexo e demorado.

1123. No caso de Angola, especificamente, o longo histórico de apoio público às exportações brasileiras, por meio de inúmeros acordos celebrados entre os dois governos desde a década de oitenta, dava segurança às partes quanto à possibilidade de recursos para financiar a aquisição dos bens e serviços exportados do Brasil.

1124. No que diz respeito aos demais países, é importante destacar que os empreendimentos só tiveram as suas obras iniciadas após o equacionamento das garantias e contra garantias necessárias para acessar os instrumentos de apoio público às exportações. Em suma, apesar de antecederem a celebração do contrato de financiamento, as exportações foram motivadas pela expectativa concreta de apoio, por meio de financiamentos do BNDES e do Proex (este último no caso do Corredor Oriental, na República de Gana), da cobertura do Seguro de Crédito à Exportação (SCE) com lastro no Fundo de Garantia à Exportação (FGE) e de equalização de taxa de juros.

1125. Já o caso do financiamento ao empreendimento denominado Construção das Obras de Arte da Marginal Sudoeste, conforme apontado pela própria instrução da SeinfraRodoviaAviação, destaca-se em relação aos demais em decorrência do avanço das obras e do montante já exportado por ocasião da assinatura do contrato de financiamento. Em primeiro lugar, faz-se necessário detalhar a cronologia dos eventos e o contexto no qual o financiamento às exportações brasileiras para o empreendimento ocorreu.

Evento	Data
Contrato Comercial	17/12/2008 ¹²⁷
Início das Obras	03/2010
Protocolo de Entendimentos Brasil-Angola (4ª Linha de Crédito)	23/06/2010
Pedido de Financiamento (Consulta Prévia)	07/10/2010
Priorização pelo Governo de Angola	25/10/2010
Aprovação do Seguro de Crédito à Exportação no Cofig	30/11/2010
Acordo Operacional entre BNDES, Banco do Brasil e Ministério das Finanças de Angola	17/06/2011
Aprovação do Financiamento na Diretoria do BNDES	27/12/2011
Data de Assinatura do Contrato de Financiamento	23/01/2012
Primeiro Faturamento do Contrato Comercial (gastos locais)	06/2011
Primeiro Faturamento Relativo a Exportações Brasileiras	02/2012
Data do Primeiro Desembolso	07/08/2012
Avanço Físico do Empreendimento	
Março/2010	0,3%
Junho/2010	8,4%
Outubro/2010	13,4%
Dezembro/2011	59,3%

1126. Os dados acima evidenciam que o BNDES seguiu os procedimentos previstos no BNDES-*Exim* tendo em vista que o primeiro desembolso de recursos ao exportador ocorreu seis meses após a emissão da primeira fatura comercial de exportação emitida em fevereiro de 2012. Não obstante a obra somente ter apresentado avanço físico em março de 2010, o exportador já vinha incorporando ou consumindo insumos de conteúdo brasileiro a partir da data de assinatura do contrato comercial, o que não configura nenhuma irregularidade, além de não descaracterizar a origem brasileira ou a finalidade do financiamento.

1127. Ademais, ao se analisar o avanço físico do projeto por meio do Relatório de Avanço Físico Financeiro (RAFF), pode-se notar que quando a formalização da 4ª linha de crédito à República de Angola já era previsível, haja vista que as negociações já estavam em andamento, a execução da obra foi intensificada pelo exportador. Por outro lado, praticamente não houve avanço físico na execução do empreendimento no período anterior à celebração de um novo Protocolo de Entendimentos entre Brasil e Angola, estabelecendo o montante de US\$ 1 bilhão para financiar exportações brasileiras de bens e serviços.

1128. Em que pese a correspondência complementar ao pedido de financiamento, enviada pelo exportador em 7/10/2010, informar que Angola previa pagar o empreendimento com recursos orçamentários, posteriormente o empreendimento foi priorizado na linha Brasil Angola e o argumento acerca da fonte originária de custeio do empreendimento perdeu a relevância.

1129. O BNDES não descumpriu as diretrizes do Produto BNDES-*Exim* Pós Embarque ao financiar exportações anteriores ao contrato de financiamento, pois a essência de qualquer *trade-finance* (Pós-embarque) é prover liquidez para que as empresas nacionais continuem exportando.

1130. O entendimento sustentado pela SeinfraRodoviaAviação, de que as exportações realizadas antes da contratação do financiamento não deveriam ser financiadas, na prática, atuaria no sentido contrário aos objetivos do apoio público às exportações, qual seja, promover a comercialização de bens e serviços brasileiros no exterior. Em primeiro lugar, limitar o escopo do apoio apenas a exportações ocorridas após a celebração do contrato de financiamento teria como consequência a redução do montante efetivamente financiado pelo BNDES, se comparado com o valor pleiteado originalmente pelo exportador. Sequer seria possível prever a magnitude da redução, uma vez que é praticamente impossível antecipar com alguma precisão quanto tempo as partes necessitariam para cumprir integralmente as condições prévias à contratação do financiamento e, nesse meio tempo, o exportador teria que continuar executando os serviços de acordo com o cronograma estipulado no contrato comercial.

1131. Ao contrário de promover as exportações brasileiras, no período anterior à assinatura do contrato de financiamento, o BNDES estaria incentivando o exportador a buscar fornecedores de outros países.

1132. Além disso, exportadores brasileiros poderiam ser prejudicados em disputas comerciais para a obtenção de novos empreendimentos.

1133. Em conclusão, não procedem as conclusões da Instrução de que os créditos concedidos pelo BNDES objeto do presente apartado: não estavam alinhados com os objetivos do apoio às exportações no âmbito do Produto BNDES-*Exim* Pós-embarque; representaram desvio de finalidade ao incluir os bens e serviços exportados previamente à celebração do contrato de financiamento; resultaram em financiamento aos empreendimentos diretamente e não às exportações brasileiras; e eram desnecessários e causaram prejuízo ao Brasil.

o.2) Análise dos argumentos apresentados

1134. O procedimento adotado pelo BNDES em relação às operações de crédito do Produto BNDES-*Exim* Pós-embarque, em que há consideração de exportações que teriam sido realizadas em período anterior à assinatura do contrato de financiamento, está em desacordo com a finalidade do programa. Não há incentivo às exportações quando o apoio do banco ocorre em período bastante posterior à realização do que foi considerado como exportado.

1135. Tal circunstância evidencia que os itens considerados como exportados nesse período teriam ocorrido de qualquer forma, independente do apoio e incentivo do banco.

1136. A finalidade das concessões de crédito às empresas brasileiras visa o incentivo às exportações de forma a estimular a produção de insumos (materiais, equipamentos e mão de obra) brasileiros e, desse modo, incrementar a produção do mercado interno nacional, gerando empregos e divisas ao país.

1137. Todavia, entende-se que esse estímulo à produção nacional não ocorre quando o banco financia insumos que já haviam sido exportados em momentos bem anteriores à formalização do apoio do BNDES.

1138. Segundo o BNDES não há nas Normas Operacionais do Produto BNDES-*Exim* Pós-embarque qualquer vedação ao financiamento de exportações realizadas previamente à contratação do financiamento.

1139. No entanto, de igual modo, não foi estabelecido nessas normas o marco temporal a partir do qual se devem efetivar os desembolsos das operações de exportação.

1140. De acordo, com o princípio da legalidade, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. Portanto, o fato de não haver nos normativos, regra estabelecendo esse marco, não deveria ser utilizado como justificativa para proceder concessões de créditos em períodos anteriores da configuração do apoio do banco, contrariando os objetivos do programa.

1141. Conforme mencionado pelo banco, esse procedimento vem desde o início das políticas de apoio brasileiro à exportação de serviços. No entanto, a reiterada prática de um erro não pode ser utilizada para a sua consolidação. É salutar que a instituição financeira promova uma melhoria contínua dos seus programas no sentido de dar mais efetividade às ações pretendidas pelo banco.

1142. Com relação à argumentação que a seção introdutória ‘Considerando’ de um contrato de financiamento não tem força normativa e não representa obrigações das partes, entende-se que a disposição trazida no contrato de financiamento não deixa margens para outra interpretação senão a de que a concessão de financiamento pelo banco visa a aquisição de bens e serviços a serem exportados, não podendo ser realizado de forma diferente, uma vez que a finalidade dessas concessões de crédito é incrementar a produção do mercado interno nacional a partir do incentivo gerado pelo banco.

1143. O BNDES também aduz que o objeto primeiro a ser apoiado é a exportação do serviço de construção a ser realizado no exterior por uma empresa brasileira, e não se restringe, portanto, ao conjunto de insumos que serão empregados a esta obra na fase de construção.

1144. Todavia, caso essa argumentação apresentada pela instituição financeira fosse válida, caracterizaria que o BNDES estaria financiando a obra, ou seja, o serviço de construção a ser realizado e não estaria financiando a exportação de bens e serviços brasileiros (insumos), o que estaria em desacordo com a finalidade do apoio financeiro do banco. Conforme demonstrado na instrução da SeinfraRodoviaAviação, a comprovação de despesas com exportações de bens e com a prestação de serviços de engenharia antes da assinatura do contrato de financiamento entre o BNDES e o ente estrangeiro (importador) ocorreu em 24 empreendimentos, entre as 29 obras rodoviárias que tiveram bens e serviços financiados pelo BNDES.

1145. Dessas obras rodoviárias, ao menos seis empreendimentos tiveram um lapso temporal considerável entre o início considerado para exportações e a data de assinatura do contrato de financiamento, conforme tabela abaixo:

Tabela 13 - Ocorrências de exportações antes dos contratos de financiamento (período superior a 10 meses)

item	Empreendimento	Início considerado para as exportações brasileiras (1)	Data do contrato de financiamento (2)	Lapso temporal entre (1) e (2)	Valor das exportações consideradas neste período (US\$)
1	Via Marginal Sudoeste	dez/08	23/01/2012	3 anos e 1 mês	14.615.424,28
2	Corredor Rodoviário Oriental - Estrada Nacional N2	jul/12	19/07/2013	1 ano	2.943.921,43
3	Corredor Logístico - Lotes II e III	set/12	06/07/2013	10 meses	504.534,00
4	Reconst/Melhor Carreterra Cibao-Sur	mai/12	05/08/2014	2 anos e 3 meses	28.446.828,00
5	Corredor Ecológico Pontezuela	mar/12	05/08/2014	2 anos e 5 meses	14.175.567,00
6	Reconstrução da Rodovia "El Río - Jarabacoa"	ago/10	29/06/2011	11 meses	16.589.843,00
Total					77.276.117,71

Fonte: Relatórios de auditoria (BNDES) e contratos de financiamento (BNDES)

1146. Importa mencionar que, de todo o montante considerado como exportado antes da data do contrato de financiamento para os empreendimentos acima, a quase totalidade das exportações concentraram-se nas rubricas de mão de obra expatriada e de custos indiretos (administração central e benefícios).

1147. Nota-se que o volume de exportações consideradas antes da data do contrato de financiamento para os empreendimentos acima responde por um montante de valor bastante significativo (US\$ 77.276,11,71).

1148. Nesses casos, independente do apoio do banco, as exportações de bens e serviços já haviam ocorrido, não havendo incentivo por parte dos recursos de financiamento disponibilizados pelo BNDES. Os empregos para brasileiros que deveriam ter sido gerados ou a aquisição de bens nacionais ocorreram por outra motivação que não a atuação do banco.

1149. Além disso, a consideração de exportação de bens e serviços de engenharia em período bastante intempestivo compromete o controle e a fiscalização da veracidade das informações prestadas pela empresa exportadora.

1150. Ressalta-se que antes do contrato de financiamento não há acompanhamento por parte do BNDES e nem o auxílio das empresas de auditoria independente.

1151. Também não se mostra razoável que o banco alegue demora nas concessões dos empréstimos como motivo para reembolsar gastos considerados como exportados em período tão anterior ao efetivo apoio da instituição de crédito brasileira.

1152. No intuito de ilustrar as distorções que podem ocorrer em razão das considerações de exportações de bens e serviços em período significativamente anterior à celebração do contrato de financiamento, a unidade técnica do TCU trouxe à baila o exemplo do empreendimento 'Marginal Sudoeste', em Angola (Peça 811, p.122-123) em que 57,67 % do valor elegível pelo BNDES como exportações brasileiras de bens e serviços de engenharia, para utilização no empreendimento, já tinha sido executado previamente à assinatura do contrato de financiamento. Esses valores, acumulados em períodos anteriores, só foram apresentados pela empresa construtora brasileira para reembolso após a assinatura do contrato de financiamento.

Figura 7- Informações sobre financiamento Angola

Empreendimento:	Construção Obras de Arte da Marginal Sudoeste (Angola)
Empresa Brasileira Exportadora:	Construtora Norberto Odebrecht S/A
Valor do contrato comercial:	US\$ 29.811.313,84
Valor aprovado BNDES p/ Exportações Brasileiras:	US\$ 25.339.616,76 (85% do total)
Valor autorizado para o financiamento:	US\$ 21.538.674,24 (72,25% do total)
Data do Financiamento BNDES e País Estrangeiro:	23 de janeiro de 2012
Valores Exp. Brasileira faturados antes do contrato:	US\$ 14.615.424,28 (57,67% autorizado c/ exportações)
Valores reembolsados à empresa antes do contrato:	US\$ 12.423.110,64 (57,67 % autorizado c/ financiamento)
Período ocorrência Exportações reembolsadas:	DEZ/2008 à NOV/2011

Fonte: Relatório de Acompanhamento das Exportações (peça 581)

1153. Com relação a esse empreendimento, é necessário esclarecer que o contrato comercial foi assinado em 17/12/2008 entre o governo de Angola e a Odebrecht Angola - Projetos e Serviços, LDA, uma empresa angolana (Peça 582, p.1-30).

1154. Assim, verificou-se que, nesse caso, na prática ocorreram reembolsos pelo BNDES referentes a importações que teriam sido realizadas por uma empresa angolana e não a exportações por uma empresa brasileira, o que seria irregular, conforme as Políticas Operacionais do BNDES (peça 900, p.160), conforme será melhor detalhado a seguir na análise desta oitiva.

1155. Importa destacar que o contrato original, vigente a partir de 17/12/2008 até 25/4/2011, permitia que apenas 26% do valor das obras fosse realizado com exportações brasileiras (peça 582, p. 11).

1156. Além disso, havia a previsão de utilização de recursos do país contratante e não da linha de crédito do BNDES (peça 575, p.15), ou seja, foi sob essa ótica que a contratada realizou o contrato durante todo esse período de mais de dois anos desde o início em dezembro de 2008.

1157. Observa-se que durante todo esse tempo não havia acompanhamento do BNDES e de nenhuma outra empresa quanto ao que foi declarado como exportado.

1158. Nesse caso específico, foram considerados valores com Participação nos Lucros e Resultados (PLR) para funcionários brasileiros nos meses de maio de 2009 e março de 2010 (peça 581, p.55-56), não obstante a obra ter sido iniciada somente a partir do mês de março de 2010 com avanço físico-financeiro de apenas 0,26% do valor do empreendimento (peça 581, p.36), valor este (US\$ 76.500,00), 4,5 vezes menor que o valor do PLR considerado para o mesmo período (US\$ 343.700,00).

1159. Assim, observa-se que as considerações das exportações desse período apresentam informações não condizentes com a realidade das obras, pois se não houve faturamento dos serviços e sequer havia qualquer realização de atividades da obra, não poderia haver distribuição do lucro do empreendimento.

1160. Segundo o BNDES, o protocolo de entendimento Brasil-Angola foi assinado em outubro de 2010, no entanto não havia qualquer indicação que esse empreendimento seria contemplado com o apoio financeiro do banco. Frisa-se que as exportações foram consideradas desde dezembro de 2008.

1161. Embora o BNDES alegue que a emissão da primeira fatura ocorreu em fevereiro de 2012, o faturamento foi considerado desde 2008.

1162. Ademais, antes do início das obras, março de 2010, o volume de exportações considerado foi de US\$ 1.511.300,00, correspondente a 7% do valor de todo o financiamento (peça 581, p.43). Nesta data ainda nem havia o protocolo de entendimento Brasil-Angola, que somente ocorreu em outubro de 2010.

1163. Mesmo antes da data do protocolo, o volume de exportações considerado foi de US\$ 2.149.833,50, correspondente a 10% do valor de todo o financiamento (peça 581, p.43). Ou seja, toda essa quantia reembolsada pelo BNDES foi realizada em um período em que não havia nem a expectativa do apoio financeiro do banco.

1164. Portanto, verifica-se que as exportações declaradas nesse período de mais de dois anos, além de não terem vinculação com o apoio do BNDES, teriam ocorrido por meio de uma empresa estrangeira, sem acompanhamento algum.

1165. O BNDES também aduz que na ausência de apoio público brasileiro às exportações, as empresas brasileiras teriam que recorrer a fontes alternativas de crédito desestimulando as exportações brasileiras.

1166. Sobre esse argumento é importante ressaltar que não se está questionando o apoio financeiro do BNDES às exportações, mas sim as concessões de financiamentos para reembolsar valores que teriam sido declarados como exportados pelas empresas brasileiras, sem que houvesse acompanhamento dessas exportações, em período bastante anterior à expectativa de apoio do banco e por esse motivo, essas exportações teriam ocorrido de qualquer maneira, independente do apoio público brasileiro.

1167. Portanto, nota-se que, nesses casos, as exportações já teriam ocorrido por meio de quaisquer

fontes de crédito utilizadas pelas exportadoras.

1168. Nesse contexto, observa-se que, quanto ao estímulo das exportações, teria ocorrido justamente o contrário da suposição levantada pelo BNDES em relação às exportações realizadas em período anterior ao apoio oficial da instituição de crédito pública brasileira.

1169. A título de exemplo, no caso do empreendimento ‘marginal Sudoeste’ supracitado, a empreiteira brasileira exportou em bens o correspondente a 1,6% do valor total da obra (peça 811, p.72-73), sendo que para uma obra similar à executada pela construtora os bens (matérias e equipamentos) deveriam responder por cerca de 56% do valor da obra (peça 811, p.74). Além disso, convém ressaltar que nesse empreendimento não houve emprego de mão de obra direta brasileira.

1170. Assim, verifica-se que os principais itens que compõem a execução de uma obra (materiais, equipamentos e mão de obra direta) praticamente não foram exportados pela construtora brasileira.

1171. De acordo com o banco, o longo histórico de apoio público às exportações brasileiras em Angola dava segurança às partes quanto à possibilidade de recursos para financiar a aquisição dos bens e serviços exportados no Brasil.

1172. Essa afirmação aventada pelo banco só faria sentido caso o BNDES tivesse apoiado financeiramente todos os empreendimentos de infraestrutura das empreiteiras brasileiras no país africano.

1173. De outra forma, não haveria como as empresas brasileiras saberem antecipadamente quais os empreendimentos que seriam contemplados com o apoio financeiro do banco no país.

1174. Frisa-se que essas empresas brasileiras possuíam diversas obras no país e muitas delas não receberam financiamento público brasileiro para a exportação de bens e serviços de engenharia, a exemplo do empreendimento rodoviário ‘reabilitação da estrada entre o desvio da Matala em Angola’ (Contrato 053/INEA-2005) executado pela empresa Andrade Gutierrez.

1175. O BNDES também alegou que o princípio do *trade-finance* (Pós-embarque) seria o de prover liquidez para que as empresas nacionais continuem exportando.

1176. Acontece que não se está questionando o estímulo que poderia ocorrer com o apoio da instituição de fomento brasileira, permitindo que as exportadoras continuem exportando, mas sim o reembolso de eventuais exportações que já tinham se concretizado antes da linha de ação do banco público brasileiro.

1177. Nos casos listados na instrução da SeinfraRodoviaAviação as obras rodoviárias começaram antes do apoio do BNDES. Caso o banco não tivesse concedido o apoio financeiro para esses empreendimentos, essas exportações teriam ocorrido de qualquer jeito.

1178. Por esse motivo, entende-se que é fundamental que o BNDES otimize a utilização de seus recursos com o viés de fomentar o mercado interno nacional, especialmente quando consideramos que em nosso país esses recursos são tão escassos.

1179. Essa medida visa dar maior efetividade à linha de ação do BNDES no apoio às exportações brasileiras.

1180. O BNDES informou que recentemente colocou um aviso em sua página eletrônica com o intuito de precaver o exportador de realizar exportações contando com o financiamento sem que tenha havido decisão de diretoria favorável ou contrato formalizando o financiamento (peça 845, p.99).

1181. Essa iniciativa adotada pelo banco constitui um avanço em relação ao atendimento aos objetivos do Produto *Exim* Pós-embarque. Entretanto, entende-se que é essencial que o banco estabeleça um marco oficial inicial para considerar a contabilização das exportações a fim de efetivamente incentivar as exportações brasileiras que não ocorreriam de qualquer forma sem o apoio do BNDES.

1182. Dessa forma, evitar-se-ia conceder financiamento para exportações que não necessitariam de apoio, os quais podem acarretar perdas do custo de oportunidade, decorrentes de outras ações que podem ser realizadas com esses recursos.

1183. Considerando os objetivos do Produto *Exim* Pós-embarque de fomentar o mercado interno nacional por meio de apoio às exportações brasileiras, propõe determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao BNDES que apresente a este Tribunal, plano de trabalho contendo a elaboração de procedimentos e, subsequentemente normatização, a fim de que estabeleça um marco inicial para contabilização das exportações que receberão recursos do banco nas operações de financiamento no âmbito Produto BNDES-*Exim* Pós- Embarque, visando incentivar as exportações brasileiras inviáveis sem o apoio da instituição de crédito brasileira, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade, no intuito de promover maior efetividade dos objetivos do programa de apoio às exportações do BNDES.

o.3) Da responsabilização

1184. Conforme mencionado anteriormente na análise desta oitiva, o BNDES concedeu de forma irregular financiamento para empresa estrangeira em desacordo com as Políticas Operacionais do BNDES para o Produto *Exim* Pós-Embarque. (peça 900, p. 160).

1185. O contrato comercial do empreendimento Marginal Sudoeste, em Angola, foi assinado em 17/12/2008, entre o governo angolano e a empresa Odebrecht Angola - Projetos e Serviços, LDA (peça 582, p.1-30).

1186. Acontece que a Odebrecht Angola - Projetos e Serviços, LDA não era uma empresa brasileira e nem era uma sucursal da construtora brasileira no exterior. Tratava-se de empresa angolana com sede na capital do país africano (peça 1068, p.4 e Peça 582, p.2).

1187. No entanto, para a inclusão do empreendimento na linha de crédito do BNDES era necessário que uma empresa brasileira fornecesse os bens e serviços de engenharia, na qualidade de titular do contrato.

1188. Por esse motivo, fora celebrado um aditivo contratual, em 25/4/2011, dois anos e quatro meses após o início do contrato, alterando a identificação da contratada, que passou a ser a empresa brasileira Construtora Norberto Odebrecht S.A (CNO) (peça 582, p.35-44).

1189. Importa esclarecer que para que essa alteração se tornasse possível, a empresa angolana teve que proceder a cessão de sua posição no contrato para a empresa brasileira (peça 582, p.37-38).

1190. Assim, foi possível celebrar o contrato de colaboração financeira referente às exportações brasileiras para esse empreendimento, com a CNO fazendo parte desse contrato na condição de interveniente exportadora, em 23/1/2012 (peça 578, p.22).

1191. Contudo, verificou-se que as exportações para essa obra foram contabilizadas desde a data inicial da celebração do contrato comercial em dezembro de 2008, cuja titular à época era a empresa angolana (peça 581, p.44-51).

1192. Desse modo, observa-se que no período transcorrido de dois anos e quatro meses, entre 17/12/2008 a 25/4/2011, foram reembolsados US\$ 4.999.464,84 com exportações realizadas tendo como titular do contrato comercial uma empresa angolana (peça 581, p.43).

1193. Uma vez que para essa linha de crédito as exportações de bens e serviços de engenharia só poderiam ocorrer por meio de uma empresa brasileira, fato que somente ocorreu a partir de 25/4/2011, os reembolsos considerados no referido período teriam ocorrido indevidamente de maneira irregular, em desacordo com as Políticas Operacionais do BNDES (peça 900, p. 160).

1194. Ressalta-se que o regulamento do Programa *Exim* Pós-Embarque estabelecia que a beneficiária das linhas de crédito do BNDES deveria ser empresa exportadora de bens e/ou serviços, constituída sob as leis brasileiras e que tenha sede e administração no Brasil (peça 906, p.1).

1195. No presente caso, identificou-se que os valores indevidamente considerados nas exportações brasileiras foram contabilizados na primeira liberação de crédito ocorrida em 7/8/2012 (peça 581, p.43).

1196. Dentre a documentação que fazia parte dessa etapa de verificação podem-se destacar os Relatórios de Acompanhamento das Exportações (RAE) e as faturas comerciais de exportações.

1197. Na oportunidade da verificação das condições precedentes para a primeira liberação dos créditos para as exportações desse empreendimento, realizada em 26/7/2012 (peça 1061), já havia um RAE, elaborado em 29/5/2012 (peça 924, p15).

1198. Esse relatório se referia às exportações ocorridas no período de dezembro de 2008 até janeiro de 2012 (peça 924, p1).

1199. Nesse documento, os quadros mensais de 'Usos e Fontes' indicavam que a exportadora considerou as exportações brasileiras desde dezembro de 2008 (peça 924, p24-28), ou seja, durante dois anos e quatro meses (dez/2008 à abr/2011), foram reembolsadas exportações realizadas tendo como titular do contrato comercial uma empresa angolana.

1200. Mesmo na fatura comercial havia a indicação de que as exportações consideradas ocorreram tendo como beneficiária uma empresa estrangeira. De acordo com a descrição da fatura correspondente ao primeiro desembolso, os valores concernentes às exportações de bens e serviços brasileiros eram referentes ao período de janeiro/2011 a Junho/2011 (peça 1031, p.2).

1201. Assim, verifica-se que esse documento também demonstra que foram consideradas exportações antes da alteração contratual que mudou a empresa detentora do contrato para a exportadora brasileira.

1202. As responsabilidades da equipe técnica pelas verificações desses dois documentos, RAE e fatura comercial, estavam definidos na Lista de Verificação (LV) referente ao primeiro desembolso, nas alíneas 'd' e 'g' da cláusula 4.1.2 (peça 1061, p.3-4).

1203. Também era responsabilidade dessa equipe verificar a consistência de prazo e valores do contrato comercial e seus aditivos com o contrato de financiamento, bem como a descrição do projeto, conforme disposto na alínea 'b' da cláusula 4.1.1 das condições precedentes à primeira liberação (peça 1061, p.1).

1204. Desse modo, observa-se que essa equipe deveria ter confrontado as informações desses documentos a fim de evitar que fossem reembolsadas exportações ocorridas em período em que a exportadora era uma empresa estrangeira.

1205. Também se apurou que a equipe da Gerência Executiva Jurídica de Comércio Exterior (JUCEX) deveria verificar a conformidade do contrato comercial e seus aditivos, consoante o disposto na alínea 'b' da cláusula 4.1.1 das condições precedentes à primeira liberação (peça 1061, p.1).

1206. De acordo com a alínea 'd' da cláusula 4.1.2 da LV era responsabilidade da JUCEX verificar a conformidade da fatura, notadamente quanto à coerência de datas, assinaturas e descrição e identificação do projeto (peça 1061, p.1).

1207. Pelo exposto, observa-se que a JUCEX, ao verificar a conformidade do contrato comercial e seus aditivos, tinha conhecimento que a empresa brasileira somente assumiu a titularidade da execução do contrato a partir de abril de 2011 e, por esse motivo, deveria apontar a desconformidade do período referenciado na fatura comercial de exportação, a partir de janeiro de 2011, em relação ao início da execução pela empresa brasileira, não permitindo que fossem reembolsados recursos de financiamento em período cuja execução dos serviços ocorreu por meio de empresa estrangeira.

1208. Por sua vez, de acordo com a Organização Interna Básica do BNDES, era atribuição do Chefe de Departamento, acompanhar, após a contratação, o desenvolvimento das operações de apoio às exportações. Já promover as liberações de recursos para as operações era atribuição do Departamento de Comércio Exterior da AEX, cujo responsável era o Chefe de Departamento (peça 903, p.87; peça 904, p.96).

1209. Também, se verificou que o Chefe de Departamento deveria fomentar, estruturar e acompanhar o desenvolvimento das operações sob sua responsabilidade por conta das atribuições do departamento do qual era o titular à época das operações, conforme disposto na Organização Interna Básica do BNDES (alínea 'a', do item 11, letra 'C', das Resoluções 1816/2009 e 2342/2012 - peça 903, p.87; peça 904, p.96).

1210. Além disso, conforme a Organização Interna Básica do BNDES (alínea 'g', do item 11, letra

‘C’, das Resoluções 1816/2009 e 2342/2012 - peça 903, p.87; peça 904, p.96), era atribuição do Departamento de Comércio Exterior 2 (DECEX2), pelo qual ele era o responsável, promover as liberações dos recursos para as operações de apoio às exportações.

1211. Portanto, nesse caso, entende que houve falha no acompanhamento das exportações e na coordenação dos atos da equipe técnica, por parte do Chefe de Departamento, permitindo que o processo de liberação de recursos do banco público brasileiro fosse deficiente, resultando na concessão de valores de recursos de financiamento envolvendo serviços executados por uma empresa estrangeira e não uma empresa brasileira.

1212. É importante destacar um aspecto dessas exportações. As exportações de bens requerem averbação da Receita Federal do Brasil (RFB) e por isso, conforme mencionado nesta instrução, teriam um procedimento de certificação mais adequado, pois as exportações teriam registros de saída do Brasil com a destinação informada. Durante esse período (dez/2008 à abr/2011) não houve consideração de exportação de bens. Dessa maneira, nota-se que as exportações se concentraram na exportação de itens cujo processo de comprovação era mais precário.

1213. Portanto, concorreram para a irregularidade, os gestores que compuseram a equipe técnica do BNDES, assim como os integrantes da gerência jurídica da Área de Comercio Exterior (JUCEX), que atestaram o atendimento das precondições da cláusula quarta dos contratos de colaboração financeira para a liberação das parcelas de desembolso em período cujo reembolso ocorreu para serviços realizados por meio de uma empresa angolana. Também concorreu para essa irregularidade o Chefe de Departamento, responsável por estruturar e acompanhar o processo de liberação dos pagamentos sob a sua responsabilidade, bem como coordenar as equipes que lhe eram subordinadas.

1214. Dessa maneira, propõe-se, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV do Regimento Interno do TCU, realizar a audiência dos responsáveis relacionados na Matriz de Responsabilização do Apêndice H desta instrução, para que apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa acerca da concessão de recursos de financiamento indevidamente desembolsados para serviços realizados por empresa estrangeira em desacordo com as Políticas Operacionais do BNDES para o Produto *Exim* Pós-Embarque.

p) das deficiências apresentadas na comprovação da efetiva produção nacional ou por técnicos brasileiros dos itens exportados, especialmente quanto à comprovação de serviços prestados por terceiros.

p.1) Argumentação apresentada pelo BNDES (peça 845, p. 158-161)

1215. A verificação desses documentos é realizada por empresa de consultoria independente segundo o estabelecido em Procedimentos Previamente Acordados, cujos resultados são semestralmente entregues ao BNDES por meio de um relatório.

1216. As orientações do BNDES para a verificação dos serviços de terceiros pelas empresas de consultoria externa, foram aprimoradas ao longo do processo de apoio à exportação de serviços e estão sintetizadas no novo regulamento do Produto BNDES-*Exim* Pós- Embarque, com a exigência da seguinte documentação: i) relação dos subcontratados elaborada pelo Exportador, contendo valor e natureza do serviço prestado/CNPJ/CPF do subcontratado e data do (s) pagamento (s); (ii) cópia dos contratos de prestação de serviço; (iii) cópia das faturas/notas fiscais ou documentos equivalentes; e (iv) cópia dos respectivos comprovantes de pagamento.

1217. Cumpre ainda ressaltar que não consta dos normativos e regulamentos internos práticas de fiscalização e de auditoria do processo de produção de cada um dos fornecedores dos serviços exportados, dentre os quais os serviços prestados por terceiros. Reitere-se que o BNDES atua nesses processos como agência de crédito às exportações (ECA) e não como comprador da obra ou financiador de obras no Brasil.

1218. Uma fiscalização nos moldes do que propõe a instrução do TCU incluiria auditar não só a empresa exportadora de serviços, como também seus subfornecedores e os custos dos produtos por eles gerados. Uma análise, fiscalização ou auditoria com esse nível de detalhes não encontraria justificativa, dada a finalidade, os objetivos do apoio do BNDES e os procedimentos estabelecidos. Além disso, os

custos derivados dessa fiscalização teriam de ser repassados ao exportador brasileiro ou teriam de ser absorvidos pela instituição pública.

1219. Isso teria resultado contrário ao que se espera do crédito à exportação, qual seja oferecer condições competitivas aos exportadores brasileiros frente aos seus competidores internacionais.

1220. O fato de a empresa de consultoria não atestar a veracidade das informações recebidas do exportador já foi analisado pelo TCU no âmbito do julgamento do TC-027.974/2008-8 e naquela oportunidade, o Tribunal avaliou que os benefícios com a realização de fiscalização no exterior não justificariam seus custos excessivamente elevados.

1221. Até recentemente, não havia motivo para que se cogitasse a necessidade de o BNDES incorrer em tais procedimentos e seus custos, sendo eles repassados ou não. Mesmo após as investigações pelas quais passaram as construtoras brasileiras, este banco ainda não obteve evidências de que os benefícios superariam os custos advindos do aumento de fiscalização dos subfornecedores de serviços de terceiros.

1222. Adicionalmente, frente a ponderações da equipe técnica a respeito da comprovação dos serviços exportados, que culminou no Acórdão 1026/2009, o BNDES esclareceu ao TCU os demais documentos que acompanhavam a fatura de exportação, tais como Registro de Operação de Crédito (RC), Quadro de Avanço Físico Financeiro das obras (QAFF), Relatório de Acompanhamento das Exportações (RAE), Relatório de Avanço Físico e Financeiro das obras (RAFF), de forma que tais determinações foram consideradas atendidas, conforme Acórdão 1.210/2010.

1223. Por fim, reafirma-se que, ao longo de sua instrução, a SeinfraRodoviaAviação utiliza como parâmetro de análise da efetividade do apoio do BNDES a qualidade da gestão dos recursos pela entidade importadora em vez de considerar a finalidade do apoio à exportação e seu impacto na economia brasileira.

p.2) Análise dos argumentos apresentados

1224. O BNDES alega que a verificação da documentação é realizada por empresa de consultoria independente segundo o estabelecido em Procedimentos Previamente Acordados.

1225. Quanto a essa alegação cabe avaliar alguns aspectos.

1226. Primeiro. Esses Procedimentos Previamente Acordados são realizados entre a empresa exportadora e o BNDES. Conforme analisado pelos auditores do TCU, esses procedimentos se mostraram inadequados para auxiliar na comprovação das exportações realizadas pelas empresas brasileiras (peça 811, p.110-114).

1227. Segundo. Quanto aos serviços de terceiros declarados como exportados, verificou-se que o banco não acordava com as exportadoras e com as empresas de auditoria procedimentos e controles específicos que deviam ser realizados a fim de auxiliar na verificação e certificação para a efetiva comprovação da prestação desses serviços. De acordo com o banco, esses critérios ficavam a cargo da empresa consultora contratada, que não repassava as informações ao BNDES (peça 694, p.2).

1228. Nesse contexto, observa-se que ao BNDES eram apresentados apenas os lançamentos dos dados indicativos dessas prestações de serviços.

1229. Além disso, a unidade técnica do TCU verificou que, em relação aos serviços de terceiros, as verificações quanto aos valores declarados para as exportações desse item eram realizadas por meio de existência de faturas, notas fiscais e registro no Siscoserv.

1230. Nesses serviços, apurou-se que, em alguns casos, as notas fiscais não traziam a discriminação do local de sua prestação (peça 525, p.97; peça 461, p.104; peça 549, p.50; peça 493, p.51).

1231. De acordo com o BNDES, os produtos desses serviços (projetos, relatórios, laudos, etc.) não eram apresentados ao BNDES ou à empresa de consultoria independente contratada (peça 694, p. 3).

1232. Verificou-se, ainda, que ao BNDES são apresentados apenas os lançamentos dos dados indicativos dessas prestações de serviços, desacompanhados de qualquer documentação comprobatória (nota fiscal, relatórios, etc.). Os produtos e resultados desses serviços exportados, prestados por terceiros,

não são apresentados ao banco e nem à empresa de auditoria. Assim, não há demonstração do que foi produzido (projeto, relatório de consultoria, relatório de assessoria, etc.), o que prejudica a comprovação da efetividade das exportações que compõem essa rubrica.

1233. Desse modo, entende-se que o procedimento adotado pelo banco quanto a esses serviços de terceiros seria deficiente para que comprove a efetiva prestação do serviço, bem como não haveria garantia de que esses serviços tivessem sido produzidos no Brasil ou por técnicos brasileiros no exterior, conforme detalhado na instrução da SeinfraRodoviaAviação (peça 811, p.126-127).

1234. Uma vez que tais serviços tenham sido prestados, a exigência de apresentação dessas demonstrações não acarretaria acréscimo de custo para se aferir a efetiva comprovação das exportações.

1235. Além disso, a apresentação dessa documentação (notas fiscais, projetos, relatórios de consultoria, relatórios de assessoria, entre outros) contribuem para tornar o processo auditável e assim assegurar a efetividade das exportações no intuito de atingir a finalidade do apoio do BNDES e o seu impacto na economia brasileira.

1236. Ademais, a adoção desses procedimentos ajudaria a coibir eventuais fraudes na prestação de serviços de terceiros, a exemplo dos indícios apontados pelo Ministério Público Federal e pela Polícia Federal no âmbito da Operação Lava Jato com relação a empresa Exergia Brasil nos empreendimentos em Angola financiados pelo BNDES (peça 1071, p.89).

1237. Não se propõe que o BNDES fiscalize cada um dos prestadores de serviços, mas sim que o banco de fomento adote procedimentos a serem efetuados pelas empresas de auditoria independente que visem assegurar que tais serviços tenham sido realmente prestados e que essa prestação tenha sido realizada no Brasil ou por brasileiros. Essas empresas de auditoria podem adotar procedimentos por meio de amostragem e parametrização, por exemplo.

1238. Também, faz-se necessário que seja examinada a veracidade das informações declaradas pelas empreiteiras brasileiras a fim de assegurar credibilidade aos dados repassados por essas empresas e, dessa forma, buscar a efetividade das ações de apoio financeiro do BNDES.

1239. Com relação a esse aspecto, o BNDES afirmou que essa questão já foi analisada pelo TCU no âmbito do processo TC-027.974/2008-8 e naquela oportunidade, o Tribunal avaliou que os benefícios com a realização de fiscalização no exterior não justificariam seus custos excessivamente elevados.

1240. Com relação a essa abordagem, convém destacar que em relação às auditorias anteriores, a jurisprudência do TCU entende que não conferem atestado de regularidade ao período ou ao objeto da fiscalização, pois apresentam exames específicos realizados de acordo com o escopo de cada trabalho. Julgamentos pretéritos não fazem coisa julgada administrativa em relação a irregularidades não identificadas, por quaisquer motivos, na auditoria apreciada e posteriormente verificadas em novas fiscalizações (Acórdão 1.989/2015-TCU-Plenário, Ministro-Relator: Benjamin Zymler; Acórdão 1.884/2014-TCU-Plenário, Ministro-Relator: Augusto Sherman e Acórdão 44/2019, Ministro-Relator: Bruno Dantas).

1241. Ainda, no que tange esse ponto, cumpre esclarecer que não se pretende adicionar atribuições ao BNDES a fim de que o banco exerça fiscalização dos contratos de financiamento no exterior.

1242. Busca-se o resultado das linhas de ações do banco, pois as consultoras não devem se limitar somente à prática de referendar as informações trazidas pelas empresas exportadoras, sem aplicação de procedimentos auxiliares de auditoria que possam confirmar a exatidão dos dados apresentados ou até mesmo checar a compatibilidade dessas informações, pois há risco de emitir uma opinião informando que as demonstrações são confiáveis, quando na verdade não o são, tendo em vista a ausência de asseguuração dos dados repassados pelas empresas auditadas.

1243. Acerca disso convém salientar que, nos relatórios de acompanhamento das exportações, as empresas de auditoria informaram que se tivessem adotado procedimentos adicionais ou conduzido uma revisão ou auditoria das informações financeiras de acordo com normas de auditoria, outros assuntos poderiam ter vindo à atenção dessas empresas que poderiam ter sido relatados (peça 634, p.2).

1244. Nesse sentido, embora o BNDES tenha ampliado o rol de documentos e informações quanto à verificação dos serviços prestados por terceiros, sintetizadas no novo regulamento do Produto BNDES-*Exim* Pós-Embarque, entende-se que a instituição não se deve furtar de exigir que os produtos desses serviços (projetos, relatórios, laudos, etc.) possam ser verificados nos procedimentos a serem aplicados pelas empresas de auditoria independente.

1245. Ante o exposto, propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao BNDES que apresente a este Tribunal, plano de trabalho para a elaboração de procedimentos e subsequente normatização a fim de que nos processos de certificação e comprovação das exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, conste como parte integrante da documentação necessária a serem apresentadas pelas exportadoras às empresas de auditoria independentes, os produtos das prestações dos serviços considerados como exportados, tais como: projetos, relatórios, laudos, entre outros documentos, a fim de assegurar a efetiva produção nacional ou por técnicos brasileiros dos itens exportados, especialmente quanto à comprovação de serviços prestados por terceiros, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e em cumprimento aos objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque.

CONCLUSÃO

1246. A presente instrução objetivou analisar as manifestações do BNDES acerca das oitivas constantes do Despacho do Exmº Ministro-Relator, Sr. Augusto Sherman (peça 818), a fim de oportunizar ao banco a chance de justificar os indícios de irregularidades apontados na instrução da unidade técnica do TCU (peça 811).

1247. Nesse contexto, foi realizado o exame técnico para cada uma das respostas às oitivas do BNDES constante das peças 837 e 845, apresentadas a seguir:

a) da ausência de normativo específico para a modalidade *Buyer Credit*, a fim de subsidiar a concessão dos financiamentos realizados para a exportação de bens e serviços de engenharia aos empreendimentos rodoviários realizados no período de 2006 a 2012, intervalo em que foram aprovados os sessenta e sete pedidos de financiamento no âmbito do processo TC-017.469/2016-3;

1248. Quanto a esse apontamento, apurou-se que as operações estruturadas sob a modalidade *supplier credit* destinavam-se a operações padronizadas, envolvendo desconto de títulos de crédito e sem a necessidade de um contrato de financiamento, enquanto a modalidade *buyer credit* demandava um contrato de financiamento específico, a fim de regular as obrigações e direitos das partes envolvidas, incluindo além do financiador e do devedor, o exportador.

1249. Dessa forma, embora pela complexidade da natureza dos produtos exportados (bens e serviços de engenharia brasileiros), seja salutar que as concessões de crédito ocorram sob a modalidade *buyer credit*, o cerne das principais irregularidades verificadas na etapa de aprovação dos financiamentos (limites de financiamentos sobrelevados e financiamento de custos indiretos incompatíveis com as características dos empreendimentos) residiu na deficiência nas análises realizadas pelas equipes técnicas do BNDES, especialmente quanto às avaliações dos aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis.

1250. Nesse contexto, também se apurou que o Estatuto Social e o Regulamento Geral de Operações do BNDES estabeleciam a responsabilidade do banco de analisar aspectos econômico-financeiros, técnicos e de engenharia dos itens exportáveis dos pedidos de financiamento das empresas brasileiras.

1251. Entretanto, o BNDES não realizava as devidas análises quanto a esses aspectos nas aprovações dos pedidos de financiamento empreendidas pelo banco em decorrência da omissão dos agentes responsáveis pelo estabelecimento de diretrizes, assim como pela expedição de normativos, os quais tinham por dever definir os procedimentos que seriam adotados pelas áreas que aprovavam os pedidos de financiamento e certificavam a comprovação das exportações não somente para a modalidade *Buyer Credit*, mas para as exportações de bens e serviços de engenharia de maneira geral.

1252. Portanto, verifica-se que tanto para as operações efetuadas sob a modalidade *buyer credit*, quanto para as operações sob a modalidade *supplier credit*, o BNDES deveria promover uma adequada análise dos itens exportáveis.

1253. No entanto, na etapa de aprovação das concessões de financiamento, constatou-se que a análise econômico-financeira e de engenharia dos itens exportáveis não era realizada pela equipe técnica do BNDES.

1254. Dessa forma, observa-se que essa ausência de procedimentos para análise econômico-financeira e de engenharia dos itens exportáveis dos pedidos de financiamentos estaria em desacordo com o Estatuto do BNDES e com o RGO.

1255. Isto posto, convém esclarecer que, com relação a essa irregularidade, embora o apontamento da SeinfraRodoviaAviação fosse em relação à ausência de normativo específico para a modalidade *Buyer Credit*, durante esta análise ficou claro que esse problema não se restringia à referida modalidade, mas sim às exportações de bens e serviços de engenharia de maneira geral, pois independentemente da modalidade de financiamento, o banco deveria ter assegurado uma análise adequada dos produtos de exportação.

1256. Nesse sentido, observa-se que a falta de regulamentação por parte do BNDES contribuiu para que não fossem estabelecidas diretrizes para uma avaliação adequada dos financiamentos realizados nas aprovações empreendidas pelo BNDES em relação às operações de apoio às exportações e, desse modo, permitiu a aprovação de limites de financiamento com valores sobrelevados, não condizentes com a realidade dos empreendimentos, bem como a aprovação de valores excessivos para os custos indiretos incompatíveis com as condições das obras, conforme foi abordado de forma mais detalhada nas análises das oitiva das alíneas 'd' e 'e' desta instrução.

1257. Em virtude disso, propõe-se determinar ao BNDES que apresente a este Tribunal, plano de trabalho para a elaboração de procedimentos e subsequente normatização a fim de que a análise empreendida pelas equipes técnicas do BNDES dos pedidos de financiamentos dos bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, contemplem os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e consoante às disposições do Estatuto Social e do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com vistas a promover maior efetividade aos objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque*.

1258. Além disso, concluiu-se que a definição de procedimentos para análise econômico-financeira e de engenharia dos itens exportáveis eram responsabilidade tanto dos diretores da AEX quanto dos superintendentes da AEX e a ausência desses procedimentos estaria em desacordo com o estabelecido pelo Estatuto Social do BNDES e no Regulamento Geral das Operações e permitiu a aprovação de valores sobrelevados, bem como o desembolso de valores de financiamentos indevidos dos custos indiretos.

1259. Desse modo, também se propõe realizar a audiência dos responsáveis em relação a essa irregularidade.

b) da insuficiência da documentação técnica disponibilizada ao BNDES para avaliar de forma adequada, na análise dos pedidos de financiamento, a conformidade das propostas formuladas pelas exportadoras, ante a não exigência pelo banco dos projetos de engenharia e demais especificações técnicas a fim de caracterizar as obras e serviços que seriam executados;

1260. No que se refere a esse apontamento, verificou-se que a documentação exigida pelo BNDES para a análise dos pedidos de financiamento das exportadoras brasileiras era insuficiente.

1261. Nessas análises, observou-se que o banco se preocupava basicamente em se resguardar de eventuais prejuízos decorrentes das operações de crédito, pois, segundo o próprio BNDES, o viés dessas análises era essencialmente de natureza bancária e, assim, o BNDES aceitava, sem avaliação de juízo de valor, as informações repassadas pela empresa exportadora.

1262. No entanto, entende-se que uma avaliação adequada da documentação técnica que compõe o empreendimento é salutar. Não se trata de interferir nas relações comerciais entre as partes, mas sim a de perquirir a compatibilidade e a fidedignidade das informações trazidas pelas exportadoras em seus pedidos de financiamento.

1263. Nesse caso, as alegações apresentadas pela instituição de crédito não sanaram os apontamentos

realizados pela unidade técnica deste Tribunal.

1264. Portanto, conclui-se que a documentação técnica exigida pelo BNDES era insuficiente para se realizar uma análise adequada das operações de exportação. Desse modo, é salutar que o BNDES deva se cercar de meios que lhe permitam realizar avaliações satisfatórias em relação aos itens exportáveis a fim de buscar segurança nos resultados das ações do banco.

1265. Por esse motivo, propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao BNDES que apresente a este Tribunal, plano de trabalho para a elaboração de procedimentos e subsequente normatização a fim de que na apresentação da documentação exigida nos pedidos de financiamento apresentados ao banco nas concessões de créditos às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros das obras no exterior, constem informações e documentos técnicos que permitam caracterizar a realização dos empreendimentos, a fim de subsidiar a adequada análise dos itens exportáveis, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e consoante as disposições estabelecidas no inciso I do art. 11 do Estatuto Social e art. 13 do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com vistas a promover maior efetividade aos objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque*

c) do processo de análise de eficiente empreendido pelo BNDES nas análises de concessão de crédito do Programa BNDES-*Exim Pós-Embarque* modalidade *Buyer Credit* quanto a aprovação de custos indiretos incoerentes com os contratos comerciais, aos valores dos gastos locais incompatíveis com a realidade das obras, à ausência de detalhamento para valores orçados em verba nos orçamentos das exportações, e à indicação de custos unitários conflitantes nos pedidos de financiamento;

1266. Com relação a esse apontamento, verificou-se que os valores de custos indiretos que aparecem no contrato comercial são aqueles ofertados pelas empresas brasileiras e esses valores refletem os preços de mercado praticados no país estrangeiro para aqueles tipos de obras.

1267. Em razão disso, os percentuais de custos indiretos praticados nas exportações brasileiras devem ser iguais aos percentuais desses custos indiretos indicados nos contratos comerciais.

1268. Uma vez que esses custos indiretos eram de fácil conferência, deviam ter sido observados na aprovação dos valores dessas operações de exportações.

1269. Também se observou que embora a finalidade do apoio do BNDES seja o de estimular as exportações brasileiras e não os gastos locais (itens não financiáveis), a avaliação dos valores declarados para os gastos locais complementaria uma adequada análise quanto a compatibilidade das informações apresentadas pelas construtoras brasileiras em seus pedidos de financiamento, pois a avaliação deficiente empreendida pelo BNDES quanto a esse aspecto subvalorizou os valores dos gastos locais, permitindo a aprovação de limites de financiamento incompatíveis com a realidade dos empreendimentos, bem como com as disposições dos contratos comerciais.

1270. No que tange a ausência de detalhamento para valores orçados em verba nos orçamentos das exportações, apurou-se que a demonstração deficiente dos valores dos itens impede ou dificulta análise dos orçamentos apresentados pelas exportadoras ao BNDES, impede a formação de juízo crítico sobre a adequação do valor estimado, além de inviabilizar eventuais auditorias empreendidas pelo controle interno do banco ou órgãos de controle externo.

1271. Com relação a custos indiretos conflitantes nos pedidos de financiamento, pode-se afirmar que essas ocorrências evidenciam que as informações apresentadas na Consulta Prévia pela empresa exportadora não retratam fielmente a execução da obra e são mera formalidade para se dar início ao pedido de financiamento e que essas informações não são adequadamente analisadas pelo BNDES no momento de elaboração do Relatório de Análise, o que está em desacordo com o previsto no art. 10 do Estatuto Social do BNDES, vigente à época dessas análises, bem como com o disposto no art. 13 do Regulamento Geral de Operações.

1272. Em vista disso, as argumentações do BNDES quanto a esses apontamentos não foram suficientes para sanar as irregularidades verificadas.

1273. Dessa forma, conclui-se que o processo de análise deficiente empreendido pelo BNDES

propiciou limites de financiamentos inadequados, valores de itens exportados incoerentes com as obras, custos indiretos não condizentes com as exportações, entre outras inconsistências, que culminaram em valores de financiamentos incompatíveis em relação às características das obras, bem como com os contratos comerciais desses empreendimentos.

1274. Assim, propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao BNDES que apresente a este Tribunal, plano de trabalho para a elaboração de procedimentos e subsequente normatização, a fim de que proceda orientação aos postulantes para que na apresentação dos orçamentos nos pedidos de financiamento, os bens e serviços de engenharia que compõem as obras no exterior sejam demonstrados objetivamente, com nível de precisão suficiente a fim de possibilitar uma avaliação adequada pelo banco quanto à compatibilidade e à coerência dos itens exportáveis e não exportáveis em relação às características dos empreendimentos, bem como aos contratos comerciais, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e no intuito de se obter mais efetividade ao cumprimento dos objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque*.

1275. Além disso, concluiu-se que nos casos das aprovações em que os custos indiretos estavam dispostos explicitamente nos contratos comerciais, os responsáveis que estavam diretamente incumbidos de analisar o conteúdo dos documentos apresentados pelas empresas exportadoras, deveriam ter observado os valores dos itens expressos nesses contratos ao realizar a análise dos pedidos de financiamento.

1276. Em vista disso, a ocorrência dessa irregularidade teria como responsáveis, além da equipe técnica do BNDES, responsável por analisar as informações dos pedidos de financiamento, o Chefe de Departamento da unidade encarregada de empreender tal análise.

1277. Desse modo, também se propõe realizar a audiência dos responsáveis em relação a essa irregularidade.

d) da aprovação de percentuais de exportação para os empreendimentos rodoviários bem acima dos valores que deveriam ter sido aprovados pelo banco, o que expôs a instituição ao risco desnecessário de conceder indevidamente valores de financiamento a maior;

1278. Verificou-se que nas operações de financiamento dos empreendimentos classificados como rodoviários os percentuais aprovados para as exportações brasileiras se mostraram incompatíveis com os contratos comerciais, bem como com a realidade dos empreendimentos executados pelas empresas exportadoras.

1279. Os valores das operações de crédito do BNDES eram definidos como um percentual da relação entre os valores dos itens exportáveis e o valor total dos respectivos empreendimentos, tendo como base as solicitações de financiamento pelas empresas exportadoras brasileiras.

1280. O valor médio considerado para as exportações na etapa de aprovação dos financiamentos dos trinta empreendimentos rodoviários internacionais foi de **80,1%** do orçamento dos empreendimentos. Sendo que esse percentual médio foi de 84,3% em Angola e 63,4% na República Dominicana. Foram identificadas diversas ocasiões em que os financiamentos foram concedidos considerando que 100% do empreendimento seria exportável.

1281. Todavia, a avaliação empreendida pela SeinfraRodoviaAviação foi de que o limite máximo que o BNDES deveria aprovar para as obras rodoviárias em Angola deveria variar dentro da faixa de 20% a 45% do valor do empreendimento, dependendo do caso. Na República Dominicana, esse limite deveria estar situado entre 33% e 45% do valor do empreendimento, dependendo do caso.

1282. O BNDES não avaliava a coerência das informações com relação aos bens e serviços de engenharia que seriam exportados, em desacordo com o disposto no Estatuto Social e no Regulamento Geral de Operações do banco.

1283. Além disso, o objetivo do programa era o de fomentar a economia interna por meio de exportação de bens e serviços. Se os recursos desembolsados pelo banco não forem correspondentes às exportações, esse objetivo não é atingido e o papel do banco fica reduzido ao de uma instituição que simplesmente realiza operações de crédito sem o viés da contrapartida dos benefícios que seriam obtidos

pelo mercado interno brasileiro.

1284. Ademais, a concessão de valores de financiamento maiores que os valores que deveriam realmente ser concedidos pela instituição, podem proporcionar desvios de finalidade dos recursos ou beneficiar demasiadamente de forma indevida as empreiteiras brasileiras.

1285. No caso dos empreendimentos classificados como rodoviários, que receberam financiamento do BNDES, os valores indevidamente aprovados alcançaram o montante de US\$ 1.576.774.857,32, o que representa cerca de 56% de todo o valor aprovado para os financiamentos.

1286. Assim, as alegações do BNDES quanto a esse apontamento não foram capazes de elidir a irregularidade verificada pela equipe técnica do TCU.

1287. Em razão disso, conclui-se que o BNDES aprovou limites de financiamentos com valores sobrelevados em razão de não considerar os aspectos econômico-financeiro e de engenharia dos itens exportáveis, em desacordo com o estabelecido no Estatuto Social e no Regulamento Geral de Operações do banco.

1288. Nesse sentido, entende-se que o banco deve adotar critérios que visem balizar os limites do apoio financeiro do banco a fim de assegurar que os valores que o banco pretende conceder sejam compatíveis com o que se estima que seja exportado em relação à realidade dos empreendimentos.

1289. Dessa maneira, propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao BNDES que apresente a este Tribunal, plano de trabalho para a elaboração de metodologia e subsequente normatização, a fim de que estabeleça metodologias e critérios que visem compatibilizar os valores dos limites do apoio financeiro do banco na etapa de aprovação dos pedidos de financiamento das exportações dos bens e serviços de engenharia brasileiros, com a realidade dos empreendimentos, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e consoante às disposições do Estatuto Social e do Regulamento Geral de Operações do BNDES e, por conseguinte, promover uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações do Produto *Exim Pós-Embarque*.

1290. Com relação a essa irregularidade, também se verificou que o motivo da aprovação de limites de financiamentos com valores sobrelevados estaria relacionado com a falta de estruturação da Área de Comércio Exterior para realização de uma adequada análise econômico-financeira e de engenharia dos itens exportáveis.

1291. Em vista disso, considerou-se que essa irregularidade alcançaria os responsáveis que teriam as atribuições de gerenciamento dos setores (chefes de departamentos, superintendentes e diretores da área de comércio exterior), bem como a diretoria colegiada, por ter efetivamente aprovado as operações de crédito.

1292. Portanto, também se propõe realizar a audiência dos responsáveis em relação a essa irregularidade.

1293. **e) da aprovação dos valores de custos indiretos elevados, incompatíveis com os orçamentos dos contratos comerciais, bem como com a realidade dos empreendimentos rodoviários internacionais executados pelas exportadoras, permitindo indevida majoração dos valores disponibilizados para os financiamentos dos bens e serviços de engenharia brasileiros;**

1294. O BNDES em suas análises não avaliava os valores dos custos indiretos declarados pelas empreiteiras brasileiras.

1295. No entanto, uma avaliação adequada acerca desses custos indiretos era fundamental para melhor definir o valor dos financiamentos que seriam desembolsados pelo banco.

1296. No caso dos empreendimentos localizados na República Dominicana e na Guatemala, os valores dos custos indiretos estavam dispostos de maneira explícitas nos contratos comerciais.

1297. Já para os empreendimentos localizados em Angola, em alguns contratos havia a indicação que os valores dos custos indiretos praticados pelas empresas brasileiras nesse país não eram diferentes daqueles praticados em obras no Brasil.

1298. Contudo, os valores dos custos indiretos declarados pelas construtoras brasileiras e aprovados pelo BNDES para as exportações das obras rodoviárias no exterior foram muito superiores aos valores indicados nos contratos comerciais e aos valores referenciais usualmente verificados no Brasil.

1299. Com isso, o BNDES aprovou um valor médio de BDI, sem a incidência dos tributos, de 102,1% para as exportações das obras rodoviárias. Há caso em que os valores de BDI chegaram a 180,3%, sem os tributos.

1300. Os valores aprovados somente para três rubricas, 'Administração Central', 'Benefícios' e 'Contingências' alcançaram, em média, cerca de 52% de todo o valor financiado pelo BNDES. Sendo que houve diversos casos em que esses valores atingiram cerca de 80% do valor financiado pelo banco.

1301. Frisa-se que os valores considerados dessas rubricas não tinham necessidade de comprovação de sua efetivação nas operações de exportações. Ou seja, o valor definido pela construtora brasileira era tomado como verdadeiro na etapa de aprovação dos pedidos de financiamento e considerados como comprovados na etapa de certificação das exportações.

1302. Portanto, uma análise adequada desses custos indiretos no momento das aprovações dos financiamentos era essencial para melhor definir o volume de recursos que o banco apoiaria na exportação dos bens e serviços de engenharia brasileiros.

1303. A análise empreendida pelos auditores do TCU demonstrou que os valores aprovados para esses custos estavam incoerentes com os contratos comerciais, bem como com a realidade das obras.

1304. Além disso, foram verificadas duplicidades no lançamento de despesas que já estariam contempladas na consideração dos custos indiretos. Gastos efetuados com *procurement* e logística e despesas de viagem, bem como alguns serviços prestados por terceiros (despachantes, assessorias, segurança, advocacia, banco, cartório, logística, entre outros) fazem parte das despesas que compõem a taxa de rateio da administração central e por esse motivo, não deveriam ser considerados em rubricas específicas.

1305. No caso dos empreendimentos classificados como rodoviários que receberam financiamento do BNDES, o somatório dos valores indevidamente aprovados para os custos indiretos nos Relatórios de Análise alcançou o montante de US\$ 1.211.271628,19.

1306. Desse modo, as alegações do BNDES quanto à aprovação de valores de custos indiretos elevados não sanaram as irregularidades verificadas pela unidade técnica do Tribunal em relação a esse aspecto.

1307. Portanto, conclui-se que a aprovação de elevados valores não condizentes com os preços de venda dos itens exportáveis resultou em valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, especialmente em razão de o banco não avaliar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia do que se estava estimando exportar (bens e serviços de engenharia brasileiros).

1308. Por esse motivo, quanto à aprovação de valores elevados dos custos indiretos, no intuito de promover uma maior efetividade aos objetivos do programa de apoio financeiro do banco, propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao BNDES que:

(i) apresente a este Tribunal, plano de trabalho para a elaboração de metodologia e subsequente normatização, a fim de compatibilizar os percentuais de custos indiretos que compõem os preços de venda dos itens exportáveis com a realidade dos empreendimentos, bem como com os contratos comerciais das obras a que se destinam às exportações dos bens e serviços de engenharia brasileiros, nas operações de financiamento do Produto *Exim* Pós-Embarque, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade, no intuito de se obter mais efetividade ao cumprimento dos objetivos da linha de apoio às exportações do BNDES;

(ii) revise as orientações às empresas exportadoras no intuito de que se abstenham de lançar os valores com despesas que fazem parte da estrutura administrativa das exportadoras, tais como: '*procurement* e logística', 'despesas de viagens', entre outras; em rubricas específicas nos orçamentos das exportações, uma vez que as despesas com esses itens já estariam contabilizadas na rubrica 'Administração Central',

nas operações de financiamento do Produto *Exim* Pós-Embarque, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e, por conseguinte, promover uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações do Produto *Exim* Pós-Embarque;

(iii) revise as orientações às empresas exportadoras no intuito de que se abstenham de lançar os valores com despesas relacionadas com a estrutura administrativa de apoio às obras, tais como: despachantes, assessorias, segurança, advocacia, banco, cartório, logística, dentre outras, nos valores considerados para a rubrica referente aos serviços de terceiros nos orçamentos das exportações, uma vez que as despesas com esses serviços já estariam contabilizadas na rubrica 'Administração Central', nas operações de financiamento do Produto *Exim* Pós-Embarque, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e, por conseguinte, promover uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações de apoio às exportações do BNDES

1309. Além disso, consoante a responsabilização verificada na análise da oitava relativa à alínea 'd' desta instrução, o motivo da aprovação desses valores de custos indiretos sobreavaliados, também estaria relacionado com a diretriz adotada pelo BNDES de não promover uma adequada análise econômico-financeira e de engenharia dos itens exportáveis.

1310. Em vista disso, nesse caso, também se entende que a ocorrência dessa irregularidade teria como responsáveis, os gestores com atribuições de gerenciamento dos setores (chefes de departamentos, superintendentes e diretores da área de comércio exterior), bem como a diretoria colegiada, por ter efetivamente aprovado as operações de crédito com esses elevados valores de custos indiretos.

1311. Dessa forma, também se propõe realizar a audiência dos responsáveis em relação a essa irregularidade.

f) da aprovação dos orçamentos estimados para as exportações de bens e serviços de engenharia com custos indiretos inadequadamente contabilizados apenas na parcela que compõem as exportações brasileiras, tendo como consequência um acréscimo indevido nos valores dos recursos financiados pelo BNDES;

1312. Segundo o BNDES, o valor dos bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior tem como referência o preço de venda do produto exportado, incluindo todos os custos diretos e indiretos incorridos pelo exportador.

1313. No entanto, o banco contabilizou valores de custos indiretos referentes ao lucro, aos riscos e à administração central das empresas brasileiras como itens isolados nos orçamentos das exportações de forma integral em relação ao valor do empreendimento.

1314. Acontece que a taxa de administração central, a remuneração da empresa e os riscos dos projetos não são prestação de serviço *per se*, pois se constituem de valores estimados para despesas e benefícios que não estão relacionados diretamente com a execução da obra e, por esse motivo, não deveriam ser contabilizados como se fossem serviços exportáveis.

1315. Uma vez que esses valores compõem o preço de venda dos bens e serviços exportáveis, essas rubricas, pela sua natureza, deveriam ser consideradas como parcelas incidentes sobre os custos dos itens exportáveis para a formação do preço de venda desses itens e a sua consideração deve ser proporcional ao volume (quantidade e custo) das exportações dos bens e serviços brasileiros.

1316.

1317. O BNDES não financiava a obra, ou um percentual da obra. O apoio financeiro do banco era destinado às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros necessários à realização de serviços no exterior.

1318. Nesse sentido, considera-se que o BNDES não deve contabilizar os custos indiretos na condição de rubrica nos orçamentos das exportações, pois de acordo com a natureza dessas despesas, elas não deveriam ser apropriadas individualmente.

1319. Assim, os custos indiretos somente deveriam ser considerados como parcelas incidentes sobre os custos dos itens exportáveis para a formação do preço de venda desses itens, proporcionalmente ao

volume das exportações dos bens e serviços brasileiros, efetivamente realizadas pelas empresas brasileiras.

1320. Portanto, o critério de preço de venda utilizado pelo BNDES como referência de valores tem que ser aplicado sobre cada insumo, exportado ou não, nos orçamentos das exportações.

1321. Em razão disso, entende-se que não procedem as alegações do BNDES em relação a essa irregularidade.

1322. Nesse sentido, conclui-se que os valores dos custos indiretos foram indevidamente contabilizados integralmente na parcela das exportações quando deveriam ser alocados de maneira proporcional tanto aos valores dos itens exportados quanto aos valores dos itens que compunham os gastos locais (não exportados).

1323. Uma vez que os valores dos custos indiretos não eram objeto de comprovação, essa consideração permitiu a aprovação e o desembolso de elevados valores dos custos indiretos, majorando excessivamente os valores dos financiamentos em detrimento dos objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque.

1324. Em razão disso, propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao BNDES que os custos indiretos sejam contabilizados em termos de percentuais referentes aos Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) das composições dos preços de venda dos itens exportáveis, de modo a incidir proporcionalmente ao volume das exportações dos bens e serviços de engenharia brasileiros e não em relação ao valor total do empreendimento, nas operações de financiamento do Produto *Exim* Pós-Embarque, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e, por conseguinte, promover uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações de apoio às exportações do BNDES.

g) da aprovação de valores de mão de obra expatriada incompatíveis com as características técnicas das obras e com a realidade dos empreendimentos; e

k) do procedimento deficiente para a comprovação dos valores de mão de obra, baseado em declarações do departamento de recursos humanos das próprias exportadoras e do país importador e por meio de pesquisa de preços realizados entre as próprias empresas exportadoras, sem que houvesse a confirmação adequada das informações prestadas;

1325. Em sua manifestação, o BNDES optou por responder as oitivas referentes às alíneas ‘g’ e ‘k’ de forma conjunta, por esse motivo o exame técnico para esses dois apontamentos foi realizado em análise única.

1326. Com relação a esses apontamentos, verificou-se que os valores declarados para a mão de obra brasileira nas operações de exportações dos empreendimentos rodoviários se mostraram incompatíveis com os contratos comerciais, bem como com a realidade dos empreendimentos executados pelas empresas exportadoras.

1327. Também se verificou inconsistências de informações quanto ao valor da mão de obra expatriada declarado nas operações de exportações brasileiras das obras rodoviárias no exterior.

1328. Essas inconsistências evidenciaram que o processo de verificação e certificação da mão de obra brasileira considerada como expatriada para a realização dos serviços dos empreendimentos não se mostrou adequado para que comprove se os valores considerados desse item estavam coerentes.

1329. Em resumo, quanto à mão de obra expatriada, foram verificados os seguintes apontamentos: consideração de mão de obra expatriada em período anterior ao contrato de financiamento; consideração de mão de obra expatriada incoerente com o cronograma físico-financeiro da obra; indícios de lançamento de valores de salários de profissionais expatriados superiores aos valores que teriam sido efetivamente pagos pelas empresas; indícios de contabilização de profissionais que não estariam trabalhando no empreendimento no período de aferição; indícios de contabilização a maior na quantidade de funcionários considerada em atividade nas obras.

1330. Além disso, apurou-se que esses valores considerados para a mão de obra brasileira expatriada

não estava condizente com a realidade das obras executadas por essas empresas exportadoras, bem como com parâmetros usualmente utilizados para avaliar a coerência dos valores desse insumo.

1331. Também foram verificadas ocorrências de consideração de mão de obra expatriada antes mesmo do início dos serviços, sem que houvesse justificativa para a apresentação de despesas para essa rubrica em desacordo com as disposições do contrato de financiamento, que estabelecia que a consideração das exportações deveria ocorrer conforme os cronogramas físico-financeiros dos empreendimentos.

1332. Nesses casos, essa irregularidade foi verificada em quatro empreendimentos, atingindo o montante de US\$ 16.961.286,84.

1333. Ademais, foram apontadas duplicidades de consideração dos valores de mão expatriada com custos indiretos ('Administração Central' e 'Benefícios').

1334. Verificou-se que alguns profissionais que não exerciam atividades direta e objetiva na execução dos serviços das obras e, dessa maneira, deveriam ter as suas despesas associadas à taxa de rateio da administração central, foram contabilizados na rubrica 'Mão de obra expatriada' em todos os empreendimentos financiados pelo BNDES.

1335. Esses profissionais (diretores, gerentes, advogados, contadores, nutricionistas, psicólogos, assistentes sociais, entre outros) não exerciam atividades relativas a uma obra específica, fazendo parte da estrutura necessária ao apoio administrativo às obras.

1336. Desse modo, considera-se que a contabilização das despesas com esses profissionais foi realizada de forma indevida, pois já teriam as suas despesas contempladas na rubrica 'Administração Central'.

1337. Nesses casos, os valores considerados em relação a essa irregularidade alcançaram o montante de US\$ 110.101.346,51 nas operações de exportações para os empreendimentos classificados como rodoviários

1338. Com relação à duplicidade com a rubrica de benefícios, observou-se que parte do valor da rubrica de mão de obra expatriada era formada pela consideração de valores com Participação nos Lucros e Resultados (PLR) dos funcionários.

1339. A PLR é uma liberalidade da empresa e tem como objetivo recompensar os funcionários pelos resultados obtidos pelas empresas, ou seja, a PLR é a distribuição de parte do lucro da empresa aos funcionários que contribuíram para a obtenção desse resultado, além de que os valores advindos desse pagamento aos funcionários pelas empresas nem sempre têm relação direta com as obras em que o empregado está lotado, sendo prática comum a distribuição de parte do lucro da empresa como um todo, incluindo todos as obras nas diversas localidades em que a construtora atua, inclusive as obras executadas no Brasil.

1340. Dessa forma, entende-se que esses valores já estariam contemplados na rubrica 'Benefícios' e a sua contabilização nos valores da mão de obra expatriada fora realizada de maneira indevida, pois constitui-se duplicidade na consideração dessas despesas, além do potencial de o BNDES estar financiando valores que nada tem a ver com as exportações brasileiras, descumprindo a finalidade do programa de financiamento.

1341. Os valores indevidamente considerados na rubrica de mão de obra expatriada em duplicidade com a rubrica 'Benefícios' foram identificados em oito empreendimentos rodoviários, alcançando o montante de US\$ 46.079.955,30.

1342. Com relação aos valores consignados na rubrica de mão de obra expatriada, conforme apontado pelo TCU, os procedimentos para a comprovação dos valores declarados pelas empreiteiras brasileiras eram falhos e não garantiam a confiabilidade das informações repassadas pelas exportadoras.

1343. Assim, considera-se que não procedem as alegações do BNDES quanto à aprovação de valores de mão de obra expatriada incompatíveis com as características técnicas das obras e com a realidade dos empreendimentos, bem como em relação ao procedimento deficiente para a comprovação dos valores de mão de obra.

1344. Portanto, conclui-se que os valores considerados para a mão de obra expatriada apresentam irregularidades quanto à consideração desses valores antes do início dos serviços em desacordo com os contratos de financiamento, à consideração de valores em duplicidade com as rubricas 'Administração Central' e 'Benefícios', além de que haveriam indícios de que as informações dos valores declarados para a mão de obra brasileira expatriada dos empreendimentos rodoviários internacionais não representam os valores efetivamente realizados pelas exportadoras. Esses indicativos são reforçados ante a incompatibilidade dos valores considerados como exportados em relação aos orçamentos contratuais, bem como com as características e as realidades das obras executadas pelas empresas exportadoras.

1345. Diante disso, no intuito de promover uma maior efetividade aos objetivos do programa de apoio financeiro do banco, propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao BNDES que:

(i) revise as orientações às empresas exportadoras no intuito de que se abstenham de lançar os valores com despesas de Participação nos Lucros e Resultados (PLR) nos valores considerados para a rubrica referente à mão de obra brasileira expatriada nos orçamentos das exportações, uma vez que as despesas com o PLR já estariam contabilizadas na rubrica 'Benefícios', nas operações de financiamento do Produto *Exim* Pós-Embarque, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e, por conseguinte, promover uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações de apoio às exportações do BNDES.

(ii) revise as orientações às empresas exportadoras no intuito de que se abstenham de lançar os valores de despesas com profissionais que integram a estrutura administrativa de apoio às obras vinculados indiretamente aos empreendimentos, tais como: diretores, gerentes, advogados, contadores, psicólogos, entre outros; nos valores considerados para a rubrica referente mão de obra brasileira expatriada nos orçamentos das exportações, uma vez que as despesas desses profissionais já estariam contabilizadas na rubrica 'Administração Central', nas operações de financiamento do Produto *Exim* Pós-Embarque, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e, por conseguinte, promover uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações de apoio às exportações do BNDES;

(iii) revise as orientações às empresas exportadoras no intuito de que se abstenham de lançar os valores despesas relativas à mão de obra brasileira expatriada antes do início dos serviços nos orçamentos das exportações nas operações de financiamento do Produto *Exim* Pós-Embarque, uma vez que, nesses casos, não haveria prestação de serviços, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e ao disposto nos contratos de financiamento e, por conseguinte, promover uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações de apoio às exportações do BNDES;

(iv) apresente a este Tribunal, plano de trabalho para a elaboração de procedimentos e subsequente normatização a fim de que implemente meios que visem atestar a veracidade do teor das informações prestadas pelas exportadoras brasileiras, a fim de assegurar a fidedignidade e a exatidão do conteúdo das declarações e da documentação apresentadas por essas empresas nas operações de financiamento às exportações brasileiras, de modo que o controle e monitoramento exercido pelo BNDES não se restrinja à esfera declaratória pelas partes interessadas nos recursos concedidos pelo banco, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade, com vistas de se promover uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações do Produto *Exim* Pós-Embarque.

1346. Ainda, propõe-se recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, ao BNDES que utilize indicadores para parâmetros de valores de mão de obra nas análises empreendidas pelo banco, em conjunto com demais critérios, de forma a balizar a avaliação dos valores declarados pelas exportadoras para a mão de obra brasileira expatriada, avaliando a possibilidade do desenvolvimento de um banco de dados com esse propósito, no intuito de se obter maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações de financiamento do Produto *Exim* Pós-Embarque.

1347. A consideração de valores de mão de obra antes do início dos serviços, em quatro ocorrências verificadas nesta instrução, viola as condições estabelecidas nos contratos de financiamento.

1348. De acordo com as cláusulas que tratam do prazo de utilização e disponibilidade do crédito, a consideração das exportações deve ocorrer conforme os cronogramas físico-financeiros dos

empreendimentos.

1349. Além disso, entende-se que a exportação é caracterizada pela execução do contrato comercial firmado entre o exportador brasileiro e o ente estrangeiro.

1350. Entretanto, nos casos verificados para as obras rodoviárias, foram considerados valores de mão de obra expatriada em situações que não havia atividade nas obras, em flagrante desacordo com o contrato de financiamento.

1351. Nesse sentido, a irregularidade quanto à consideração de valores de mão de obra expatriada lançados antes que os serviços dessas obras tivessem sido iniciados foram identificados em quatro empreendimentos, atingindo o montante de US\$ 16.961.286,84.

1352. Nesses casos, concluiu-se que a conduta dos responsáveis que estavam diretamente incumbidos de analisar o conteúdo dos documentos necessários a liberação dos recursos das operações de financiamento permitiu que fossem desembolsados valores indevidos para a rubrica de mão de obra brasileira considerados antes do início das obras.

1353. Em vista disso, a ocorrência dessa irregularidade teria como responsáveis, além da equipe técnica do BNDES, responsável por verificar os dados apresentados na documentação de desembolso, o Chefe de Departamento da unidade que encarregada de acompanhar as operações de apoio às exportações.

1354. Dessa forma, também se propõe realizar a audiência dos responsáveis em relação a essa irregularidade.

h) da aprovação de valores de financiamentos superiores aos valores dos empreendimentos;

1355. A análise orçamentária realizada pela equipe do TCU quanto à adequação dos preços totais dos empreendimentos rodoviários em Angola indicou que os valores totais dos orçamentos das obras internacionais não estariam condizentes com relação à descrição dos serviços executados de acordo com os contratos, bem como com a realidade das obras.

1356. O objetivo dessa análise foi o de demonstrar que o BNDES não possui parâmetro para a avaliação dos valores dos empreendimentos e, por esse motivo, o banco de fomento brasileiro estaria incorrendo no risco de conceder financiamentos com valores maiores até mesmo que o preço real das obras contratadas.

1357. As argumentações apresentadas pelo BNDES não foram capazes de elidir a irregularidade.

1358. Cumpre ressaltar que as implicações decorrentes dessa constatação por parte da unidade técnica do TCU estão relacionadas com a ausência de análise econômico-financeira e de engenharia por parte da equipe técnica do BNDES na concessão dos financiamentos de bens e serviços de engenharia, abordada anteriormente nesta instrução.

1359. Em vista disso, conclui-se que o BNDES, em suas análises para aprovação de financiamentos, deve utilizar formas de checar a coerência dos valores das obras a que se destinam às exportações brasileiras a fim de subsidiar o banco em relação ao apoio financeiro da instituição de crédito e, dessa forma, assegurar o resultado das ações do banco de fomento.

1360. Nesse sentido, propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao BNDES que apresente a este Tribunal, Plano de Trabalho para a elaboração de metodologia, e subsequente normatização, a fim de que estabeleça critérios para avaliar os valores dos empreendimentos a que se destinam as exportações brasileiras, de forma a subsidiar a análise empreendida pelo banco quanto aos aspectos econômico-financeiro e de engenharia dos bens e serviços de engenharia brasileiros, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e em conformidade ao Estatuto Social e ao Regulamento Geral de Operações do BNDES e, por conseguinte, promover uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações do Produto *Exim* Pós-Embarque.

1361. Frisa-se que esta unidade técnica considera que seja oportuno a avaliação por esta Corte de Contas quanto a possíveis perdas decorrentes de taxas de juros subsidiadas pelo Tesouro Nacional.

i) da concessão de valores de financiamento dos itens exportáveis incompatíveis com o projeto ou com a realidade do empreendimento executado e/ou orçamento do contrato comercial, resultando em disponibilização de créditos maior que o que deveria ter sido financiado, tendo como consequência eventual desvio de finalidade na aplicação desses recursos, além de prejuízos ao erário, decorrente da equalização das taxas de juros em que foram embutidos subsídios pelo Tesouro Nacional, bem como perdas decorrentes do custo de oportunidade que esse montante indevidamente concedido a maior poderia ter gerado caso fosse aplicado em outras exportações ou em outras operações benéficas ao país;

1362. Verificou-se que os valores dos recursos disponibilizados pelo BNDES para o financiamento dos bens e serviços de engenharia dos empreendimentos rodoviários internacionais foram incompatíveis com a realidade dos empreendimentos executados, bem como com os orçamentos dos contratos comerciais e com as características das obras realizadas pelas empresas brasileiras exportadoras.

1363. Desse modo, o BNDES, na condição de banco de fomento, deveria objetivar que os valores desembolsados correspondessem à efetiva exportação dos itens brasileiros a fim de que fossem atingidos os objetivos do apoio da instituição. Se os recursos desembolsados pelo banco não forem correspondentes às exportações, restará prejudicado o apoio financeiro em relação aos benefícios que esses recursos poderiam gerar.

1364. Nesse sentido, apurou-se que o BNDES disponibilizou cerca de **US\$ 1.066.166.037,76 a mais** do que deveria ter concedido para os financiamentos dessas exportações. Ou seja, o banco financiou cerca de **duas vezes** o valor que deveria ter desembolsado para as exportações de bens e serviços de engenharia das obras rodoviárias internacionais.

1365. Com isso, observa-se que ao invés de estimular a exportação de itens produzidos no Brasil ou por brasileiros (bens e serviços de engenharia), o apoio financeiro do banco estaria financiando principalmente o lucro e a estrutura administrativa das exportadoras.

1366. Além disso, não deve ser admissível o emprego de recursos indevidos por um banco público. É fundamental que a instituição de crédito às exportações considere que esses recursos disponibilizados a maior podem ser fontes para atos de corrupção, contrariando os princípios da moralidade e da eficiência da Administração Pública.

1367. As análises empreendidas pelo TCU indicam que teria ocorrido desvio de finalidade na concessão dos recursos financiados pelo BNDES.

1368. Constatou-se que as empreiteiras brasileiras apresentavam pedidos de financiamentos com valores que não eram condizentes com a realidade dos empreendimentos e o BNDES aprovava esses valores sem que houvesse análise de juízo dos aspectos econômico-financeiro e de engenharia dos itens exportáveis.

1369. Dessa maneira, não assiste razão às alegações do BNDES quanto à concessão de valores de financiamento dos itens exportáveis incompatíveis com o projeto ou com a realidade do empreendimento executado ou do orçamento do contrato comercial, resultando em disponibilização de créditos maior que o que deveria ter sido financiado.

1370. Em virtude disso, conclui-se que as construtoras brasileiras manipularam as informações quanto aos dados dos valores das exportações a fim de obter a aprovação de valores de financiamento maiores do que os valores que deveriam ter sido disponibilizados pelo banco e em razão de os procedimentos para a comprovação dessas exportações se mostrarem deficientes, pois praticamente se baseava em apresentação de documentos produzidos entre as partes interessadas nos financiamentos. Esses recursos disponibilizados pelo BNDES eram desembolsados pelo banco em montantes incompatíveis com o volume das exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros, o que estaria em desacordo com a Lei 7.482/1986.

1371. Nesse sentido, propõe-se encaminhar ao Ministério Público Federal (MPF) e à Polícia Federal (PF) para que se apure eventuais irregularidades ocorridos nas concessões de financiamentos das operações de crédito do Produto Exim Pós-Embarque, quanto à:

(i) obtenção, mediante fraude, de financiamento em instituição financeira, em desacordo com o art. 19 da Lei 7.492/1986;

(ii) aplicação, em finalidade diversa da prevista em lei ou contrato, recursos provenientes de financiamento concedido por instituição financeira oficial ou por instituição credenciada para repassá-lo, em desacordo com o art. 20 da Lei 7.492/1986;

(iii) prática de atos de improbidade administrativa, crimes contra a administração e corrupção relacionados à apresentação e à aprovação de pedidos de financiamento com valores sobrelevados dos itens exportáveis incompatíveis com a realidade dos empreendimentos.

1372. Também, propõe-se recomendar a este Tribunal que, ao final das análises realizadas pelas unidades técnicas especializadas quanto às concessões de financiamento à exportação de bens e serviços brasileiros para os empreendimentos no exterior, realize uma avaliação quanto a possíveis perdas decorrentes dos valores indevidamente concedidos a maior pelo BNDES, levando-se em conta possíveis prejuízos em razão de taxa de juros subsidiados pelo Tesouro Nacional nas diversas operações de concessão de crédito do Produto *Exim Pós- Embarque*.

j) da deficiência dos procedimentos de verificação e certificação das exportações de bens e serviços de engenharia considerados como exportados, especialmente em relação ao fato de que as empresas de auditoria não tinham a necessidade de verificar a veracidade da documentação emitida pelas exportadoras a fim de checar a exatidão e fidedignidade das informações prestadas pelas empresas brasileiras;

1373. Verificou-se que o processo de acompanhamento das exportações brasileiras era deficiente para que comprove a maioria dos valores disponibilizados pelo BNDES.

1374. Apurou-se que apenas em cerca de 14% dos itens exportados os procedimentos de auditoria realizados aparentemente demonstravam uma análise satisfatória que pudesse certificar a exportação desses itens. Sendo que, em diversos casos, esse percentual representou menos de 2% das exportações.

1375. Para os demais itens, que representaram cerca de 86% das exportações, pôde-se constatar que não haviam procedimentos para a certificação dos valores declarados como exportados ou, então, os procedimentos não se mostraram adequados para que comprove os valores declarados das exportações desses itens.

1376. Segundo o BNDES, a comprovação das exportações do Produto *Exim Pós-Embarque* era realizada por meio de documentação apresentada pelas exportadoras, com chancela dos importadores. Além disso, o banco afirmou que o processo de efetiva comprovação das exportações é externo ao banco.

1377. Desse modo, observa-se que, para a maior parte dos valores considerados como exportados pelo BNDES, a comprovação era efetivada com base nas declarações entre os principais interessados em maximizar os valores dos financiamentos e sobre o conteúdo dessas declarações não havia procedimentos de checagem adequados a fim de perquirir a fidedignidade e a exatidão dessas informações.

1378. Ademais, os documentos considerados pelo BNDES para evidenciar as exportações não traziam detalhamento do que teria sido exportado pelas empreiteiras brasileiras.

1379. A prática de não verificar os conteúdos da documentação apresentada pelas empreiteiras brasileiras a fim de comprovar as exportações, baseando-se simplesmente no princípio da boa-fé dessas empresas, resultou em valores de financiamento indevidos no montante de US\$ 1.066.166.037,76.

1380. Além disso, o Ministério Público Federal e a Polícia Federal do Brasil identificaram indícios de fraudes nas exportações declaradas pelas exportadoras brasileiras no âmbito dos contratos de financiamento do BNDES no âmbito da Operação Lava Jato.

1381. Uma vez que o Relatório de Acompanhamento das Exportações (RAE) tem função de indicar impropriedades no cumprimento das obrigações contratuais e eventuais erros de contabilização de despesas, além de fornecer informações importantes e detalhadas acerca do que foi declarado efetivamente exportado pelas empresas brasileiras, entende-se que esse documento cumpriria o papel de mecanismo de controle, já que municia o BNDES de informações relevantes a respeito da operação.

1382. De igual modo, a empresa de auditoria independente exerce um papel fundamental, de forma adicional, para a efetiva comprovação das exportações dos bens e serviços de engenharia.

1383. Por esse motivo, é essencial que a veracidade da documentação apresentada seja objeto de verificação por parte do BNDES ou pelas empresas de auditorias independente a fim de perquirir a coerência das informações prestadas pelas empreiteiras brasileiras nas operações de exportações.

1384. Ademais, também é salutar que o processo de comprovação das exportações tenha como foco os itens exportados e não a execução da obra, como vem ocorrendo com a documentação considerada como comprobatória pelo BNDES.

1385. Portanto, as alegações apresentadas pelo banco não sanaram as irregularidades apontadas pelos auditores do TCU.

1386. Em vista disso, conclui-se que o BNDES deve definir procedimentos e controles específicos a fim de verificar e certificar a efetiva comprovação da prestação dos serviços considerados como exportados, no intuito de aprimorar a checagem das informações fornecidas pelas exportadoras, de modo que o controle e monitoramento exercido pelo banco não se restrinja, exclusivamente, à esfera declaratória pelas partes interessadas nos recursos concedidos pela agência de crédito brasileira.

1387. Dessa forma, consoante a proposta de determinação da análise da oitiva das alíneas 'g' e 'k', propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 ao BNDES que apresente a este Tribunal plano de trabalho contendo a elaboração de procedimentos e, subsequentemente normatização, a fim de que implemente meios que visem atestar a veracidade do teor das informações prestadas pelas exportadoras brasileiras, a fim de assegurar a fidedignidade e a exatidão do conteúdo das declarações e da documentação apresentadas por essas empresas nas operações de financiamento às exportações brasileiras, de modo que o controle e monitoramento exercido pelo BNDES não se restrinja à esfera declaratória pelas partes interessadas nos recursos concedidos pelo banco, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade, com vistas de se promover uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações do Produto *Exim Pós-Embarque*.

1388. Também se apurou as responsabilidades acerca da insuficiência na definição de procedimentos para garantir a efetiva comprovação das exportações dos serviços.

1389. Considerando-se o fluxo do processo de comprovação das exportações, concluiu-se que a insuficiência de procedimentos para assegurar a efetividade das exportações dos serviços estaria relacionada à omissão dos agentes responsáveis pelo estabelecimento de diretrizes, assim como pela expedição de orientações insuficientes às empresas exportadoras e às empresas de auditoria independente, os quais tinham por dever definir os procedimentos que seriam adotados pelas áreas que certificavam a comprovação das exportações.

1390. Desse modo, conclui que a definição de procedimentos para garantir a efetiva comprovação das exportações dos serviços era responsabilidade compartilhada dos Diretores da AEX, dos Superintendentes da AEX e dos Chefes de Departamento.

1391. Em vista disso, também se propõe realizar a audiência dos responsáveis em relação a essa irregularidade.

I) das incoerências verificadas dos valores considerados exportados em relação aos valores dos gastos considerados como locais, realizados no país importador, no processo de comprovação das exportações brasileiras;

1392. Verificou-se incoerências dos valores considerados exportados em relação aos valores dos gastos considerados como locais, evidenciando a fragilidade do processo de comprovação dos itens exportados realizado pelo BNDES.

1393. Os valores dos orçamentos de todos os bens e serviços necessários à realização dos empreendimentos no exterior eram constituídos pelo somatório dos itens exportados e dos itens de gastos locais, realizados no país estrangeiro (não exportados).

1394. O BNDES poderia se valer das informações dispostas nos contratos comerciais para verificar a

coerência tanto dos valores das exportações quanto dos gastos locais.

1395. Verificou-se que, nas operações de financiamento dos bens e serviços brasileiros, as construtoras subavaliavam os gastos locais e conseqüentemente sobreavaliavam as exportações brasileiras, assegurando o recebimento dos valores elevados aprovados para os financiamentos.

1396. Dessa maneira, a avaliação da coerência dos valores dos gastos locais era de fácil verificação e poderia ajudar a análise quanto aos aspectos econômico-financeiro e de engenharia dos itens considerados como exportados.

1397. Nesse contexto, as argumentações apresentadas pelo BNDES não sanaram a irregularidade apontada na instrução da SeinfraRodoviaAviação.

1398. Em razão disso, conclui-se que o banco deve aprimorar a apresentação das informações prestadas pelas empresas exportadoras a fim de facilitar eventual necessidade de análise mais acurada acerca da coerência e da compatibilidade do conteúdo relacionado pelas empresas brasileiras nas operações de exportações.

1399. Portanto, propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao BNDES que apresente a este Tribunal, plano de trabalho para a elaboração de procedimentos e subsequente normatização, a fim de que estabeleça meios para se avaliar a compatibilidade e a coerência das exportações em relação às características dos empreendimentos, bem como aos contratos comerciais, nos processos de certificação e verificação dos itens considerados e aceitos como exportados no âmbito do Produto *Exim* Pós-Embarque, visando a melhoria e o aprimoramento da etapa de comprovação das exportações, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade, no intuito de promover maior efetividade dos objetivos do programa de apoio às exportações do BNDES.

1400. Nesse sentido, também foram identificados casos em que o BNDES teria financiado a execução de gastos locais.

1401. No caso dos empreendimentos rodoviários localizados na República Dominicana, o contrato comercial previa de forma expressa que determinadas rubricas seriam gastos exclusivamente dos contratantes e não das empresas brasileiras contratadas.

1402. No entanto, nos processos de desembolsos das operações relativas a esses empreendimentos identificou-se que a construtora brasileira relacionou esses itens como sendo exportados.

1403. Nos casos identificados, concluiu-se que a conduta dos responsáveis que estavam diretamente incumbidos de analisar o conteúdo dos documentos necessários à liberação dos recursos das operações de financiamento permitiu que fossem desembolsados valores de financiamento para itens não exportáveis.

1404. Em vista disso, a ocorrência dessa irregularidade teria como responsáveis, além da equipe técnica do BNDES, incumbida de verificar os dados apresentados na documentação de desembolso, o Chefe de Departamento da unidade encarregada de acompanhar as operações de apoio às exportações.

1405. Desse modo, também se propõe realizar a audiência dos responsáveis em relação a essa irregularidade.

m) do uso indevido dos valores destinados à rubrica de contingência nas exportações brasileiras, especialmente quanto à sua utilização para cobrir excesso de valores das exportações brasileiras, para cobrir excesso de valores nas exportações de serviços e para cobrir valores de exportação de bens sem vinculação ao financiamento do BNDES;

1406. Constataram-se casos em que os valores destinados às contingências foram aplicados com finalidade distinta do informado à instituição financeira.

1407. As aplicações indevidas constatadas pela equipe do TCU dizem respeito à utilização para cobrir excesso de exportação brasileira e utilização para compensar exportação de bens sem vinculação ao financiamento do BNDES.

1408. Dessa maneira, verificou-se que os valores previstos para a rubrica 'Contingências' foram indevidamente utilizados para salvaguardar excessos cometidos pelas empresas ou para sanear

compensações relativas a entraves no processo de exportação.

1409. Os argumentos apresentados pelo BNDES, em sua manifestação, não foram capazes de sanear os apontamentos realizados pela equipe técnica do TCU.

1410. Por conseguinte, entende-se que por fazer parte dos custos indiretos, essa rubrica não poderia ser objeto de apropriação individualizada. Assim como as demais parcelas que compõem o BDI, a contingência deve incidir em forma de percentual sobre os custos dos itens exportados, compondo o preço de venda desses itens.

1411. Em razão disso, propõe-se recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, ao BNDES que nos processos de acompanhamento e comprovação das exportações brasileiras, abstenha-se de contabilizar os valores das contingências para compensar impropriedades incorridas pelas exportadoras durante a realização das exportações de bens e serviços de engenharia, devendo os valores correspondentes a essa rubrica serem apresentados por meio de percentual a ser aplicado sobre os custos dos itens exportados, assim como as demais parcelas que compõem a taxa de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) a fim de compor os preços das exportações, no intuito de se obter maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações de financiamento do Produto *Exim* Pós-Embarque.

n) da apropriação integral de custos indiretos, sem que fosse verificado o término do serviço, caracterizando a disponibilização de valores de financiamento incompatíveis com o avanço físico das obras;

1412. Identificaram-se diversos casos em que houve consideração de custos indiretos nas exportações incoerente com o avanço físico-financeiro da obra, em desacordo com as disposições dos contratos de financiamento.

1413. Foram identificadas seis ocorrências de consideração de valores de custos indiretos incompatíveis com o avanço físico-financeiro dos empreendimentos.

1414. Essas considerações proporcionam uma grande vantagem às empresas exportadoras, além de se incorrer no risco de financiar basicamente o lucro e a estrutura administrativa das construtoras brasileiras em caso de interrupção não programada da linha de crédito.

1415. Assim, as alegações apresentadas pelo BNDES não foram capazes de elidir a irregularidade apontada na instrução da unidade técnica.

1416. Dessa forma, conclui-se que os custos indiretos considerados nas operações de exportações não devem ser dissociados do avanço físico-financeiro dos empreendimentos.

1417. Além disso, se os custos indiretos forem considerados em termos de percentuais referentes aos Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) das composições dos preços de venda dos itens exportáveis, de modo a incidir proporcionalmente ao volume das exportações dos bens e serviços de engenharia brasileiros e não em relação ao valor total do empreendimento, consoante a proposta de determinação do exame técnico relativo à oitiva da alínea 'f' desta instrução, essas distorções nas considerações dessas rubricas de custos indiretos não irão ocorrer na etapa de comprovação das exportações.

o) da concessão de financiamentos para bens e serviços brasileiros realizados em período anterior à assinatura dos contratos de financiamento, constituindo-se, nesses casos, em desvio de finalidade dos objetivos do programa BNDES *Exim* - Pós-Embarque, tendo como consequência o financiamento das obras e não das exportações brasileiras;

1418. Apurou-se que as empresas construtoras brasileiras (exportadoras) comprovavam despesas com exportações de bens e com a prestação de serviços de engenharia e construção civil realizados por mão de obra nacional, em períodos pré-assinatura do contrato de financiamento entre o BNDES e o ente estrangeiro (importador).

1419. Segundo o BNDES, o objetivo do programa BNDES EXIM - Pós-Embarque era o de apoiar a comercialização de bens e serviços de engenharia e construção civil, realizados por empresas brasileiras, em empreendimentos situados no exterior.

1420. Todavia, entende-se que esse estímulo à produção nacional não ocorre quando o banco financia insumos que já haviam sido exportados em momentos bem anteriores à celebração do contrato de financiamento.
1421. Nesses casos, independente do apoio do banco, as exportações de bens e serviços já haviam ocorrido, não havendo incentivo por parte dos recursos de financiamento disponibilizados pelo BNDES.
1422. Ao conceder financiamentos para insumos que foram produzidos ou utilizados independentemente do apoio às exportações, o banco atuou como mero repassador de recursos ao ente estrangeiro (importador), e, assim, indiretamente teria apenas reembolsado os custos realizados pelas exportadoras.
1423. Por esse motivo, entende-se que é fundamental que o BNDES otimize a utilização de seus recursos com o viés de fomentar o mercado interno nacional, especialmente quando consideramos que em nosso país esses recursos são tão escassos.
1424. Essa medida visa dar maior efetividade à linha de ação do BNDES no apoio às exportações brasileiras.
1425. Os argumentos apresentados pelo BNDES não elidiram a irregularidade apontada pelos auditores do TCU.
1426. Portanto, conclui-se que o BNDES deve evitar a concessão de financiamentos para exportações que não necessitariam de apoio, os quais podem acarretar perdas do custo de oportunidade, decorrentes de outras ações que podem ser realizadas com esses recursos.
1427. Considerando os objetivos do Produto *Exim* Pós-embarque de fomentar o mercado interno nacional por meio de apoio às exportações brasileiras, propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao BNDES que apresente a este Tribunal, plano de trabalho contendo a elaboração de procedimentos e, subsequentemente normatização, a fim de que estabeleça um marco inicial para contabilização das exportações que receberão recursos do banco nas operações de financiamento no âmbito do Produto BNDES-*Exim* Pós- Embarque, visando incentivar as exportações brasileiras que não ocorreriam de qualquer forma sem o apoio da instituição de crédito brasileira, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade, no intuito de promover maior efetividade dos objetivos do programa de apoio às exportações do BNDES.
1428. Em relação ao exemplo apresentado pela unidade técnica em sua instrução, verificou-se que o BNDES concedeu de forma irregular financiamento para empresa estrangeira em desacordo com as Políticas Operacionais do BNDES.
1429. Observou-se que no período transcorrido de dois anos e quatro meses, entre 17/12/2008 a 25/4/2011, foram reembolsados US\$ 4.999.464,84 com exportações realizadas tendo como titular do contrato comercial uma empresa angolana.
1430. Assim, em relação a esses desembolsos, a beneficiária dos recursos do financiamento teria sido uma empresa estrangeira e não uma empresa brasileira.
1431. Nesse sentido, concluiu-se que teriam concorrido para a irregularidade os gestores que compuseram a equipe técnica do BNDES, assim como os integrantes da gerência jurídica da Área de Comercio Exterior (JUCEX), que atestaram o atendimento das precondições da cláusula quarta dos contratos de colaboração financeira para a liberação das parcelas de desembolso em período cujo reembolso tinha como beneficiária uma empresa angolana.
1432. Também concorreu para essa irregularidade, o Chefe de Departamento, responsável por acompanhar, após a contratação, o desenvolvimento das operações de apoio às exportações, bem como promover as liberações de recursos para as operações.
1433. Dessa maneira, também se propõe realizar a audiência dos responsáveis em relação a essa irregularidade.

p) das deficiências apresentadas na comprovação da efetiva produção nacional ou por técnicos brasileiros dos itens exportados, especialmente quanto à comprovação de serviços prestados por terceiros.

1434. Constatou-se que a sistemática adotada pelo BNDES para que comprove a exportação de bens de fabricação nacional e a exportação de serviços brasileiros, ambos financiados pelas linhas de crédito daquele banco, apresentam deficiências quanto à comprovação da efetiva produção nacional ou por técnicos brasileiros dos serviços prestados por terceiros considerados como exportados nas operações de financiamento.

1435. Em relação aos serviços prestados por empresas brasileiras ou por técnicos brasileiros às exportadoras, verificou-se que ao BNDES eram apresentados apenas os lançamentos dos dados indicativos dessas prestações de serviços.

1436. De acordo com o banco, os produtos desses serviços (projetos, relatórios, laudos, etc.) não eram apresentados ao BNDES ou à empresa de consultoria independente contratada.

1437. Também não havia um procedimento que indicasse às empresas de auditoria quais seriam as verificações e certificações que estas deveriam fazer para que comprove a efetiva produção nacional ou por técnicos brasileiros dos itens exportados.

1438. Dessa forma, entende-se que a comprovação dos serviços prestados por terceiros, declarados, faturados e registrados como exportados é deficiente e não há garantia de que tenham sido produzidos no Brasil ou por técnicos brasileiros no exterior.

1439. Nesse sentido, o BNDES alegou que o banco tem ampliado o rol de documentos e informações quanto à verificação dos serviços prestados por terceiros, sintetizadas no novo regulamento do Produto BNDES-*Exim* Pós- Embarque.

1440. No entanto, entende-se que a instituição não se deve furtar de exigir que o produto desses serviços (projetos, relatórios, laudos, etc.) possam ser verificados nos procedimentos a serem aplicados pelas empresas de auditoria independente.

1441. Além disso, entende-se que o BNDES não se deve furtar de exigir o produto desses serviços (projetos, relatórios, laudos, etc.), bem como faz-se necessário que seja examinada a veracidade das informações declaradas pelas empreiteiras brasileiras a fim de assegurar coerência e a fidedignidade dos dados repassados por essas empresas e, dessa forma, buscar a efetividade das ações de apoio financeiro do BNDES.

1442. Em vista disso, propõe-se determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao BNDES que apresente a este Tribunal, plano de trabalho para a elaboração de procedimentos e subsequente normatização a fim de que nos processos de certificação e comprovação das exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, conste como parte integrante da documentação necessária a serem apresentadas pelas exportadoras às empresas de auditoria independentes, os produtos das prestações dos serviços considerados como exportados, tais como: projetos, relatórios, laudos, entre outros documentos, a fim de assegurar a efetiva produção nacional ou por técnicos brasileiros dos itens exportados, especialmente quanto à comprovação de serviços prestados por terceiros, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e em cumprimento aos objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

1443. Importa registrar que os critérios das responsabilizações, bem como as definições das premissas de cálculo para dimensionamento do montante de recursos financiados indevidamente, contidos na presente instrução, são resultantes das discussões empreendidas pelo grupo de trabalho constituído por meio da Ordem de Serviço-Segecex 11, de 6 de julho de 2018 (peça 1114).

Integraram esse grupo de trabalho, auditores de controle externo de sete secretarias desse Tribunal, a saber: Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ), Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação), Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana), Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica), Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCom), Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária (SeinfraPortoFerrovia) e Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

1444. Ante todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

1445. Realizar, com fundamento no art. 43, inciso II da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV do Regimento Interno do TCU, a audiência dos responsáveis a seguir indicados, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades:

1445.1. Sr. Luciano Galvão Coutinho (CPF 636.831.808-20):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento, na condição de Presidente do BNDES, contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 259/2008, 260/2008, 390/2008, 392/2008, 449/2008, 470/2008, 475/2008, 383/2008, 385/2008, 386/2008, 556/2007, 595/2007, 596/2007, 597/2007, 650/2007, 511/2007, 512/2007, 554/2007, 555/2007, 686/2007, 687/2007, 710/2007, 711/2007, 734/2007, 735/2007, 736/2007, 682/2008, 686/2008, 689/2008, 691/2008, 487/2009, 1500/2009, 1234/2011, 1236/2011, 1107/2011, 1110/2011, 1238/2011, 4/2011, 5/2011, 2077/2010, 2078/2010, 1829/2010, 1828/2010, 1827/2010, 1293/2011, 878/2012, 398/2011, 1324/2011, 666/2012, 667/2012, 967/2011, 1235/2011, 1111/2011, 1108/2011, 1237/2011, 611/2012, 612/2012, 267/2013 e 661/2013 (parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento, na condição de Presidente do BNDES, contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 259/2008, 260/2008, 390/2008, 392/2008, 449/2008, 470/2008, 475/2008, 383/2008, 385/2008, 386/2008, 556/2007, 595/2007, 596/2007, 597/2007, 650/2007, 511/2007, 512/2007, 554/2007, 555/2007, 686/2007, 687/2007, 710/2007, 711/2007, 734/2007, 735/2007, 736/2007, 682/2008, 686/2008, 689/2008, 691/2008, 487/2009, 1500/2009, 1234/2011, 1236/2011, 1107/2011, 1110/2011, 1238/2011, 4/2011, 5/2011, 2077/2010, 2078/2010, 1829/2010, 1828/2010, 1827/2010, 1293/2011, 878/2012, 398/2011, 1324/2011, 666/2012, 667/2012, 967/2011, 1235/2011, 1111/2011, 1108/2011, 1237/2011, 611/2012, 612/2012, 267/2013 e 661/2013. (parágrafos 408-574);

1445.2. Sr. Armando Mariante Carvalho Junior (CPF 178.232.937-49):

a) na condição de Diretor da Área de Comércio Exterior do BNDES à época das análises

empreendidas pelo banco para as aprovações dos financiamentos de bens e serviços de engenharia brasileiros para os empreendimentos rodoviários no exterior, pela omissão em termos de orientação decisória quanto ao regular procedimento para avaliação dos aspectos econômico-financeiro e de engenharia dos itens exportáveis nas operações de apoio do BNDES às exportações, que levaram a valores de financiamentos a maior do que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, em desacordo com o art. 10, inciso I c/c art. 19, inciso II, ambos do Estatuto Social e o art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES (parágrafos 29-74);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 32/2007, 84/2007, 259/2008, 260/2008, 470/2008, 475/2008, 556/2007, 595/2007, 596/2007, 597/2007, 650/2007, 554/2007, 555/2007, 686/2007, 687/2007, 710/2007, 711/2007, 734/2007, 735/2007, 736/2007, 682/2008, 686/2008, 689/2008, 691/2008, 487/2009, 203/2011, 398/2011, 1827/2010, 1828/2010, 1829/2010, 1500/2009, 2077/2010 e 2078/2010 (parágrafos 246-383);

c) na condição de Diretor da Área de Comércio Exterior do BNDES, por ter ratificado os Relatórios de Análises (Ran), em virtude de sua função decisória, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis e na condição de Relator, por ter emitido parecer verbal nas reuniões de diretoria, nas operações sob sua responsabilidade, resultando na aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável ratificou os seguintes Relatórios de Análise (Ran) sem a consideração dos aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis: 2007/0053, 2008/0033, 2007/0042, 2008/0032, 2007/0059, 2008/0031, 2007/0041, 2007/0059, 2008/0030, 2007/0046, 2008/0039, 2007/0044, 2008/0038, 2007/0043, 2008/0026, 2007/0045, 2008/0037, 2007/0057, 2008/0061, 2007/0058, 2008/0068, 2007/0062, 2008/0067, 2007/0050, 2008/0065, 0038/2007, 2008/0020, 2007/0012, 27/2009, 68/2009, 2010/0085, 2010/0086, 2010/0057, 2011/0016 e 2010/0061; e emitiu o parecer verbal concordando com o conteúdo da análise técnica nas seguintes Decisões de Diretoria: 32/2007, 84/2007, 259/2008, 260/2008, 470/2008, 475/2008, 556/2007, 595/2007, 596/2007, 597/2007, 650/2007, 554/2007, 555/2007, 686/2007, 687/2007, 710/2007, 711/2007, 734/2007, 735/2007, 736/2007, 682/2008, 686/2008, 689/2008, 691/2008, 487/2009, 203/2011, 1827/2010, 1828/2010, 1829/2010, 1500/2009, 2077/2010 e 2078/2010 (parágrafos 246-383);

d) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 32/2007, 84/2007, 259/2008, 260/2008, 470/2008, 475/2008, 556/2007, 595/2007, 596/2007, 597/2007, 650/2007, 554/2007, 555/2007, 686/2007, 687/2007, 710/2007, 711/2007, 734/2007, 735/2007, 736/2007, 682/2008, 686/2008, 689/2008, 691/2008, 487/2009, 203/2011, 398/2011, 1827/2010, 1828/2010, 1829/2010, 1500/2009, 2077/2010 e 2078/2010. (parágrafos 408-574);

e) na condição de Diretor da Área de Comércio Exterior do BNDES, por ter ratificado os

Relatórios de Análises (Ran), e na condição de Relator, por ter emitido parecer verbal nas reuniões de diretoria, aprovando valores elevados de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque*. O responsável ratificou os seguintes Relatórios de Análise (Ran) contendo a aprovação de valores elevados de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos: 2007/0053, 2008/0033, 2007/0042, 2008/0032, 2007/0059, 2008/0031, 2007/0041, 2007/0059, 2008/0030, 2007/0046, 2008/0039, 2007/0044, 2008/0038, 2007/0043, 2008/0026, 2007/0045, 2008/0037, 2007/0057, 2008/0061, 2007/0058, 2008/0068, 2007/0062, 2008/0067, 2007/0050, 2008/0065, 0038/2007, 2008/0020, 2007/0012, 27/2009, 68/2009, 2010/0085, 2010/0086, 2010/0057, 2011/0016 e 2010/0061; e emitiu o parecer verbal concordando com o conteúdo da análise técnica nas seguintes Decisões de Diretoria: 32/2007, 84/2007, 259/2008, 260/2008, 470/2008, 475/2008, 556/2007, 595/2007, 596/2007, 597/2007, 650/2007, 554/2007, 555/2007, 686/2007, 687/2007, 710/2007, 711/2007, 734/2007, 735/2007, 736/2007, 682/2008, 686/2008, 689/2008, 691/2008, 487/2009, 203/2011, 1827/2010, 1828/2010, 1829/2010, 1500/2009, 2077/2010 e 2078/2010 (parágrafos 408-574);

f) na condição de Diretor da Área de Comércio Exterior do BNDES à época das exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros para os empreendimentos rodoviários no exterior, pela omissão em termos de orientação decisória quanto ao regular procedimento de acompanhamento das exportações de serviços brasileiros, concorrendo para a deficiência nos procedimentos que visassem assegurar a efetiva comprovação da exportação desses serviços, em especial no que concerne à mão de obra expatriada e aos serviços de terceiros, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e em desacordo com o art. 19, inciso II, do Estatuto Social do BNDES, bem como com os objetivos do Produto *Exim Pós Embarque* (parágrafos 949-1007);

1445.3. Sr. Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva (CPF 691.850.857-15):

a) na condição de Diretor da Área de Comércio Exterior do BNDES à época das análises empreendidas pelo banco para as aprovações dos financiamentos de bens e serviços de engenharia brasileiros para os empreendimentos rodoviários no exterior, pela omissão em termos de orientação decisória quanto ao regular procedimento para avaliação dos aspectos econômico-financeiro e de engenharia dos itens exportáveis nas operações de apoio do BNDES às exportações, que levaram a valores de financiamentos a maior do que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, em desacordo com o art. 10, inciso I c/c art. 19, inciso II, ambos do Estatuto Social e o art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES (parágrafos 29-74);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque*. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 247/2012, 289/2012, 290/2012, 398/2011, 611/2012, 612/2012, 661/2013, 666/2012, 667/2012, 878/2012, 1107/2011, 1108/2011, 1110/2011, 1111/2011, 1234/2011, 1235/2011, 1236/2011, 1237/2011, 1238/2011, 1293/2011 e 1324/2011 (parágrafos 246-383);

c) na condição de Diretor da Área de Comércio Exterior do BNDES, por ter ratificado os Relatórios de Análises (Ran), em virtude de sua função decisória, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis e na condição de Relator, por ter emitido parecer verbal nas reuniões de diretoria, nas operações sob sua responsabilidade, resultando na aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no

art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável ratificou os seguintes Relatórios de Análise (Ran) sem a consideração dos aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis: 2011/0055, 2011/0054, 2011/0067, 2012/0036, 2011/0022, 2011/0069, 2012/0013, 2012/0014, 2012/0027, 2012/0023, 2013/0007, 2012/0024, 2013/0006 e 2013/0025; e emitiu o parecer verbal concordando com o conteúdo da análise técnica nas seguintes Decisões de Diretoria: 247/2012, 289/2012, 290/2012, 398/2011, 611/2012, 612/2012, 661/2013, 666/2012, 667/2012, 878/2012, 1107/2011, 1108/2011, 1110/2011, 1111/2011, 1234/2011, 1235/2011, 1236/2011, 1237/2011, 1238/2011, 1293/2011 e 1324/2011 (parágrafos 246-383);

d) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 247/2012, 289/2012, 290/2012, 398/2011, 611/2012, 612/2012, 661/2013, 666/2012, 667/2012, 878/2012, 1107/2011, 1108/2011, 1110/2011, 1111/2011, 1234/2011, 1235/2011, 1236/2011, 1237/2011, 1238/2011, 1293/2011 e 1324/2011. (parágrafos 408-574);

e) na condição de Diretor da Área de Comércio Exterior do BNDES, por ter ratificado os Relatórios de Análises (Ran) e na condição de Relator, por ter emitido parecer verbal nas reuniões de diretoria, aprovando valores elevados de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável ratificou os seguintes Relatórios de Análise (Ran) contendo a aprovação de valores elevados de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos: 2011/0055, 2011/0054, 2011/0067, 2012/0036, 2011/0022, 2011/0069, 2012/0013, 2012/0014, 2012/0027, 2012/0023, 2013/0007, 2012/0024, 2013/0006 e 2013/0025; e emitiu o parecer verbal concordando com o conteúdo da análise técnica nas seguintes Decisões de Diretoria: 247/2012, 289/2012, 290/2012, 398/2011, 611/2012, 612/2012, 661/2013, 666/2012, 667/2012, 878/2012, 1107/2011, 1108/2011, 1110/2011, 1111/2011, 1234/2011, 1235/2011, 1236/2011, 1237/2011, 1238/2011, 1293/2011 e 1324/2011 (parágrafos 408-574);

f) na condição de Diretor da Área de Comércio Exterior do BNDES à época das exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros para os empreendimentos rodoviários no exterior, pela omissão em termos de orientação decisória quanto ao regular procedimento de acompanhamento das exportações de serviços brasileiros, concorrendo para a deficiência nos procedimentos que visassem assegurar a efetiva comprovação da exportação desses serviços, em especial no que concerne à mão de obra expatriada e aos serviços de terceiros, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e em desacordo com o art. 19, inciso II, do Estatuto Social do BNDES, bem como com os objetivos do Produto *Exim* Pós Embarque (parágrafos 949-1007);

1445.4. Sr. João Carlos Ferraz (CPF 230.790.376-34):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do

Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 259/2008, 260/2008, 390/2008, 392/2008, 449/2008, 470/2008, 475/2008, 383/2008, 385/2008, 386/2008, 556/2007, 595/2007, 596/2007, 597/2007, 650/2007, 511/2007, 512/2007, 554/2007, 555/2007, 686/2007, 687/2007, 710/2007, 711/2007, 734/2007, 735/2007, 736/2007, 682/2008, 686/2008, 689/2008, 691/2008, 487/2009, 4/2011, 5/2011, 247/2012, 289/2012, 290/2012, 398/2011, 611/2012, 612/2012, 661/2013, 878/2012, 967/2011, 1827/2010, 1828/2010, 1829/2010, 1234/2011, 1235/2011, 1236/2011, 1237/2011, 1238/2011, 1500/2009, 1293/2011, 2077/2010 e 2078/2010 (parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 259/2008, 260/2008, 390/2008, 392/2008, 449/2008, 470/2008, 475/2008, 383/2008, 385/2008, 386/2008, 556/2007, 595/2007, 596/2007, 597/2007, 650/2007, 511/2007, 512/2007, 554/2007, 555/2007, 686/2007, 687/2007, 710/2007, 711/2007, 734/2007, 735/2007, 736/2007, 682/2008, 686/2008, 689/2008, 691/2008, 487/2009, 4/2011, 5/2011, 247/2012, 289/2012, 290/2012, 398/2011, 611/2012, 612/2012, 661/2013, 878/2012, 967/2011, 1827/2010, 1828/2010, 1829/2010, 1234/2011, 1235/2011, 1236/2011, 1237/2011, 1238/2011, 1500/2009, 1293/2011, 2077/2010 e 2078/2010 (parágrafos 408-574);

1445.5. Sr. Demian Fiocca (CPF 130.316.328-42):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 32/2007, 11/2007 e 12/2007 (parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 32/2007, 11/2007 e 12/2007 (parágrafos 408-574);

1445.6. Sr. Roberto Zurli Machado (CPF 600.716.997-91):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que

deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 487/2009, 4/2011, 5/2011, 247/2012, 267/2013, 289/2012, 290/2012, 611/2012, 612/2012, 661/2013, 666/2012, 667/2012, 878/2012, 967/2011, 1107/2011, 1108/2011, 1110/2011, 1111/2011, 1234/2011, 1235/2011, 1236/2011, 1237/2011, 1238/2011, 1293/2011, 2077/2010, 2078/2010 e 1324/2011 (parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 487/2009, 4/2011, 5/2011, 247/2012, 267/2013, 289/2012, 290/2012, 611/2012, 612/2012, 661/2013, 666/2012, 667/2012, 878/2012, 967/2011, 1107/2011, 1108/2011, 1110/2011, 1111/2011, 1234/2011, 1235/2011, 1236/2011, 1237/2011, 1238/2011, 1293/2011, 2077/2010, 2078/2010 e 1324/2011 (parágrafos 408-574);

1445.7. Sr. Wagner Bittencourt de Oliveira (CPF 337.026.597-49):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 32/2007, 84/2007, 11/2007, 12/2007, 259/2008, 260/2008, 390/2008, 392/2008, 449/2008, 470/2008, 475/2008, 383/2008, 385/2008, 386/2008, 556/2007, 650/2007, 511/2007, 512/2007, 554/2007, 555/2007, 686/2007, 687/2007, 710/2007, 711/2007, 734/2007, 735/2007, 736/2007, 682/2008, 686/2008, 689/2008, 691/2008, 203/2011, 661/2013 e 1500/2009 (parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 32/2007, 84/2007, 11/2007, 12/2007, 259/2008, 260/2008, 390/2008, 392/2008, 449/2008, 470/2008, 475/2008, 383/2008, 385/2008, 386/2008, 556/2007, 650/2007, 511/2007, 512/2007, 554/2007, 555/2007, 686/2007, 687/2007, 710/2007, 711/2007, 734/2007, 735/2007, 736/2007, 682/2008, 686/2008, 689/2008, 691/2008, 203/2011, 661/2013 e 1500/2009. (parágrafos 408-574);

1445.8. Sr. Maurício Borges Lemos (CPF 165.644.566-20):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento

com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 32/2007, 11/2007, 12/2007, 259/2008, 260/2008, 390/2008, 392/2008, 449/2008, 470/2008, 475/2008, 383/2008, 385/2008, 386/2008, 556/2007, 595/2007, 596/2007, 597/2007, 650/2007, 554/2007, 555/2007, 686/2007, 687/2007, 710/2007, 711/2007, 734/2007, 735/2007, 736/2007, 682/2008, 686/2008, 689/2008, 691/2008, 487/2009, 4/2011, 5/2011, 247/2012, 203/2011, 267/2013, 289/2012, 290/2012, 398/2011, 611/2012, 612/2012, 661/2013, 666/2012, 667/2012, 878/2012, 967/2011, 1827/2010, 1828/2010, 1829/2010, 1234/2011, 1235/2011, 1236/2011, 1237/2011, 1238/2011, 1500/2009, 1293/2011, 2077/2010, 2078/2010 e 1324/2011 (parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 32/2007, 11/2007, 12/2007, 259/2008, 260/2008, 390/2008, 392/2008, 449/2008, 470/2008, 475/2008, 383/2008, 385/2008, 386/2008, 556/2007, 595/2007, 596/2007, 597/2007, 650/2007, 554/2007, 555/2007, 686/2007, 687/2007, 710/2007, 711/2007, 734/2007, 735/2007, 736/2007, 682/2008, 686/2008, 689/2008, 691/2008, 487/2009, 4/2011, 5/2011, 247/2012, 203/2011, 267/2013, 289/2012, 290/2012, 398/2011, 611/2012, 612/2012, 661/2013, 666/2012, 667/2012, 878/2012, 967/2011, 1827/2010, 1828/2010, 1829/2010, 1234/2011, 1235/2011, 1236/2011, 1237/2011, 1238/2011, 1500/2009, 1293/2011, 2077/2010, 2078/2010 e 1324/2011. (parágrafos 408-574);

1445.9. Sr. Julio Cesar Maciel Ramundo (CPF 003.592.857-32):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 4/2011, 5/2011, 247/2012, 267/2013, 289/2012, 290/2012, 611/2012, 612/2012, 666/2012, 667/2012, 878/2012, 967/2011, 1107/2011, 1108/2011, 1110/2011, 1111/2011, 1234/2011, 1235/2011, 1236/2011, 1237/2011, 1238/2011, 1293/2011 e 1324/2011 (parágrafos 246-383);

b) na condição de Relator, por ter emitido parecer verbal na reunião de diretoria, ratificando os Relatórios de Análises (Ran), em que não foram considerados os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações sob sua responsabilidade, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável emitiu o parecer verbal concordando com o conteúdo da análise técnica nas seguintes Decisões de Diretoria: 4/2011 e 5/2011 (parágrafos 246-383);

c) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 4/2011, 5/2011, 247/2012, 267/2013, 289/2012, 290/2012, 611/2012, 612/2012, 666/2012, 667/2012, 878/2012, 967/2011, 1107/2011, 1108/2011, 1110/2011, 1111/2011, 1234/2011, 1235/2011, 1236/2011, 1237/2011, 1238/2011, 1293/2011 e 1324/2011. (parágrafos 408-574);

d) na condição de Relator, por ter emitido parecer verbal nas reuniões de diretoria, ratificando os Relatórios de Análises (Ran), contendo valores elevados de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável emitiu o parecer verbal concordando com o conteúdo da análise técnica nas seguintes Decisões de Diretoria: 4/2011 e 5/2011 (parágrafos 408-574);

1445.10. Sr. Eduardo Rath Fingerl (CPF 373.178.147-68):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 11/2007, 12/2007, 259/2008, 260/2008, 449/2008, 470/2008, 475/2008, 595/2007, 596/2007, 597/2007, 650/2007, 511/2007, 512/2007, 686/2007, 687/2007, 710/2007, 711/2007, 734/2007, 735/2007, 736/2007, 487/2009, 4/2011, 5/2011, 203/2011, 1500/2009, 2077/2010 e 2078/2010 (parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 11/2007, 12/2007, 259/2008, 260/2008, 449/2008, 470/2008, 475/2008, 595/2007, 596/2007, 597/2007, 650/2007, 511/2007, 512/2007, 686/2007, 687/2007, 710/2007, 711/2007, 734/2007, 735/2007, 736/2007, 487/2009, 4/2011, 5/2011, 203/2011, 1500/2009, 2077/2010 e 2078/2010. (parágrafos 408-574);

1445.11. Sr. Elvio Lima Gaspar (CPF 626.107.917-04):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de

engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 32/2007, 84/2007, 259/2008, 260/2008, 390/2008, 392/2008, 449/2008, 470/2008, 475/2008, 383/2008, 385/2008, 386/2008, 556/2007, 595/2007, 596/2007, 597/2007, 650/2007, 554/2007, 555/2007, 686/2007, 687/2007, 710/2007, 711/2007, 734/2007, 735/2007, 736/2007, 487/2009, 4/2011, 5/2011, 203/2011, 398/2011, 967/2011, 1827/2010, 1828/2010, 1829/2010, 1107/2011, 1108/2011, 1110/2011, 1111/2011, 1500/2009, 1293/2011, 2077/2010, 2078/2010 e 1324/2011 (parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 32/2007, 84/2007, 259/2008, 260/2008, 390/2008, 392/2008, 449/2008, 470/2008, 475/2008, 383/2008, 385/2008, 386/2008, 556/2007, 595/2007, 596/2007, 597/2007, 650/2007, 554/2007, 555/2007, 686/2007, 687/2007, 710/2007, 711/2007, 734/2007, 735/2007, 736/2007, 487/2009, 4/2011, 5/2011, 203/2011, 398/2011, 967/2011, 1827/2010, 1828/2010, 1829/2010, 1107/2011, 1108/2011, 1110/2011, 1111/2011, 1500/2009, 1293/2011, 2077/2010, 2078/2010 e 1324/2011 (parágrafos 408-574);

1445.12. Sr. Guilherme Narciso de Lacerda (CPF 142.475.006-78):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 247/2012, 267/2013, 289/2012, 290/2012, 611/2012, 612/2012, 661/2013, 666/2012, 667/2012 e 878/2012 (parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 247/2012, 267/2013, 289/2012, 290/2012, 611/2012, 612/2012, 661/2013, 666/2012, 667/2012 e 878/2012 (parágrafos 408-574);

1445.13. Sr. Luiz Fernando Linck Dorneles (CPF 172.592.31-068):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 487/2009, 289/2012, 290/2012, 398/2011, 967/2011, 1827/2010, 1828/2010, 1829/2010, 1107/2011, 1108/2011, 1110/2011, 1111/2011, 1234/2011, 1235/2011, 1236/2011, 1237/2011, 1238/2011, 1500/2009, 1293/2011, 2077/2010, 2078/2010 e 1324/2011 (parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 487/2009, 289/2012, 290/2012, 398/2011, 967/2011, 1827/2010, 1828/2010, 1829/2010, 1107/2011, 1108/2011, 1110/2011, 1111/2011, 1234/2011, 1235/2011, 1236/2011, 1237/2011, 1238/2011, 1500/2009, 1293/2011, 2077/2010, 2078/2010 e 1324/2011. (parágrafos 408-574);

1445.14. Sr. Gil Bernardo Borges Leal (CPF 548.421.157-34):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 203/2011, 267/2013, 1107/2011, 1108/2011, 1110/2011, 1111/2011 e 1324/2011 (parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 203/2011, 267/2013, 1107/2011, 1108/2011, 1110/2011, 1111/2011 e 1324/2011 (parágrafos 408-574);

1445.15. Sr. Fernando Marques dos Santos (CPF 280.333.617-00):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos

itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 247/2012, 267/2013, 611/2012, 612/2012, 661/2013, 666/2012, 667/2012 e 878/2012. (parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 247/2012, 267/2013, 611/2012, 612/2012, 661/2013, 666/2012, 667/2012 e 878/2012 (parágrafos 408-574);

1445.16. Sr^a Adely Maria Branquinho das Dores (CPF 383.818.187-53):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 1827/2010, 1828/2010 e 1829/2010 (parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 1827/2010, 1828/2010 e 1829/2010 (parágrafos 408-574);

1445.17. Sr. Paulo de Sá Campello Faveret Filho (CPF 769.550.957-49):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 4/2011, 5/2011 e 203/2011 (parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 4/2011, 5/2011 e 203/2011 (parágrafos 408-574);

1445.18. Sr. Ricardo Luiz de Souza Ramos (CPF 804.112.237-04):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 11/2007, 12/2007, 511/2007, 512/2007, 1234/2011, 1235/2011, 1236/2011, 1237/2011 e 1238/2011 (parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 11/2007, 12/2007, 511/2007, 512/2007, 1234/2011, 1235/2011, 1236/2011, 1237/2011 e 1238/2011 (parágrafos 408-574);

1445.19. Sr. Selmo Aronovich (CPF 574.154.206-91):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 1107/2011, 1108/2011, 1110/2011 e 1111/2011 (parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal

e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque*. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 1107/2011, 1108/2011, 1110/2011 e 1111/2011 (parágrafos 408-574);

1445.20. Sr. Sergio Eduardo Weguelin Vieira (CPF 483.591.067-20):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque*. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 1827/2010, 1828/2010 e 1829/2010 (parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque*. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 1827/2010, 1828/2010 e 1829/2010 (parágrafos 408-574);

1445.21. Sr. Caio Marcelo de Medeiros Melo (CPF 376.763.691-34):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque*. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 398/2011 e 661/2013 (parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque*. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 398/2011 e 661/2013 (parágrafos 408-574);

1445.22. Sr^a Claudia Pimentel Trindade Prates (CPF 949.490.777-91):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento

com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 666/2012 e 667/2012 (parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 666/2012 e 667/2012 (parágrafos 408-574);

1445.23. Sr. Sergio Foldes Guimaraes (CPF 014.873.977-63):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 267/2013 e 967/2011. (parágrafos 246-383);

b) na condição de Diretor Substituto da Área de Comércio Exterior do BNDES, por ter ratificado o Relatório de Análise (Ran) n. 2011/0051, em virtude de sua função decisória, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis e na condição de Relator, por ter emitido parecer verbal nas reuniões de diretoria, nas operações sob sua responsabilidade, resultando na aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável emitiu o parecer verbal concordando com o conteúdo da análise técnica nas seguintes Decisões de Diretoria: 267/2013 e 967/2011 (parágrafos 246-383);

c) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 267/2013 e 967/2011. (parágrafos 408-574);

d) na condição de Diretor Substituto da Área de Comércio Exterior do BNDES, por ter ratificado o Relatório de Análise (Ran) n. 2011/0051 e na condição de Relator, por ter emitido parecer verbal nas reuniões de diretoria, aprovando valores elevados de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável emitiu o parecer verbal concordando com o conteúdo da análise técnica nas seguintes Decisões de Diretoria: 267/2013 e 967/2011 (parágrafos 408-574);

e) na condição de Diretor da Área de Comércio Exterior do BNDES à época das exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros para os empreendimentos rodoviários no exterior, pela omissão em termos de orientação decisória quanto ao regular procedimento de acompanhamento das exportações de serviços brasileiros, concorrendo para a deficiência nos procedimentos que visassem assegurar a efetiva comprovação da exportação desses serviços, em especial no que concerne à mão de obra expatriada e aos serviços de terceiros, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e em desacordo com o art. 19, inciso II, do Estatuto Social do BNDES, bem como com os objetivos do Produto *Exim* Pós Embarque (parágrafos 949-1007);

1445.24. Sr. Fabio Sotelino da Rocha (CPF. 550.305.807-00):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 32/2007, 84/2007, 390/2008, 392/2008, 383/2008, 385/2008, 386/2008, 556/2007, 554/2007 e 555/2007 (parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 32/2007, 84/2007, 390/2008, 392/2008, 383/2008, 385/2008, 386/2008, 556/2007, 554/2007 e 555/2007 (parágrafos 408-574);

1445.25. Sr. Claudio Bernardo Guimarães de Moraes (CPF. 761.155.427-15):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas na seguinte Decisão de Diretoria: 84/2007

(parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas na seguinte Decisão de Diretoria: 84/2007 (parágrafos 408-574);

1445.26. Sr. Jorge Kalache Filho (CPF. 178.165.217-15):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas na seguinte Decisão de Diretoria: 11/2007, 12/2007, 390/2008, 392/2008, 449/2008, 383/2008, 385/2008, 386/2008, 511/2007 e 512/2007 (parágrafos 246-383);

b) na condição de Diretor da Área de Comércio Exterior do BNDES, por ter ratificado os Relatórios de Análises (Ran), em virtude de sua função decisória, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis e na condição de Relator, por ter emitido parecer verbal nas reuniões de diretoria, nas operações sob sua responsabilidade, resultando na aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável ratificou os seguintes Relatórios de Análise (Ran) sem a consideração dos aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis: 101/2006 e 2007/0005; e emitiu o parecer verbal concordando com o conteúdo da análise técnica nas seguintes Decisões de Diretoria: 11/2007, 12/2007, 390/2008, 392/2008, 449/2008, 383/2008, 385/2008, 386/2008, 511/2007 e 512/2007 (parágrafos 246-383);

c) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas na seguinte Decisão de Diretoria: 11/2007, 12/2007, 390/2008, 392/2008, 449/2008, 383/2008, 385/2008, 386/2008, 511/2007 e 512/2007 (parágrafos 408-574);

d) na condição de Diretor da Área de Comércio Exterior do BNDES, por ter ratificado os Relatórios de Análises (Ran) e na condição de Relator, por ter emitido parecer verbal nas reuniões de diretoria, aprovando valores elevados de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do

que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável ratificou os seguintes Relatórios de Análise (Ran) contendo a aprovação de valores elevados de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos: 101/2006 e 2007/0005; e emitiu o parecer verbal concordando com o conteúdo da análise técnica nas seguintes Decisões de Diretoria: 11/2007, 12/2007, 390/2008, 392/2008, 449/2008, 383/2008, 385/2008, 386/2008, 511/2007 e 512/2007 (parágrafos 408-574);

1445.27. Sr. Milton César Teixeira dias (CPF. 333.004.537-04):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 11/2007 e 12/2007 (parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas nas seguintes Decisões de Diretoria: 11/2007 e 12/2007 (parágrafos 408-574);

1445.28. Sr. João Carlos do Couto Ramos Cavalcanti (CPF. 183.776.377-15):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas na seguinte Decisão de Diretoria: 595/2007, 596/2007, 597/2007 (parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas na seguinte Decisão de Diretoria: 595/2007, 596/2007, 597/2007 (parágrafos 408-574);

1445.29. Sr^a Maria Isabel Aboim (CPF. 385.012.797-49):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas na seguinte Decisão de Diretoria: 511/2007 e 512/2007 (parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas na seguinte Decisão de Diretoria: 511/2007 e 512/2007 (parágrafos 408-574);

1445.30. Sr. Mario José Esteves Soares Filho (CPF. 592.276.997-91):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas na seguinte Decisão de Diretoria: 682/2008, 686/2008, 689/2008 e 691/2008 (parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas na seguinte Decisão de Diretoria: 682/2008, 686/2008, 689/2008 e 691/2008 (parágrafos 408-574);

1445.31. Sr. Cláudio Figueiredo Coelho Leal (CPF. 551.703.740-20):

a) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de limite de financiamento com valores sobrelevados nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do

Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo limite de financiamento com valores sobrelevados consignadas na seguinte Decisão de Diretoria: 682/2008, 686/2008, 689/2008 e 691/2008 (parágrafos 246-383);

b) na condição de membro da Diretoria do BNDES, pela aprovação de elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações de concessão de crédito às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. O responsável aprovou operações de financiamento contendo elevados valores de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, consignadas na seguinte Decisão de Diretoria: 682/2008, 686/2008, 689/2008 e 691/2008 (parágrafos 408-574);

1445.32. Sr^a Luciene Ferreira Monteiro Machado (CPF. 037.653.907-04):

a) na condição de Superintendente da Área de Comércio Exterior do BNDES à época das análises empreendidas pelo banco para as aprovações dos financiamentos de bens e serviços de engenharia brasileiros para os empreendimentos rodoviários no exterior, por não ter estabelecido diretrizes para que as equipes que lhe eram subordinadas avaliassem os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, nas análises das operações sob sua responsabilidade, concorrendo para a ausência de definição de procedimentos para análise econômico-financeira e de engenharia dos itens exportáveis dos pedidos de financiamento, que resultou em valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, em desacordo com o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES e descumprindo as atribuições estabelecidas no disposto na alínea 'a', do item 11, letra 'A', da Organização Interna Básica do BNDES c/c o disposto no item 2.2.1 do anexo 'A' da Resolução BNDES 930/1998 (parágrafos 29-74);

b) na condição de Diretora Substituta da Área de Comércio Exterior do BNDES, por ter ratificado os Relatórios de Análises (Ran), em virtude de sua função decisória, sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis nas operações sob sua responsabilidade, resultando na aprovação de limites de financiamento com valores sobrelevados, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque e com o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal. A responsável ratificou os seguintes Relatórios de Análise (Ran) sem a consideração dos aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis: 2011/0061, 2011/0062 e 2011/0063. (parágrafos 246-383);

c) na condição de Superintendente da Área de Comércio Exterior do BNDES, por ter realizado revisão dos Relatórios de Análises (Ran), permitindo que as análises empreendidas pelas equipes que lhe eram subordinadas não considerassem os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na aprovação de limites de financiamento com valores sobrelevados nas operações sob sua responsabilidade, contrariando o disposto na alínea 'h', do item 11, letra 'A', da Organização Interna do BNDES (Resoluções 1.816/2009 e 2.342/2012), bem como o item 2.2.1 do anexo 'A' da Resolução Dir 930/1998, em desacordo com o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque e com o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal. A responsável revisou os seguintes Relatórios de Análise (Ran) sem a consideração dos aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis: 2007/0057, 2007/0058, 2008/0020, 2011/0054, 2011/0055, 2010/0085, 2010/0086, 2011/0067, 2011/0069, 2011/0022, 2011/0016, 2012/0013, 2012/0014 e 2013/0006 (parágrafos 246-383);

d) na condição de Chefe de Departamento e responsável pela elaboração dos Relatórios de Análises (Ran), por ter realizado coordenação, planejamento e organização deficientes quanto às análises empreendidas pelas equipes técnicas, permitindo que estes fossem produzidos sem considerar os aspectos

econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na aprovação de limites de financiamento com valores sobrelevados, contrariando o disposto na alínea 'e', do item 11, letra 'C', da Organização Interna do BNDES (Resoluções 1.816/2009 e 2.342/2012), bem como o item 2.2.2 do anexo 'A' da Resolução Dir 930/1998, em desacordo com o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque e com o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal. Foi responsável pela elaboração, coordenação, planejamento e organização dos seguintes Relatórios de Análise (Ran) sem a consideração dos aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis: 2007/0053, 2008/0033, 2007/0042, 2008/0032, 2007/0059, 2008/0031, 2007/0041, 2007/0059, 2008/0030, 2007/0046, 2008/0039, 2007/0044, 2008/0038, 2007/0043, 2008/0026, 2007/0045, 2008/0037, 101/2006, 2008/0061, 2008/0068, 2007/0062, 2008/0067, 2007/0050, 2008/0065, 0038/2007, 2007/0005, 2007/0012, 0027/2009 e 0068/2009 (parágrafos 246-383);

e) na condição de Chefe de Departamento e responsável pela elaboração dos Relatórios de Análises (Ran), por ter realizado coordenação, planejamento e organização deficientes quanto às análises empreendidas pelas equipes técnicas, considerando regular o valor indevido de US\$ 27.105.331,11 - Relatórios de Análise n. 2009/0027 (peça 410) e n. 2009/0068 (peça 426) - resultando na aprovação de valores de rubricas de custos indiretos incoerentes com os valores de itens expressos nos contratos comerciais, o que concorreu para a concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, descumprindo as atribuições do cargo contidas nas alíneas 'a' e 'e' do item 11, letra 'C', da Organização Interna Básica do BNDES c/c o item 2.2.2 do anexo 'A' da Resolução Dir 930/1998, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, bem como com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque (parágrafos 206-231);

f) na condição de Diretora Substituta da Área de Comércio Exterior do BNDES, por ter ratificado os Relatórios de Análises (Ran), aprovando valores elevados de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. A responsável ratificou os seguintes Relatórios de Análise (Ran) contendo a aprovação de valores elevados de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos: 2011/0061, 2011/0062 e 2011/0063. (parágrafos 408-574);

g) na condição de Superintendente da Área de Comércio Exterior do BNDES, por ter realizado revisão dos Relatórios de Análises (Ran), aceitando valores elevados de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o disposto na alínea 'h', do item 11, letra 'A', da Organização Interna do BNDES (Resoluções 1.816/2009 e 2.342/2012), bem como o item 2.2.1 do anexo 'A' da Resolução Dir 930/1998, em desacordo com o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque e com o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal. A responsável revisou os seguintes Relatórios de Análise (Ran) contendo valores elevados de custos indiretos: 2007/0057, 2007/0058, 2008/0020, 2011/0054, 2011/0055, 2010/0085, 2010/0086, 2011/0067, 2011/0069, 2011/0022, 2011/0016, 2012/0013, 2012/0014 e 2013/0006 (parágrafos 408-574);

h) na condição de Chefe de Departamento e responsável pela elaboração dos Relatórios de Análises (Ran), por ter realizado coordenação, planejamento e organização deficientes quanto às análises empreendidas pelas equipes técnicas, aceitando valores elevados de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações sob sua responsabilidade, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o disposto na alínea 'e', do item 11, letra 'C', da Organização Interna do BNDES (Resoluções 1.816/2009 e 2.342/2012), bem como o item 2.2.2 do anexo 'A' da Resolução Dir 930/1998, em desacordo com o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com os objetivos do Produto *Exim* Pós-

Embarque e com o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal. Foi responsável pela elaboração, coordenação, planejamento e organização dos seguintes Relatórios de Análise (Ran) contendo valores elevados de custos indiretos: 2007/0053, 2008/0033, 2007/0042, 2008/0032, 2007/0059, 2008/0031, 2007/0041, 2007/0059, 2008/0030, 2007/0046, 2008/0039, 2007/0044, 2008/0038, 2007/0043, 2008/0026, 2007/0045, 2008/0037, 101/2006, 2008/0061, 2008/0068, 2007/0062, 2008/0067, 2007/0050, 2008/0065, 0038/2007, 2007/0005, 2007/0012, 0027/2009 e 0068/2009 (parágrafos 408-574);

i) na condição de Diretora da Área de Comércio Exterior do BNDES à época das exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros para os empreendimentos rodoviários no exterior, pela omissão em termos de orientação decisória quanto ao regular procedimento de acompanhamento das exportações de serviços brasileiros, concorrendo para a deficiência nos procedimentos que visassem assegurar a efetiva comprovação da exportação desses serviços, em especial no que concerne à mão de obra expatriada e aos serviços de terceiros, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e em desacordo com o art. 19, inciso II, do Estatuto Social do BNDES, bem como com os objetivos do Produto *Exim* Pós Embarque (parágrafos 949-1007);

j) na condição de Superintendente da Área de Comércio Exterior do BNDES à época das operações de financiamento, pela falha no acompanhamento e na estruturação, bem como na orientação aos postulantes, das operações sob a sua responsabilidade, quanto aos procedimentos para garantir a efetiva comprovação das exportações brasileiras, além de não ter estabelecido diretrizes para que as equipes que lhe eram subordinadas procedessem a adequada verificação quanto à efetiva certificação das exportações brasileiras, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, descumprindo as disposições das alíneas 'a' e 'g', do item 11, letra 'A', da Organização Interna Básica do BNDES c/c o item 2.2.1 do anexo 'A' do Plano Estratégico de Cargos e Salários do BNDES e em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque (parágrafos 949-1007);

k) na condição de Chefe de Departamento, pela falha no acompanhamento e na estruturação, bem como na orientação aos postulantes, das operações sob a sua responsabilidade, no período de 26/5/2005 a 10/2/2010, quanto aos procedimentos para garantir a efetiva comprovação das exportações brasileiras, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, descumprindo as disposições das alíneas 'a', 'd' e 'g', do item 11, letra 'C', da Organização Interna Básica do BNDES c/c o item 2.2.2 do anexo 'A' do Plano Estratégico de Cargos e Salários do BNDES e em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque (parágrafos 949-1007);

1445.33. Sr. Luiz Antonio Araujo Dantas (CPF 400.896.497-53):

a) na condição de Superintendente da Área de Comércio Exterior do BNDES à época das análises empreendidas pelo banco para as aprovações dos financiamentos de bens e serviços de engenharia brasileiros para os empreendimentos rodoviários no exterior, por não ter estabelecido diretrizes para que as equipes que lhe eram subordinadas avaliassem os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, nas análises das operações sob sua responsabilidade, concorrendo para a ausência de definição de procedimentos para análise econômico-financeira e de engenharia dos itens exportáveis dos pedidos de financiamento, que resultou em valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, em desacordo com o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES e descumprindo as atribuições estabelecidas no disposto na alínea 'a', do item 11, letra 'A', da Organização Interna Básica do BNDES c/c o disposto no item 2.2.1 do anexo 'A' da Resolução BNDES 930/1998 (parágrafos 29-74);

b) na condição de Superintendente da Área de Comércio Exterior do BNDES, por ter realizado revisão dos Relatórios de Análises (Ran), permitindo que as análises empreendidas pelas equipes que lhe eram subordinadas não considerassem os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na aprovação de limites de financiamento com valores sobrelevados nas operações sob sua responsabilidade, contrariando o disposto na alínea 'h', do item 11, letra 'A', da Organização Interna do BNDES (Resoluções 1.816/2009 e 2.342/2012), bem como o item 2.2.1 do anexo 'A' da Resolução Dir 930/1998, em desacordo com o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com os objetivos do Produto *Exim* Pós-

Embarque e com o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal. O responsável revisou os seguintes Relatórios de Análise (Ran) sem a consideração dos aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis: 2007/0053, 2008/0033, 2007/0042, 2008/0032, 2007/0059, 2008/0031, 2007/0041, 2007/0059, 2008/0030, 2007/0046, 2008/0039, 2007/0044, 2008/0038, 2007/0043, 2008/0026, 2007/0045, 2008/0037, 101/2006, 2008/0061, 2008/0068, 2007/0062, 2008/0067, 2007/0050, 2008/0065, 0038/2007, 2007/0005, 2007/0012, 27/2009 e 68/2009 (parágrafos 246-383);

c) na condição de Superintendente da Área de Comércio Exterior do BNDES, por ter realizado revisão dos Relatórios de Análises (Ran), aceitando valores elevados de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o disposto na alínea 'h', do item 11, letra 'A', da Organização Interna do BNDES (Resoluções 1.816/2009 e 2.342/2012), bem como o item 2.2.1 do anexo 'A' da Resolução Dir 930/1998, em desacordo com o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque e com o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal. O responsável revisou os seguintes Relatórios de Análise (Ran) contendo valores elevados de custos indiretos: 2007/0053, 2008/0033, 2007/0042, 2008/0032, 2007/0059, 2008/0031, 2007/0041, 2007/0059, 2008/0030, 2007/0046, 2008/0039, 2007/0044, 2008/0038, 2007/0043, 2008/0026, 2007/0045, 2008/0037, 101/2006, 2008/0061, 2008/0068, 2007/0062, 2008/0067, 2007/0050, 2008/0065, 0038/2007, 2007/0005, 2007/0012, 27/2009 e 68/2009 (parágrafos 408-574);

d) na condição de Superintendente da Área de Comércio Exterior do BNDES à época das operações de financiamento, pela falha no acompanhamento e na estruturação, bem como na orientação aos postulantes, das operações sob a sua responsabilidade, quanto aos procedimentos para garantir a efetiva comprovação das exportações brasileiras, além de não ter estabelecido diretrizes para que as equipes que lhe eram subordinadas procedessem a adequada verificação quanto à efetiva certificação das exportações brasileiras, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, descumprindo as disposições das alíneas 'a' e 'g', do item 11, letra 'A', da Organização Interna Básica do BNDES c/c o item 2.2.1 do anexo 'A' do Plano Estratégico de Cargos e Salários do BNDES e em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque (parágrafos 949-1007);

1445.34. Sr. Leonardo Pereira Rodrigues dos Santos (CPF 078.319.737-37):

a) na condição de Superintendente Substituto da Área de Comércio Exterior do BNDES, por ter realizado revisão dos Relatórios de Análises (Ran), permitindo que as análises empreendidas pelas equipes que lhe eram subordinadas não considerassem os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na aprovação de limites de financiamento com valores sobrelevados nas operações sob sua responsabilidade, contrariando o disposto na alínea 'h', do item 11, letra 'A', da Organização Interna do BNDES (Resoluções 1.816/2009 e 2.342/2012), bem como o item 2.2.1 do anexo 'A' da Resolução Dir 930/1998, em desacordo com o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque e com o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal. O responsável revisou os seguintes Relatórios de Análise (Ran) sem a consideração dos aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis: 2011/0061, 2011/0062, 2011/0063, 2013/0007, 2012/0036, 2012/0023 e 2012/0027 (parágrafos 246-383);

b) na condição de Chefe de Departamento e responsável pela elaboração dos Relatórios de Análises (Ran), por ter realizado coordenação, planejamento e organização deficientes quanto às análises empreendidas pelas equipes técnicas, permitindo que estes fossem produzidos sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na aprovação de limites de financiamento com valores sobrelevados, contrariando o disposto na alínea 'e', do item 11, letra 'C', da Organização Interna do BNDES (Resoluções 1.816/2009 e 2.342/2012), bem como o item 2.2.2 do anexo 'A' da Resolução Dir 930/1998, em desacordo com o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque e com o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal. Foi

responsável pela elaboração, coordenação, planejamento e organização do seguinte Relatório de Análise (Ran) sem a consideração dos aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis: 2013/0006 (parágrafos 246-383);

c) na condição de Chefe de Departamento e responsável pela elaboração dos Relatórios de Análises (Ran), por ter realizado coordenação, planejamento e organização deficientes quanto às análises empreendidas pelas equipes técnicas, considerando regular o valor indevido de US\$ 105.604.880,00 - Relatório de Análise 2013/006 (peça 496) - resultando na aprovação de valores de rubricas de custos indiretos incoerentes com os valores de itens expressos nos contratos comerciais, o que concorreu para a concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, descumprindo as atribuições do cargo contidas nas alíneas 'a' e 'e' do item 11, letra 'C', da Organização Interna Básica do BNDES c/c o item 2.2.2 do anexo 'A' da Resolução Dir 930/1998, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, bem como com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque (parágrafos 206-231);

d) na condição de Superintendente Substituto da Área de Comércio Exterior do BNDES, por ter realizado revisão dos Relatórios de Análises (Ran), aceitando valores elevados de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o disposto na alínea 'h', do item 11, letra 'A', da Organização Interna do BNDES (Resoluções 1.816/2009 e 2.342/2012), bem como o item 2.2.1 do anexo 'A' da Resolução Dir 930/1998, em desacordo com o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque e com o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal. O responsável revisou os seguintes Relatórios de Análise (Ran) contendo valores elevados de custos indiretos: 2011/0061, 2011/0062, 2011/0063, 2013/0007, 2012/0036, 2012/0023 e 2012/0027 (parágrafos 408-574);

e) na condição de Chefe de Departamento e responsável pela elaboração dos Relatórios de Análises (Ran), por ter realizado coordenação, planejamento e organização deficientes quanto às análises empreendidas pelas equipes técnicas, aceitando valores elevados de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações sob sua responsabilidade, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o disposto na alínea 'e', do item 11, letra 'C', da Organização Interna do BNDES (Resoluções 1.816/2009 e 2.342/2012), bem como o item 2.2.2 do anexo 'A' da Resolução Dir 930/1998, em desacordo com o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque e com o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal. Foi responsável pela elaboração, coordenação, planejamento e organização do seguinte Relatório de Análise (Ran) contendo valores elevados de custos indiretos: 2013/0006 (parágrafos 408-574);

f) na condição de Chefe de Departamento, pela falha no acompanhamento e na estruturação, bem como na orientação aos postulantes, das operações sob a sua responsabilidade, no período de 2/3/2009 a 12/5/2013, quanto aos procedimentos para garantir a efetiva comprovação das exportações brasileiras, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, descumprindo as disposições das alíneas 'a', 'd' e 'g', do item 11, letra 'C', da Organização Interna Básica do BNDES c/c o item 2.2.2 do anexo 'A' do Plano Estratégico de Cargos e Salários do BNDES e em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque (parágrafos 949-1007);

1445.35. Sr. Luiz Filipe de Castro Neves (CPF 043.065.437-57):

a) na condição de Superintendente Substituto da Área de Comércio Exterior do BNDES, por ter realizado revisão dos Relatórios de Análises (Ran), permitindo que as análises empreendidas pelas equipes que lhe eram subordinadas não considerassem os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na aprovação de limites de financiamento com valores sobrelevados nas operações sob sua responsabilidade, contrariando o disposto na alínea 'h', do item 11, letra 'A', da Organização Interna do BNDES (Resoluções 1.816/2009 e 2.342/2012), bem como o item 2.2.1 do anexo 'A' da Resolução Dir 930/1998, em desacordo com o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com os objetivos do Produto *Exim* Pós-

Embarque e com o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal. O responsável revisou os seguintes Relatórios de Análise (Ran) sem a consideração dos aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis: 2011/0051, 2010/0057 e 2010/0061 (parágrafos 246-383);

b) na condição de Chefe de Departamento e responsável pela elaboração dos Relatórios de Análises (Ran), por ter realizado coordenação, planejamento e organização deficientes quanto às análises empreendidas pelas equipes técnicas, permitindo que estes fossem produzidos sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na aprovação de limites de financiamento com valores sobrelevados, contrariando o disposto na alínea 'e', do item 11, letra 'C', da Organização Interna do BNDES (Resoluções 1.816/2009 e 2.342/2012), bem como o item 2.2.2 do anexo 'A' da Resolução Dir 930/1998, em desacordo com o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque e com o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal. Foi responsável pela elaboração, coordenação, planejamento e organização dos seguintes Relatórios de Análise (Ran) sem a consideração dos aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis: 2008/0020, 2011/0061, 2011/0062, 2011/0063, 2012/0036, 2011/0054, 2011/0055, 2010/0085, 2010/0086, 2011/0067, 2011/0022, 2012/0013, 2011/0069, 2012/0014, 2011/0016 e 2012/0024 (parágrafos 246-383);

c) na condição de Chefe de Departamento e responsável pela elaboração dos Relatórios de Análises (Ran), por ter realizado coordenação, planejamento e organização deficientes quanto às análises empreendidas pelas equipes técnicas, considerando regular o valor indevido de US\$ 247.472.860,48 - Relatórios de Análise n. 2013/0025 (peça 385), n. 2011/0016 (peça 512), n. 2011/0022 (peça 504) e n. 2012/0024 (peça 396) - resultando na aprovação de valores de rubricas de custos indiretos incoerentes com os valores de itens expressos nos contratos comerciais, o que concorreu para a concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, descumprindo as atribuições do cargo contidas nas alíneas 'a' e 'e' do item 11, letra 'C', da Organização Interna Básica do BNDES c/c o item 2.2.2 do anexo 'A' da Resolução Dir 930/1998, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, bem como com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque (parágrafos 206-231);

d) na condição de Superintendente Substituto da Área de Comércio Exterior do BNDES, por ter realizado revisão dos Relatórios de Análises (Ran), aceitando valores elevados de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o disposto na alínea 'h', do item 11, letra 'A', da Organização Interna do BNDES (Resoluções 1.816/2009 e 2.342/2012), bem como o item 2.2.1 do anexo 'A' da Resolução Dir 930/1998, em desacordo com o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque e com o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal. O responsável revisou os seguintes Relatórios de Análise (Ran) contendo valores elevados de custos indiretos: 2011/0051, 2010/0057 e 2010/0061 (parágrafos 408-574);

e) na condição de Chefe de Departamento e responsável pela elaboração dos Relatórios de Análises (Ran), por ter realizado coordenação, planejamento e organização deficientes quanto às análises empreendidas pelas equipes técnicas, aceitando valores elevados de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações sob sua responsabilidade, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o disposto na alínea 'e', do item 11, letra 'C', da Organização Interna do BNDES (Resoluções 1.816/2009 e 2.342/2012), bem como o item 2.2.2 do anexo 'A' da Resolução Dir 930/1998, em desacordo com o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque e com o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal. Foi responsável pela elaboração, coordenação, planejamento e organização dos seguintes Relatórios de Análise (Ran) contendo valores elevados de custos indiretos: 2008/0020, 2011/0061, 2011/0062, 2011/0063, 2012/0036, 2011/0054, 2011/0055, 2010/0085, 2010/0086, 2011/0067, 2011/0022,

2012/0013, 2011/0069, 2012/0014, 2011/0016 e 2012/0024 (parágrafos 408-574);

f) na condição de Chefe de Departamento, por ter promovido a liberação dos recursos sem que o acompanhamento, a estruturação e a organização das operações sob a sua responsabilidade fossem realizados de maneira adequada, consentindo o lançamento de valores de mão de obra expatriada antes do início das obras, no montante de US\$ 16.468.381,84, permitindo o desembolso de recursos à empresa exportadora de forma irregular, resultando em valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, nas exportações brasileiras realizadas nos seguintes empreendimentos: ‘Construção das Obras de Arte da Via Marginal Sudoeste’, ‘Corredor Oriental - Reabilitação da Rodovia Nacional N2’, ‘Reabilitação e Ampliação da Rodovia Centro-americana CA-2 - Trecho Ocidental’ e ‘Corredor Logístico de Honduras - Lotes II e III’; descumprindo as atribuições do cargo contidas nas alíneas ‘a’, ‘f’ e ‘g’ do item 11, letra ‘C’, da Organização Interna Básica do BNDES c/c o item 2.2.2 do anexo ‘A’ da Resolução Dir 930/1998, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e em desacordo com as disposições dos contratos de colaboração financeira e com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque. (parágrafo 783-813);

g) na condição de Chefe de Departamento, pela falha no acompanhamento e na estruturação, bem como na orientação aos postulantes, das operações sob a sua responsabilidade, no período de 11/2/2010 a 12/8/2016, quanto aos procedimentos para garantir a efetiva comprovação das exportações brasileiras, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, descumprindo as disposições das alíneas ‘a’, ‘d’ e ‘g’, do item 11, letra ‘C’, da Organização Interna Básica do BNDES c/c o item 2.2.2 do anexo ‘A’ do Plano Estratégico de Cargos e Salários do BNDES e em desacordo com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque (parágrafos 949-1007);

h) na condição de Chefe de Departamento, por ter promovido a liberação dos recursos sem que o acompanhamento, a estruturação e a organização das operações sob a sua responsabilidade fossem realizados de maneira adequada, consentindo o lançamento de itens não exportáveis nas operações de exportações brasileiras, no montante de US\$ 28.823.995,51, permitindo o desembolso de recursos à empresa exportadora de forma irregular em razão do financiamento de gastos locais, resultando em valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, nas exportações brasileiras realizadas nos seguintes empreendimentos: ‘Corredor Ecológico Pontezuela’, ‘Reconstrução da Rodovia Bávaro-Uvero-Alto Miches-Sabana de La Mar’ e ‘Corredor Viário Duarte’; descumprindo as atribuições do cargo contidas nas alíneas ‘a’, ‘f’ e ‘g’ do item 11, letra ‘C’, da Organização Interna Básica do BNDES c/c o item 2.2.2 do anexo ‘A’ da Resolução Dir 930/1998, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, bem como em desacordo com as cláusulas 1.2 e 1.4 dos contratos de colaboração financeira e com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque (parágrafos 1041-1064);

i) na condição de Chefe de Departamento, por ter promovido a liberação dos recursos sem que o acompanhamento, a estruturação e a organização das operações sob a sua responsabilidade fossem realizados de maneira adequada, consentindo o lançamento de valores de reembolsos de exportação em período em que o contrato comercial vigente tinha como titular empresa angolana, permitindo o desembolso para serviços prestados por empresa estrangeira, no montante de US\$ 4.999.464,84, o que gerou o desembolso de recursos à empresa exportadora de forma irregular, resultando em valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, nas exportações realizadas no empreendimento ‘Construção das Obras de Arte da Via Marginal Sudoeste’, descumprindo as atribuições do cargo contidas nas alíneas ‘a’, ‘f’ e ‘g’ do item 11, letra ‘C’, da Organização Interna Básica do BNDES c/c o item 2.2.2 do anexo ‘A’ da Resolução Dir 930/1998, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e em desacordo com o item 3 da Resolução 1.894/2010 (Políticas Operacionais do BNDES para o Produto *Exim* Pós-Embarque) c/c o item 2 da Circular 176/2002 (Regulamento BNDES *Exim* Pós-Embarque), bem como com a cláusula 2.2 do contrato de financiamento e com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque (parágrafo 1184-1214);

1445.36. Sr. Carlos Frederico Braz de Souza (CPF 002.616.197-48):

a) na condição de Superintendente Substituto da Área de Comércio Exterior do BNDES, por ter realizado revisão dos Relatórios de Análises (Ran), permitindo que as análises empreendidas pelas equipes que lhe eram subordinadas não considerassem os aspectos econômico-financeiros e de engenharia

dos itens exportáveis, resultando na aprovação de limites de financiamento com valores sobrelevados nas operações sob sua responsabilidade, contrariando o disposto na alínea ‘h’, do item 11, letra ‘A’, da Organização Interna do BNDES (Resoluções 1.816/2009 e 2.342/2012), bem como o item 2.2.1 do anexo ‘A’ da Resolução Dir 930/1998, em desacordo com o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* e com o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal. O responsável revisou os seguintes Relatórios de Análise (Ran) sem a consideração dos aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis: 2013/0025 e 2012/0024 (parágrafos 246-383);

b) na condição de Chefe de Departamento Substituto e responsável pela elaboração dos Relatórios de Análises (Ran), por ter realizado coordenação, planejamento e organização deficientes quanto às análises empreendidas pelas equipes técnicas, permitindo que estes fossem produzidos sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na aprovação de limites de financiamento com valores sobrelevados, contrariando o disposto na alínea ‘e’, do item 11, letra ‘C’, da Organização Interna do BNDES (Resoluções 1.816/2009 e 2.342/2012), bem como o item 2.2.2 do anexo ‘A’ da Resolução Dir 930/1998, em desacordo com o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* e com o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal. Foi responsável pela elaboração, coordenação, planejamento e organização dos seguintes Relatórios de Análise (Ran) sem a consideração dos aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis: 2007/0057 e 2007/0058 (parágrafos 246-383);

c) na condição de Superintendente Substituto da Área de Comércio Exterior do BNDES, por ter realizado revisão dos Relatórios de Análises (Ran), aceitando valores elevados de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o disposto na alínea ‘h’, do item 11, letra ‘A’, da Organização Interna do BNDES (Resoluções 1.816/2009 e 2.342/2012), bem como o item 2.2.1 do anexo ‘A’ da Resolução Dir 930/1998, em desacordo com o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* e com o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal. A responsável revisou os seguintes Relatórios de Análise (Ran) contendo valores elevados de custos indiretos: 2013/0025 e 2012/0024 (parágrafos 408-574);

d) na condição de Chefe de Departamento e responsável pela elaboração dos Relatórios de Análises (Ran), por ter realizado coordenação, planejamento e organização deficientes quanto às análises empreendidas pelas equipes técnicas, aceitando valores elevados de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações sob sua responsabilidade, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o disposto na alínea ‘e’, do item 11, letra ‘C’, da Organização Interna do BNDES (Resoluções 1.816/2009 e 2.342/2012), bem como o item 2.2.2 do anexo ‘A’ da Resolução Dir 930/1998, em desacordo com o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* e com o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal. Foi responsável pela elaboração, coordenação, planejamento e organização dos seguintes Relatórios de Análise (Ran) contendo valores elevados de custos indiretos: 2007/0057 e 2007/0058 (parágrafos 408-574);

1445.37. Sr^a Marcia Cristina da Silvo Dias (070.766.557-48):

a) na condição de Chefe de Departamento Substituta e responsável pela elaboração dos Relatórios de Análises (Ran), por ter realizado coordenação, planejamento e organização deficientes quanto às análises empreendidas pelas equipes técnicas, considerando regular o valor indevido de US\$ 72.601.600,00 - Relatório de Análise 2011/0051 (peça 369) - resultando na aprovação de valores de rubricas de custos indiretos incoerentes com os valores de itens expressos nos contratos comerciais, o que concorreu para a concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, descumprindo as atribuições do cargo contidas nas alíneas ‘a’ e ‘e’ do item 11,

letra 'C', da Organização Interna Básica do BNDES c/c o item 2.2.2 do anexo 'A' da Resolução Dir 930/1998, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, bem como com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque (parágrafos 206-231);

b) na condição de Chefe de Departamento Substituta e responsável pela elaboração dos Relatórios de Análises (Ran), por ter realizado coordenação, planejamento e organização deficientes quanto às análises empreendidas pelas equipes técnicas, permitindo que estes fossem produzidos sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na aprovação de limites de financiamento com valores sobrelevados, contrariando o disposto na alínea 'e', do item 11, letra 'C', da Organização Interna do BNDES (Resoluções 1.816/2009 e 2.342/2012), bem como o item 2.2.2 do anexo 'A' da Resolução Dir 930/1998, em desacordo com o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque e com o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal. Foi responsável pela elaboração, coordenação, planejamento e organização dos seguintes Relatórios de Análise (Ran) sem a consideração dos aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis: 2010/0057, 2010/0061 e 2011/0051 (parágrafos 246-383);

c) na condição de Chefe de Departamento Substituta e responsável pela elaboração dos Relatórios de Análises (Ran), por ter realizado coordenação, planejamento e organização deficientes quanto às análises empreendidas pelas equipes técnicas, aceitando valores elevados de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações sob sua responsabilidade, resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o disposto na alínea 'e', do item 11, letra 'C', da Organização Interna do BNDES (Resoluções 1.816/2009 e 2.342/2012), bem como o item 2.2.2 do anexo 'A' da Resolução Dir 930/1998, em desacordo com o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque e com o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal. Foi responsável pela elaboração, coordenação, planejamento e organização dos seguintes Relatórios de Análise (Ran) contendo valores elevados de custos indiretos: 2010/0057, 2010/0061 e 2011/0051 (parágrafos 408-574);

1445.38. Sr. Vladimir Matheus Ribeiro de Souza (CPF 086.780.167-01):

a) na condição de Chefe de Departamento Substituto e responsável pela elaboração dos Relatórios de Análises (Ran), por ter realizado coordenação, planejamento e organização deficientes quanto às análises empreendidas pelas equipes técnicas, permitindo que estes fossem produzidos sem considerar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, resultando na aprovação de limites de financiamento com valores sobrelevados, contrariando o disposto na alínea 'e', do item 11, letra 'C', da Organização Interna do BNDES (Resoluções 1.816/2009 e 2.342/2012), bem como o item 2.2.2 do anexo 'A' da Resolução Dir 930/1998, em desacordo com o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque e com o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal. Foi responsável pela elaboração, coordenação, planejamento e organização dos seguintes Relatórios de Análise (Ran) sem a consideração dos aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis: 2012/0027, 2012/0023 e 2013/0007 (parágrafos 246-383);

b) na condição de Gerente Operacional, por ter realizado análise deficiente do pedido de financiamento, considerando regular o valor de rubricas do orçamento estimativo de exportação em desacordo com os valores de itens expressos nos contratos comerciais, resultando na aprovação do valor indevido de US\$ 81.718.905,00 - Relatório de Análise 2013/0025 (peça 385) - o que concorreu para a concessão valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal (parágrafos 206-231);

c) na condição de Chefe de Departamento Substituto e responsável pela elaboração dos Relatórios de Análises (Ran), por ter realizado coordenação, planejamento e organização deficientes quanto às análises empreendidas pelas equipes técnicas, aceitando valores elevados de custos indiretos, os quais eram incompatíveis com as características dos empreendimentos nas operações sob sua responsabilidade,

resultando na concessão de valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o disposto na alínea 'e', do item 11, letra 'C', da Organização Interna do BNDES (Resoluções 1.816/2009 e 2.342/2012), bem como o item 2.2.2 do anexo 'A' da Resolução Dir 930/1998, em desacordo com o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* e com o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal. Foi responsável pela elaboração, coordenação, planejamento e organização dos seguintes Relatórios de Análise (Ran) contendo valores elevados de custos indiretos: 2012/0027, 2012/0023 e 2013/0007 (parágrafos 408-574);

d) na condição de Gerente Operacional, por ter atestado o atendimento das precondições do contrato de financiamento para liberação das parcelas de desembolso das exportações do empreendimento 'Reabilitação e Ampliação da Rodovia Centro-americana CA-2 - Trecho Ocidental', considerando regular o lançamento de valores de mão de obra expatriada antes do início das obras, no montante de US\$ 4.254.547,00, permitindo o desembolso de recursos à empresa exportadora de forma irregular, resultando em valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e em desacordo com a cláusula 2.2 do contrato de colaboração financeira (parágrafo 783-813);

1445.39. Sr^a Raquel Batissaco Duarte (CPF. 002.043.367-08):

a) na condição de Chefe de Departamento, pela falha no acompanhamento e na estruturação, bem como na orientação aos postulantes, das operações sob a sua responsabilidade, no período de 13/5/2013 a 12/8/2016, quanto aos procedimentos para garantir a efetiva comprovação das exportações brasileiras, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, descumprindo as disposições das alíneas 'a', 'd' e 'g', do item 11, letra 'C', da Organização Interna Básica do BNDES c/c o item 2.2.2 do anexo 'A' do Plano Estratégico de Cargos e Salários do BNDES e em desacordo com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* (parágrafos 949-1007);

b) na condição de Chefe de Departamento, por ter promovido a liberação dos recursos sem que o acompanhamento, a estruturação e a organização das operações sob a sua responsabilidade fossem realizados de maneira adequada, consentindo o lançamento de itens não exportáveis nas operações de exportações brasileiras, no montante de US\$ 1.564.984,24, permitindo o desembolso de recursos à empresa exportadora de forma irregular em razão do financiamento de gastos locais, resultando em valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, nas exportações brasileiras realizadas no empreendimento 'Reconstrução e Melhoria da Rodovia Cibao-Sur', descumprindo as atribuições do cargo contidas nas alíneas 'a', 'f' e 'g' do item 11, letra 'C', da Organização Interna Básica do BNDES c/c o item 2.2.2 do anexo 'A' da Resolução Dir 930/1998, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, bem como em desacordo com as cláusulas 1.2 e 1.4 do contrato de colaboração financeira e com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* (parágrafos 1041-1064);

1445.40. Sr^a Vivian Regina Costa Winkel (CPF 075.817.477-27):

a) na condição de Gerente Operacional, por ter realizado análise deficiente do pedido de financiamento, considerando regular o valor de rubricas do orçamento estimativo de exportação em desacordo com os valores de itens expressos nos contratos comerciais, resultando na aprovação do valor indevido de US\$ 94.714.794,00 - Relatórios de Análise n. 2011/0051 (peça 369) e n. 2011/0016 (peça 512) - o que concorreu para a concessão valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* (parágrafos 206-231);

1445.41. Sr. Fabricio Bianchi Catermil Cunha (CPF 077.210.927-36):

a) na condição de Gerente, por ter realizado análise deficiente do pedido de financiamento, considerando regular o valor de rubricas do orçamento estimativo de exportação em desacordo com os valores de itens expressos nos contratos comerciais, resultando na aprovação do valor indevido de

US\$ 194.063.774,00 - Relatórios de Análise n. 2011/0051 (peça 369), n. 2011/0016 (peça 512) e n. 2011/0022 (peça 504) - o que concorreu para a concessão valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* (parágrafos 206-231);

1445.42. Sr. João Barbosa de Oliveira (CPF 844.028.227-34):

a) na condição de Gerente Operacional, por ter realizado análise deficiente do pedido de financiamento, considerando regular o valor de rubricas do orçamento estimativo de exportação em desacordo com os valores de itens expressos nos contratos comerciais, resultando na aprovação do valor indevido de US\$ 105.604.880,00 - Relatório de Análise 2013/006 (peça 496) - o que concorreu para a concessão valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* (parágrafos 206-231);

1445.43. Sr. Denilson Queiroz Gomes Ferreira (CPF 052.847.687-44):

a) na condição de Coordenador de Serviços, por ter realizado análise deficiente do pedido de financiamento, considerando regular o valor de rubricas do orçamento estimativo de exportação em desacordo com os valores de itens expressos nos contratos comerciais, resultando na aprovação do valor indevido de US\$ 105.604.880,00 - Relatório de Análise 2013/006 (peça 496) - o que concorreu para a concessão valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* (parágrafos 206-231);

b) na condição de Técnico Operacional, por ter atestado o atendimento das precondições do contrato de financiamento para liberação das parcelas de desembolso das exportações brasileiras para o empreendimento 'Reconstrução e Melhoria da Rodovia Cibao-Sur', considerando regular o lançamento de itens não exportáveis nas operações de exportações brasileiras, no montante de US\$ 1.564.984,24, permitindo o desembolso de recursos à empresa exportadora de forma irregular em razão do financiamento de gastos locais, resultando em valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, bem como em desacordo com as cláusulas 1.2 e 1.4 do contrato de colaboração financeira e com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* (parágrafos 1041-1064);

1445.44. Sr^a Marcela Puppim Carvalho (CPF 105.379.087-22):

a) na condição de Técnica Operacional, por ter realizado análise deficiente do pedido de financiamento, considerando regular o valor de rubricas do orçamento estimativo de exportação em desacordo com os valores de itens expressos nos contratos comerciais, resultando na aprovação do valor indevido de US\$ 81.718.905,00 - Relatório de Análise 2013/0025 (peça 385) - o que concorreu para a concessão valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* (parágrafos 206-231);

b) na condição de Técnica Operacional, por ter atestado o atendimento das precondições do contrato de financiamento para liberação das parcelas de desembolso das exportações do empreendimento 'Reabilitação e Ampliação da Rodovia Centro-americana CA-2 - Trecho Ocidental', considerando regular o lançamento de valores de mão de obra expatriada antes do início das obras, no montante de US\$ 4.254.547,00, permitindo o desembolso de recursos à empresa exportadora de forma irregular, resultando em valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo

BNDES contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e em desacordo com a cláusula 2.2 do contrato de colaboração financeira (parágrafo 783-813);

1445.45. Sr^a Elydia Mariana da Silva Hirata (CPF 089.456.647-42):

a) na condição de Técnica Operacional, por ter realizado análise deficiente do pedido de financiamento, considerando regular o valor de rubricas do orçamento estimativo de exportação em desacordo com os valores de itens expressos nos contratos comerciais, resultando na aprovação do valor indevido de US\$ 81.718.905,00 - Relatório de Análise 2013/0025 (peça 385) - o que concorreu para a concessão valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* (parágrafos 206-231);

1445.46. Sr^a Vania Conze Cezimbra (CPF 831.076.227-53):

a) na condição de Gerente Operacional, por ter realizado análise deficiente do pedido de financiamento, considerando regular o valor de rubricas do orçamento estimativo de exportação em desacordo com os valores de itens expressos nos contratos comerciais, resultando na aprovação do valor indevido de US\$ 27.105.331,11 - Relatórios de Análise n. 2009/0027 (peça 410) e n. 2009/0068 (peça 426) - o que concorreu para a concessão valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* (parágrafos 206-231);

1445.47. Sr. Marcos Alberto Pereira Motta (CPF 008.528.317-73):

a) na condição de Gerente Operacional, por ter realizado análise deficiente do pedido de financiamento, considerando regular o valor de rubricas do orçamento estimativo de exportação em desacordo com os valores de itens expressos nos contratos comerciais, resultando na aprovação do valor indevido de US\$ 44.291.780,60 - Relatório de Análise 2012/0024 (peça 396) - o que concorreu para a concessão valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* (parágrafos 206-231);

b) na condição de Gerente Operacional, por ter atestado o atendimento das precondições do contrato de financiamento para liberação das parcelas de desembolso das exportações brasileiras para o empreendimento 'Reconstrução da Rodovia Bávaro-Uvero-Alto Miches-Sabana de La Mar', considerando regular o lançamento de itens não exportáveis nas operações de exportações brasileiras, no montante de US\$ 4.933.471,34, permitindo o desembolso de recursos à empresa exportadora de forma irregular em razão do financiamento de gastos locais, resultando em valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, bem como em desacordo com as cláusulas 1.2 e 1.4 dos contratos de colaboração financeira e com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* (parágrafos 1041-1064);

1445.48. Sr. Marcus Sérgio Martins Aguiar (CPF 003.655.231-35):

a) na condição de Técnico Operacional, por ter realizado análise deficiente do pedido de financiamento, considerando regular o valor de rubricas do orçamento estimativo de exportação em desacordo com os valores de itens expressos nos contratos comerciais, resultando na aprovação do valor indevido de US\$ 72.601.600,00 - Relatório de Análise 2011/0051 (peça 369) - o que concorreu para a concessão valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição

Federal, descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* (parágrafos 206-231);

1445.49. Sr. Luiz Eduardo Miranda Cruz (CPF 008.915.517-35):

a) na condição de Técnico Operacional, por ter realizado análise deficiente do pedido de financiamento, considerando regular o valor de rubricas do orçamento estimativo de exportação em desacordo com os valores de itens expressos nos contratos comerciais, resultando na aprovação do valor indevido de US\$ 171.950.580,00 - Relatórios de Análise n. 2011/0051 (peça 369) e n. 2011/0022 (peça 504) - o que concorreu para a concessão valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* (parágrafos 206-231);

1445.50. Sr. Marcelo Orlando Mesquita da Silva (CPF 051.498.337-03):

a) na condição de Coordenador de Serviços, por ter realizado análise deficiente do pedido de financiamento, considerando regular o valor de rubricas do orçamento estimativo de exportação em desacordo com os valores de itens expressos nos contratos comerciais, resultando na aprovação do valor indevido de US\$ 126.454.311,11 - Relatórios de Análise n. 2011/0022 (peça 504), n. 2009/0027 (peça 410) e n. 2009/0068 (peça 426) - o que concorreu para a concessão valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* (parágrafos 206-231);

b) na condição de Coordenador de Serviços, por ter atestado o atendimento das precondições do contrato de financiamento para liberação das parcelas de desembolso das exportações brasileiras para os empreendimentos 'Reconstrução da Rodovia Bávaro-Uvero-Alto Miches-Sabana de La Mar' e 'Corredor Viário Duarte', considerando regular o lançamento de itens não exportáveis nas operações de exportações brasileiras, no montante de US\$ 13.977.579,65, permitindo o desembolso de recursos à empresa exportadora de forma irregular em razão do financiamento de gastos locais, resultando em valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, bem como em desacordo com as cláusulas 1.2 e 1.4 dos contratos de colaboração financeira e com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* (parágrafos 1041-1064);

1445.51. Sr. Bruno Castelo Branco (CPF 077.990.927-50):

a) na condição de Técnico Operacional, por ter realizado análise deficiente do pedido de financiamento, considerando regular o valor de rubricas do orçamento estimativo de exportação em desacordo com os valores de itens expressos nos contratos comerciais, resultando na aprovação do valor indevido de US\$ 57.601.213,76 - Relatórios de Análise n. 2009/0068 (peça 426) e n. 2012/0024 (peça 396) - o que concorreu para a concessão valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* (parágrafos 206-231);

b) na condição de Técnico Operacional, por ter atestado o atendimento das precondições do contrato de financiamento para liberação das parcelas de desembolso das exportações brasileiras para os empreendimentos 'Reconstrução da Rodovia Bávaro-Uvero-Alto Miches-Sabana de La Mar' e 'Corredor Viário Duarte', considerando regular o lançamento de itens não exportáveis nas operações de exportações brasileiras, no montante de US\$ 4.564.749,11, permitindo o desembolso de recursos à empresa exportadora de forma irregular em razão do financiamento de gastos locais, resultando em valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, bem como em

desacordo com as cláusulas 1.2 e 1.4 dos contratos de colaboração financeira e com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* (parágrafos 1041-1064);

1445.52. Sr. Thiago Leone Mitidieri (CPF 087.959.887-50):

a) na condição de Técnico Operacional, por ter realizado análise deficiente do pedido de financiamento, considerando regular o valor de rubricas do orçamento estimativo de exportação em desacordo com os valores de itens expressos nos contratos comerciais, resultando na aprovação do valor indevido de US\$ 22.113.194,00 - Relatório de Análise 2011/0016 (peça 512) - o que concorreu para a concessão valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* (parágrafos 206-231);

b) na condição de Gerente Substituto, por ter atestado o atendimento das precondições do contrato de financiamento para liberação das parcelas de desembolso das exportações realizadas no empreendimento 'Construção das Obras de Arte da Via Marginal Sudoeste', considerando regular o lançamento de valores de mão de obra expatriada antes do início das obras, no montante de US\$ 1.528.372,00, permitindo o desembolso de recursos à empresa exportadora de forma irregular, resultando em valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e em desacordo com a cláusula 3.2 do contrato de colaboração financeira (parágrafo 783-813);

c) na condição de Gerente Substituto, por ter atestado o atendimento das precondições do contrato de financiamento para liberação das parcelas de desembolso das exportações realizadas no empreendimento 'Construção das Obras de Arte da Via Marginal Sudoeste', considerando regular o lançamento de valores de reembolsos de exportação para serviços realizados por meio de empresa estrangeira, no montante de US\$ 4.999.464,84, permitindo o desembolso de recursos à empresa exportadora de forma irregular, resultando em valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e em desacordo com o item 3 da Resolução 1.894/2010 (Políticas Operacionais do BNDES para o Produto *Exim Pós-Embarque*) c/c o item 2 da Circular 176/2002 (Regulamento BNDES *Exim Pós-Embarque*), bem como com a cláusula 2.2 do contrato de financiamento e com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* (parágrafo 1184-1214);

1445.53. Sr. Alexandre Kussunoki Lautenschlager (CPF 329.867.458-30):

a) na condição de Técnico Operacional, por ter realizado análise deficiente do pedido de financiamento, considerando regular o valor de rubricas do orçamento estimativo de exportação em desacordo com os valores de itens expressos nos contratos comerciais, resultando na aprovação do valor indevido de US\$ 22.113.194,00 - Relatório de Análise 2011/0016 (peça 512) - o que concorreu para a concessão valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, descumprindo o disposto no art. 10, inciso I do Estatuto Social e no art. 13, *caput*, do Regulamento Geral de Operações do BNDES, em desacordo com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* (parágrafos 206-231);

1445.54. Sr^a Patrícia Mirela Ramon de Arruda (CPF 223.640.008-07):

a) na condição de Técnica Operacional, por ter atestado o atendimento das precondições do contrato de financiamento para liberação das parcelas de desembolso das exportações brasileiras para o empreendimento 'Corredor Ecológico Pontezuela', considerando regular o lançamento de itens não exportáveis nas operações de exportações brasileiras, no montante de US\$ 2.034.957,46, permitindo o desembolso de recursos à empresa exportadora de forma irregular em razão do financiamento de gastos locais, resultando em valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, bem como em desacordo com a cláusula 1.2 do contrato de colaboração financeira e com os objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque* (parágrafos 1041-1064);

1445.55. Sr^a Roberta Lavalle da Silva Faria (CPF 054.898.727-05):

a) na condição de Técnica Operacional, por ter atestado o atendimento das precondições do contrato de financiamento para liberação das parcelas de desembolso das exportações brasileiras para o empreendimento 'Reconstrução e Melhoria da Rodovia Cibao-Sur', considerando regular o lançamento de itens não exportáveis nas operações de exportações brasileiras, no montante de US\$ 1.564.984,24, permitindo o desembolso de recursos à empresa exportadora de forma irregular em razão do financiamento de gastos locais, resultando em valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, bem como em desacordo com a cláusula 1.2 do contrato de colaboração financeira e com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque (parágrafos 1041-1064);

1445.56. Sr. Marcelo Oliveira Santos (CPF 023.984.767-90):

a) na condição de Técnico Operacional, por ter atestado o atendimento das precondições do contrato de financiamento para liberação das parcelas de desembolso das exportações brasileiras para o empreendimento 'Reconstrução da Rodovia Bávaro-Uvero-Alto Miches-Sabana de La Mar', considerando regular o lançamento de itens não exportáveis nas operações de exportações brasileiras, no montante de US\$ 4.933.471,34, permitindo o desembolso de recursos à empresa exportadora de forma irregular em razão do financiamento de gastos locais, resultando em valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal, bem como em desacordo com as cláusulas 1.2 e 1.4 dos contratos de colaboração financeira e com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque (parágrafos 1041-1064);

1445.57. Sr^a Thais de Azevedo Gama Filho (CPF 087.068.067-67):

a) na condição de Técnico Operacional, por ter atestado o atendimento das precondições do contrato de financiamento para liberação das parcelas de desembolso das exportações realizadas no empreendimento 'Construção das Obras de Arte da Via Marginal Sudoeste', considerando regular o lançamento de valores de reembolsos de exportação em período em que o contrato comercial vigente tinha como titular empresa angolana, permitindo o desembolso para serviços prestados por empresa estrangeira, no montante de US\$ 4.999.464,84, o que gerou o desembolso de recursos à empresa exportadora de forma irregular, resultando em valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e em desacordo com o item 3 da Resolução 1.894/2010 (Políticas Operacionais do BNDES para o Produto *Exim* Pós-Embarque) c/c o item 2 da Circular 176/2002 (Regulamento BNDES *Exim* Pós-Embarque), bem como com a cláusula 2.2 do contrato de financiamento e com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque (parágrafo 1184-1214);

1445.58. Sr. Bruno Hilano Regueira (CPF 089.511.767-38):

a) na condição de Gerente Jurídico da Área de Comércio Exterior, por ter atestado o atendimento das precondições do contrato de financiamento para liberação das parcelas de desembolso das exportações realizadas no empreendimento 'Construção das Obras de Arte da Via Marginal Sudoeste', considerando regular o lançamento de valores de reembolsos de exportação em período em que o contrato comercial vigente tinha como titular empresa angolana, permitindo o desembolso para serviços prestados por empresa estrangeira, no montante de US\$ 4.999.464,84, o que gerou o desembolso de recursos à empresa exportadora de forma irregular, resultando em valores de financiamento a maior do que aqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contrariando o princípio da economicidade, insculpido no art. 70, *caput*, da Constituição Federal e em desacordo com o item 3 da Resolução 1.894/2010 (Políticas Operacionais do BNDES para o Produto *Exim* Pós-Embarque) c/c o item 2 da Circular 176/2002 (Regulamento BNDES *Exim* Pós-Embarque), bem como com a cláusula 2.2 do contrato de financiamento e com os objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque (parágrafo 1184-1214);

1446. Determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao BNDES que:

1446.1. Apresente a este Tribunal, plano de trabalho para a elaboração de procedimentos e subsequente normatização a fim de que:

- a) a análise empreendida pelas equipes técnicas do BNDES dos pedidos de financiamentos dos bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, contemplem os aspectos econômico-financeiros e de engenharia dos itens exportáveis, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e consoante às disposições do Estatuto Social e do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com vistas a promover maior efetividade aos objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque*;
- b) na apresentação da documentação exigida nos pedidos de financiamento apresentados ao banco nas concessões de créditos às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros das obras no exterior, constem informações e documentos técnicos que permitam caracterizar a realização dos empreendimentos, a fim de subsidiar a adequada análise dos itens exportáveis, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e consoante as disposições estabelecidas no inciso I do art. 11 do Estatuto Social e art. 13 do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com vistas a promover maior efetividade aos objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque*;
- c) proceda orientação aos postulantes para que na apresentação dos orçamentos nos pedidos de financiamento, os bens e serviços de engenharia que compõem as obras no exterior sejam demonstrados objetivamente, com nível de precisão suficiente a fim de possibilitar uma avaliação adequada pelo banco quanto à compatibilidade e à coerência dos itens exportáveis e não exportáveis em relação às características dos empreendimentos, bem como aos contratos comerciais, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e no intuito de se obter mais efetividade ao cumprimento dos objetivos do Produto *Exim Pós-Embarque*;
- d) estabeleça metodologias e critérios que visem compatibilizar os valores dos limites do apoio financeiro do banco na etapa de aprovação dos pedidos de financiamento das exportações dos bens e serviços de engenharia brasileiros, com a realidade dos empreendimentos, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e consoante às disposições do Estatuto Social e do Regulamento Geral de Operações do BNDES e, por conseguinte, promover uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações do Produto *Exim Pós-Embarque*;
- e) compatibilize os percentuais de custos indiretos que compõem os preços de venda dos itens exportáveis com a realidade dos empreendimentos, bem como com os contratos comerciais das obras a que se destinam às exportações dos bens e serviços de engenharia brasileiros, nas operações de financiamento do Produto *Exim Pós-Embarque*, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade, no intuito de se obter mais efetividade ao cumprimento dos objetivos da linha de apoio às exportações do BNDES;
- f) implemente meios que visem atestar a veracidade do teor das informações prestadas pelas exportadoras brasileiras, a fim de assegurar a fidedignidade e a exatidão do conteúdo das declarações e da documentação apresentadas por essas empresas nas operações de financiamento às exportações brasileiras, de modo que o controle e monitoramento exercido pelo BNDES não se restrinja à esfera declaratória pelas partes interessadas nos recursos concedidos pelo banco, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade, com vistas de se promover uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações do Produto *Exim Pós-Embarque*;
- g) estabeleça critérios para avaliar os valores dos empreendimentos a que se destinam as exportações brasileiras, de forma a subsidiar a análise empreendida pelo banco quanto aos aspectos econômico-financeiro e de engenharia dos bens e serviços brasileiros, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e em conformidade ao Estatuto Social e ao Regulamento Geral de Operações do BNDES e, por conseguinte, promover uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações do Produto *Exim Pós-Embarque*;
- h) estabeleça meios para se avaliar a compatibilidade e a coerência das exportações em relação às características dos empreendimentos, bem como aos contratos comerciais, nos processos de certificação e verificação dos itens considerados e aceitos como exportados no âmbito do Produto *Exim Pós-Embarque*, visando a melhoria e o aprimoramento da etapa de comprovação das exportações, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade, no intuito de promover maior efetividade dos objetivos do programa de apoio às exportações do BNDES;
- i) estabeleça um marco inicial para contabilização das exportações que receberão recursos do

banco nas operações de financiamento no âmbito Produto BNDES-*Exim* Pós- Embarque, visando incentivar as exportações brasileiras que não ocorreriam de qualquer forma sem o apoio da instituição de crédito brasileira, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade, no intuito de promover maior efetividade dos objetivos do programa de apoio às exportações do BNDES;

j) nos processos de certificação e comprovação das exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior, conste como parte integrante da documentação necessária a serem apresentadas pelas exportadoras às empresas de auditoria independentes, os produtos das prestações dos serviços considerados como exportados, tais como: projetos, relatórios, laudos, entre outros documentos, a fim de assegurar a efetiva produção nacional ou por técnicos brasileiros dos itens exportados, especialmente quanto à comprovação de serviços prestados por terceiros, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade e em cumprimento aos objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque;

1446.2. Revise, nas operações de financiamento do Produto *Exim* Pós-Embarque, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade, e promovendo uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações de apoio às exportações do BNDES, as orientações às empresas exportadoras no intuito de que se abstenham de lançar os valores com:

a) despesas que fazem parte da estrutura administrativa das exportadoras, tais como: ‘*procurement* e logística’, ‘despesas de viagens’, entre outras; em rubricas específicas nos orçamentos das exportações, uma vez que as despesas com esses itens já estariam contabilizadas na rubrica ‘Administração Central’;

b) despesas relacionadas com a estrutura administrativa de apoio às obras, tais como: despachantes, assessorias, segurança, advocacia, banco, cartório, logística, dentre outras, nos valores considerados para a rubrica referente aos serviços de terceiros nos orçamentos das exportações, uma vez que as despesas com esses serviços já estariam contabilizadas na rubrica ‘Administração Central’;

c) despesas de Participação nos Lucros e Resultados (PLR) nos valores considerados para a rubrica referente à mão de obra brasileira expatriada nos orçamentos das exportações, uma vez que as despesas com o PLR já estariam contabilizadas na rubrica ‘Benefícios’;

d) despesas com profissionais que integram a estrutura administrativa de apoio às obras vinculados indiretamente aos empreendimentos, tais como: diretores, gerentes, advogados, contadores, psicólogos, entre outros; nos valores considerados para a rubrica referente a mão de obra brasileira expatriada nos orçamentos das exportações, uma vez que as despesas desses profissionais já estariam contabilizadas na rubrica ‘Administração Central’;

e) despesas relativas à mão de obra brasileira expatriada antes do início dos serviços nos orçamentos das exportações nas operações de financiamento, uma vez que, nesses casos, não haveria prestação de serviços, em atendimento ao disposto nos contratos de financiamento;

1446.3. Os custos indiretos sejam contabilizados em termos de percentuais referentes aos Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) das composições dos preços de venda dos itens exportáveis, de modo a incidir proporcionalmente ao volume das exportações dos bens e serviços de engenharia brasileiros e não em relação ao valor total do empreendimento, nas operações de financiamento do Produto *Exim* Pós-Embarque, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da economicidade, e promovendo uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações de apoio às exportações do BNDES;

1447. Recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, ao BNDES que:

1447.1. Utilize indicadores para parâmetros de valores de mão de obra nas análises empreendidas pelo banco, em conjunto com demais critérios, de forma a balizar a avaliação dos valores declarados pelas exportadoras para a mão de obra brasileira expatriada, avaliando a possibilidade do desenvolvimento de um banco de dados com esse propósito, no intuito de se obter maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações de financiamento do Produto *Exim* Pós-Embarque;

1447.2. Nos processos de acompanhamento e comprovação das exportações brasileiras, abstenha-se de contabilizar os valores das contingências para compensar impropriedades incorridas pelas exportadoras durante a realização das exportações de bens e serviços de engenharia, devendo os valores

correspondentes a essa rubrica serem apresentados por meio de percentual a ser aplicado sobre os custos dos itens exportados, assim como as demais parcelas que compõem a taxa de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) a fim de compor os preços das exportações, no intuito de se obter maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações de financiamento do Produto *Exim Pós-Embarque*;

1448. Encaminhar ao Ministério Público Federal (MPF) e à Polícia Federal (PF) para que se apure eventuais irregularidades ocorridos nas concessões de financiamentos das operações de crédito do Produto *Exim Pós-Embarque*, quanto à:

1448.1 Obtenção, mediante fraude, de financiamento em instituição financeira, em desacordo com o art. 19 da Lei 7.492/1986;

1448.2 Aplicação, em finalidade diversa da prevista em lei ou contrato, de recursos provenientes de financiamento concedido por instituição financeira oficial ou por instituição credenciada para repassá-lo, em desacordo com o art. 20 da Lei 7.492/1986;

1448.3 Prática de atos de improbidade administrativa, crimes contra a administração e corrupção relacionados à apresentação e à aprovação de pedidos de financiamento com valores sobrelevados dos itens exportáveis incompatíveis com a realidade dos empreendimentos;

1449. Recomendar a este Tribunal que, ao final das análises realizadas pelas unidades técnicas especializadas quanto às concessões de financiamento à exportação de bens e serviços brasileiros para os empreendimentos no exterior, realize uma avaliação quanto a possíveis perdas decorrentes dos valores indevidamente concedidos a maior pelo BNDES, levando-se em conta possíveis prejuízos em razão de taxa de juros subsidiados, a título de equalização, pelo Tesouro Nacional nas diversas operações de concessão de crédito do Produto *Exim Pós-Embarque*.”.

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

Índice:**1. Introdução.**

1.1. Relação das operações de financiamento analisadas nos autos.

2. Desvio de finalidade da ordem de US\$ 1 bilhão, ou aproximadamente R\$ 4 bilhões

2.1. Metodologia de cálculo do desvio de finalidade

2.2. Montantes estimados de desvio de finalidade por motivo da glosa

2.3. Montantes dos desvios de finalidade já estimados em outros processos (média ~50%)

2.4. Montante estimado de desvio de finalidade no total dos financiamentos concedidos (~R\$ 21 bilhões)

3. Descrição dos cenários que permitiram a ocorrência do desvio de finalidade

3.1. A relação entre governo e empreiteiras entre 2002 e 2016 segundo investigações promovidas pela PF e pelo MPF

3.2. Relações entre países e os procedimentos realizados no âmbito da CAMEX/COFIG e outros

3.3. Procedimentos realizados no âmbito do BNDES

3.3.1. Falhas na normatização e estabelecimento de procedimentos

3.3.2. Deficiência na elaboração dos relatórios de análise (RAn's) das solicitações de financiamentos

3.3.2.1. Estabelecimento do valor do financiamento a partir de percentuais uniformes

3.3.2.2. Permissão para financiamento de custos indiretos não relacionados aos serviços exportados

3.3.2.3. Insuficiência na apresentação de documentos relativos aos serviços a serem exportados

3.3.3. Deficiências na aprovação dos RAn's nas instâncias superiores

3.3.4. Deficiências na aprovação das operações pela diretoria executiva

3.3.5. Deficiências nas comprovações das exportações

4. Indícios de falsidade ideológica nas informações apresentadas pelas empreiteiras**5. Critérios de responsabilização dos agentes a partir dos cargos e funções**

5.1. Responsabilização dos membros das equipes de análise e de elaboração de RAn's

5.2. Responsabilização dos chefes de departamento

5.3. Responsabilização dos superintendentes

5.4. Responsabilização dos diretores da AEX

5.5. Responsabilização dos membros da diretoria executiva

5.6. Responsabilização dos presidentes do banco

5.7. Responsabilização dos membros da equipe de análise da comprovação das exportações

5.8. Responsabilização dos substitutos nas funções executivas

6. Desvio de finalidade e danos e débitos decorrentes das irregularidades**7. Descrição e análise dos achados objeto da oitiva ao BNDES e proposta de mérito**

7.1. Ausência de normatização e de estabelecimento de procedimentos adequados

7.1.1. Ausência de normativos específicos relativos à concessão dos financiamentos

7.1.2. Ausência de exigência de apresentação de documentos necessários à análise das operações

7.2. Deficiências na elaboração e aprovação dos relatórios de análise

7.2.1. Deficiências no processo de análise das solicitações de financiamento

7.2.2. Aprovação de valores totais de exportações incompatíveis com a realidade dos

empreendimentos

- 7.2.3. Aprovação de valores de custos indiretos incompatíveis com os custos diretos dos serviços
- 7.2.4. Aprovação de custos indiretos calculados com base no valor total do empreendimento
- 7.2.5. Aprovação de valores de mão de obra expatriada superestimados
- 7.2.6. Aprovação de valores de totais de financiamento superestimados
- 7.2.7. Aprovação de valores de financiamento com excesso de 100% frente ao que seria devido
- 7.3. Deficiências na comprovação da efetiva exportação dos serviços
- 7.3.1. Deficiências nos procedimentos de verificação e certificação da efetiva exportação de serviços
- 7.3.2. Deficiência nos procedimentos de comprovação dos valores relativos a mão de obra
- 7.3.3. Incoerência entre os valores dos serviços exportados e os gastos locais
- 7.4. Falhas e irregularidades específicas
- 7.4.1. Utilização indevida de valores classificados na rubrica “contingências”
- 7.4.2. Desembolso total dos valores antes de verificar o término da prestação dos serviços
- 7.4.3. Financiamento de bens e serviços exportados antes da celebração dos contratos
- 7.4.4. Deficiências na comprovação da origem nacional dos serviços exportados

8. Oitiva para manifestação voluntária das empreiteiras nos autos

9. Conclusão

---000---

1. Introdução.

Cuidam os autos de representação apartada do TC 034.365/2014-1 em obediência ao Acórdão 1.413/2016-TCU-Plenário, decisão essa que, entre outras medidas, determinou à então SeinfraRodovia, atual Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação), a análise piloto das operações de financiamento à exportação de serviços destinados a empreendimentos rodoviários realizados no exterior celebradas com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES

Desde logo gostaria de ressaltar o excelente trabalho realizado pela equipe da SeinfraRodovias, integrada pelos AUFC's Gustavo Baptista Lins Rocha (coordenador), Thiago Viana de Souza e Victor Hugo Rodrigues Martins, que produziu o relatório inicial de análise dos contratos de financiamento à exportação de serviços de engenharia e bens para obras rodoviárias, o qual foi submetido ao BNDES, sob a forma de oitiva, para que sobre ele o banco se manifestasse. Importante ressaltar, também, a excelente instrução de mérito realizada pelo já referido coordenador da equipe, por meio da qual foram analisadas as alegações e informações prestadas pelo banco em sua manifestação. Ainda, gostaria de ressaltar e agradecer o apoio dado a meu gabinete na elaboração deste voto pela equipe da SecexEstataisRJ, em especial ao AUFC Luis Sérgio Madeiro da Costa. Por fim, agradeço o assessor Sérgio Túlio Tarbes de Carvalho o inestimável auxílio na preparação deste voto.

1.1. Relação das operações de financiamento analisadas os autos.

Veja que a instrução elaborada pela SeinfraRodovias foi transcrita para o relatório que precede este voto, concentrarei meus comentários naquelas questões que considero necessário ampliar ou trazer para este processo, 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.

Considero importante destacar, de início, que o trabalho de auditoria inicial analisou um universo de 140 operações de financiamento à exportação de serviços, destinados a obras de diversas

tipologias, concedidas a diversos países e diversas empresas entre 2005 e 2014. Destas, **67 se destinaram à exportação de serviços para obras rodoviárias**, operações essa que compõem o objeto do presente processo.

Para integral conhecimento por parte deste colegiado, apresento, abaixo, maiores detalhes acerca dessas operações.

Status	Dt. Consulta Prévia	Razão Social Mutuário	Razão Social Exportador	Valor do financiamento em US\$	Pedido de Financiamento	Nome do Projeto	Tipo de Obra
01-Contratada	17/05/2007	REP. DE ANGOLA	Norberto Odebrecht SA	37.244.791	2007/0091	Via Expr Luanda/Kifangondo (Pacote 1) ***	Rodovia
01-Contratada	11/02/2008	REP. DE ANGOLA	Norberto Odebrecht SA	36.777.377	2008/0031	Via Expr Luanda/Kifangondo Pac.1 - 2ª etapa	Rodovia
01-Contratada	06/07/2010	REP. DE ANGOLA	Norberto Odebrecht SA	37.218.028	2010/1089	Via Expr Luanda/Kifangondo, Pac 1, 3ª tranche	Rodovia
01-Contratada	23/05/2007	REP. DE ANGOLA	Norberto Odebrecht SA	72.832.985	2007/0100	Estr Perif de Luanda Fase II C ***	Rodovia
01-Contratada	12/02/2008	REP. DE ANGOLA	Norberto Odebrecht SA	82.952.639	2008/0042	Estr Perif de Luanda Fase IIC - 2ª etapa	Rodovia
01-Contratada	06/07/2010	REP. DE ANGOLA	Norberto Odebrecht SA	49.624.511	2010/1087	Estr Perif. Luanda - Fase 2C Viana/Cabolombo	Rodovia
01-Contratada	08/10/2010	REP. DE ANGOLA	Norberto Odebrecht SA	49.624.511	2010/1278	Viana/Cabolombo e Cabolombo/Futungo 4ª	Rodovia
01-Contratada	18/09/2006	REP. DE ANGOLA	Norberto Odebrecht SA	30.053.077	2006/0188	5ª Fase da Avenida 21 de Janeiro ***	Rodovia
01-Contratada	21/05/2007	REP. DE ANGOLA	Norberto Odebrecht SA	28.126.533	2007/0094	Via Expressa Luanda Viana Troço 3 ***	Rodovia
01-Contratada	12/02/2008	REP. DE ANGOLA	Norberto Odebrecht SA	31.324.633	2008/0044	Via Expressa Luanda Viana Troço 3 - 2ª etapa	Rodovia
01-Contratada	06/07/2010	REP. DE ANGOLA	Norberto Odebrecht SA	26.132.944	2010/1088	Via Expressa Luanda Viana, Pacote 3, Etapa 2	Rodovia
01-Contratada	08/10/2010	REP. DE ANGOLA	Norberto Odebrecht SA	26.132.944	2010/1279	Via Expressa Luanda Viana - Troço 3 - Etapa 4	Rodovia
01-Contratada	07/10/2010	REP. DE ANGOLA	Norberto Odebrecht SA	21.538.674	2010/1277	Via Marginal Sudoeste	Rodovia
01-Contratada	23/05/2007	REP. DE ANGOLA	Norberto Odebrecht SA	13.872.000	2007/0099	Estrada Viana / Kikuxi ***	Rodovia
01-Contratada	25/10/2006	REP. DE ANGOLA	Norberto Odebrecht SA	61.657.584	2006/0226	4ª Fase da Estrada da Samba ***	Rodovia
01-Contratada	21/05/2007	REP. DE ANGOLA	Norberto Odebrecht SA	28.998.154	2007/0095	Estr Golfe - Troço Gamek/Antigo Controlo ***	Rodovia
01-Contratada	12/02/2008	REP. DE ANGOLA	Norberto Odebrecht SA	1.959.165	2008/0043	Troço Gamek - 2ª etapa	Rodovia
01-Contratada	15/05/2007	REP. DE ANGOLA	Andrade Gutierrez S/A	36.226.353	2007/0088	Via Expressa Luanda Viana Pac 1 ***	Rodovia
01-Contratada	12/02/2008	REP. DE ANGOLA	Andrade Gutierrez S/A	30.605.818	2008/0039	Via Expressa Luanda Viana, Pac 1 - 2ª etapa	Rodovia
01-Contratada	06/07/2010	REP. DE ANGOLA	Andrade Gutierrez S/A	20.569.070	2010/1085	Via Expressa Luanda Viana, Pac 1 - 3ª Etapa	Rodovia
01-Contratada	06/12/2010	REP. DE ANGOLA	Andrade Gutierrez S/A	20.569.070	2011/0017	Via Expressa Luanda Viana, Pac 1 - 4ª etapa	Rodovia
01-Contratada	18/05/2007	REP. DE ANGOLA	Andrade Gutierrez S/A	33.272.400	2007/0092	Estrada Golfe/Viana e Rua do Sanatório***	Rodovia
01-Contratada	11/02/2008	REP. DE ANGOLA	Andrade Gutierrez S/A	17.633.874	2008/0035	Estrada Golfe/Viana e Rua do Sanatório - 2ª	Rodovia
01-Contratada	06/07/2010	REP. DE ANGOLA	Andrade Gutierrez S/A	8.066.177	2010/1084	Estrada Golfe/Viana e Rua do Sanatório - 3ª	Rodovia



Status	Dt. Consulta Prévia	Razão Social Mutuário	Razão Social Exportador	Valor do financiamento em US\$	Pedido de Financiamento	Nome do Projeto	Tipo de Obra
01-Contratada	30/04/2007	REP DE ANGOLA	Andrade Gutierrez S/A	11.585.925	2007/0083	Construção da Quarta Avenida***	Rodovia
01-Contratada	11/02/2008	REP. DE ANGOLA	Andrade Gutierrez S/A	9.098.232	2008/0033	Construção da Quarta Avenida - 2ª etapa	Rodovia
01-Contratada	06/07/2010	REP. DE ANGOLA	Andrade Gutierrez S/A	14.762.419	2010/1083	Constr Quarta Avenida - Etapa 2 - 3ª tranche	Rodovia
01-Contratada	06/12/2010	REP. DE ANGOLA	Andrade Gutierrez S/A	14.762.419	2011/0020	ConstrQuarta Avenida - Etapa 2 - 4ª Tranche	Rodovia
01-Contratada	18/05/2007	REP. DE ANGOLA	Andrade Gutierrez S/A	29.707.500	2007/0093	Const. da Avenida N'Gola Kiluange Pac 1***	Rodovia
01-Contratada	11/02/2008	REP. DE ANGOLA	Andrade Gutierrez S/A	16.001.676	2008/0034	Av.Luanda N'Gola Kiluange Pac. 1 - 2ª etapa	Rodovia
01-Contratada	06/07/2010	REP. DE ANGOLA	Andrade Gutierrez S/A	13.991.005	2010/1082	Avenida N'Gola / Kiluange - Pac. 1 - 3ª tranche	Rodovia
01-Contratada	28/05/2007	REP. DE ANGOLA	Queiroz Galvao S/A	33.048.000	2007/0102	Estrada Periférica de Luanda Fase 1 C***	Rodovia
01-Contratada	12/02/2008	REP. DE ANGOLA	Queiroz Galvao S/A	32.010.485	2008/0041	Estrada Periférica - Fase 1C - 2ª etapa	Rodovia
01-Contratada	06/07/2010	REP. DE ANGOLA	Queiroz Galvao S/A	21.175.116	2010/1079	Estr Perifde Luanda 1C, Cacuaco Viana 3ª Tranche	Rodovia
01-Contratada	03/06/2011	REP. DE ANGOLA	Queiroz Galvao S/A	21.175.116	2011/0246	Estr Perif de Luanda 1C, Cacuaco Viana 4ª Tranche	Rodovia
01-Contratada	28/05/2007	REP. DE ANGOLA	Queiroz Galvao S/A	11.554.866	2007/0103	Estr Periférica de Luanda Fase 1 D ***	Rodovia
01-Contratada	12/02/2008	REP. DE ANGOLA	Queiroz Galvao S/A	11.809.195	2008/0040	Estr Periférica de Luanda Fase 1D - 2ª	Rodovia
01-Contratada	06/07/2010	REP. DE ANGOLA	Queiroz Galvao S/A	8.776.869	2010/1078	Estr Perif Luanda, Fase 1D, Cacuaco-Viana	Rodovia
01-Contratada	12/04/2011	REP. DE ANGOLA	Queiroz Galvao S/A	8.776.869	2011/0247	Estr Perif Luanda, Fase 1D, Cacuaco Viana, 2ª	Rodovia
01-Contratada	28/05/2007	REP. DE ANGOLA	Queiroz Galvao S/A	30.187.883	2007/0104	Via Expr Luanda/Kifangondo - Pacote 2 ***	Rodovia
01-Contratada	11/02/2008	REP. DE ANGOLA	Queiroz Galvao S/A	27.072.741	2008/0032	Via Expr Luanda/Kifangondo Pac.2 - 2ª etapa	Rodovia
01-Contratada	06/07/2010	REP. DE ANGOLA	Queiroz Galvao S/A	15.169.367	2010/1080	Via Expr Luanda-Kifangondo- Pac 2 - 3ªtranche	Rodovia
01-Contratada	12/04/2011	REP. DE ANGOLA	Queiroz Galvao S/A	15.169.367	2011/0214	Luanda-Kifangondo- Pac 2 - 4ªtranche	Rodovia
01-Contratada	22/05/2007	REP. DE ANGOLA	Queiroz Galvao S/A	17.496.301	2007/0097	Reabilitação da Estrada Viana/Calumbo	Rodovia
01-Contratada	16/06/2010	REP. DE ANGOLA	Queiroz Galvao S/A	13.602.095	2010/0960	Reab Estr Viana/Calumbo - 3ª Lin Crédito	Rodovia
01-Contratada	12/04/2011	REP. DE ANGOLA	Queiroz Galvao S/A	13.602.097	2011/0194	Reab Estr Viana/Calumbo - 4ª Lin Crédito	Rodovia
01-Contratada	28/05/2007	REP. DE ANGOLA	Queiroz Galvao S/A	19.309.875	2007/0105	Av.Luanda N'Gola Kiluange Pac 2***	Rodovia
01-Contratada	11/02/2008	REP. DE ANGOLA	Queiroz Galvao S/A	5.889.343	2008/0030	Av. N'Gola Kiluange Pac 2 - 2ª etapa	Rodovia
01-Contratada	06/07/2010	REP. DE ANGOLA	Queiroz Galvao S/A	11.127.922	2010/1081	Av. N'Gola Kiluange - Pac 2 - 3ª tranche	Rodovia
01-Contratada	16/04/2007	REP. DE ANGOLA	Camargo Correa S/A	26.736.750	2007/0073	Construção da 6ª Avenida***	Rodovia
01-Contratada	11/02/2008	REP. DE ANGOLA	Camargo Correa S/A	16.597.102	2008/0036	Construção da Sexta Avenida - 2ª etapa	Rodovia
01-Contratada	14/07/2010	REP. DE ANGOLA	Camargo Correa S/A	9.852.508	2010/1097	Constr Sexta Avenida - 3ª Fase - 2ª Lin	Rodovia
01-Contratada	27/10/2006	REP. DE ANGOLA	Camargo Correa S/A	15.622.898	2006/0236	Infra-estr. Rodov. de Boavista (Lotes 1/2)***	Rodovia
01-Contratada	16/04/2007	REP. DE ANGOLA	Camargo Correa S/A	13.368.375	2007/0072	Camargo Corrêa S/A - 5ª Avenida***	Rodovia
01-Contratada	11/02/2008	REP. DE ANGOLA	Camargo Correa S/A	12.409.956	2008/0037	Construção da Quinta Avenida - 2ª etapa	Rodovia
01-Contratada	02/01/2007	REP. DE ANGOLA	EMSA S/A	19.107.566	2007/0003	Infra-estr.Rodov. de Boavista (Lotes 3/6)***	Rodovia
01-Contratada	20/07/2010	REP. DE GANA	Andrade Gutierrez S/A	202.190.692	2010/1103	Corredor Rod Oriental - Estr Nacional N2	Rodovia

Status	Dt. Consulta Prévia	Razão Social Mutuário	Razão Social Exportador	Valor do financiamento em US\$	Pedido de Financiamento	Nome do Projeto	Tipo de Obra
01-Contratada	20/12/2010	GUATEMALA	Norberto Odebrecht SA	280.000.000	2011/0024	Autopista CA-2 - Trecho Ocidental	Rodovia
01-Contratada	07/11/2011	HONDURAS	OAS SA	145.000.000	2011/0636	Corredor Logístico - Lotes II e III	Rodovia
01-Contratada	11/04/2012	REP DOMINICANA	Norberto Odebrecht SA	200.000.000	2012/0106	Reconst/Melhor Carreterra Cibao-Sur	Rodovia
01-Contratada	28/05/2012	REP DOMINICANA	Norberto Odebrecht SA	200.000.000	2012/0239	Corredor Ecológ Pontezuela	Rodovia
01-Contratada	22/07/2010	REP DOMINICANA	Norberto Odebrecht SA	185.000.000	2010/1110	Rod Bavaro-Uvero-AltoMiches-Sabana	Rodovia
01-Contratada	27/12/2011	REP DOMINICANA	Norberto Odebrecht SA	64.000.000	2011/0757	Corredor Viário Norte-Sul - Etapa I	Rodovia
01-Contratada	25/01/2012	REP DOMINICANA	Norberto Odebrecht SA	50.000.000	2012/0023	Corredor Viário Norte-Sul	Rodovia
01-Contratada	27/04/2009	REP DOMINICANA	Norberto Odebrecht SA	48.743.918	2009/0088	Mel Corredor Viário Duarte - Etapa I	Rodovia
01-Contratada	01/10/2009	REP DOMINICANA	Norberto Odebrecht SA	52.785.122	2009/0534	Corredor Viário Duarte - Etapa II	Rodovia
01-Contratada	09/08/2010	REP DOMINICANA	Norberto Odebrecht SA	50.000.000	2010/1294	Reconstr Rod "El Rio - Jarabacoa"	Rodovia

2. Desvio de finalidade da ordem de US\$ 1 bilhão ou aproximadamente R\$ 4 bilhões

A instrução transcrita para o relatório que precede este voto analisa as informações encaminhadas pelo BNDES em resposta à oitiva que lhe foi dirigida, a qual versou sobre 16 achados. Esses achados serão sumarizados mais adiante neste voto.

Um entre todos os indícios de irregularidades se destaca, por seu significado e materialidade, o que faz dele o principal achado neste processo de representação. Tal achado foi descrito na instrução da unidade técnica no item “i” da instrução (§§ 899 a 938) e foi descrito da seguinte forma:

“i) da concessão de valores de financiamento dos itens exportáveis incompatíveis com o projeto ou com a realidade do empreendimento executado e/ou orçamento do contrato comercial, resultando em disponibilização de créditos maior que o que deveria ter sido financiado, tendo como consequência **eventual desvio de finalidade na aplicação desses recursos**, além de prejuízos ao erário, decorrente da equalização das taxas de juros em que foram embutidos subsídios pelo Tesouro Nacional, bem como perdas decorrentes do custo de oportunidade que esse montante indevidamente concedido a maior poderia ter gerado caso fosse aplicado em outras exportações ou em outras operações benéficas ao país;” (negrito meu).

Tal achado pode ser conceituado de diversas maneiras, a depender do enfoque a ser dado.

Sob o ponto de vista do controle administrativo e da utilização dos recursos nas finalidades previstas, o conjunto de falhas observado permitiu que um grande volume dos recursos concedidos não fosse utilizado na remuneração de serviços ou bens exportados e, portanto, permitiu a ocorrência de um **desvio de finalidade** que monta a bilhões de reais.

Sob o ponto de vista do agente que concede o financiamento, o conjunto de falhas observado, e que será descrito mais adiante, **permitiu que o BNDES aprovasse e desembolsasse um**

volume de recursos às empreiteiras brasileiras solicitantes dos financiamentos bastante superior ao que seria devido e necessário quando se considera a quantidade e o valor das exportações por elas especificadas em suas solicitações, ou seja, permitiu que fossem concedidas **vantagens financeiras indevidas** às referidas empresas.

Sob o ponto de vista das empreiteiras, o conjunto de falhas observado permitiu que as construtoras brasileiras incrementassem seu faturamento sem qualquer razão comercial, ou seja, permitiu que essas empresas obtivessem um **enriquecimento sem causa** de dimensões bilionárias às custas dos cofres públicos.

Quanto à realização da exportação, entendo que houve **desvio de finalidade**, tendo em vista **que os valores desembolsados a maior pelo BNDES não têm aplicação comprovada na realização da exportação**. Adotarei essa denominação para o indício de irregularidade por entender que é a que melhor descreve o achado sob o ponto de vista do controle externo, ainda que as outras denominações retro destacadas também a ele se apliquem.

Durante o período analisado, **o BNDES concedeu financiamentos à exportação de serviços para obras rodoviárias no valor total de US\$ 2,115 bilhões**. Desse montante, a equipe da SeinfraRodovias estimou, por meio de metodologia descrita e aplicada nas peças 1093 a 1103 dos autos, o **valor total das exportações declaradas** pelas empresas exportadoras de serviços e bens de engenharia em **US\$ 1,048 bilhão**.

Resulta daí que **um valor estimado em US\$ 1,066 bilhão foi transferido a maior às empreiteiras**, sem justa causa empresarial ou comercial, configurando a concessão de vantagem indevida, e **não há comprovação de que tenham sido aplicados na realização das exportações, configurando assim desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos provenientes do financiamento**. Tais valores encontram-se sintetizados na Tabela 11, § 917, da instrução da unidade técnica e foram transcritos para este voto, com alteração de nomenclatura das colunas, na Tabela 1, abaixo.

Tabela 1 – Quadro sintético do desvio de finalidade encontrado nos financiamentos à exportação de serviços e bens para obras rodoviárias (US\$ milhões)

Valores Globais para os empreendimentos rodoviários no exterior (US\$ milhões)			
VALOR TOTAL FINANCIADO PELO BNDES (1)	VALOR ESTIMADO TOTAL DOS ITENS EXPORTADOS (2)	VALOR ESTIMADO DO DESVIO DE FINALIDADE (1 - 2)	% DESVIADO ((1 - 2) / 1)
\$ 2.115,8	\$ 1.048,9	\$ 1.066,9	50,41%

Fonte: BNDES e TCU (peças 1093 a 1103 destes autos)

Esse desvio de finalidade pode ainda ser observado em relação a cada empreendimento, conforme **Tabela 2**, abaixo, em relação a cada país, conforme **Tabela 3**, abaixo, ou com relação a cada empreiteira, conforme tabela 4, abaixo.

Tabela 2 – Quadro sintético do desvio de finalidade encontrado nos financiamentos à exportação de serviços e bens para obras rodoviárias – por empreendimento (US\$ em milhões)

Nº Emp	Nome do Empreendimento	País	Valores Financiados pelo BNDES (1)	Valores estimados dos Itens exportados (2)	Desvio de finalidade (1) - (2)	% Desviado ((1-2)/1)	% Desviado em relação ao Valor Total do Desvio de Finalidade
1	Luanda/Kifangondo (Pacote 1)	Angola	\$ 110,311	\$ 53,957	\$ 56,35	51,09%	5,29%
2	Estr. Perif. de Luanda Fase II C	Angola	\$ 254,871	\$ 117,656	\$ 137,21	53,84%	12,87%
3	5ª Fase da Avenida 21 de Janeiro	Angola	\$ 30,053	\$ 18,621	\$ 11,43	38,04%	1,07%
4	Via Expr. Luanda Viana Troço 3	Angola	\$ 111,624	\$ 46,755	\$ 64,87	58,11%	6,08%
5	Via Marginal Sudoeste	Angola	\$ 21,246	\$ 9,851	\$ 11,40	53,64%	1,07%
6	Estrada Viana / Kikuxi	Angola	\$ 13,869	\$ 6,174	\$ 7,69	55,48%	0,72%
7	4ª Fase da Estrada da Samba	Angola	\$ 61,658	\$ 34,000	\$ 27,66	44,86%	2,59%
8	Estr Golfe - Troço Gamek	Angola	\$ 30,957	\$ 13,581	\$ 17,38	56,13%	1,63%
9	Via Exp. Luanda Viana Pacote 1	Angola	\$ 107,970	\$ 51,575	\$ 56,40	52,23%	5,29%
10	Estrada Golfe/Viana	Angola	\$ 58,972	\$ 20,280	\$ 38,69	65,61%	3,63%
11	Construção da Quarta Avenida	Angola	\$ 50,188	\$ 20,297	\$ 29,89	59,56%	2,80%
12	Avenida N'Gola Kiluange Pac 1	Angola	\$ 59,627	\$ 20,033	\$ 39,59	66,40%	3,71%
13	Estr Per. de Luanda Fase 1 C	Angola	\$ 107,409	\$ 54,421	\$ 52,99	49,33%	4,97%
14	Estr Per. de Luanda Fase 1 D	Angola	\$ 40,918	\$ 20,938	\$ 19,98	48,83%	1,87%
15	Luanda/Kifangondo (Pacote 2)	Angola	\$ 87,599	\$ 43,559	\$ 44,04	50,27%	4,13%
16	Estrada Viana/Calumbo	Angola	\$ 44,700	\$ 21,221	\$ 23,48	52,53%	2,20%
17	Av. N'Gola Kiluange (Pacote 2)	Angola	\$ 33,647	\$ 15,819	\$ 17,83	52,99%	1,67%
18	Construção da 6ª Avenida	Angola	\$ 43,321	\$ 22,462	\$ 20,86	48,15%	1,96%
19	Infr.Rod de Boavista (Lotes 1/2)	Angola	\$ 15,623	\$ 7,751	\$ 7,87	50,38%	0,74%
20	Construção da 5ª Avenida	Angola	\$ 25,778	\$ 14,778	\$ 11,00	42,67%	1,03%
21	Infr.Rod de Boavista (Lotes 3/6)	Angola	\$ 3,176	\$ 3,176	\$ -	0,00%	0,00%
22	Corredor Rod Oriental - Estr Nacional N2	Gana	\$ 139,961	\$ 84,573	\$ 55,39	39,57%	5,19%
23	Autopista CA-2 - Trecho Ocidental	Guatemala	\$ 167,774	\$ 69,022	\$ 98,75	58,86%	9,26%
24	Corredor Logístico - Lotes II e III	Honduras	\$ 59,382	\$ 59,382	\$ -	0,00%	0,00%
25	Reconst/Melhor Carreterra Cibao-Sur	Rep. Dominicana	\$ 48,906	\$ 36,851	\$ 12,06	24,65%	1,13%
26	Corredor Ecológ Pontezuela	Rep. Dominicana	\$ 59,896	\$ 36,775	\$ 23,12	38,60%	2,17%
27	Rod Bavaro-Uvero-AltoMiches-Sabana	Rep. Dominicana	\$ 81,181	\$ 75,431	\$ 105,75	58,37%	9,92%
28	Mel Corredor Viário Duarte	Rep. Dominicana	\$ 94,518	\$ 47,034	\$ 47,48	50,24%	4,45%
29	Reconstr Rod "El Río - Jarabacoa"	Rep. Dominicana	\$ 49,939	\$ 22,856	\$ 27,08	54,23%	2,54%
TOTAL GERAL			\$ 2.115,076	\$ 1.048,829	\$ 1.066,247	50,41%	100,00%

Fonte: BNDES e TCU (peça 1137)

Tabela 3 – Quadro sintético do desvio de finalidade encontrado nos financiamentos à exportação de serviços e bens para obras rodoviárias – por país (US\$ em milhões)

País	Valores Financiados pelo BNDES (1)	Valores estimados dos Itens exportados (2)	Desvio de finalidade (1) - (2)	% Desviado ((1-2)/1)	% Desviado em relação ao Valor Total do Desvio de Finalidade
Angola	\$ 1.313,518	\$ 616,905	\$ 696,613	53,03%	65,33%
Gana	\$ 139,961	\$ 84,573	\$ 55,388	39,57%	5,19%
Guatemala	\$ 167,774	\$ 69,022	\$ 98,752	58,86%	9,26%
Honduras	\$ 59,382	\$ 59,382	\$ -	0,00%	0,00%
Rep. Dominicana	\$ 434,440	\$ 218,947	\$ 215,494	49,60%	20,21%
TOTAL GERAL	\$ 2.115,076	\$ 1.048,829	\$ 1.066,247	50,41%	100,00%

Fonte: BNDES e TCU (peça 1139)

Tabela 4 – Quadro sintético do desvio de finalidade encontrado nos financiamentos à exportação de serviços e bens para obras rodoviárias – por empresa (US\$ em milhões)

Empresa	Valores Financiados pelo BNDES (1)	Valores estimados dos Itens exportados (2)	Desvio de finalidade (1) - (2)	% Desviado ((1-2)/1)	% Desviado em relação ao Valor Total do Desvio de Finalidade
Construtora Norberto Odebrecht (CNO)	\$ 1.306,784	\$ 630,851	\$ 675,933	51,72%	63,39%
Andrade Gutierrez (AG)	\$ 346,739	\$ 154,472	\$ 192,267	55,45%	18,03%
Queiroz Galvão (QG)	\$ 314,273	\$ 155,957	\$ 158,316	50,38%	14,85%
Camargo Corrêa (CC)	\$ 84,723	\$ 44,991	\$ 39,731	46,90%	3,73%
EMSA	\$ 3,176	\$ 3,176	\$ -	0,00%	0,00%
OAS	\$ 59,382	\$ 59,382	\$ -	0,00%	0,00%
TOTAL GERAL	\$ 2.115,076	\$ 1.048,829	\$ 1.066,247	50,41%	100,00%

Fonte: BNDES e TCU (peça 1140)

2.1. Metodologia de cálculo do desvio de finalidade

A metodologia utilizada pela SeinfraRodovias para estimar o montante de recursos não utilizados nas finalidades previstas foi estabelecida em conjunto com outras Seinfra's em grupo de trabalho constituído pela SEGECEX especificamente para o mister (§ 916 da instrução).

Conforme apontado pela unidade técnica, a **metodologia utilizada é bastante conservadora**, o que significa que **o desvio de finalidade pode ter sido bem maior do que o aqui computado**. Com relação aos percentuais utilizados para cálculo dos custos indiretos incidentes sobre os itens exportados, foram considerados os valores paradigmas mais elevados entre os aceitáveis por esta Corte em sua jurisprudência, e sempre iguais ou superiores àqueles constantes dos contratos comerciais (§ 921 da instrução).

Ademais, foram aceitos, em cada contrato, todos os itens declarados pelas empresas solicitantes do financiamento, à exceção daqueles lançados em duplicidade, ou sejam, mesmo quando um item não se encontrava de acordo com o contrato comercial ou com a tipologia e porte da obra ele

não foi eliminado (§ 921 da instrução).

A título de exemplo, a SeinfraRodovias detectou indícios de lançamentos com mão de obra expatriada sobreelevados, não condizentes com a tipologia e porte dos empreendimentos. Objetivando comprovar o achado, tais valores foram comparados com aqueles constantes dos contratos comerciais relativos aos mesmos empreendimentos, o que resultou na conclusão de que os valores constantes dos contratos de financiamento encontravam-se, na média, três vezes superiores aos valores que deveriam ter sido financiados, porque constantes dos contratos comerciais (§§ 922 e 923 da instrução).

Em verdade, a **metodologia considerou indevidos apenas os lançamentos em duplicidade** de valores ou percentuais relacionados aos itens listados como exportáveis e **o excesso de custos indiretos (BDI e contingências)** naquilo que ultrapassaram os percentuais referenciais calculados pela unidade técnica com base nos contratos comerciais, nas características dos empreendimentos e nos serviços e bens efetivamente exportáveis e exportados.

2.2. Montantes estimados de desvio de finalidade por tipo de glosa

Assim, e estritamente conforme a metodologia adotada, os valores a maior incluídos nos financiamentos, que redundaram no **desvio de finalidade**, dividem-se, por “motivo de realização da glosa”, da seguinte forma (Tabela 5):

Tabela 5 – Valores, e respectivos percentuais, indevidamente incluídos nos financiamentos à exportação de bens e serviços de engenharia para obras rodoviárias, por tipo de glosa (US\$ milhões).

Motivos de realização da glosa	Desvio de finalidade (valor)	% desviado glosado em relação ao desvio de finalidade
Duplicidades		
Duplicidade da Mão de Obra expatriada	\$ 109,6	10,28%
Duplicidade com Serviços de Terceiros	\$ 12,5	1,17%
Duplicidade com PLR	\$ 46,1	4,32%
Duplicidade com as Rubricas Específicas	\$ 24,5	2,30%
Sub-Total Duplicidades	\$ 192,7	18,07%
Mão de Obra considerada antes do início do serviço	\$ 1,8	0,17%
Excesso nos Custos Indiretos	\$ 871,8	81,76%
Totais	\$ 1.066,3	100,00%

Fonte: TCU (peça 1138)

2.3. Montantes dos desvios de finalidade já estimados em outros processos

O desvio de finalidade não ocorreu apenas em relação a obras rodoviárias, ou em relação a determinados países, ou em relação a determinadas empreiteiras. As informações relativas ao conjunto de financiamentos à exportação de serviços de engenharia demonstram que **esse estado de coisas se repetiu independentemente do tipo de obra, dos países ou de empresas envolvidas**.

Para que se possa melhor aquilatar os fatos aqui relatados, trago a este processo informações já produzidas por outras equipes técnicas deste Tribunal lotadas em outras três unidades especializadas em obras (Seinfra's Urbana, PortoFerrovias e Elétrica) acerca dos financiamentos à exportação de serviços para **obras de geração e transmissão de energia elétrica, obras de**

infraestrutura urbana e obras de portos e estaleiros. A Tabela 6, abaixo, demonstra os montantes dos desvios de finalidade encontrados nesses contratos de financiamento em cada um dos referidos apartados:

Tabela 6 – Valores, e respectivos percentuais, indevidamente incluídos nos financiamentos à exportação de bens e serviços de engenharia, por tipo de obra (US\$ milhões)

Proporção dos valores indevidos por tipo de obra				
Tipo de obra	Valores financiados pelo BNDES (1)	Valores estimados dos itens exportados (2)	Desvio de finalidade (1 - 2)	% desviado (1-2)/(1)
Obras Rodoviárias (TC 017.469/2016-3)	2.115,1	1.048,8	1.066,2	50,41%
Obras de Energia Elétrica (TC 002.275/2018-0)	1.253,4	667,7	585,7	46,73%
Obras de infraestrutura Urbana (TC 010.191/2018-6)	2.055,0	1.122,4	932,6	45,38%
Obras de Portos (TC 017.470/2016-1)	650,1	234,0	416,0	64,00%
TOTAL GERAL	6.073,6	3.072,9	3.000,5	49,40%

Fonte: TCU (peça 1141)

Conforme a tabela aponta, **o desvio de finalidade até agora estimado nos quatro referidos processos atinge US\$ 3 bilhões, ou R\$ 12 bilhões** se adotada uma taxa de câmbio e Us\$ 1.00 = R\$ 4.00, que, no caso, implica, se comprovado, em um **desvio de finalidade bilionário**.

É importante observar que o montante do desvio de finalidade, em percentual sobre o valor total financiado pelo BNDES, se considerada a média dos valores relativos aos quatro tipos de obras, não se diferencia muito daquele observado para obras rodoviárias, **situando-se em torno de 50%**. Esse é um percentual extremamente elevado, pois significa que **de cada 2 reais financiado 1 real foi desviado**.

2.4. Montante estimado de desvio de finalidade no total dos financiamentos concedidos

Uma vez que essa **amostra é bastante significativa**, dentro do universo dos financiamentos aprovados pelo BNDES e analisados por este Tribunal, uma vez que **abrange 80% das operações e 60% dos valores desembolsados**, é possível extrapolar esses percentuais para todo o universo no objetivo de estimar, ainda que apenas por aproximação, o valor total desviado.

Nesse sentido, considerando que **o montante de recursos liberados** pelo BNDES ao abrigo da linha de financiamento à exportação de serviços de engenharia **atinge US\$ 10,5 bilhões**, para todos os tipos de obras, conforme indicado pelo banco em seu site, um percentual de **desvio de finalidade da ordem de 50%**, estendido para todos os contratos, implica em que **US\$ 5,25 bilhões podem ter tido sua finalidade desviada**. Adotando-se a já referida taxa de câmbio de US\$ 1.00 = R\$ 4.00, **o valor total que pode ter tido sua finalidade desviada pode alcançar R\$ 21 bilhões**.

3. Descrição dos cenários que permitiram a ocorrência do desvio de finalidade

Um desvio de finalidade desse porte, produzido pela reiteração, em mais de uma centena de operações de financiamento à exportação de serviços de engenharia, de mesmas irregularidades e falhas, durante mais de uma década, exige se tente explicar como pode ter ocorrido, como foi permitido, porque não foi evitado ou corrigido, enfim, quais foram as circunstâncias que conduziram a tal desfecho.

Assim, e antes de adentrar a análise individual dos demais achados de auditoria que, em

seu conjunto, permitiram fosse produzido operacionalmente o referido desvio de finalidade na concessão e aplicação de financiamento público, procederei a uma contextualização mais ampla, trazendo para estes autos informações produzidas em outros processos e até mesmo por outros órgãos do sistema de controle.

3.1. A relação entre governo e empreiteiras entre 2002 e 2016, segundo investigações promovidas pela PF e pelo MPF

É de conhecimento público que a Polícia Federal e o Ministério Público Federal conduziram investigações, especialmente no âmbito e em decorrência da conhecida Operação Lava Jato, que se debruçaram sobre o relacionamento entre empreiteiras, agentes públicos e partidos políticos entre os anos de 2002 e 2016. Descortinou-se, por meio dessas investigações, um amplo esquema no qual agentes públicos concediam vantagens indevidas a algumas empreiteiras, que, por sua vez, retribuíaam o favorecimento ilícito por meio do pagamento de propinas e/ou da realização de contribuições a partidos políticos e a candidatos a cargos políticos. Essas investigações já demonstraram que esse amplo esquema ilícito não se restringiu à Petrobras, empresa na qual o esquema foi originalmente descoberto, e em verdade espalhou-se por vários outros recantos da administração pública.

Entre as diversas denúncias já oferecidas, algumas tratam de como o esquema se estruturou e, assim, nos permitem extrair informações gerais. Nesse sentido, a quota que acompanhou a denúncia oferecida em 05/09/2017, com fundamento no inquérito nº 4.325/DF, pelo então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, ao Ministro do STF, Edson Fachin, relator dos processos relacionados à Operação Lava Jato, aponta que, entre meados de 2002 e meados de 2016, ocorreu no país a atuação de uma organização criminosa que tinha por objetivo o “cometimento de delitos, em especial contra a administração pública em geral” (p. 2 da denúncia – sublinhado meu).

A atuação da referida organização foi descrita como “um grande esquema criminoso, envolvendo agentes públicos, empresários e operadores financeiros, voltada para a prática de delitos como corrupção e lavagem de ativos, relacionados, mas não restritos, à sociedade de economia mista federal Petróleo Brasileiro S/A – PETROBRAS” (p. 2 da denúncia - sublinhado meu).

Essa denúncia elenca e descreve, além dos indícios de ilícitos possivelmente perpetrados contra a PETROBRAS, indícios relativos a outros atos praticados por agentes públicos, empresários e operadores financeiros, em outros âmbitos da administração, atos esses que favoreceram especialmente a empresa Norberto Odebrecht, e aos pagamentos efetuados pela referida empreiteira em contrapartida. Entre esses atos e pagamentos encontra-se a ampliação da linha de crédito voltada à exportação de serviços de engenharia para Angola, diretamente relacionada às operações objeto destes autos (p. 70 da denúncia).

Sobre essa “ampliação de linha crédito”, outra denúncia, oferecida, em 30/04/2018, com fundamento no Inquérito nº 4.342/DF, pela Procuradora Geral da República, Raquel Dodge, novamente ao Ministro do STF Edson Fachin, relata que entre 30/06/2010 e 05/07/2010, determinados agentes públicos receberam de gestores da Construtora Norberto Odebrecht quarenta milhões de dólares (ou R\$ 64 milhões de reais) para que os interesses da referida empresa fossem atendidos, “entre eles um aumento na linha de crédito no BNDES entre Brasil e Angola para financiar exportação de bens e serviços entre os dois países, fato que veio a ocorrer na forma de um protocolo de entendimento assinado (...) e depois referendado pela aprovação do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX” (p. 3 da denúncia, negritos no original, sublinhado meu).

Essas informações e dados foram narrados por Marcelo Odebrecht em sua colaboração com a justiça (por exemplo, pp. 11 e 14/15 da denúncia) e corroborados por e-mails por ele apresentados (por exemplo, pp. 13 e 16 a 22 da denúncia) e por informações prestadas e documentos

apresentados por outros colaboradores ou advindos diretamente das investigações.

Mais recentemente, o Ministro do STF Edson Fachin homologou o acordo de delação premiada celebrado entre o Departamento de Polícia Federal e Antônio Palocci Filho. Consta de tal acordo o Termo de Depoimento 21, no qual o delator apresenta informações adicionais acerca da ampliação da linha de crédito de exportação de serviços de engenharia para Angola relatada nos inquéritos e denúncias retro mencionadas. Em decisão posterior, datada de 11/04/2019, o referido Ministro determinou a juntada de cópia desse termo de depoimento aos dois inquéritos/denúncias retro referidos.

Uma vez que o conteúdo do referido termo de depoimento 21 refere-se diretamente a operações de financiamento tratadas nestes autos, proporei seja solicitado ao Ministro Edson Fachin que autorize seu compartilhamento com este Tribunal, mais especificamente com este processo.

É importante deixar claro que os indícios de práticas delituosas descritos nessas denúncias e termos de depoimento ainda não foram julgados, apesar de as primeiras já terem sido aceitas, pelo que não se pode afirmar que tenham sido confirmados por meio do devido processo legal.

A despeito disso, é possível extrair das denúncias **indícios** no sentido de que a atuação delituosa atingiu as operações de financiamento à exportação de serviços de engenharia aqui tratadas, e, conseqüente, o BNDES.

Os trabalhos conduzidos por este Tribunal não chegam a estabelecer relações diretas de causa e efeito entre os atos relatados nas denúncias e os achados descritos na instrução da unidade técnica. Esta Corte não detém instrumentos de investigação suficientes para tanto. Não obstante, não se pode ignorar os indícios descortinados por outras investigações realizadas por outros órgãos de controle e simplesmente desprezar que as empreiteiras beneficiadas pelos achados descritos nestes autos são as mesmas envolvidas nas investigações retro referidas.

E como foi apontado na seção imediatamente anterior deste voto, o presente processo descortina um vasto conjunto de **indícios de falhas e irregularidades que redundam em um favorecimento a essas empreiteiras, sem qualquer justificativa comercial, que monta a bilhões de reais.**

Especificamente, e ainda que, como já adiantado, não existam elementos nos autos que permitam conectar casualmente o **protocolo de entendimento celebrado entre Brasil e Angola**, retro referido, aos achados descritos pela unidade técnica nestes autos, **os procedimentos externos ao BNDES que precedem a celebração dos contratos de financiamento à exportação de serviços de engenharia tem início, no caso de alguns países, exatamente com a celebração de acordos do tipo, e depois se desdobram em um conjunto de atos práticos por diversos órgão, antes até que a operação de financiamento seja analisada e eventualmente aprovada pelo BNDES.** Para perfeito entendimento deste Colegiado sobre a matéria, tais atos serão descritos na próxima seção deste voto.

3.2. Memorandos de entendimento e protocolos de intenções entre países e os procedimentos realizados no âmbito da CAMEX/COFIG e outros órgãos

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.

O presente processo trata dos procedimentos realizados no âmbito do BNDES relacionados à concessão do financiamento propriamente dita.

Uma vez que tal concessão depende de aprovações prévias realizadas fora do âmbito do BNDES, pode-se considerar, para efeito de explicação, que ela ocorre em um segundo momento, posterior às referidas aprovações prévias em outros órgãos da administração pública, ainda que parte dos procedimentos, internos e externos ao BNDES, sejam realizados concomitantemente nos dois âmbitos.

O conteúdo dos **procedimentos realizados em âmbito externo ao BNDES**, que podem ser considerados como o primeiro momento, **está relacionado à gestão de risco do financiamento, à equalização de taxas de juros e à efetiva decisão sobre a aprovação das referidas operações.**

Esses procedimentos **ocorrem 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 ao Seguro de Crédito à Exportação – SCE, notadamente a precificação dos riscos comerciais, políticos e extraordinários das operações objeto de pleito dessa garantia pública.” (§ 71).

Em verdade, o resultado desses procedimentos “prévios”, conduzidos fora do BNDES, detém caráter de “autorização” para celebração do contrato de financiamento pelo banco. Conforme destacado pela unidade técnica, **“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 da instrução), vez que, no âmbito do banco, sempre seria possível adaptar a operação ao regulamento e às demais condições estabelecidas.

Esses procedimentos externos foram analisados por este Tribunal (TC 032.888/2016-3) e já contaram com uma primeira apreciação por parte deste Colegiado, por meio do **Acórdão 1031/2018-Plenário**. Para que esse Colegiado lembre os aspectos analisados no referido processo e decididos no referido acórdão, entendo necessário trazer para este voto um rápido resumo.

A instrução do referido processo demonstrou que grande parte das operações de financiamento à exportação de serviços tiveram sua origem em entendimentos estabelecidos entre o Governo Brasileiro e o Governo de outros países.

Os **financiamentos concedidos a Angola, por exemplo**, entre eles os destinados a obras rodoviárias, objeto destes autos, foram “respaldados” em **protocolos de entendimento** firmados entre o governo desse país e o governo brasileiro. **Entre 2005 e 2014 os dois países firmaram 9 protocolos de entendimento ou aditivos**, que estabeleceram limites de créditos a serem concedidos e outras condições, especialmente condições financeiras e mecanismos de garantias.

Com Gana foi firmado, em 2008, um “Aide-Mémoire”, que também estabeleceu limites de créditos a serem concedidos e outras condições, especialmente condições financeiras e mecanismos de garantias.

As exportações de serviços para obras rodoviárias na República Dominicana foram respaldadas em condições estabelecidas para as exportações dirigidas a países membros do Convênio de Pagamentos de Créditos Recíprocos – CCR, conforme deliberações da CAMEX.

Por outro lado, as exportações para obras rodoviárias a serem realizadas na Guatemala e em Honduras não foram respaldadas em quaisquer condições pre-estabelecidas.

A partir desses entendimentos iniciais, os procedimentos destinados especialmente à concessão de Seguro de Crédito à Exportação - SCE e equalização de taxas de juros se distribuem por vários órgãos. **Um resumo** elaborado com o auxílio da SecexEstataisRJ, por minha solicitação, assim detalhou esses procedimentos com relação ao Seguro de Crédito à Exportação – SCE:

“O Ministério da Fazenda apresenta órgãos específicos diretamente envolvidos com o apoio governamental ao crédito à exportação (Secretaria de Assuntos Internacionais – Sain e Secretaria do Tesouro Nacional – STN); participa de órgãos colegiados que regulamentam a matéria (Comitê de Financiamento e Garantias das Exportações – Cofig); Comitê de Avaliação de Crédito ao Exterior – Comace; Conselho Monetário Nacional – CMN; Câmara de Comércio Exterior - Camex); e apresenta como entidade vinculada o Banco do Brasil S.A., agente da União responsável pela operacionalização do Programa de Financiamento às Exportações – Proex. Ressalte-se que o CMN é responsável por expedir as diretrizes gerais para o bom funcionamento do Sistema Financeiro Nacional, sendo que entre suas funções está a coordenação da política creditícia.”

Ademais, o Fundo de Garantia à Exportação (FGE) está vinculado ao Ministério da Fazenda, embora a competência para atuar como órgão gestor do fundo seja do BNDES, conforme o Decreto 4.929/2003. O FGE constitui um fundo de natureza contábil, instituído pela Lei 9.818/1999, que tem como finalidade dar cobertura às garantias prestadas pela União nas operações de Seguro de Crédito à Exportação – SCE.

O processo de análise e aprovação do SCE envolve a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. – ABGF (antes de julho/2014, o papel da ABGF era exercido pela Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação S/A – SBCE), a Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda – Sain/MF, o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig) e o Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República (Camex).

Em síntese, após a formalização do pedido do exportador, a ABGF, realiza a análise técnica da operação e emite relatório com recomendação de aprovação ou indeferimento de concessão do SCE. O relatório emitido pela ABGF é encaminhado para aprovação da instância competente: Sain/MF, para operações até US\$ 20 milhões; Cofig para operações acima dessa quantia, sendo que o Presidente do Cofig pode deliberar sobre o encaminhamento da matéria ao Conselho de Ministros da Camex.

(...)

As decisões e deliberações do Cofig são tomadas por consenso, sendo oficializadas, diretamente por seu Presidente, aos órgãos convocados a participar das reuniões do Comitê para apresentar as operações (ABGF, BB e BNDES), para as necessárias providências operacionais.

(...)

A Sain exerce as atividades relacionadas à concessão de garantia de cobertura dos riscos comerciais e dos riscos políticos e extraordinários assumidos em virtude do SCE, com competência para autorizar a concessão de garantia da cobertura destes riscos. A Sain, dessa forma, deve tomar decisões junto ao Cofig, relacionadas à concessão de garantia da União às exportações brasileiras, ao amparo do FGE; sendo que em operações de até US\$ 20 milhões a alçada é da Sain. Assim, a Sain emite promessa de garantia de cobertura, emite certificado de garantia de cobertura e providencia pedidos de indenização referentes ao SCE.

É de responsabilidade da Sain a contratação de instituição habilitada a operar o SCE ou da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF) para executar os serviços a ele relacionados, como análise, acompanhamento, gestão das operações de prestação de garantia, gestão de recuperação de créditos sinistrados e outros mais.

A Sain também atua como Secretaria-Executiva do Comitê de Avaliação de Créditos ao Comércio Exterior (Comace) e realiza a condução do SCE. No exercício dessas atribuições, tem como atividades principais a aprovação, monitoramento e recuperação de crédito de eventuais operações inadimplidas que contam com financiamento ou garantia da União.

(...)

Com relação à equalização das taxas de juros:

“(...)

As operações do Proex-Equalização podem ser aprovadas pelo BB ou Cofig, conforme alçadas e condições definidas pelo Cofig.

Conforme a Resolução Cofig nº 01, de 13/8/2013, no âmbito do Proex-Equalização, referente a exportações de bens e serviços, foi conferida ao BB alçada para aprovação de operações enquadradas nos dispositivos regulamentares, exceto aeronaves e suas partes e peças, e obras de infraestrutura, respeitada a disponibilidade orçamentária. Estabeleceu-se também que as operações que envolvessem diversos serviços (referentes a um mesmo contrato), deveriam ser enquadradas de acordo com o serviço finalístico, com base na Nomenclatura Brasileira de Serviços, Intangíveis e outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio (NBS), estabelecida pelo Decreto 7.708/2012

Conforme o § 3º do art. 2º do Decreto 4.993/2004, o titular do Banco do Brasil S.A deve indicar, ao Presidente do Cofig, um representante e respectivo suplente, que poderão ser convocados para participar das reuniões do Cofig para apresentar as operações do Proex, sem direito a voto.”.

Um aspecto de extrema importância para as análises que foram realizadas pela unidade técnica nos presentes autos refere-se às **informações e parâmetros que foram passados**, a partir desses procedimentos externos, **ao BNDES, em relação a cada operação “aprovada e segurada”**. Esses critérios e parâmetros dizem respeito a:

- a) Valor de enquadramento da operação;
- b) Condições de financiamento (valor total a ser emprestado);
- c) Condições de pagamento (prazos e carência);
- d) Banco financiador (no caso, BNDES);
- e) Taxa de juros e spread;
- f) Período de desembolso;
- g) Início de reembolso do crédito;
- h) Modalidade de financiamento (supply or buyer's credit);
- i) Natureza do risco a ser coberto;
- j) Índice de nacionalização;
- k) Comissão de agente;
- l) Taxa de prêmio de seguro;
- m) Forma de pagamento do prêmio;
- n) Percentual de pagamento do prêmio;
- o) Percentual de cobertura do seguro; e
- p) Garantias adicionais.

Quanto a isso, é essencial observar que eventuais falhas e irregularidades relacionadas ao estabelecimento desses critérios e parâmetros encontram-se sob análise em processos apartados do referido TC 032.888/2016-3, conforme determinado pelo Acórdão 1031/2018-Plenário.

Em consequência, nenhuma das responsabilidades atribuídas aos gestores e funcionários do BNDES nos presentes autos dizem respeito à definição ou utilização de quaisquer desses critérios ou parâmetros, conforme recebidos.

As responsabilidades analisadas e estabelecidas no presente acórdão dizem respeito apenas e somente aos procedimentos que eram de integral responsabilidade do banco e de seus quadros funcionais.

Com relação ao referido Acórdão 1031/2018-Plenário, é relevante apontar que o conjunto de falhas e irregularidades que estão sendo apuradas representam indícios de que houve favorecimento direto a alguns países, especialmente sob a forma de redução não justificada do prêmio do seguro à exportação (redução na arrecadação de prêmios da ordem de R\$ 741 milhões); extensão não justificada e contra os normativos vigentes nos prazos de equalização da taxa de juros (elevação do ônus imposto ao Tesouro Nacional da ordem de US\$ 66 milhões (R\$ 264 milhões, à taxa de US\$ 1.00 = R\$ 4,00); e de que houve elevação, não previamente dimensionada, do risco atuarial do Fundo de Garantia à

Exportação – FGE, especialmente sob a forma de superação dos limites tecnicamente estabelecidos dos montantes de crédito segurado relativos a países de elevado risco (classes 5 a 7 na classificação da OCDE). **Tais falhas e irregularidades podem ter viabilizado a celebração de contratos que, de outra forma, não seriam economicamente ou financeiramente viáveis para os referidos países.**

Tais falhas e irregularidades também favoreceram indiretamente as empreiteiras brasileiras, uma vez que permitiram a celebração dos contratos de financiamento analisados nos presentes autos com as falhas e irregularidades descritas nos itens 3.3, 4 e 7, a seguir, e com o desvio de finalidade já apontado no item 1, retro.

3.3. Procedimentos realizados no âmbito do BNDES

Antes da análise dos achados individuais, entendo necessário compreender e descrever como esses achados se articularam no cenário interno do BNDES, perpassando as etapas de análise, aprovação e acompanhamento das operações, de forma a permitir fosse produzido o desvio de finalidade apontado na Seção I, retro. Em outras palavras, entendo necessário compreender e **descrever o cenário que tornou possível que um conjunto significativo de irregularidades e falhas se repetisse em cada uma das operações ao longo de diversos anos.**

3.3.1. Falhas na normatização e estabelecimento de procedimentos.

Um primeiro e fundamental aspecto a se ter em mente é que, apesar de a linha de crédito de apoio à exportação de serviços de engenharia ter sido operada por décadas, **o BNDES não desenvolveu definições e normativos claros e adequados às características e necessidades específicas do objeto a ser financiado.** E a ausência dessas definições talvez seja **o embrião de todas as distorções observadas e a causa inicial do desvio de finalidade** já apontado.

A primeira dessas ausências refere-se a uma clara definição do objeto da linha de financiamento. A posição do BNDES quanto a isso foi, durante o período, extremamente dúbia, até mesmo contraditória, se comparado o entendimento formal sobre a questão com os procedimentos adotados.

Tratando-se de uma linha de financiamento às **“exportações** de serviços de engenharia e bens correlatos” é de se esperar que o objeto da linha de crédito fosse **“serviços de engenharia e bens correlatos exportados”**. Seria o caso, portanto, de se definir inicialmente quais são os **“serviços de engenharia exportáveis”**.

Uma vez que aqueles serviços produzidos em outros países por mão de obra estrangeira (projetos elaborados por empresas sediadas em terceiros países, por exemplo) não se enquadrariam em serviços brasileiros a serem exportados, assim como os gastos locais na execução de uma obra também não se enquadrariam (o consumo local de energia elétrica, ou a mão de obra local contratada, ou a aquisição local de areia ou brita, por exemplo), não é difícil concluir que os serviços de engenharia financiáveis pela linha de crédito sob análise seriam aqueles produzidos no Brasil a serem utilizados fora do país, e portanto, exportados (projetos, por exemplo) e aqueles produzidos por mão de obra brasileira colocada no exterior especificamente para a realização de um serviço (a montagem de uma estrutura metálica, por exemplo).

A parca normatização existente e informações prestadas pelo próprio BNDES permitem inferir, conforme já antecipado, que essas conclusões também refletem o entendimento formal do banco acerca do objeto da linha de financiamento. Não obstante, **tal entendimento não orientou os procedimentos realizados pelo banco** nas diversas etapas pelas quais passaram as operações de crédito, desde o recebimento da solicitação de financiamento até o desembolso de valores financeiros.

3.3.2. Deficiências na elaboração dos relatórios de análise (RAn's) das solicitações de financiamento.

Caso o referido entendimento tivesse orientado os procedimentos do banco, o objeto de um pedido de financiamento de exportação de serviços de engenharia e bens correlatos deveria estar formalmente representado por uma lista de serviços e bens que a pleiteante ao financiamento pretendesse exportar, acompanhados das respectivas descrições ou especificações com detalhamento suficiente para a compreensão do que se trata, suas quantidades e seus valores.

Como a existência de um contrato comercial entre a empresa executora da obra, e pleiteante do financiamento, e o país contratante da obra era uma condição para a concessão do financiamento, **esse contrato comercial deveria ser apresentado e a lista de produtos a serem exportados deveria ser com ele compatível**. Como um contrato comercial de realização de obra contém, a princípio, a descrição da obra, seu projeto básico e respectivo orçamento (com graus de detalhamento variável, a depender do país), a referida lista de serviços e bens a serem exportados deveria também com eles se compatibilizar. Afinal, seria natural que os serviços e bens constantes da lista espelhasse aqueles serviços e bens constantes do, e descritos no, orçamento do contrato comercial, passíveis de serem exportados, e acompanhassem os custos ou preços e demais parâmetros ali estabelecidos (se presentes no contrato comercial).

Assim, os serviços produzíveis por técnicos brasileiros, no país ou no exterior, incluídos no contrato comercial de execução de uma obra, poderiam constar da lista de produtos exportáveis a serem financiados, enquanto todos os demais itens – gastos com serviços ou materiais locais ou exportados por outros países - não poderiam.

Concluindo, as análises que deveriam ter sido realizadas sobre as solicitações de financiamento consistiriam basicamente em **verificar se os itens relacionados para ser exportados eram coerentes com o tipo de obra e seu projeto básico e com o contrato comercial**, e se seus quantitativos e valores também espelhavam essa coerência. **Não teria sido complicado providenciar, por meio de normativos e procedimentos, que fosse assim realizado**. Não obstante, os procedimentos adotados pelo BNDES para análise das solicitações de financiamento à exportação de serviços de engenharia não tiveram essa orientação.

Diferentemente dessa expectativa, as equipes que elaboraram os relatórios de análise das operações aceitavam todas as informações apresentadas pelas empresas solicitantes, sem qualquer verificação de coerência com qualquer documento fornecido ou que deveria ter sido fornecido sobre a obra à qual as exportações se destinavam e sem qualquer verificação de compatibilidade com qualquer outro parâmetro.

Aparentemente, o BNDES, durante todo o período analisado, financiou o valor solicitado pelas empresas exportadoras, e não os itens efetivamente exportáveis. Em alguns casos, como nos financiamentos contratados com Angola, por exemplo, o percentual máximo de financiamento a ser concedido passou a ser utilizado com percentual padrão, totalmente desvinculado das exportações que seriam efetivamente realizadas e de seus respectivos custos.

3.3.2.1. Estabelecimento do valor do financiamento a partir de percentual uniforme previamente estabelecido

Considero muito esclarecedor analisar essa sistemática que acabou sendo utilizada, sem uma justificativa razoável, em diversas operações envolvendo valores significativos.

Durante determinado período, e especialmente para contratos com Angola, **o banco estabeleceu que até 85% do valor da obra estabelecido no contrato comercial poderia ser exportado**. Esse percentual, como será visto mais adiante, é muito elevado, quase inatingível. **O banco também estabeleceu que, do total de itens exportáveis, o banco financiaria no máximo 85%**. Assim, **o percentual máximo** que o banco poderia financiar em obras em Angola **seria 72,25%** (85% de 85%).

Em se tratando de limite máximo, ainda que excessivamente elevado, uma análise adequada de cada operação, caso a caso, teria o poder de corrigir qualquer distorção.

Não obstante, em várias operações contratadas com Angola, e até mesmo com outros países, esse último percentual (72%) deixou de ter o significado de teto e passou a ser o percentual padrão a ser financiado em cada solicitação de financiamento. Esclareço que esse percentual foi utilizado em um número considerável de operações, mas não em todas. Apresento alguns exemplos na tabela abaixo:

%	Empreendimento	Construtora
72%	Estrada do Golfe - Troço Gamek	CNO
72%	Via Expressa Luanda Viana	CAG
72%	Auto-Estrada Periférica de Luanda	CQG
72%	Construção da Sexta Avenida	CCC
72%	Aerop. Intl de Catumbela - Benguela	CNO
72%	Polo Agroindustrial de Capanda	CNO
72%	Prog. Formação, Trabalho e Desenvolvimento	CNO
72%	Unidades Habitacionais Zango	CNO
72%	Hidroelétrica de Cambambe	CNO
72%	Impl do Aproveit Elétrico de Laúca - Angola	CNO
72%	Infraestruturas de Benguela	CNO
72%	Águas de Benguela	CNO
72%	Reg Rios Coropolo/Cavaco/Catumbela	CNO
72%	Obr Compl do Aeroporto Intl de Nacala	CNO

As quatro primeiras linhas referem-se a obras rodoviárias, realizadas em Angola, por empresas brasileiras diferentes (CNO = Construtora Norberto Odebrecht, CAG = Construtora Andrade Gutierrez, CQG = Construtora Queiroz Galvão, CCC = Construtora Camargo Correa). Apesar de se tratarem de obras rodoviárias diferentes, com diferentes extensões e especificações (com e sem obras de arte, por exemplo) o percentual do valor da obra financiado, a título de exportação de serviços brasileiros, foi idêntico: 72%.

As demais linhas da tabela referem-se a obras de tipologia diversa, realizadas em Angola (e a última em Moçambique), por uma mesma empresa brasileira (CNO). Apesar de se tratarem de obras bem diferentes (aeroportos, rodovias, hidrelétricas, unidades habitacionais, etc.), o percentual do valor da obra financiado, a título de exportação de serviços de engenharia brasileiros, foi idêntico: novamente 72%.

Se o que estava sendo financiado pelo BNDES era a exportação de serviços de engenharia e bens correlatos, a ocorrência coincidente desse percentual para obras tão diferentes, executadas por empresas diferentes, em países diferentes, é uma impossibilidade fática. Não há como, no mundo real, o percentual de serviços e bens correlatos em relação ao valor

total da obra repetir-se em 72%, especialmente se se considerar a diversidade de possibilidades decorrentes da diversidade de tipologias, porte e especificações das obras.

A utilização de um percentual fixo ou de valores totais de financiamento dissociados do valor dos serviços e bens a serem exportados demonstra, por alguma razão que não restou esclarecida pelo banco mesmo após questionado a respeito, que o objeto do financiamento deixou de ser “exportação de serviços de engenharia e bens correlatos” e passou a ser “percentual do valor da obra” ou “o valor solicitado pela empresa exportadora”.

3.3.2.2. Da permissão para financiamento de custos indiretos não relacionados aos itens exportáveis

Objetivando justificar os procedimentos adotados, o BNDES apresentou, em sua resposta à oitiva, o entendimento de que a “execução de obras no exterior” é um serviço amplo, exportável por si só; que tal “serviço” é representado pelos **custos indiretos totais do empreendimento, os quais, detendo “conteúdo integralmente brasileiro”, poderiam ser integralmente financiados**; e que fazer incidir os custos indiretos apenas sobre os itens exportáveis seria inadequado uma vez que não há relação direta de proporcionalidade entre custos indiretos e a distribuição do conteúdo de um empreendimento entre brasileiro e estrangeiro.

Tal entendimento não pode ser aceito.

Custos indiretos são parcelas integrantes do custo de um determinado serviço ou bem, juntamente com os custos diretos (grosso modo, custos totais = custos diretos + custos indiretos). Benefício, ou lucro, é uma parcela integrante do preço de um serviço ou bem (grosso modo, preço = custos totais + lucro). Portanto, **custos indiretos e lucro, por um lado, não podem ser considerados um serviço ou um bem em si mesmo, e, por outro lado, não podem ser comercializados isoladamente, dissociados de um serviço ou bem ao qual se referem.** É muito fácil constatar essa afirmação: a título de exemplo, se a empresa executa apenas metade de uma obra, é natural que receba apenas metade do preço total e, em decorrência, apenas metade do lucro total.

A aceitação da alegação apresentada pelo BNDES, no sentido de que custos indiretos e lucro podem ser considerados um serviço em si mesmo, torna possível até mesmo a ocorrência de absurdos. Torna possível, por exemplo, exportar qualquer serviço ou bem de pequeno valor e, com base em uma exportação irrisória, financiar todo o lucro e custo indireto relativo a uma obra realizada por uma empresa brasileira no exterior. Estar-se-ia, assim, financiando os custos indiretos e lucros relacionados aos serviços e bens adquiridos localmente e, pior, aos serviços e bens exportados para a obra por outras empresas de outros países. Nesses casos, além de se tratar de itens não passíveis de financiamento, o banco estaria financiando, com toda probabilidade, custos indiretos e lucro em duplicidade. De fato, se um serviço foi exportado por outro país, no preço cobrado já se inclui obrigatoriamente os custos indiretos incorridos e o lucro (não é possível imaginar que uma empresa estrangeira prestaria um serviço apenas pelo valor de seu custo direto de modo a permitir que o lucro e os custos indiretos fossem creditados à empresa brasileira).

Ademais, e conforme já apontado, o próprio BNDES reconhece que o objeto da linha de financiamento de que se cuida é “exportação de serviços de engenharia e bens correlatos”, e que o financiamento de serviços e bens adquiridos localmente ou exportados por outros países seria vedado na linha de crédito sob análise.

Não há, portanto, possibilidade de aceitação do entendimento apresentado: ele **não justifica a utilização de quaisquer percentuais (de custos indiretos ou de lucro) não relacionados aos serviços e bens a serem efetivamente exportados.**

Essa distorção é grave e produziu vários efeitos negativos também graves (como será

visto adiante): se não havia relação com o valor e quantidade dos serviços e bens exportáveis, o valor solicitado nos financiamentos, com base em “percentual do valor da obra” ou “valor total desejado”, passou a ser analisado e aprovado independentemente da “exportabilidade” dos serviços, bens e materiais pelo país, ou mesmo da origem desses serviços, bens e materiais.

3.3.2.3. Da insuficiência de apresentação de documentos relacionados aos itens a serem exportados

Paralelamente à permissão de que o valor do financiamento fosse estabelecido por meio de percentual do valor da obra ou simplesmente pelo valor solicitado pela empreiteira, **o banco não exigia que fossem apresentados projetos básicos e respectivos orçamentos (esses últimos poderiam ou não constar dos contratos comerciais)**, pelo que os serviços de engenharia e bens correlatos declarados pela empresa **não poderiam ter sua razoabilidade ou correlação com a obra questionada** em razão de eventual incompatibilidade com a mesma ou com a realidade da engenharia.

Havia exigência de apresentação de cópia dos contratos comerciais, dos quais constavam orçamentos com diferentes níveis de detalhamento. Obviamente, esses orçamentos contidos nos contratos comerciais, uma vez que disponíveis, ainda que pouco detalhados, poderiam e deveriam ter sido utilizados para uma conferência de coerência e compatibilidade. Não obstante, e apesar de os relatórios de análise fazerem referência aos contratos comerciais específicos, as informações relativas a valores e quantidades de serviços e bens, onde existiam, não foram utilizadas como parâmetro de análise da solicitação de financiamento. Em verdade, e na maioria dos casos, as informações contidas nos contratos comerciais foram flagrantemente ignoradas e contrariadas.

Apenas a título de exemplo, todos os contratos comerciais celebrados entre as empreiteiras brasileiras e a República Dominicana apresentavam orçamentos com grau de detalhamento suficiente para que as relações de itens a serem exportados, destinados às obras rodoviárias nesse país, fossem comparadas com as efetivas intenções de exportação das empresas exportadoras.

É difícil imaginar as razões pelas quais durante um período de tempo tão longo ninguém pensou em utilizar as informações contidas nos contratos comerciais para verificar a fidedignidade das informações.

Como será melhor detalhado quando da descrição dos achados, na Seção VII do presente voto, as deficiências observadas nos relatórios de análise das solicitações de financiamento eram flagrantes e teria sido relativamente simples eliminar as distorções mais graves ou pelo menos minimizar sensivelmente os seus efeitos negativos.

3.3.3. Deficiências na aprovação dos relatórios de análise nas instâncias superiores do BNDES

As instâncias superiores às equipes de elaboração dos relatórios de análise aparentemente **não perceberam as deficiências normativas, ou antes, a ausência de normativos com detalhamento suficiente para uma adequada orientação dos serviços**, e também **não perceberam a ausência de procedimentos de análise** de solicitações de financiamento compatíveis com a linha de crédito que as abrigaria.

Os relatórios de análise foram persistentemente aprovados por chefes de departamento, superintendentes e diretores da Área de Comercio Exterior - AEX sem qualquer crítica à forma como eram elaborados e sem qualquer análise sobre a razoabilidade e coerência da relação de itens a serem exportados e dos respectivos valores e percentuais. E como já afirmado, as deficiências contidas nos relatórios de análise (RAn's) saltavam aos olhos. Entretanto, e aparentemente, as instâncias superiores no BNDES não realizavam qualquer verificação nos RAn's

que lhes eram submetidos.

Apenas a título de exemplo, destaco a informação contida na instrução da unidade técnica no sentido de que os **custos indiretos (CI = BDI + contingências)**, relacionados pelas empresas exportadoras em suas solicitações de financiamento e aprovadas pelas equipes de análise e instâncias superiores, **representaram aproximadamente 60%, na média, do valor dos financiamentos**. Isso significa que os custos diretos (CD) dos serviços e bens relacionados como exportáveis representou apenas 40% do valor dos financiamentos. A relação entre o custos indiretos e custos diretos (CI / CD) situou-se, portanto, na média, em 150%, **ou seja, CI = 150% CD**. **O normal na prática orçamentária da engenharia** é que essa relação seja da ordem de aproximadamente 30%, ou seja, **CI = 30% CD**, com pequenas variações. Observa-se, assim, que, na média, o banco aprovou financiamentos com **excesso da ordem de 120%** do valor dos custos diretos, considerando-se apenas as rubricas BDI e contingências.

Ademais, várias das inconsistências observadas, por sua evidência mesmo a uma análise superficial, poderiam ter sido corrigidas e evitadas caso mesmo a mais simples análise tivesse sido realizada. A desproporção entre valores atribuídos a custos indiretos frente a custos diretos dos serviços exportados ou a ausência de comparação das informações prestadas na solicitação de financiamento com os contratos comerciais, retro referidas, eram fáceis de serem observadas a qualquer exame mais atento. Mas havia outras inconsistências ainda mais aparentes. O elevado valor financiado frente ao valor total do empreendimento era um sinal flagrante de que não se referiam apenas ao valor dos serviços exportados. Somando-se a isso, a existência de inúmeras operações, destinadas a empreendimentos diferentes, com valor total financiado equivalente ao mesmo percentual sobre o valor dos respectivos empreendimentos, era por demais visível para não ser percebida e não ser questionada.

Importante destacar, quanto ao trabalho das equipes de análise e instâncias superiores no BNDES, que não se exige, aqui, que deveriam analisar orçamento das obras que seriam realizadas em outros países, mas exige-se apenas que o banco deveria tivesse aplicado conhecimento técnico-profissional mínimo, na forma de parâmetros, por exemplo, para que a coerência das solicitações de financiamento fosse verificada e para que o desvio de finalidade na utilização de recursos públicos pudesse ter sido evitado.

Também não se exige aqui que os contratos comerciais de execução de obra celebrados entre as empreiteiras e os países beneficiários fossem previamente analisados pelo banco. Pelo contrário, o que se exige aqui é que esses contratos tivessem sido apenas observados e suas especificações, sem qualquer crítica, tivessem sido utilizadas para avaliar os itens integrantes das solicitações de financiamentos, essas sim necessariamente objeto de análise do banco.

Novamente, é difícil imaginar as razões pelas quais durante um período de tempo tão longo ninguém pensou em realizar uma parametrização de percentuais e/ou valores - relativos não apenas à relação CI/CD, mas também a outros aspectos - a serem utilizados na análise das solicitações de financiamento, entre outras medidas possíveis.

3.3.4. Deficiências na aprovação das operações pela diretoria colegiada

A mesma ausência de percepção sobre as deficiências das análises realizadas nas instâncias inferiores também afetou a diretoria colegiada.

Não se pode esperar que os diretores de outras áreas do banco, que não tenham relação direta com os financiamentos à exportação de serviços, reanalisassem integralmente as operações submetidas à apreciação da diretoria colegiada. Em certo grau, é possível admitir que a diretoria da qual emana a proposta de aprovação de uma determinada operação de crédito tenha feito seu “dever de

casa” de forma correta. Não obstante, entendo não ser possível admitir que não cabia a eles qualquer análise sobre as operações submetidas à aprovação. Tal admissão equivaleria a entender que a função da diretoria colegiada é apenas a de homologar as propostas que lhe são encaminhadas pelas diversas áreas, o que não faz nenhum sentido frente às funções que são atribuídas à diretoria pelos estatutos e demais normas aplicáveis.

No meio termo, entre reanalisar integralmente e não analisar nada, entendo poder ser exigido dos integrantes da diretoria colegiada a realização de uma análise executiva individualizada de cada operação, que seja suficiente para que o diretor possa deliberar com profissionalismo e conhecimento de causa a respeito de cada uma. Afinal, é para isso que as operações são submetidas à diretoria: para serem examinadas e aprovadas.

Várias das inconsistências observadas, como as descritas no item imediatamente anterior, por sua evidência mesmo a uma análise superficial, poderiam ter sido corrigidas e evitadas caso essa análise de meio termo tivesse sido realizada.

Aparentemente, todas as operações analisadas no presente trabalho foram aprovadas pela diretoria colegiada na forma em que lhe foram submetidas, sem quaisquer alterações. A ausência de qualquer alteração ou mesmo interlocução dos membros da diretoria colegiada, ao longo do tempo, representa, a meu ver, mais um indício de que os membros da diretoria não analisaram as operações adequadamente.

Novamente, é difícil imaginar as razões pelas quais, durante um período de tempo tão longo, nenhum diretor e as respectivas assessorias questionaram quaisquer desses indícios de irregularidades e, em consequência, solicitaram a adoção de medidas corretivas. Nenhum teve a iniciativa de examinar as normas que deveriam existir, no intuito de identificar eventuais inconsistências, e, descobrindo que não existiam, determinar fossem realizados os respectivos estudos e elaboradas propostas de normas e procedimentos adequados.

3.4. Deficiências na comprovação das exportações.

A comprovação da efetiva realização das exportações, para efeito da liberação de recursos, consistiria, a meu ver, **em verificar se os serviços declarados como exportados foram efetivamente produzidos no Brasil ou por brasileiros fora do país e se foram efetivamente disponibilizados na obra** ou ao contratante no exterior. Demonstrado isso, as liberações de recursos relativas a esses serviços e bens correlatos poderiam ser autorizadas.

Mas novamente aqui, **os procedimentos estabelecidos não permitiram que a maior parte das “exportações” fossem submetidas a um processo de comprovação.**

O banco alega, em sua resposta à oitiva, que o valor do financiamento, estabelecido no contrato financeiro celebrado com o país importador dos serviços, deve ser entendido como um valor máximo a ser financiado, uma vez que as exportações de serviços e bens deveriam ser comprovadas antes do desembolso de qualquer parcela do financiamento. Ocorre que também restou demonstrado nos autos, como se verá mais adiante, que **os documentos exigidos pelo banco não eram aptos a comprovar a exportação de serviços**, ainda que suficientes em relação à exportação de bens.

Em todas as operações analisadas **a maior parcela de valores referia-se a itens não classificáveis isoladamente como serviços ou bens**, conforme já analisado, como, por exemplo, “benefício” ou “lucro”, ou “depreciação”, ou “custo financeiro”; ou a itens não comprováveis uma vez que expressos sob a forma de percentual sobre outros itens, como, por exemplo, “custos indiretos”. Os valores relativos a esses itens tinham suas respectivas liberações atreladas ou ao desenvolvimento físico da obra e muitas vezes nem isso, bastando a mera solicitação da empresa exportadora. Outros itens como “mão de obra exportada”, por exemplo, tinha como comprovação a declaração do departamento de recursos humanos da empresa exportadora. Outros itens, ainda, como “contingências” por exemplo, quando não comprovada qualquer ocorrência, seriam incorporados ao lucro e liberados

ao final do contrato como tal.

Do montante de “serviços” não comprováveis, **a maior parte, correspondente a aproximadamente 84% do valor total dos desembolsos realizados, referia-se a custos indiretos, ou seja, a BDI e contingências**. Se esses custos indiretos tivessem sido contabilizados corretamente, eles integrariam o preço dos serviços exportados, e teriam seu desembolso atrelado à comprovação da exportação do serviço. Não obstante, e nos casos concretos, essas rubricas foram consideradas comprovadas pela evolução da execução física da obra.

Assim, a maior parte dos valores referentes aos “serviços” integrantes da solicitação de financiamento aprovada – 84% do valor total financiado - eram ao final desembolsados sem qualquer comprovação efetiva.

É importante destacar que em todas as operações **havia uma empresa de auditoria contratada especificamente para acompanhamento *in loco* do contrato**, o que permitiria que a efetiva exportação dos serviços fosse facilmente comprovada. Não obstante, e **por orientações emanadas do próprio banco, por incrível que pareça, essas empresas não tinham a função de acompanhar e comprovar a efetiva exportação dos serviços**, mas apenas acompanhar formalmente, por meio de documentos fornecidos pelas próprias empresas exportadoras, o andamento da obra apenas em decorrência das “exportações”.

Nos relatórios elaborados por referidas empresas **era comumente feita a ressalva de que os trabalhos de auditoria eram realizados apenas sobre os documentos que eram apresentados, nada podendo ser afirmado sobre a veracidade do conteúdo dos mesmos**.

Com relação aos serviços exportados, a empresa de auditoria atestava, por exemplo, que o departamento de recursos humanos de uma determinada empresa havia apresentado uma lista de mão de obra exportada. **Por determinação do próprio BNDES, não havia exigência no sentido de que a empresa de auditoria averiguasse, por qualquer método, a existência das pessoas apontadas trabalhando na referida obra**.

Outros serviços, como “serviços de terceiros”, **eram comprovados pela mera apresentação da nota fiscal, sem qualquer verificação da realização dos respectivos serviços**. Caso, por exemplo, o serviço exportado fosse um projeto ou uma consultoria, não havia a exigência de que cópia do produto gerado fosse apresentada, e não era exigido que a empresa de auditoria averiguasse a existência do produto ou sua autoria.

4. Indícios de falsidade ideológica nas informações apresentadas pelas empreiteiras quando das solicitações de financiamento e das comprovações de realização de exportação.

Já foi apontado que o valor das exportações em cada financiamento era estabelecido de forma arbitrária, ou por meio de percentual sobre o valor total da obra, ou por meio da mera aprovação da relação de itens declarados empresa exportadora como a serem exportados.

Quer seja porque era necessário “preencher” com “serviços exportáveis” o referido percentual do valor da obra, quer seja, porque as empresas exportadoras dos serviços, objetivando obter o maior valor possível de financiamento, inflavam artificialmente a relação de serviços a serem exportados, **o fato é que na maior parte dos contratos de financiamento as informações apresentadas pelas empresas em suas solicitações encontravam-se desconectadas do contrato comercial, da realidade das obras e até mesmo do universo da prestação de serviços de engenharia e de construção civil**.

É muito difícil que uma obra civil apresente valor de itens exportáveis em percentuais muito elevados em relação ao valor total do empreendimento, e as empresas exportadoras, empreiteiras especializadas e de larga experiência em construção civil de todos os tipos, detinham pleno

conhecimento disso. Existe uma infinidade de materiais que quase que necessariamente são adquiridos localmente (areia, brita, asfalto, cimento, energia elétrica, argila, madeira, etc.) e de serviços quase que necessariamente realizados por mão de obra pouco qualificada que não compensa ser “exportada” (serventes e ajudantes, motoristas, vigilantes, auxiliares administrativos, etc.).

Assim, os **percentuais de itens exportáveis** observados nos contratos sob análise, situados entre 50% e 80% - e **houve até mesmo um caso em que foi aceito um percentual de 100%** (§ 170 da instrução) -, são muito difíceis, se não impossíveis, de serem atingidos.

A unidade técnica aponta que, em uma obra rodoviária típica, apenas os materiais utilizados em sua construção corresponderiam a algo entre 55% e 65% do custo total do empreendimento (§ 1015 da instrução). Tais percentuais não se alteram em relação aos países nos quais as obras são executadas, mas apenas em relação à tipologia da obra. Esses percentuais podem ser confirmados, por exemplo, pelo contrato comercial de uma obra rodoviária na República Dominicana, referido pela unidade, que estabeleceu, em seu respectivo orçamento, um percentual da 64,7% do valor total da obra para materiais.

Como salientado, foi verificado que, **objetivando declarar serviços e bens que atingissem percentuais elevados do valor da obra, as empresas solicitantes inflavam alguns itens declarados como “exportáveis” como por exemplo a mão de obra expatriada, ou incluíam itens que não poderiam ser considerados “serviços”, como “depreciação de equipamentos”, ou duplicavam itens, como “mão de obra gerencial”, mas, em especial, inflavam aqueles itens que não exigiam comprovação e que podiam ser estabelecidos em percentual do valor da obra ou em verba (como, por exemplo, “administração central”, ou “benefícios”, ou “contingências” ou “outros serviços”, etc.).**

A título de exemplo, a unidade técnica aponta que os valores declarados pelas empreiteiras, em suas solicitações, para os **custos indiretos** que integravam os serviços a serem exportados, eram sempre bastante superiores àqueles constantes dos contratos comerciais (§§ 116 e 117 da instrução), **em percentuais que atingiram até 80% do valor do financiamento e que, na média, situaram-se em 60% do valor do financiamento** (§ 112 da instrução). A utilização de percentuais da ordem de 80% significa que **o banco estava financiando benefício e custos indiretos** (lucro, rateio de custos administrativas, etc.) **em valores 400% superiores aos dos custos diretos** (custo de produção do serviço ou bem).

No universo da construção civil, esse percentual de 400% de custos indiretos sobre custos diretos é, na falta de outra palavra, absurdo.

Para comparação, pode-se afirmar, com razoável adequação à realidade dos serviços de engenharia, que **os percentuais normais de custos indiretos equivalem a algo entre 35% a 40% dos custos diretos**, ou seja, entre 26% e 29% do custo total da obra (custo total = custos diretos + custos indiretos). Importante salientar que **os percentuais constantes dos contratos comerciais celebrados pelas empresas exportadoras com os países estrangeiros situam-se nessa faixa, ou são até mesmo inferiores.**

Conforme já apontado, as empresas exportadoras tinham perfeito conhecimento de tudo isso. Mais que isso, **o fato de apresentarem informações ao BNDES conflitantes com as informações constantes do contrato comercial celebrado com o país destinatário da obra demonstra que a inflação dos percentuais nas solicitações de financiamento foi intencional, artificiosa e não acidental.**

Um exemplo acerca dessa afirmação: constava de alguns dos contratos comerciais a exigência de que determinado percentual do valor da obra correspondesse a gastos locais. Subtraindo-se do valor total do empreendimento esse percentual de gastos locais, obtém-se o percentual máximo possível de exportação - afinal, gastos locais não podem ser exportados -, o qual encontrava-se, assim,

pré-estabelecido pelo contrato entre empresa executante da obra e o país contratante (grosso modo, valor exportável = valor do empreendimento – valor dos gastos locais). Naqueles casos nos quais os contratos tinham essa especificação, as empresas de engenharia simplesmente ignoraram essa relação óbvia.

A instrução da unidade técnica alinha diversos casos nos quais as informações prestadas pelas empresas exportadoras ao BNDES não representaram a realidade do que efetivamente pretendiam exportar ou que efetivamente exportaram, o que corresponde à indício de apresentação de informações ideologicamente falsas. A título de exemplo, destaco os seguintes indícios de falsidade nas informações prestadas pelas empresas exportadoras:

- apresentação, nas solicitações de financiamento, de informações divergentes daquelas constantes dos contratos comerciais celebrados com o país estrangeiro (§§ 116 a 118 da instrução);
- apresentação, nas solicitações de financiamento, de valores para as rubricas de “BDI” e “contingências” divergentes dos contratos comerciais celebrados com o país estrangeiro (§§ 151 a 154 da instrução);
- solicitação de financiamento para exportação de serviços de engenharia e bens no montante de 89,8% do valor do empreendimento rodoviário a que se destinavam, percentual esse impraticável (§§ 273 a 275 da instrução);
- solicitação de valor referente a serviços e bens a serem exportados em percentuais impossíveis de serem efetivamente realizados considerando a realidade das obras a que se destinavam (§§ 287 a 291, 293, 297 e 300 da instrução);
- inclusão de BDI e Contingências referentes a gastos locais expressos nos contratos comerciais (§ 621 da instrução);
- apresentação de custo de mão de obra divergente daquele especificado no contrato comercial (§§ 666 a 669 da instrução);
- apresentação de relação de itens exportáveis sabidamente divergente do contrato comercial e das possibilidades efetivas do empreendimento destinatário das exportações (§§ 674 a 684 da instrução);
- apresentação de custos de mão de obra expatriada divergente dos custos efetivamente incorridos pela empresa exportadora (§§ 687 a 696 e 705 a 706 da instrução);
- inclusão na relação de mão de obra expatriada de técnicos que se encontravam empregados em outras empresas (§ 698 da instrução);
- lançamento de quantitativos de mão de obra expatriada incoerentes com as relações de profissionais das respectivas obras (§ 699 da instrução);
- lançamento de quantitativos de mão de obra expatriada incompatível com o empreendimento ao qual se destinavam (§§ 707 a 709 da instrução).

Nesses termos, entendo que foi a utilização de informações e declarações com indícios de falsidade, elaboradas a partir de “contas de chegada”, que justificassem os valores solicitados, que permitiu às empresas exportadoras preencher a lacuna entre os elevados valores aprovados e desembolsados e os baixos valores dos serviços efetivamente possíveis de serem exportados.

Entendo, ademais, que tais condutas, atribuíveis às empresas exportadoras, **caso se confirmem**, podem ser enquadradas nos arts. 19 e 20 da Lei de Crimes Financeiros, que criminalizam tanto a utilização de fraude para obtenção de financiamento quanto o desvio de finalidade dos recursos obtidos por meio de financiamento junto a instituições financeiras. Como tal juízo de enquadramento das condutas em tipos penais é de competência do ministério público, **proporei que cópia dos**

presentes autos sejam encaminhados ao Ministério Público Federal e à Polícia Federal para adoção das medidas que entenderem cabíveis em seus respectivos âmbitos de atuação.

Ademais, e como o presente processo pode subsidiar inquéritos e ações cujas denúncias já se encontram apresentadas e até mesmo aceitas nos juízos competentes, proporei que cópias do presente processo sejam encaminhadas à PGR e às procuradorias estaduais do Ministério Público Federal no Paraná, Rio de Janeiro e Brasília.

Em resumo e em conclusão, foi a combinação desses seis grupos de irregularidades até aqui descritas – (a) ausência de normatização e de estabelecimento de procedimentos adequados; (b) deficiências na análise das solicitações de financiamento; (c) deficiências na aprovação das análises de financiamento pelas diversas instâncias do banco; (d) deficiências na aprovação das operações de financiamento pela diretoria colegiada; (e) deficiências na comprovação da efetiva exportação dos serviços; e (f) apresentação de informações sobre os serviços e bens a serem exportados não condizentes com o contrato comercial ou com a realidade do empreendimento (ideologicamente falsas) - que, em essência, e em combinação, permitiram a ocorrência dos desvios de finalidade nos montantes retro referidos.

5. Critérios de responsabilização dos agentes a partir das funções e responsabilidades dos cargos por eles ocupados e exercidos.

A instrução da unidade técnica analisou as responsabilidades dos diversos agentes envolvidos nos procedimentos relativos a cada achado. Não obstante isso, entendo também importante analisar, de forma geral, as responsabilidades dos agentes por suas especialidades, suas funções e seus cargos, e, ainda, sua posição na hierarquia da instituição.

5.1. Responsabilização dos membros das equipes de “análise das solicitações” de financiamentos

Um primeiro grupo a ser avaliado diz respeito aos **integrantes das equipes de análise das operações**. Esse grupo recebia como *input* a solicitação de financiamento encaminhada pelas empresas exportadoras de serviços de engenharia e deveria produzir como *output* um relatório de análise da solicitação e um parecer conclusivo sobre a mesma, do qual constaria uma conclusão sobre se a operação estava ou não em condições de ser aprovada pelo banco, e, se sim, em que termos e condições.

Tais afirmações ficam claras quando se analisa qualquer relatório de análise de operação. No Relatório de Análise RA AEX/DECEX2 nº 2007/0053, por exemplo, existe um sumário executivo contendo as informações relevantes da solicitação e daquelas condições que foram aprovadas por outros órgãos. Também se encontra presente uma lista dos itens que a empresa alega irá exportar. Apesar de a equipe de análise não proceder a qualquer crítica dessa lista, o relatório é encerrado com uma proposta conclusiva de aprovação da solicitação de financiamento, nos seguintes termos: “Face o exposto acima, propõe-se a aprovação do financiamento às exportações brasileiras de bens e serviços (...) nos termos da minuta de Decisão de Diretoria anexa”.

A instrução da unidade técnica manifesta-se pela exclusão, desde a presente fase processual, da responsabilidade genérica das equipes de análise, tanto em razão da ausência de normativos e de orientação executivo-gerencial (§§ 70 e 71 da instrução) quanto em razão de existir orientação no sentido de que os valores dos itens exportáveis não fossem objeto de análise e crítica (§ 378 da instrução). Apenas em casos específicos a unidade técnica opinou pela responsabilidade das equipes de análise.

Dirirjo dessa avaliação. Como visto, havia grave deficiência nos normativos e os indícios

são no sentido de que também ocorreram deficiências nas orientações executivo-gerenciais, mas **não há qualquer indício material, até o momento, de que houve uma orientação de instâncias superiores no sentido de que as solicitações não fossem objeto de análise e crítica. Na ausência dos normativos específicos, os estatutos do banco e o Regulamento Geral de Operações – RGO deveriam ser observados, e ambos determinavam que quaisquer operações deveriam ser analisadas pelo enfoque econômico-financeiro e de engenharia ou técnico, onde cabíveis esses últimos (§§ 39 e 40 da instrução). Na ausência de orientações executivo-gerenciais específicas, deveria ter sido observado o procedimento padrão do banco na análise de solicitações de financiamentos em geral**, as quais eram normalmente realizadas em outros setores ou em outras diretorias e contavam com procedimentos críticos de análise. Por último, os membros das equipes de análise (contadores, economistas, administradores, engenheiros, advogados) poderiam e deveriam ter aplicado os conhecimentos técnico-profissionais que detinham em razão de formação e capacitação, o que não ocorreu na amplitude esperada.

Uma vez que todos os relatórios de análise das solicitações de financiamento incluíam, a seu final, uma proposta de mérito pela aprovação caso a equipe de análise concluísse que a mesma era passível de atendimento, não se pode concordar que a função da equipe de análise era simplesmente a de coligir informações prestadas pelos pretendentes aos financiamentos e encaminhá-las à análise de deliberação superiores. A existência de uma proposta, pela aprovação, a ser submetida às instâncias superiores, implica na análise e no juízo de mérito acerca da fidedignidade das informações prestadas na solicitação e da compatibilidade dessas informações da solicitação com a linha de financiamento na qual se enquadravam. A equipe de análise detinha, assim, a função e a responsabilidade de informar às instâncias superiores competentes não apenas o conteúdo da solicitação de financiamento, mas também o resultado de sua análise técnica na forma de uma proposta de aprovação, ou não, da operação.

Por essas razões, proporei que os **membros das equipes de análise** das operações objeto dos presentes autos, abrangendo técnicos, coordenadores, gerentes e gerentes executivos, **sejam ouvidos em audiência (a) pela ausência de análise e crítica dos serviços descritos nas solicitações de financiamento em sua tipologia, quantitativos e valores, em desacordo com os estatutos do banco e o RGO; (b) pela não utilização de documentos disponíveis para tal análise, como, por exemplo, o contrato comercial celebrado entre a empresa exportadora e o governo estrangeiro importador; e (c) pela não aplicação de seus conhecimentos técnico-profissionais na atividade de análise a eles designada.** Tudo isso sem prejuízo das audiências específicas propostas pela unidade técnica no âmbito de cada achado.

5.2. Responsabilização dos chefes de departamento

Na hierarquia do banco, acima dos gerentes encontravam-se **os chefes de departamento**. Quanto a esses, a Nota AEX nº 2018/0096 (peça 1142), encaminhada a esta Corte pelo superintendente da AEX, informa que são os **responsáveis pelo planejamento e organização, e que assinam o relatório de análise como coordenadores da atividade de análise** desempenhada pelos técnicos, coordenadores, gerentes e gerentes executivos. **Na capa de cada relatório de análise o chefe de departamento é apontado como “responsável” pelo mesmo.** “Esclarecimentos” entregues em meu gabinete pela área jurídica do BNDES (peça 1143) informam, ainda, que **cabia aos chefes de departamento orientar seus subordinados “na aplicação e adoção das normas e procedimentos técnicos e administrativos, priorização e execução dos trabalhos, nas tomadas de decisão, visando atingir os padrões de melhoria de atuação** de suas unidades”.

Assim, entendo que cabia aos chefes de departamento, como coordenadores ou responsáveis pela elaboração do relatório de análise, garantir que os membros da sua equipe aplicassem as normas, os procedimentos e os conhecimentos técnico-profissionais necessários à

análise e crítica das solicitações de financiamento. E ainda, cabia a eles detectar a ausência de normativos e procedimentos específicos que orientassem e padronizassem os trabalhos de análise e os tornassem compatíveis com o objeto das solicitações de financiamento, e propor sua elaboração, ou já apresentar um projeto de normatização às instâncias superiores. A ausência do cumprimento dessas funções e dessa iniciativa representa, a meu ver, grave omissão.

Por essas razões, entendo ser necessário, nesta etapa processual, **ouvir em audiência os chefes de departamento acerca das mesmas condutas imputáveis aos membros da equipe de análise**, retro descritas, uma vez que são os responsáveis por referido trabalho, **mas também** (a) pela omissão em adotar as providências necessárias à correção das falhas retro imputadas aos membros da equipe de análise, (b) pela ausência de orientação a seus subordinados acerca dos procedimentos a serem utilizados nas análises das solicitações de financiamentos e (c) pela ausência de iniciativa na elaboração e proposição, ou na cobrança de elaboração, das normas necessárias à análise das solicitações de financiamentos. Além desses pontos, os chefes de departamento poderão ser ouvidos, ainda, por questões relacionadas a achados específicos, conforme propostas contidas na instrução da unidade técnica a serem analisadas mais adiante.

5.3. Responsabilização dos superintendentes

Com relação aos **superintendentes**, os já referidos “Esclarecimentos” entregues em meu gabinete pela área jurídica do BNDES informam que **a eles cabia contribuir na definição de políticas e estratégias, estabelecer diretrizes e determinar prioridades, e garantir a qualidade dos trabalhos elaborados pelas equipes a eles subordinadas, revisando e/ou reformulando pareceres/recomendações**, para subsidiar tomadas de decisões. **A eles cabia, portanto, avaliar se o trabalho realizado pelas equipes de análise a eles submetidos atendiam aos critérios do banco e da linha de crédito específica**, aí incluídos os critérios de qualidade, e, ainda, revisar ou retornar o trabalho às equipes de análise para alterações ou complementações. A eles cabia, ainda, a meu ver, e da mesma forma que aos chefes de departamento, detectar a ausência de normativos e procedimentos específicos que orientassem e padronizassem os trabalhos de análise e os tornassem compatíveis com o objeto das solicitações de financiamento, e propor sua elaboração, ou, ainda melhor, já apresentar um projeto de normatização às instâncias superiores. A ausência do cumprimento dessas funções e da iniciativa que se espera de quem ocupa o cargo representa, a meu ver, grave omissão.

Por essas razões, entendo ser necessário, nesta etapa processual, **ouvir em audiência os superintendentes** acerca da (a) omissão em adotar as providências necessárias à revisão, reformulação e correção das falhas retro imputadas aos membros da equipe de análise, (b) pela ausência de orientação a seus subordinados acerca dos procedimentos a serem utilizados nas análises das solicitações de financiamentos e (c) pela ausência de iniciativa na elaboração e proposição, ou na cobrança de elaboração, das normas necessárias à análise das solicitações de financiamentos. Além desses pontos, os superintendentes poderão ser ouvidos, ainda, por questões relacionadas a achados específicos, conforme propostas contidas na instrução da unidade técnica a serem analisadas mais adiante.

5.4. Responsabilização dos diretores da AEX

Com relação ao diretor da AEX, **cabia a ele elevar ao conhecimento e aprovação da diretoria as solicitações de financiamentos que recebessem da equipe de análise, dos chefes de departamento e dos superintendentes a proposta de aprovação** com as respectivas condições e parâmetros. Tratando-se de cargo de direção, não se pode pensar que cabia a ele refazer o trabalho de análise, mas também não se pode imaginar que a função a ele destinada era de mero repassador dos trabalhos realizados nas instâncias inferiores. Como as propostas de aprovação das solicitações de

financiamento eram levadas à deliberação da diretoria com sua recomendação, ao diretor da AEX cabia estar perfeita e integralmente informado acerca das mesmas, inclusive (a) sobre suas respectivas compatibilidades com o objeto e finalidade da linha de financiamento e com as informações contidas nos respectivos contratos comerciais; e (b) sobre a adequação de sua análise e da proposta de aprovação com os normativos e procedimentos do banco. Quanto a esses últimos – normativos e procedimentos –, como principal executivo da área de comércio exterior, cabia ao diretor da AEX certificar-se que existiam normativos e procedimentos adequados e, em caso contrário, providenciar para que as lacunas fossem preenchidas.

Por essas razões, entendo ser necessário, nesta etapa processual, **ouvir em audiência os sucessivos diretores da AEX**, em razão de suas responsabilidades descritas no parágrafo anterior, acerca da (a) omissão em adotar as providências necessárias à correção das falhas procedimentais retro imputadas aos membros da equipe de análise, (b) pela ausência de orientação a seus subordinados acerca dos procedimentos a serem utilizados nas análises das solicitações de financiamentos e na comprovação material, e não apenas formal, da efetiva exportação dos serviços; e (c) pela ausência de iniciativa na elaboração e proposição, ou na cobrança de elaboração, das normas necessárias à análise das solicitações de financiamentos. Além desses pontos, os diretores da AEX poderão também ser ouvidos a respeito de questões relacionadas aos achados específicos.

5.5. Responsabilização dos membros da diretoria executiva

Com respeito aos demais diretores executivos, os já referidos “Esclarecimentos” entregues em meu gabinete pela área jurídica do BNDES informam que a eles **cabia definir prioridades e normas operacionais**, bem como **deliberar sobre o mérito das operações, com poder para aprovar ou reprová-las ou, ainda, para exigir maiores estudos de acordo com o que cada um entendesse ser necessário e suficiente para sua tomada de decisão**. A eles cabia, portanto, estarem cientes das deficiências normativas existentes com relação à análise das operações de que se cuida e eventualmente adotarem as providências necessárias. A eles cabia, também, analisar as operações a eles submetidas para aprovação, com profundidade suficiente para que pudessem deliberar sobre o mérito das mesmas, aprovando-as ou reprovando-as, e até mesmo para que pudessem exigir maiores estudos caso identificassem deficiências na análise das solicitações de financiamento.

Ante a clareza das informações prestadas pelo próprio BNDES, não se pode aventar a hipótese de que os membros da diretoria, por terem competência restrita à área que dirigiam, seriam meros homologadores das propostas advindas de outras diretorias. A aceitação desse argumento levaria até mesmo ao reconhecimento da desnecessidade de submissão de qualquer questão à diretoria colegiada.

Por essas razões, entendo restar inafastável, nesta etapa processual, **ouvir em audiência os membros da diretoria executiva** acerca (a) da ausência de identificação, nas sucessivas aprovações de operações, que os relatórios de análise e respectivas propostas de aprovação não continham informações suficientes e necessárias à avaliação do mérito das mesmas e/ou continham deficiências identificáveis por meio da análise mínima necessária ao conhecimento da matéria que se encontrava sobre deliberação.

5.6. Responsabilização dos presidentes do banco

Quanto ao **presidente do banco**, além de suas funções como membro da diretoria colegiada que aprovava as operações, cabia a ele a **direção executiva da instituição, a inclusão de estabelecimento e acompanhamento de políticas e diretrizes operacionais, o acompanhamento do atingimento efetivo dos objetivos e metas estabelecidos e dos meios empregados para tanto, a supervisão executiva dos trabalhos conduzidos pelas diversas diretorias, a presidência da**

diretoria colegiada e a supervisão e acompanhamento da qualidade de suas deliberações. De se destacar que o presidente do BNDES tinha o **poder de vetar operações** mesmo depois de já aprovadas pela diretoria colegiada, o que espelha, a meu ver, uma obrigação ainda mais contundente no sentido de certificar-se de que as análises das operações e respectivas propostas de aprovação encontravam-se em conformidade com os normativos, os procedimentos e os padrões institucionais.

Entendo, assim, que, **quando da audiência dos sucessivos presidentes do banco**, como tais e como integrantes da diretoria colegiada, **especial ênfase** deverá ser dada **às funções adicionais** por ele detidas como presidente das reuniões de diretoria e como principal executivo da instituição.

Duas situações específicas merecem análise diferenciada.

5.7. Responsabilização dos membros da equipe de “análise de comprovação” das exportações

A primeira situação específica diz respeito aos **empregados responsáveis pela comprovação da efetiva exportação dos serviços**. Quanto a isso, entendo que **aqueles que realizaram os trabalhos operacionais de conferência e autorização de pagamento não devem ser responsabilizados**. A atuação desses técnicos ou mesmo gerentes operacionais ocorria após as operações já terem sido aprovadas pela diretoria e contratadas, pelo que sua atuação se encontrava, regra geral, pré-determinada pelo contrato já celebrado pelo BNDES. Não caberia discutir nessa etapa se havia custos indiretos em excesso, por exemplo. Ou se a sistemática de comprovação da efetiva existência de mão de obra expatriada não poderia ser realizada por mera declaração das empresas exportadoras, como outro exemplo. Cabia a eles apenas observar as cláusulas contratuais e as condições de comprovação que haviam sido transmitidas às empresas exportadoras e às empresas de auditoria contratadas para acompanhar a execução da obra.

Entendo que, **de forma bem diferente, os executivos encarregados das áreas onde os trabalhos de comprovação das exportações eram realizados devem ser responsabilizados pelas falhas e irregularidades observadas**. Entendo que cabia a eles – chefes de departamento, superintendentes e diretores das AEX -, nos termos das análises retro realizadas, avaliar se havia normatização e procedimentos suficientes e adequados, e adotar as providências necessárias caso concluíssem que existiam deficiências. Apenas a título de exemplos, entendo que poderiam ter comunicado às respectivas instâncias superiores acerca das deficiências observadas, ou poderiam ter determinado às instâncias inferiores que relacionassem as deficiências e apresentassem soluções, para futura normatização ou estruturação de procedimentos, poderiam ter elaborado sugestões de normatização e submetido, por iniciativa própria, à aprovação da diretoria colegiada. Enfim, cabia a eles terem adotado, a tempo, as providências necessárias à estruturação da área e dos serviços que se encontravam sob sua chefia, superintendência ou direção.

Assim, entendo ser necessário, no presente momento processual, **ouvir em audiência os executivos responsáveis pelo acompanhamento operacional dos financiamentos** à exportação de serviços de engenharia em audiência pela (a) ausência de adoção de providências, a seus respectivos encargos, tendentes a estruturar, no âmbito da AEX, os procedimentos relacionados à comprovação da exportação de serviços, especialmente em relação à verificação de sua efetiva ocorrência, e seus quantitativos e valores declarados.

5.8. Responsabilização de substitutos nas funções executivas

A segunda situação específica diz respeito à responsabilização dos **substitutos nas funções executivas**, onde entendo existirem **duas situações diferentes**.

Com relação à normatização e à comprovação da efetiva exportação, entendo que

apenas os titulares devem ser responsabilizados, uma vez que se trata de estruturação dos trabalhos realizados na AEX, tarefa que cabia aos executivos que titularizaram os cargos ao longo do tempo, mas que não se transferem para os eventuais substitutos, em atuação eventual por períodos de tempo não muito extensos, dos quais não se pode exigir que adotem medidas de largo espectro que demandem tempo para serem concebidas e implantadas, como é o caso da normatização e estruturação dos serviços a cargo da diretoria.

Por outro lado, **com relação às análises das solicitações de financiamento e com as respectivas aprovações e encaminhamento aos diversos níveis hierárquicos superiores, cada executivo substituto tinha o dever de examinar individualmente cada relatório de análise (RA) a ele submetido e avaliar se se encontravam em situação de serem aprovadas**, ou se necessitavam de reparos, ou se não poderiam ser aprovadas. Isso configura um trabalho pontual, integralmente atribuído a quem o executa em determinado momento. **Entendo que essa obrigação de bem analisar o trabalho realizado nas instâncias inferiores, e a seguir adotar as providências cabíveis em relação a cada um, inclusive encaminhá-los às instâncias superiores, era integralmente transmitido aos substitutos na linha executiva, caso a caso. Nessas situações específicas, cada executivo substituto poderá ser responsabilizado por falhas ou irregularidades também específicas, conforme propostas da unidade técnica.**

6. Sobre o desvio de finalidade e os “eventuais danos e débitos” decorrentes dessas operações

Em princípio, como os países destinatários das exportações **são responsáveis, em todas as operações, pelo pagamento integral do principal e juros contratados, eventuais recursos financeiros recebidos a maior, sem justificativa comercial, pelas empresas exportadoras não representaria dano ao erário. Mesmo os casos de inadimplemento das obrigações não representariam dano, pois todas as operações são seguradas pelo Fundo Garantidor das Exportações – FGE**. Uma vez que o estado brasileiro assumiu os riscos de segurar as operações, mediante a cobrança de prêmios de seguro, a ocorrência do sinistro (inadimplência) representa risco do negócio, mas não dano.

Por essas razões, **os valores desembolsados em excesso representariam desvio de finalidade**, como vem sendo tratado nos presentes autos, **mas não dano**.

Não obstante, em alguns aspectos e situações, a inexistência de eventual dano não está tão clara. Algumas dessas situações – redução do valor de prêmios sem justificativa, extensão do prazo de equalização sem permissão normativa, etc. - já se encontram em análise nós já referidos apartados decorrentes do Acórdão 1413/2016-Plenário.

A unidade técnica sugeriu em diversas passagens que **fossem analisados eventuais danos provocados ao erário em razão dos indícios de falhas e irregularidades descortinados** no presente processo.

Em sua instrução nestes autos, a unidade técnica **suscita a possibilidade de ocorrência de um dano específico**, qual seja, **aquele provocado pela equalização da taxa de juros**, que implica sempre em dispêndio do tesouro, **sobre o excesso de financiamento**, ou seja, sobre aquele montante do valor do financiamento não correspondente a qualquer serviço efetivamente exportado conforme análise da unidade técnica.

Tal questão foi suscitada, mas não foi analisada com profundidade, o que impede se conclua, neste momento, pela procedência ou pela improcedência da tese. Assim, **concordo com a proposta da unidade técnica** no sentido de que tal aspecto deve ser melhor analisado. Quanto a isso, acredito, que tal análise **poderá ser levada a cabo pela SecexEstataisRJ no âmbito do TC 015.846/2018-0**, processo no qual já se encontram sob análise outras hipóteses de danos advindos de

falhas na aplicação da equalização de juros.

7. Descrição e análise sucintas dos achados objeto da oitiva do BNDES e propostas de mérito

Uma vez que acolho como razões de decidir as análises e conclusões contidas na instrução da unidade técnica transcrita para o relatório que precede este voto, abstenho-me de analisar em detalhes todos os aspectos dos achados. Nesse sentido, **descreverei sumariamente os achados e as questões envolvidas nos itens submetidos à oitiva do BNDES e as propostas de realização de audiência** que estão sendo oferecidas em relação àqueles indícios de falhas e irregularidades não esclarecidos pelo Banco. Sobre esse sumário apresentarei, onde for o caso, minhas eventuais complementações ou alterações nas propostas.

A instrução da unidade técnica analisou os achados na sequência em que foram encaminhados para manifestação do BNDES e em que foram objeto de esclarecimentos pelo banco. Manterei a mesma sequência, mas, de forma a **fazer com que os achados específicos sejam relacionados ao agrupamento de falhas e irregularidades por mim retro utilizado quando descrevi o conjunto de procedimentos no BNDES**, quais sejam (1) ausência de normatização e de estabelecimento de procedimentos adequados; (2) deficiências na elaboração e aprovação dos relatórios de análise e das operações; (3) deficiências na comprovação da efetiva exportação dos serviços; e (4) falhas e irregularidades específicas.

7.1. Ausência de normatização e de estabelecimento de procedimentos adequados.

7.1.1. Ausência de elaboração de normativos específicos que subsidiassem a concessão dos financiamentos;

O BNDES foi instado a apresentar esclarecimentos acerca “a) **da ausência de elaboração de normativos específicos que subsidiassem a concessão dos financiamentos realizados para a exportação de bens e serviços de engenharia** aos empreendimentos rodoviários realizados no período de 2006 a 2012, intervalo em que foram aprovados os sessenta e sete pedidos de financiamento no âmbito do presente processo” (§§ 20 a 74 e 1248 a 1259 da instrução).

A unidade técnica resumiu os esclarecimentos prestados pelo BNDES nos §§ 20 a 28 da instrução transcrita para o relatório que precede este voto. Os esclarecimentos foram analisados nos §§ 29 a 51, e a responsabilização nos §§ 53 a 72. Acolho referidas análises como razões de decidir.

Em sua análise, a unidade técnica esclarece que o modelo de financiamento utilizado para os financiamentos à exportação de serviço exigia procedimentos específicos, em virtude das características também específicas de produto, procedimentos que não poderiam ser simplesmente aproveitados de outras modalidades (§§ 29 a 49, e especialmente 50 e 51, da instrução). Quanto a isso, as normas relativas à modalidade *suppliers credit*, bastante simplificadas, não se ajustaram às necessidades de um financiamento de modalidade *buyers credit*, utilizada nos financiamentos sob enfoque (§§ 29 a 36 da instrução).

Mas **o que aqui se discute, em realidade, não é essa questão de modalidade, mas sim se havia normatização adequada**, independentemente da modalidade (§ 50 da instrução). Frente à deficiência de normativos específicos (a Decisão DIR 352/2004-BNDES e as Circulares AEX 176/2002 e 15/2010 não trazem qualquer orientação sobre eventuais análises econômicas ou de engenharia a serem realizadas), **a unidade técnica aponta que o eventual cumprimento de disposições contidas no Estatuto Social do BNDES e no Regulamento Geral de Operações – RGO poderia ter evitado algumas das principais falhas observadas**. Por exemplo, a simples observância do art. 13 do RGO, que determina que “o estudo do projeto deve (...) considerar, entre outros, os

aspectos econômico-financeiros, de engenharia, jurídicos e de organização e gerência do postulante (...)” (§ 40 da instrução), ainda que excessivamente genérico e insuficiente, teria evitado a concessão de financiamentos sem qualquer análise de coerência das informações prestadas pelas empreiteiras solicitantes com a realidade que seria possível apreender a partir dos poucos e insuficientes (por deficiência de normatização) documentos apresentados, especialmente a coerência da relação entre os itens relacionados como exportáveis e o contrato comercial e descrição da obra, por exemplo (§§ 37 a 49 da instrução). Importante salientar que a ausência de normatização adequada contribuiu, como se verá a seguir, não apenas para a ocorrência do desvio de finalidade, mas também para que o atingimento dos objetivos da linha de financiamento fosse prejudicado.

A unidade técnica propôs que fosse determinado ao BNDES que apresentasse plano de trabalho para a elaboração de procedimentos e subsequente normatização das análises dos pedidos de financiamentos à exportação de serviços de engenharia, especialmente, mas não apenas, com relação às análises econômico financeira, de engenharia, e de compatibilização do contrato financeiro com o contrato comercial, aí incluída uma adequada descrição e correlação dos itens (bens e serviços) a serem exportados (§ 52 da instrução, com ajustes de redação e ampliação do objeto). **Entendo ser mais adequado a este momento processual, uma vez que prévio às audiências, que seja apenas solicitado ao banco que informe as providências eventualmente já adotadas em seu âmbito no sentido de elaborar tal normatização, deixando-se as determinações e recomendações para oportunidade processual futura.**

Relativamente à imputação de responsabilidades sobre a ausência de normativos, apesar de sua aprovação ser de alçada da diretoria colegiada (§ 60 da instrução), a unidade técnica concluiu que caberia aos sucessivos Superintendentes e Diretores da Área de Comércio Exterior – AEX tomarem a iniciativa de proceder aos estudos necessários e apresentar seus resultados à deliberação da diretoria (§§ 61 a 71 da instrução). **Complementando tal proposta**, de forma a torna-la compatível com a análise de responsabilização por mim retro apresentada (itens 5.2 a 5.4 deste voto), **entendo devem também ser ouvidos em audiência os chefes de departamento.**

Assim, concordando com a unidade técnica e apenas complementando sua proposta, **entendo deva ser realizada a audiência dos diretores e dos superintendentes titulares na AEX, e dos chefes de departamento dessa diretoria, no período de 08/06/2009 a 11/06/2013**, no qual foram realizadas as análises sob apreciação nestes autos, para que apresentem **razões de justificativas por** não terem adotado as medidas necessárias e cabíveis no sentido de elaborarem estudos e propostas de normatização, que regessem a análise das solicitações de financiamento à exportação de serviços de engenharia, modalidade *buyers credit*, especialmente em relação às análises econômico-financeiras, de engenharia e de compatibilização do contrato financeiro com o contrato comercial, aí incluída uma adequada descrição e correlação dos itens (bens e serviços) a serem exportados (§ 73 da instrução, com ajustes de redação e ampliação do objeto).

7.1.2. Ausência de exigência de apresentação de documentos necessários à análise das solicitações de financiamento

O BNDES foi instado a apresentar esclarecimentos acerca da “b) **insuficiência da documentação técnica disponibilizada ao BNDES para análise dos pedidos de financiamento**, especialmente em relação à conformidade das propostas de exportação de bens e serviços formuladas pelas empresas exportadoras, ante a não exigência pelo banco dos projetos de engenharia e demais especificações técnicas necessárias a caracterizar os serviços e bens que seriam exportados” (§§ 75 a 129 e 1260 a 1265 da instrução);

A unidade técnica resumiu os esclarecimentos prestados pelo BNDES nos §§ 75 a 86 da instrução transcrita para o relatório que precede este voto. Os esclarecimentos foram analisados nos §§

87 a 126 e a responsabilização no § 129. Acolho referidas análises como razões de decidir.

A unidade técnica concluiu que a documentação exigida pelo BNDES para a análise dos pedidos de financiamento das exportadoras brasileiras era insuficiente, que o banco se preocupava basicamente em se resguardar de eventuais prejuízos decorrentes das operações de crédito, pois, segundo o próprio BNDES, o viés dessas análises era essencialmente de natureza bancária e, assim, o BNDES aceitava, sem avaliação de juízo de valor, as informações repassadas pela empresa exportadora (§§ 1260 a 1264 da instrução). Não obstante, **a necessidade de o banco analisar os itens objeto do financiamento (bens e serviços a serem exportados), a adequação da solicitação e dos itens à realidade da obra, sua razoabilidade frente a conhecimentos técnicos gerais e de engenharia, seria, a meu ver, uma obrigação mínima do banco**, ainda mais em se tratando de banco público (§§ 90 a 92, 95 e 96, 106 a 108 da instrução). E tal necessidade de análise não se confunde de forma alguma com questionamentos acerca das características e especificações de uma determinada obra ou com seu custo, mas sim e apenas a descrição e adequação dos itens a serem exportados à referida obra, e a razoabilidade de seus preços e quantidades, que ao final determinarão o valor do financiamento (§§ 93 e 94 da instrução). **Importante salientar que mesmo quando havia alguma informação, ela não foi utilizada para análise técnica.**

Concordo com a unidade técnica no sentido de que as alegações apresentadas pela instituição de crédito não sanaram os apontamentos e que, portanto, a documentação técnica exigida pelo BNDES era mesmo insuficiente para se realizar uma análise adequada das operações de exportação, insuficiência essa que poderia ter sido facilmente sanada (§§ 1263 e 1264 da instrução).

A unidade técnica propôs que fosse determinado ao BNDES que apresentasse plano de trabalho para a elaboração de procedimentos e subsequente normatização do rol de documentos que deverão constar dos pedidos de financiamento à exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros para obras no exterior, os quais, em seu conjunto, deveriam permitir caracterizar o empreendimento e subsidiar, de forma suficiente, a adequada análise, quantificação e precificação dos itens a serem exportados (§ 127 da instrução, com ajustes de redação e ampliação do objeto). **Entendo ser mais adequado a este momento processual, uma vez que prévio às audiências, que seja apenas solicitado ao banco que informe as providências eventualmente já adotadas em seu âmbito no sentido de elaborar tal normatização, deixando-se as determinações e recomendações para oportunidade processual futura.**

Relativamente à imputação de responsabilidades sobre a insuficiência de documentação técnica disponibilizada ao TCU, **concordo com a unidade técnica** no sentido de que, em relação a sua normatização, os responsáveis coincidem com aqueles já apontados na seção anterior, pelo que deverá ser apenas acrescentada a necessidade de esclarecimentos também com relação a essa omissão.

Com relação aos procedimentos sobre os documentos que se encontravam disponíveis, eles coincidirão com aqueles apontados nos itens 7.2.2 e 7.2.3, a seguir, pelo que não há necessidade de referenciá-los nesta seção (§§ 128 e 129 da instrução).

7.2. Deficiências na elaboração dos relatórios de análise e na aprovação das operações de financiamento.

7.2.1. Deficiências no processo de análise das solicitações de financiamento

O BNDES foi instado a apresentar esclarecimentos acerca **“(c) do processo de análise deficiente empreendido pelo BNDES nas análises de concessão de crédito do Programa BNDES-Exim Pós-Embarque, modalidade Buyer Credit, quanto à aprovação de custos indiretos incoerentes com os contratos comerciais, quanto aos valores dos gastos locais incompatíveis com a realidade das obras, quanto à ausência de detalhamento para valores orçados em verba nos orçamentos das exportações, e quanto à indicação de custos unitários conflitantes nos pedidos de financiamento”**

(§§ 130 a 231 e 1266 a 1277 da instrução).

A unidade técnica resumiu os esclarecimentos prestados pelo BNDES nos §§ 130 a 147 da instrução transcrita para o relatório que precede este voto. Os esclarecimentos foram analisados nos §§ 148 a 205, e a responsabilização nos §§ 206 a 231. Acolho referidas análises como razões de decidir.

Analisando o argumento do banco de que as informações constantes dos **contratos de financiamento** compreendem informações gerenciais e de que as informações contidas nos **contratos comerciais** respeitam limitações comerciais, pelo que **não se poderia comparar os números de ambos**, a unidade técnica aponta que, uma vez que o valor total do contrato comercial espelha o preço que a empresa está cobrando pela obra, qualquer diferença entre valores e quantitativos nos contratos de financiamento implicaria em ter sido realizada uma compensação, onde qualquer aumento em um item exige redução proporcional em outro item, ou itens' (§§ 148 a 150 da instrução).

A unidade técnica se utiliza de um exemplo real, no qual o BDI foi elevado de US\$ 35,7 milhões (13,45% do valor do contrato), conforme constava do contrato comercial, para US\$ 113,8 milhões (42,89% do valor do contrato), como constou do contrato de financiamento. A diferença, da ordem de US\$ 78 milhões correspondia a 29,44% do valor contrato comercial. Ora, se o valor total do contrato é mantido, e se quase 30% do valor do contrato é incrementado em rubricas de custos indiretos, então é porque 30% do valor do contrato em despesas diretas foi cancelado. Isso significa que, ao mesmo tempo em que a obra em si teria sido reduzida, o “lucro”, a “administração central” e as “contingências” teriam sido ampliados, o que não faz qualquer sentido em termos de orçamento e de lógica comercial: uma redução no porte da obra, no quantitativo de serviços executados, por exemplo, não pode ter por consequência uma forte elevação no lucro, nas despesas administrativas e no risco de algo sair errado (contingências). É relevante ressaltar, nesse exemplo real, que enquanto a obra era reduzida em 30% o BDI era elevado em 219% (§§ 151 a 156 da instrução).

Outra forma de a compatibilidade da solicitação de financiamento com a obra ser analisada com auxílio dos contratos comerciais, diz respeito ao fato de que, uma vez que os gastos locais se encontravam especificados nos contratos comerciais, o valor máximo das exportações já se encontraria também pré-estabelecido nesses contratos, qual seja: **valor máximo das exportações = valor do contrato – valor dos gastos locais** (§§ 165 a 169 da instrução).

Esses exemplos são suficientes para demonstrar que a avaliação de aspectos econômicos-financeiros e de engenharia que poderia ter sido realizada pelo BNDES não exigiria grande profundidade ou complexidade. A ausência de tal avaliação no momento de elaboração do Relatório de Análise encontrava-se em desacordo com o previsto no art. 10 do Estatuto Social do BNDES, vigente à época dessas análises, bem como com o disposto no art. 13 do Regulamento Geral de Operações. A ausência de tais análises foi o passo inicial que permitiu fossem aprovados valores totais de financiamentos inadequados, valores de itens exportados incoerentes com as obras, custos indiretos não condizentes com as exportações, entre outras inconsistências, que culminaram em valores de financiamentos incompatíveis com o que efetivamente se planejava exportar, com às características das obras, bem como com os contratos comerciais desses empreendimentos.

Assim, concordo com a unidade técnica no sentido de que os argumentos apresentados pelo banco não foram suficientes para sanar as irregularidades verificadas, com suas análises acerca desse achado (§§ 148 a 199 da instrução) e com suas conclusões no sentido de que **o banco não realizou as devidas e imprescindíveis avaliações econômico-financeiras e de engenharia sobre as solicitações de financiamento** (§ 200 da instrução).

A unidade técnica propôs que fosse **determinado ao BNDES** que apresentasse a este Tribunal, plano de trabalho para a elaboração de procedimentos e subsequente normatização,

suficientes a exigir dos postulantes que incluam orçamentos nos pedidos de financiamentos com nível de precisão suficiente a possibilitar uma avaliação adequada pelo banco quanto à compatibilidade e à coerência dos itens exportáveis e não exportáveis em relação às características dos empreendimentos, bem como aos contratos comerciais, no intuito de se obter mais efetividade ao cumprimento dos objetivos do Produto *Exim* Pós-Embarque (§ 205 da instrução). **Entendo ser mais adequado a este momento processual, uma vez que prévio às audiências, que seja apenas solicitado ao banco que informe as providências eventualmente já adotadas em seu âmbito no sentido de elaborar tal normatização, deixando-se as determinações e recomendações para oportunidade processual futura.**

Em relação à responsabilização, a unidade técnica restringiu sua **proposta de audiência às equipes de análise, técnicos e chefes de departamento, das solicitações de financiamento para obras na República Dominicana e na Guatemala**, em razão de os orçamentos contidos nos contratos comerciais das empreiteiras com esses países serem suficientemente detalhados para permitir a realização das avaliações sumárias retro sugeridas.

Dirirjo, pois apesar de nenhuma responsabilização ter sido proposta em relação às equipes que analisaram os demais contratos, **entendo que a responsabilização com fundamento nos argumentos elencados no item 5.1, retro, é suficiente. Proporei, então, que todos os integrantes de equipes que analisaram solicitações de financiamento e elaboraram relatórios de análise sejam ouvidos em audiência pelas falhas observadas na condução desses procedimentos.**

Assim, concordo com a proposta da unidade técnica no sentido de que **seja realizada a audiência dos membros das equipes que elaboraram os relatórios de análise relativos às referidas operações com República Dominicana e Guatemala, relacionados na Matriz de Responsabilização do Apêndice B da instrução da unidade técnica, aí incluído o chefe de departamento responsável pelas mesmas, para que apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa acerca da aprovação de valores de rubricas de custos indiretos incoerentes com os valores de itens expressos nos contratos comerciais, resultando em valores de financiamento superiores em US\$ 452.8 milhões, no somatório total, a aqueles que deveriam ter sido efetivamente concedidos pelo BNDES.**

7.2.2. Aprovação de valores totais de serviços a serem exportados incompatíveis com a realidade das obras de engenharia

O BNDES foi instado a apresentar esclarecimentos acerca **“(d) da aprovação de percentuais de exportação para os empreendimentos rodoviários bem acima dos valores que deveriam ter sido aprovados** pelo banco, o que expôs a instituição ao risco desnecessário de conceder indevidamente valores de financiamento superiores ao necessário” (§§ 232 a 283 e 1278 a 1292 da instrução).

A unidade técnica sumarizou os esclarecimentos prestados pelo BNDES nos §§ 232 a 245 da instrução transcrita para o relatório que precede este voto. Os esclarecimentos foram analisados nos §§ 246 a 341, e a responsabilização nos §§ 342 a 383. Acolho referidas análises como razões de decidir.

Conforme apontado pela unidade técnica, **os valores aprovados para as exportações brasileiras se mostraram incompatíveis com os contratos comerciais, bem como com a realidade dos empreendimentos executados** pelas empresas exportadoras. Tais valores e respectivos percentuais **tinham como base ou um percentual fixo estabelecido pelo banco** em relação ao valor total do empreendimento ou os valores e percentuais incluídos nas solicitações de financiamento pelas empresas exportadoras brasileiras. **O percentual médio** (valor dos financiamentos / valor dos empreendimentos) aprovados para os trinta empreendimentos rodoviários **foi de 80,1%** dos

orçamentos, variando entre 84,3% em Angola e 63,4% na República Dominicana. Pontualmente, **alguns financiamentos foram aprovados no percentual de 100%** do valor do empreendimento (§ 287 da instrução).

Não obstante, a avaliação empreendida pela SeinfraRodoviaAviação foi de que **os percentuais que o BNDES poderia ter aprovado para as obras rodoviárias em Angola deveriam variar dentro entre 20% a 45%** do valor do empreendimento, dependendo do caso. **Na República Dominicana, essa faixa deveria estar situada entre 33% e 45%** do valor do empreendimento, dependendo do caso (§ 289 da instrução).

A razão da discrepância situa-se no fato de que o banco não avaliava a coerência das informações com relação aos bens e serviços de engenharia que seriam exportados, em desacordo com o disposto no Estatuto Social e no Regulamento Geral de Operações do banco. Como consequência, por um lado, os objetivos maiores do banco no sentido de fomentar a economia interna do país por meio do apoio à exportação de serviços e bens brasileiros não era atingido (uma vez que o excesso de valor era simplesmente apropriado como lucro pelas empresas), e por outro lado, grande parte dos recursos concedidos foi desviado em sua finalidade e apropriado indevidamente pelas empresas. No caso dos financiamentos sob análise, destinados a obras rodoviárias, que receberam financiamento do BNDES, os valores indevidamente **aprovados** (diferem do que foram desembolsados que constam das tabelas do item 2) alcançaram o montante de aproximadamente US\$ 1,58 bilhão, o que representa cerca de 56% de todo o valor aprovado para os financiamentos.

Concordo com a unidade técnica no sentido de que as alegações do BNDES quanto a esse apontamento não foram capazes de elidir a irregularidade verificada pela equipe técnica do TCU, em razão do que, deve-se concluir **que o BNDES aprovou limites de financiamentos com valores sobrelevados, incoerentes com os custos dos bens e serviços exportados**, especialmente em razão de não considerar os aspectos econômico-financeiro e de engenharia dos itens exportáveis, em desacordo com o estabelecido no Estatuto Social e no Regulamento Geral de Operações do banco. **Tais valores excessivos delineiam a ocorrência de recursos públicos sem a comprovada aplicação de recursos ou desvio de finalidade, no caso de USD 1.07 bilhão.** Concordo também com sua proposta no sentido de ser necessária a adoção de normas e procedimentos que conduzam a uma estimativa, ou limite, de valor de financiamento mais compatível com o que se estima que efetivamente possa ser exportado em relação a cada empreendimento.

A unidade técnica propôs que fosse determinado ao BNDES que apresentasse a este Tribunal, plano de trabalho para a elaboração de metodologia e subsequente normatização, com o objetivo de compatibilizar os valores dos limites do apoio financeiro do banco na etapa de aprovação dos pedidos de financiamento das exportações dos bens e serviços de engenharia brasileiros, com a realidade dos empreendimentos, consoante às disposições do Estatuto Social e do Regulamento Geral de Operações do BNDES, com o objetivo de promover uma maior efetividade das ações da instituição de crédito nas operações do Produto *Exim* Pós-Embarque. **Entendo ser mais adequado a este momento processual, uma vez que prévio às audiências, que seja apenas solicitado ao banco que informe as providências eventualmente já adotadas em seu âmbito no sentido de elaborar tal normatização, deixando-se as determinações e recomendações para oportunidade processual futura.**

Concordo com a unidade técnica no sentido de que essa irregularidade estaria relacionada à falta de estruturação da Área de Comércio Exterior, em termos de normativos e procedimentos, para realização de uma adequada análise econômico-financeira e de engenharia dos itens exportáveis, **falha essa que entendo seria de responsabilidade dos gestores que detinham as atribuições de gerenciamento, supervisão e direção, quais sejam, os chefes de departamentos, os superintendentes e diretores da área de comércio exterior, e, ainda, a diretoria colegiada, essa**

por ter aprovado operações de financiamento cujas análises encontravam-se visivelmente deficientes, os quais deverão ser **ouvidos em audiência** a respeito (conforme itens 5.2 a 5.5, retro).

Em complemento, e com relação às deficiências nas análises, entendo **devam ser também ouvidos em audiência os membros das equipes de análises, aí incluídos chefes de departamento que as assinaram como responsáveis pelos trabalhos (conforme item 5.1, retro).**

7.2.3. Aprovação de valores de custos indiretos incompatíveis com os custos diretos dos itens exportáveis

O BNDES foi instado a apresentar esclarecimentos acerca “(e) **da aprovação dos valores de custos indiretos elevados, incompatíveis com os orçamentos dos contratos comerciais, bem como com a realidade dos empreendimentos** rodoviários internacionais executados pelas exportadoras, permitindo indevida majoração dos valores disponibilizados para os financiamentos dos bens e serviços de engenharias brasileiros” (§§ 384 a 574 e 1294 a 1311 da instrução).

A unidade técnica sumarizou os esclarecimentos prestados pelo BNDES nos §§ 384 a 407 da instrução transcrita para o relatório que precede este voto. Os esclarecimentos foram analisados nos §§ 408 a 554, e a responsabilização nos §§ 555 a 574. Acolho referidas análises como razões de decidir.

O BNDES, em suas análises, **não avaliava os valores dos custos indiretos declarados pelas empreiteiras brasileiras**, o que seria fundamental, dada a magnitude dos valores indevidos lançados, para a definição de um valor compatível com os serviços e bens declarados como exportáveis.

Caso pretendessem realizar essa avaliação, bastaria, por exemplo, que consultassem os contratos comerciais. No caso dos empreendimentos localizados na República Dominicana e na Guatemala, os percentuais e valores dos custos indiretos encontravam-se declarados. Já para os empreendimentos localizados em Angola, em alguns contratos havia a indicação que os valores dos custos indiretos praticados pelas empresas brasileiras nesse país não eram diferentes daqueles praticados em obras no Brasil, constatação essa que poderia ter sido utilizada como critério de avaliação.

Caso não fossem utilizados os contratos comerciais, as equipes de análise poderiam ter utilizado valores referenciais. E também com relação a esses, os valores e percentuais aprovados os superaram em muito. O BNDES aprovou um valor médio de BDI, sem a incidência dos tributos, de **102,1% sobre o valor dos custos diretos** das exportações das obras rodoviárias, tendo havido **casos em que os valores de BDI chegaram a 180,3%**, sem os tributos. Os valores aprovados somente para três rubricas, “Administração Central”, “Benefícios” e “Contingências” alcançaram, em média, cerca de **52% de todo o valor financiado pelo BNDES**. Sendo que houve diversos **casos em que esses valores atingiram cerca de 80% do valor financiado pelo banco**. Esses percentuais são sabidamente incompatíveis com os custos indiretos praticados no campo da engenharia.

Uma vez que os valores correspondentes a essas rubricas não exigiam comprovação, os valores ou percentuais aprovados na etapa de análise da operação eram automaticamente considerados como comprovados na etapa de certificação das exportações. Portanto, uma análise adequada desses custos indiretos no momento das aprovações dos financiamentos era essencial para evitar desvio de finalidade na concessão dos financiamentos.

Também foram verificadas duplicidades no lançamento de despesas relacionadas aos custos indiretos. Gastos efetuados com “*procurement* e logística” e “despesas de viagem”, bem como alguns “serviços prestados por terceiros” (despachantes, assessorias, segurança, advocacia, banco, cartório, logística, entre outros) fazem parte das despesas que compõem a taxa de rateio da

administração central e por esse motivo não deveriam ser considerados em rubricas específicas.

Em consequência, o somatório dos valores indevidamente **aprovados** para os custos indiretos nos Relatórios de Análise alcançou o montante de aproximadamente US\$ 1,2 bilhão, conforme estimativa da unidade técnica.

Assim, **concordo com a conclusão da unidade técnica** no sentido de que as alegações do BNDES quanto à aprovação de valores de custos indiretos elevados não sanaram as irregularidades verificadas. A aprovação de elevados valores percentuais de custos indiretos, não condizentes e proporcionais aos custos diretos dos itens exportados, também **resultou efetivamente na aprovação e, ao final, na liberação de montantes bem superiores àqueles que deveriam ter sido concedidos pelo BNDES, contribuindo efetivamente para a ocorrência do desvio de finalidade**, especialmente em razão de o banco não avaliar os aspectos econômico-financeiros e de engenharia do que se estava estimando exportar (bens e serviços de engenharia brasileiros).

A unidade técnica propôs que fosse determinado ao BNDES que (a) apresentasse a este Tribunal plano de trabalho para a elaboração de metodologia, e subsequente normatização, que permita relacionar os valores de custos indiretos apenas com os custos diretos dos serviços e bens declarados como exportáveis, e compatibilizar os valores e quantitativos dos itens relacionados como exportáveis com a realidade dos empreendimentos, bem como com os contratos comerciais das obras; e (b) revise as orientações às empresas exportadoras no intuito de que incluam, nas solicitações de financiamento, apenas valores referentes aos custos indiretos e diretos dos serviços e bens que efetivamente serão exportados, e de que evitem a inclusão, em rubricas específicas, de despesas já contabilizadas na rubrica “administração central”, em razão da duplicidade daí decorrente. **Entendo ser mais adequado a este momento processual, uma vez que prévio às audiências, que seja apenas solicitado ao banco que informe as providências eventualmente já adotadas em seu âmbito no sentido de elaborar tal normatização, deixando-se as determinações e recomendações para oportunidade processual futura.**

Como já argumentado em relação ao achado descrito no item 7.2.2, retro, concordo com a unidade técnica no sentido de que essa irregularidade estaria relacionada à falta de estruturação da Área de Comércio Exterior, em termos de normativos e procedimentos, para realização de uma adequada análise econômico-financeira e de engenharia dos itens exportáveis, falha essa que seria de responsabilidade dos gestores que detinham as atribuições de gerenciamento, supervisão e direção, quais sejam, **os chefes de departamentos, os superintendentes e diretores da área de comércio exterior, e, ainda, a diretoria colegiada**, essa por ter aprovado operações de financiamento cujas análises encontravam-se visivelmente deficientes, os quais deverão ser **ouvidos em audiência** a respeito.

Com relação à deficiência observadas na análise das solicitações de financiamento, novamente entendo devam ser **ouvidos em audiência os membros das equipes de análises que elaboraram os RAn's, aí incluídos chefes de departamento** que os assinaram como responsáveis pelos trabalhos.

7.2.4. Aprovação de custos indiretos inadequadamente contabilizados como serviços exportáveis, calculados sobre o valor total da obra, e não sobre o valor das exportações

O BNDES foi instado a apresentar esclarecimentos acerca “(f) **da aprovação dos orçamentos estimados para as exportações de bens e serviços de engenharia com custos indiretos inadequadamente contabilizados (em excesso)** na parcela que compõe as exportações brasileiras, tendo como consequências um acréscimo indevidos dos valores dos recursos financiados pelo BNDES” (§§ 575 a 636 e 1312 a 1324 da instrução).

A unidade técnica sumarizou os esclarecimentos prestados pelo BNDES quanto a esse achado nos §§ 575 a 581 da instrução transcrita para o relatório que precede este voto.

A unidade técnica aponta em sua instrução que, segundo o próprio BNDES, o valor dos bens e serviços de engenharia brasileiros no exterior tem como referência o preço de venda do produto exportado, incluindo todos os custos diretos e indiretos incorridos pelo exportador. No entanto, **o banco não seguiu sua própria definição, contabilizou valores de custos indiretos referentes ao lucro, aos riscos e à administração central das empresas brasileiras como itens isolados nos orçamentos das exportações, calculados sobre o valor total do empreendimento, e não sobre o valor das exportações (§§ 1312 a 1315 da instrução).**

Acontece que a taxa de administração central, a remuneração da empresa e os riscos dos projetos não são “serviços” *per si*, mas apenas estimativas de valores ou percentuais que representam um rateio dos custos da empresa como um todo (administração central, por exemplo); ou o lucro pretendido na realização dos serviços, exportáveis e locais, e, portando, indissociável do respectivo serviço (benefício); ou sobre a execução local do empreendimento e não sobre as exportações (contingências, por exemplo). Por essas razões, **não podem e não devem ser contabilizados como se fossem, em si, serviços exportáveis.**

Na verdade, esses valores ou percentuais compõem, de forma rateada, o preço de venda de cada um dos bens e de cada um dos serviços, exportáveis ou locais. Assim, devem ser considerados como parcelas integrantes do preço de venda dos bens e serviços (preço = custos diretos + custos indiretos + lucro), e, portanto, devem ser proporcionais ao volume (quantidade x custo individual) das exportações dos bens e serviços brasileiros, e não proporcionais ao valor do empreendimento como um todo. Como já salientado, a linha de crédito sob análise não tinha por objeto a execução de obra, integral ou parcial.

Assim, **apenas os custos indiretos e lucro correspondentes aos bens e serviços exportados, e a eles proporcional, deveriam ser incluídos no valor financiável**, juntamente com o custo direto dos bens e serviços exportados.

Desse modo, **concordo com a unidade técnica** no sentido de que não procedem as alegações do BNDES em relação a essa irregularidade e de que os valores e percentuais relativos aos custos indiretos e lucro foram contabilizados de forma errada nos orçamentos dos financiamentos, uma vez que só poderiam se referir aos itens exportados e nunca a itens integrantes dos gastos locais ou de exportações realizadas por outros países. Uma vez que os valores relativos aos custos indiretos e lucro não eram objeto de comprovação, a contabilização como realizada foi o principal causador do desvio de finalidade detectado.

A unidade técnica propôs que fosse determinado ao BNDES que apresentasse a este Tribunal plano de trabalho para a elaboração de metodologia, e subsequente normatização, que prevejam que os custos indiretos e lucro sejam contabilizados, em percentuais referentes aos Benefícios e Despesas Indiretas (BDI), como parcela integrante dos preços de venda dos itens exportáveis, de modo a incidir proporcionalmente ao volume das exportações dos bens e serviços de engenharia brasileiros e não em relação ao valor total do empreendimento. **Entendo ser mais adequado a este momento processual, uma vez que prévio às audiências, que seja apenas solicitado ao banco que informe as providências eventualmente já adotadas em seu âmbito no sentido de elaborar tal normatização, deixando-se as determinações e recomendações para oportunidade processual futura.**

Com relação à responsabilização, e como já argumentado em relação ao achado descrito nos itens 7.2.3 e 7.2.4, retro, concordo que essa irregularidade estaria relacionada à falta de estruturação da Área de Comércio Exterior, em termos de normativos e procedimentos, para realização de uma adequada análise econômico-financeira e de engenharia dos itens exportáveis, falha essa que

seria de responsabilidade dos gestores que detinham as atribuições de gerenciamento, supervisão e direção, quais sejam, **os chefes de departamentos, os superintendentes e diretores da área de comércio exterior, e, ainda, da diretoria colegiada**, essa por ter aprovado operações de financiamento cujas análises encontravam-se visivelmente deficientes, os quais deverão ser **ouvidos em audiência** a respeito.

Entendo, ademais, que, com relação às deficiências de contabilização dos custos indiretos e lucro observadas na análise das solicitações de financiamento, também devam ser **ouvidos em audiência os membros das equipes de análises que elaboraram os RAn's**, como responsáveis diretos, **ai incluídos chefes de departamento** que os assinaram como responsáveis pelos trabalhos.

7.2.5. Aprovação de valores de mão de obra expatriada superestimados

O BNDES foi instado a apresentar esclarecimentos acerca “(g) da **aprovação de valores de mão de obra expatriada incompatíveis** com as características técnicas das obras e com a realidade dos empreendimentos” (§§ 637 a 813 e 1325 a 1354 da instrução).

A unidade técnica sumarizou os esclarecimentos prestados pelo BNDES nos §§ 637 a 653 da instrução transcrita para o relatório que precede este voto. Os esclarecimentos foram analisados nos §§ 246 a 341, e a responsabilização nos §§ 342 a 383. Acolho referidas análises como razões de decidir.

A unidade técnica destaca que o BNDES optou por responder as oitivas referentes à aprovação e comprovação de valores de mão de obra de forma conjunta, e que, por esse motivo, o exame técnico para esses dois apontamentos foi realizado em análise única. Como alterei a forma de apresentação dos achados, deslocarei as considerações acerca da comprovação para o item 7.3.2, a seguir.

A unidade técnica aponta que os valores declarados para a mão de obra brasileira nas operações de exportações dos empreendimentos rodoviários se mostraram incompatíveis com os contratos comerciais, bem como com a realidade dos empreendimentos executados pelas empresas exportadoras. Apesar de o maior número de ocorrências ter se verificado na etapa de comprovação, mas conforme analisado pela unidade técnica, as inconsistências não foram justificadas pelo BNDES. Concordo com a conclusão da unidade técnica.

A unidade técnica propôs que fosse determinado ao BNDES que apresentasse a este Tribunal plano de trabalho para a elaboração de procedimentos e subsequente normatização, objetivando garantir e atestar a veracidade do teor das informações prestadas pelas exportadoras brasileiras, a fidedignidade e a exatidão do conteúdo das declarações e da documentação apresentadas por essas empresas, de modo que o controle e monitoramento exercido pelo BNDES não se restrinja à esfera declaratória pelas partes interessadas nos recursos concedidos pelo banco, de forma a eliminara possibilidade de ocorrência das irregularidades retro descritas. Além disso, propôs fosse recomendado ao banco que analisasse a possibilidade de utilização de parâmetros de valores de mão de obra, em conjunto com os demais critérios, de forma a balizar a avaliação das informações prestadas pelas exportadoras para a mão de obra brasileira expatriada. **Entendo ser mais adequado a este momento processual, uma vez que prévio às audiências, que seja apenas solicitado ao banco que informe as providências eventualmente já adotadas em seu âmbito no sentido de elaborar tal normatização, deixando-se as determinações e recomendações para oportunidade processual futura.**

Com relação à responsabilização pelas falhas ocorridas, e complementando a proposta apresentada pela unidade técnica, entendo que devam ser ouvidos em audiência, quanto àquelas relacionadas à análise das solicitações de financiamento apresentadas pelas empresas, **os membros das equipes de análise até o nível de chefe de departamento.**

7.2.6. Aprovação de valores totais de financiamento elevados, até mesmo superiores ao valor do empreendimento.

O BNDES foi instado a apresentar esclarecimentos acerca “(h) da **aprovação de valores de financiamento superiores aos valores dos empreendimentos**. (§§ 814 a 898 e 1355 a 1361 da instrução).

A unidade técnica resumiu os esclarecimentos prestados pelo BNDES nos §§ 814 a 838 da instrução transcrita para o relatório que precede este voto. Os esclarecimentos foram analisados nos §§ 839 a 898. Apesar de concordar com o conteúdo das análises realizadas, divirjo da unidade técnica com relação à aplicabilidade das mesmas às situações sob análise nestes autos.

A unidade técnica dá a entender que seria produtivo e adequado que o banco tivesse instrumentos que permitissem avaliar, ainda que apenas por aproximação, o valor da obra a que se destinam os itens a serem exportados. Sem esses instrumentos, o banco não poderia questionar os valores totais apresentados pelas empresas solicitantes e, com isso, estaria exposto ao risco de conceder financiamento com valores maiores até mesmo que o preço total do empreendimento.

Minha divergência reside no fato de, como já afirmado algumas vezes ao longo deste voto, **a linha de financiamento sob análise não se destinar a financiar a execução total ou parcial de qualquer empreendimento, mas sim e apenas os bens e serviços de engenharia que serão “exportados”** para o empreendimento. Nesse sentido, **a análise que cabe ser realizada pelo banco**, no meu entendimento, não se relaciona ao valor do empreendimento, mas **apenas aos bens e serviços a serem exportados**, conforme relacionados e descritos pelas empresas solicitantes. Nesse sentido, entendo deva ser analisado se tais itens de exportação, especialmente os serviços, são (a) compatíveis em tipo e quantidade (ou porte, ou volume, ou capacidade, etc.) com o empreendimento a que se destinam; e (b) se os valores atribuídos a esses bens e serviços são razoáveis frente à realidade do mercado e da engenharia civil.

Talvez seja interessante que o banco tenha parâmetros que indiquem, por tipo de obra, os percentuais máximos, em relação ao valor da obra, que podem ser exportados, considerando-se que algum percentual de qualquer obra sempre será “gasto local”. Mas isso não significa dizer que o banco deverá analisar o custo do empreendimento, ou elaborar um orçamento específico, ou que esteja estabelecendo um limite percentual sobre o valor da obra passível de ser exportado independentemente dos itens a serem exportados. O que é passível de ser exportado serão sempre os bens e serviços de engenharia relacionados e descritos, quantificados e precificados, pelas empresas e nunca um percentual do valor da obra.

Em outras palavras, entendo que é necessário que o banco crie instrumentos que permitam a seus técnicos analisar o objeto do financiamento – a relação de itens exportáveis – e concluir, com razoável grau de certeza, que a solicitação é compatível com o empreendimento e que os respectivos valores são compatíveis com o mercado.

Com relação a essa questão, entendo que tanto as solicitações de informações atualizadas quanto as responsabilizações já apontadas nos subitens deste item 7 do voto, já são suficientes.

7.2.7. Aprovação de valores de financiamento com excesso de aproximadamente 100% frente ao que seria devido e necessário, configurando desvio de finalidade de aproximadamente US\$ 1,7 bilhão.

O BNDES foi instado a apresentar esclarecimentos acerca “(i) da **concessão de valores de financiamento relativos aos itens exportáveis incompatíveis com o projeto ou com a realidade do empreendimento** executado e/ou orçamento do contrato comercial, **resultando em disponibilização de créditos maior que o que deveria ter sido financiado**, tendo como consequências o **desvio de finalidade na aplicação desses recursos**, além de prejuízos ao erário, decorrente da equalização das

taxas de juros em que foram embutidos subsídios pelo Tesouro Nacional, bem como perdas decorrentes do custo de oportunidade que esse montante indevidamente concedido a maior poderia ter gerado caso fosse aplicado em outras exportações ou em outras operações benéficas ao país” (§§ 899 a 938 e 1362 a 1372 da instrução).

A unidade técnica sumarizou os esclarecimentos prestados pelo BNDES nos §§ 899 a 903 da instrução transcrita para o relatório que precede este voto. Os esclarecimentos foram analisados nos §§ 904 a 341, e a responsabilização nos §§ 342 a 383. Acolho referidas análises como razões de decidir.

A instrução técnica havia apontado que os valores dos recursos disponibilizados pelo BNDES foram incompatíveis com a realidade dos empreendimentos executados, bem como com os orçamentos dos contratos comerciais e com as características das obras realizadas pelas empresas brasileiras exportadoras. O objetivo da linha de financiamento é o de apoiar a exportação de serviços brasileiros; em outras palavras, incentivar a produção nacional de serviços de engenharia. A linha de financiamento não tem o objetivo de financiar a empresa de engenharia, quer seja fornecendo capital de giro (existe uma linha de crédito específica para isso), quer seja financiando as despesas locais de um empreendimento no exterior ou apoiando a aquisição de serviços exportados por outros países.

A unidade técnica apurou, por meio de metodologia cautelosa e conservadora, conforme já explicado, que o banco disponibilizou às empresas exportadoras, relativamente à exportação de serviços para obras rodoviárias, o dobro do que seria necessário, aproximadamente US\$ 1.07 bilhão a mais. Tendo em vista a ortodoxia do método, é muito provável que o valor desviado seja bem superior a este. Após analisar a forma como esse excesso foi concedido, a unidade técnica concluiu que, ao invés de estimular a exportação de itens produzidos no Brasil ou por brasileiros (bens e serviços de engenharia), o apoio financeiro do **banco financiou, sob o aspecto formal, principalmente o lucro e a estrutura administrativa das exportadoras, e sob o aspecto material, lucros indevidos**, sem razão comercial, às empreiteiras.

Conforme já apontado, as empreiteiras brasileiras apresentavam pedidos de financiamentos com valores que não eram condizentes com a realidade dos empreendimentos e **o BNDES aprovava esses valores sem que houvesse análise dos aspectos econômico-financeiro e de engenharia dos itens exportáveis**. Conforme também já apontado, aproximadamente **86% dos valores concedidos não eram passíveis de comprovação por qualquer método confiável** (§ 913 da instrução), o que impedia que os excessos aprovados fossem posteriormente retificados.

Assim, concordo com a conclusão da unidade técnica no sentido de que as alegações do banco não conseguem justificar ou afastar a irregularidade.

Com relação aos prejuízos ao Erário, decorrente da despesa realizada pelo tesouro relativamente à equalização das taxas de juros do montante desembolsado em excesso, entendo que a questão deva ser melhor analisada, conforme já apontado retro, antes que se possa concluir efetivamente por sua ocorrência.

Quanto a eventuais perdas decorrentes do custo de oportunidade, o banco alega que não ocorreram especialmente em razão de sempre ter contado com *funding* suficiente para atender à demanda de operações de crédito em todas as suas áreas. Entendo que essa alegação é por demais superficial, especialmente por não considerar que a maior parte do *funding* do banco no período era representado por títulos do tesouro emitidos com taxas de juros superiores àquelas que então remuneravam as operações do banco, ou seja, o *funding* era subsidiado pelo tesouro e, portanto, por todos os contribuintes. Caso o BNDES tivesse adotado procedimentos que impedissem o desvio de finalidade de recursos destinados às operações sob análise, teria ocorrido, a partir da estimativa retro apontada, uma possível economia na emissão de *funding* subsidiado pelo tesouro da ordem de R\$ 21 bilhões.

Relativamente à responsabilização pelo desvio de finalidade, entendo que **todos os envolvidos com a normatização da linha de crédito de que se cuida, da análise das solicitações de financiamento e da aprovação das operações deverão ser ouvidos em audiência.**

Com relação à conduta das empresas, que, conforme apontado no item 4 deste voto, manipularam artificialmente as informações apresentadas (falsidade ideológica) tanto quando da solicitação do apoio financeiros a fim de obter a aprovação de valores de financiamento maiores que os que fariam jus em razão dos serviços e bens que efetivamente seriam exportados, quanto da comprovação dos serviços que teriam sido efetivamente exportados, **concordo com a proposta da unidade técnica no sentido de que as informações contidas nos presentes autos sejam encaminhadas ao Ministério Público Federal (MPF) e à Polícia Federal (PF)** para conhecimento e adoção das medidas que entenderem convenientes em seus respectivos âmbitos de atuação, em razão da presença de **indícios** de condutas tipificáveis como crime, tais como (a) obtenção, mediante fraude, de financiamento em instituição financeira (art. 19 da Lei 7.492/1986); (b) aplicação, em finalidade diversa da prevista em lei ou contrato, recursos provenientes de financiamento concedido por instituição financeira oficial (art. 20 da Lei 7.492/1986); e (c) possíveis atos de improbidade administrativa e danosos à administração relacionados à apresentação e à aprovação de pedidos de financiamento com valores sobrelevados, incompatíveis com seu objeto real: os itens efetivamente exportados.

7.3. Deficiências na comprovação da efetiva exportação dos serviços.

7.3.1. Deficiência dos procedimentos de verificação e certificação da efetiva exportação dos serviços de engenharia.

O BNDES foi instado a apresentar esclarecimentos acerca “(j) da **deficiência dos procedimentos de verificação e certificação das exportações** de bens e serviços de engenharia considerados como exportados, especialmente em relação ao fato de que as empresas de auditoria não tinham obrigatoriedade de verificar a veracidade da documentação emitida pelas exportadoras a fim de checar a exatidão e fidedignidade das informações prestadas pelas empresas brasileiras.” (§§ 939 a 1007 e 1373 a 1391 da instrução).

A unidade técnica sumarizou os esclarecimentos prestados pelo BNDES nos §§ 939 a 948 da instrução transcrita para o relatório que precede este voto. Os esclarecimentos foram analisados nos §§ 949 a 980, e a responsabilização nos §§ 981 a 1007. Acolho referidas análises como razões de decidir.

A instrução técnica havia verificado que **o processo de acompanhamento das exportações brasileiras era inexistente ou insuficiente/deficiente para comprovar a maioria dos valores disponibilizados pelo BNDES. Apenas em cerca de 14% dos itens exportados, especialmente bens, os procedimentos adotados pelo banco permitiam uma análise satisfatória que pudesse certificar a exportação desses itens. Para os demais itens, especialmente serviços, que representaram cerca de 86% das exportações, restou constatado que não havia procedimentos, ou que esses não se mostravam adequados**, para a verificação ou certificação dos valores declarados como exportados.

A maior parte dos valores considerados como exportados pelo BNDES **tinha sua comprovação baseada apenas nas declarações das partes integrantes do contrato de financiamento, a empresa exportadora e o governo estrangeiro, inexistindo qualquer procedimento de aferição da fidedignidade das informações.** Os poucos documentos utilizados na comprovação das exportações não continham detalhamento suficiente acerca do que estava sendo exportado.

Uma vez que, para cada operação, havia uma empresa de auditoria contratada para acompanhar as “exportações”, teria sido razoavelmente simples traçar orientações que permitissem uma comprovação mais apurada, até mesmo certificada por auditorias independentes. Não obstante, as empresas de auditoria eram orientadas a aceitar as “declarações” sem verificação adicional e a elaborarem seus relatórios com fundamento nesses documentos.

De um modo geral, e conforme já apontado, apenas a exportação de bens era suficientemente comprovada, até mesmo por mecanismos já existentes para as linhas de financiamento à exportação de bens brasileiros.

Assim, e novamente, concordo com as conclusões da unidade técnica no sentido de que as alegações apresentadas pelo banco não conseguiram justificar ou afastar as irregularidades apontadas correspondentes a esse achado.

A unidade técnica propôs que fosse determinado ao BNDES que apresentasse a este Tribunal plano de trabalho para a elaboração de instrumentos que permitam o estabelecimento de metodologia e/ou procedimentos necessários a atestar a efetiva exportação dos serviços de engenharia relacionados pelas exportadoras brasileiras, assegurando a fidedignidade e a exatidão do conteúdo das declarações e da documentação apresentadas por essas empresas, de modo que o controle e monitoramento exercido pelo BNDES não se restrinja à esfera declaratória pelas partes interessadas nos recursos concedidos pelo banco. **Entendo ser mais adequado a este momento processual, uma vez que prévio às audiências, que seja apenas solicitado ao banco que informe as providências eventualmente já adotadas em seu âmbito no sentido de elaborar tal normatização, deixando-se as determinações e recomendações para oportunidade processual futura.**

Com relação à responsabilidade pelas falhas apontadas na comprovação das exportações, concordo com a unidade técnica, como aliás já havia feito ao analisar a responsabilização dos diversos agentes a partir dos cargos por eles ocupados, no sentido de que a insuficiência de procedimentos para assegurar a efetividade das exportações dos serviços estava relacionada à omissão dos agentes responsáveis pelo estabelecimento de normas e procedimentos, assim como a ausência de orientações e exigências suficientes às empresas exportadoras e às empresas de auditoria independente, os quais tinham por dever definir os procedimentos que seriam adotados pelas áreas que certificavam a comprovação das exportações, quais sejam, **os sucessivos Diretores da AEX, Superintendentes da AEX e Chefes de Departamento**. Assim, entendo que apenas os executivos responsáveis pelos trabalhos de comprovação das exportações deverão ser **ouvidos em audiência**.

7.3.2. Deficiência dos procedimentos de comprovação dos valores atribuídos à mão de obra expatriada

O BNDES foi instado a apresentar esclarecimentos acerca do “(k) **procedimento deficiente para comprovação dos valores de mão de obra, baseado em declarações do departamento de recursos humanos das próprias exportadoras e do país importador** por meio de pesquisas de preços realizadas entre as próprias empresas exportadoras, sem que houvesse a confirmação adequada das informações prestadas.” (§§ 637 a 813 e 1325 a 1354 da instrução).

A unidade técnica resumiu os esclarecimentos prestados pelo BNDES nos §§ 637 a 653 da instrução transcrita para o relatório que precede este voto. Os esclarecimentos foram analisados nos §§ 654 a 782, e a responsabilização nos §§ 783 a 813. Acolho referidas análises como razões de decidir.

A unidade técnica destaca que o BNDES optou por responder as oitivas referentes à aprovação e comprovação de valores de mão de obra de forma conjunta, e que, por esse motivo, o exame técnico para esses dois apontamentos foi realizado em análise única. Como alterei a forma de apresentação dos achados, desloquei as considerações acerca da comprovação para este item, deixando as considerações relativa à aprovação no item 7.2.5, retro.

Com relação a isso, a unidade técnica aponta que foram detectadas **diversas inconsistências das informações referentes ao valor da mão de obra expatriada declarado pelas empresas**, as quais evidenciaram que o processo de verificação e certificação desse item não se mostrou adequado. Conforme analisado pela unidade técnica, tais inconsistências não foram justificadas ou afastadas.

A unidade técnica listou **algumas dessas inconsistências** relacionadas à etapa de comprovação das exportações: a) consideração de mão de obra expatriada incoerente com o cronograma físico-financeiro da obra; b) indícios de lançamento de valores de salários de profissionais expatriados superiores aos valores que teriam sido efetivamente pagos pelas empresas; c) indícios de contabilização de profissionais que não estariam trabalhando no empreendimento no período de aferição; e) indícios de contabilização a maior na quantidade de funcionários considerada em atividade nas obras; d) valores atribuídos à mão de obra brasileira expatriada não condizentes com a realidade das obras ou com parâmetros usualmente utilizados para avaliar a coerência dos valores desse insumo; e) consideração de mão de obra expatriada antes mesmo do início dos serviços, sem justificativa (irregularidade foi verificada em quatro empreendimentos, no montante aproximado de US\$ 17 milhões); f) duplicidades de consideração dos valores de mão de obra expatriada em rubricas de custos diretos e em rubricas de custos indiretos; g) profissionais lotados e com funções na administração central das empresas (diretores, gerentes, advogados, e contadores, por exemplo) contabilizados na rubrica “mão de obra expatriada”, no montante aproximado de US\$ 110 milhões; e h) **inclusão de rubrica “participação nos lucros e resultados - PLR” entre os serviços exportados, no montante de US\$ 46 milhões.**

Concordo com a conclusão da unidade técnica no sentido de que as alegações apresentadas pelo BNDES relativamente às falhas retro referidas não afastaram ou justificaram sua ocorrência.

A unidade técnica propôs que fosse determinado ao BNDES que apresentasse a este Tribunal plano de trabalho para a elaboração de procedimentos e subsequente normatização, objetivando garantir e atestar a veracidade do teor das informações prestadas pelas exportadoras brasileiras, a fidedignidade e a exatidão do conteúdo das declarações e da documentação apresentadas por essas empresas, de modo que o controle e monitoramento exercido pelo BNDES não se restrinja à esfera declaratória pelas partes interessadas nos recursos concedidos pelo banco, de forma a eliminar a possibilidade de ocorrência das irregularidades retro descritas. Além disso, propôs fosse recomendado ao banco que incluía em suas análises a possibilidade de utilização de parâmetros de valores de mão de obra, em conjunto com os demais critérios, de forma a balizar a avaliação das informações prestadas pelas exportadoras para a mão de obra brasileira expatriada. **Entendo ser mais adequado e este momento processual, uma vez que prévio às audiências, que seja apenas solicitado ao banco que informe as providências eventualmente já adotadas em seu âmbito no sentido de elaborar tal normatização, deixando-se as determinações e recomendações para oportunidade processual futura.** Com relação à responsabilização pelas falhas ocorridas, e complementando a proposta apresentada pela unidade técnica, entendo que devam ser **ouvidos em audiência**, quanto àquelas relacionadas à comprovação das exportações realizadas, os responsáveis pelas deficiências na normatização dos procedimentos, ou seja, **a equipe gerencial, de chefe de departamento até diretoria da AEx. Excluo, nesse caso, a responsabilidade da diretoria colegiada** uma vez que o acompanhamento das operações não era levado ao conhecimento da mesma. Não obstante, e conforme já analisado, **incluo a responsabilidade dos ex-presidentes do banco**, por entender que, como executivo chefe, tinha o dever de exigir de seus subordinados a normatização e o desenvolvimento de procedimentos necessários à correta operacionalização das linhas de crédito.

7.3.3. Incoerências entre os valores dos serviços exportados aceitos como comprovados e os gastos locais.

O BNDES foi instado a apresentar esclarecimentos acerca “(I) das **incoerências verificadas dos valores considerados exportados em relação aos valores dos gastos considerados como locais**, realizados no país importador, no processo de comprovação das exportações brasileiras.” (§§ 1008 a 1064 e 1392 a 1405 da instrução).

A unidade técnica sumarizou os esclarecimentos prestados pelo BNDES nos §§ 1008 a 1012 da instrução transcrita para o relatório que precede este voto. Os esclarecimentos foram analisados nos §§ 1013 a 1040, e a responsabilização nos §§ 1041 a 1064. Acolho referidas análises como razões de decidir.

A instrução técnica havia verificado a existência de incoerências dos valores considerados exportados em relação aos valores dos gastos considerados como locais, evidenciando a fragilidade do processo de comprovação dos itens exportados realizado pelo BNDES.

Conforme bem apontado pela unidade técnica, o valor total de uma obra civil é constituído pelo somatório dos itens exportados (ou exportáveis) e dos itens de gastos realizados no país estrangeiro (locais) e aqueles correspondentes aos serviços ou bens adquiridos de outros países (ambos não exportáveis pelo Brasil). Assim, o BNDES poderia ter se valido das informações dispostas nos contratos comerciais para verificar se o somatório do “valor total dos serviços exportados” com o “valor total dos gastos locais”, aí incluídos o “valor total das importações de terceiros”, não ultrapassaria 100% do valor do contrato comercial, uma vez que para superavaliar uns havia a necessidade de subavaliar outros.

De fato, a atenção aos percentuais ou valores relativos aos gastos locais ou importações de terceiros poderia ter ajudado tanto a análise dos aspectos econômico-financeiro e de engenharia dos itens relacionados como exportados quanto a eventual recusa de declarações não fidedignas sobre serviços alegadamente exportáveis e exportados, e respectivos quantitativos e valores.

Nesse contexto, concordo com as conclusões da unidade técnica no sentido de que as alegações apresentadas pelo BNDES não sanaram as irregularidades relacionadas a esse achado.

A unidade técnica propôs que fosse determinado ao BNDES que incluisse tanto na sua metodologia de análise das solicitações de financiamento, quanto na de comprovação da efetiva exportação de serviços, a compatibilidade dos serviços relacionados como exportáveis e, posteriormente, como efetivamente exportados, com os contratos comerciais celebrados entre as empresas exportadoras e os países estrangeiros, especialmente com a necessária relação entre os custos relacionados a serviços e bens exportáveis e os custos relacionados a gastos locais ou a serviços e bens exportados por outros países. **Entendo ser mais adequado a este momento processual, uma vez que prévio às audiências, que seja apenas solicitado ao banco que informe as providências eventualmente já adotadas em seu âmbito no sentido de elaborar tal normatização, deixando-se as determinações e recomendações para oportunidade processual futura.**

Com relação à responsabilidade por esse tipo de falhas, e conforme já salientado anteriormente, entendo que, com relação à normatização e estabelecimento de procedimentos de análise das solicitações de financiamento, os responsáveis seriam **os gestores posicionados na linha executiva da AEX**, quais sejam, **os chefes de departamento, os superintendentes e o diretor, e a diretoria executiva**, pelas razões já expostas. Com relação às deficiências na análise das solicitações de financiamento, entendo que os responsáveis seriam **os membros das equipes de análise**, aí **incluídos os chefes de departamento**. Com relação à comprovação, entendo que a ausência de normatização e procedimentos deve atribuída aos **gestores na linha executiva, os sucessivos chefes de departamento, superintendentes, diretores da AEX e ao presidente do banco**, pelas razões já expostas. Proporei que todos sejam **ouvidos em audiência**.

A equipe de auditoria identificou alguns casos mais graves de omissão em realizar uma simples conferência entre a relação de serviços exportáveis e os contratos comerciais, casos nos quais

as informações encontravam-se tão explícitas que apenas uma desatenção mais grave poderia explicar a ocorrência de incongruências entre os contratos comercial e financeiro.

Conforme apontado na instrução, no caso dos empreendimentos rodoviários localizados na República Dominicana, o contrato comercial previa de forma expressa que determinadas rubricas seriam gastos exclusivamente dos contratantes e não das empresas brasileiras contratadas. No entanto, a empresa exportadora brasileira relacionou esses itens, nos processos de desembolsos de parcelas de financiamento relativos a esses empreendimentos, como tendo sido exportados. Nos casos identificados, a unidade técnica concluiu que a conduta dos responsáveis que estavam diretamente incumbidos de analisar o conteúdo dos documentos necessários à liberação dos recursos das operações de financiamento permitiu que fossem desembolsados valores de financiamento para itens não exportáveis e não exportados.

Nesses casos específicos, concordo com a unidade técnica no sentido de que sejam **ouvidos em audiência tanto os membros da equipe incumbida de verificar os dados apresentados na documentação de desembolso quanto o Chefe de Departamento da unidade** encarregada de acompanhar as operações de apoio às exportações.

7.4. Falhas e irregularidades específicas.

7.4.1. Utilização indevida de valores classificados na rubrica “contingências”.

O BNDES foi instado a apresentar esclarecimentos acerca do “(m) **uso indevido dos valores destinados à rubrica de contingência**, especialmente quanto a sua utilização para cobrir excesso de valores das exportações de serviços e de bens não vinculados inicialmente ao financiamento obtido.” (§§ 1065 a 1079 e 1406 a 1411 da instrução).

A unidade técnica sumarizou os esclarecimentos prestados pelo BNDES nos §§ 1065 a 1070 da instrução transcrita para o relatório que precede este voto. Os esclarecimentos foram analisados nos §§ 1071 a 1079. Acolho referidas análises como razões de decidir.

A instrução técnica havia verificado a existência de financiamentos nos quais os **valores destinados às contingências foram aplicados com finalidade distinta do informado à instituição financeira**, mais especificamente, **para cobrir excessos de exportação brasileira e para compensar exportação de bens sem vinculação ao financiamento do BNDES**. Em outras palavras, os valores previstos para a rubrica “Contingências” foram indevidamente utilizados para salvaguardar excessos cometidos pelas empresas ou para sanear compensações relativas a entraves no processo de exportação de bens alheios aos contratos.

Concordo com a unidade técnica no sentido de que os argumentos apresentados pelo BNDES, em sua manifestação, não foram capazes de sanear as falhas apontadas.

A unidade técnica entende que, por integrar os custos indiretos, a rubrica contingência não poderia ser objeto de apropriação individualizada. Assim como as demais parcelas que compõem o BDI, a contingência deve incidir em forma de percentual sobre os custos dos itens exportados, compondo o preço de venda desses itens. Concordo com a unidade técnica na tese, mas diverjo em sua aplicabilidade ao caso das exportações de serviços.

Conforme já analisado, o objeto da linha de crédito sob análise é a exportação de serviços e não a execução de obra. A rubrica contingência, na forma como especificada e utilizada, referiu-se, em todas as operações, a eventuais contingências ocorridas durante a execução das obras. Uma vez que a cobertura financeira de contingências não é um serviço de engenharia, e uma vez que não se referia a eventuais contingências ocorridas na exportação de serviços, entendo que sua utilização nos financiamentos de que se cuida é de todo indevida. A cobertura financeira de eventuais contingências

na efetiva exportação de serviços poderia ser incluída nos financiamentos, caso em que assim deve ser justificada e calculada.

Entendo, ainda, que os valores referentes a essa rubrica devam ser desembolsados apenas se e quando efetivamente ocorrida uma contingência relacionada à exportação dos serviços relacionados no contrato de financiamento, uma vez que sua função é a de evitar prejuízos, cobrindo financeiramente a ocorrência de imprevistos, e não a de elevar os lucros caso não ocorra qualquer imprevisto.

Alterando a proposta apresentada pela unidade técnica, **entendo que o BNDES deva ser instado a informar a este Tribunal eventuais providências já adotadas** no sentido de (a) se abster de incluir na rubrica “contingências”, dos financiamentos à exportação de serviços, valores que não se refiram aos serviços relacionados como exportáveis; (b) especificar nos contratos de financiamento que os percentuais ou os valores relativos à cobertura financeira de contingências só serão desembolsados pelo banco se efetivamente comprovada a ocorrência de alguma contingência; e (c) se abster, nos processos de acompanhamento e comprovação das exportações brasileiras, de aceitar como “contingência” a compensação de meras impropriedades incorridas pelas exportadoras durante a realização das exportações de bens e serviços de engenharia ou o “pagamento” de serviços de engenharia não especificados inicialmente.

7.4.2. Desembolso integral dos valores correspondentes a custos indiretos antes de verificado o término dos serviços.

O BNDES foi instado a apresentar esclarecimentos acerca da “(n) **apropriação integral de custos indiretos, sem que fosse verificado o término dos serviços**, caracterizando a disponibilização de valores de financiamento incompatíveis com o avanço físico das obras.” (§§ 1080 na 1107 e 1412 a 1417 da instrução).

A unidade técnica sumarizou os esclarecimentos prestados pelo BNDES nos §§ 1080 a 1085 da instrução transcrita para o relatório que precede este voto. Os esclarecimentos foram analisados nos §§ 1013 a 1040, e a responsabilização nos §§ 1041 a 1064. Acolho referidas análises como razões de decidir.

A instrução técnica havia identificado ocorrências em que houve a apropriação e liberação de valores correspondentes a custos indiretos incoerente com o avanço físico-financeiro da obra, em desacordo com as disposições dos contratos de financiamento.

O que a unidade técnica observou é que **o banco deixou de cumprir as cláusulas contratuais que estabeleciam essa vinculação e desembolsou parcelas referentes a custos indiretos correspondentes a etapas físico-financeiras não concluídas**. Esse descumprimento de cláusula contratual representaria a concessão de vantagem indevida às empresas exportadoras na forma de adiantamentos.

Não obstante, e conforme já discutido anteriormente neste voto, os custos indiretos deveriam estar vinculados aos serviços e bens a serem exportados, e não à execução da obra e a seu avanço. Calculados sobre o valor do empreendimento e desembolsados conforme o avanço físico-financeiro da obra, esses custos indiretos passam a representar o financiamento do lucro e da estrutura administrativa central das empreiteiras, e não o valor dos serviços exportados. Ademais, a mera vinculação dos desembolsos ao avanço físico-financeiro da obra já é, por si, uma irregularidade, uma vez que deveriam estar vinculados unicamente à realização das exportações.

Concordo com a unidade técnica no sentido de que as alegações apresentadas pelo BNDES não foram capazes de elidir a irregularidade relativa ao descumprimento de cláusula contratual. Não obstante, observo que o procedimento como um todo já se encontrava eivado de

irregularidade desde a inserção da cláusula indevida nos contratos, devendo a correção ser realizada antes desse momento. Assim, **proporei que o BNDES seja instado a informar a este Tribunal as providências eventualmente já adotadas** no sentido da criação de norma e procedimento específicos que corrijam a impropriedade verificada nas etapas de recebimento, aceitação e análise das solicitações de financiamento.

Com relação à responsabilização pelas irregularidades, entendo que uma vez que a vinculação entre desembolsos e evolução físico-financeira da obra esteja integrada aos contratos, as equipes de acompanhamento só poderiam dar cumprimento ao estabelecido, o que as exime de culpa. **Os integrantes da linha executiva responsável pela criação de procedimentos adequados à comprovação da efetiva exportação dos serviços já estão sendo ouvidos em audiência pelas deficiências detectadas.** Em vista disso, **não me animo a propor que os técnicos encarregados da verificação das comprovações sejam também ouvidos em audiência sobre essa questão.**

7.4.3. Aprovação de financiamento para bens e serviços exportados antes da celebração dos contratos.

O BNDES foi instado a apresentar esclarecimentos acerca da “(o) **concessão de financiamentos para bens e serviços brasileiros realizados em período anterior à assinatura dos contratos de financiamento**, caracterizando claramente, nesse caso, financiamento de obra e não de exportações brasileiras.” (§§ 1108 a 1214 e 1418 a 1433 da instrução).

A unidade técnica sumarizou os esclarecimentos prestados pelo BNDES nos §§ 1108 a 1133 da instrução transcrita para o relatório que precede este voto. Os esclarecimentos foram analisados nos §§ 1134 a 1183, e a responsabilização nos §§ 1184 a 1214. Acolho referidas análises como razões de decidir.

A instrução técnica havia identificado que as empresas exportadoras apresentaram como itens financiáveis, ao abrigo de alguns contratos de financiamento, a entrega de bens e a prestação de serviços de engenharia e construção civil realizados por mão de obra nacional em períodos anteriores à assinatura do contrato de financiamento entre o BNDES e o ente estrangeiro (importador).

Segundo o BNDES, o objetivo do programa BNDES EXIM – Pós-Embarque era o de apoiar a comercialização de bens e serviços de engenharia e construção civil, realizados por empresas brasileiras, em empreendimentos situados no exterior, não importando o momento em que tal exportação teria sido realizada. Em sentido diverso, a unidade técnica entende que, **se os bens e serviços já foram exportados sem a necessidade do apoio do banco, a inserção dos valores correspondentes equivale a duplicidade de pagamento**, se a empreiteira já tiver sido paga pelos serviços, ou mero instrumento de quitação de dívida do país contratante da obra com a empreiteira brasileira; ambas as situações sem vínculo com qualquer necessidade de financiamento para viabilizar a exportação de serviços de engenharia brasileiros. Concordo com esse entendimento da unidade técnica e com a conclusão no sentido de que os argumentos apresentados pelo BNDES não elidiram a irregularidade apontada.

Nesse sentido, **proporei que o BNDES seja instado a informar a este Tribunal as eventuais providências já adotadas** no sentido de que sejam formalmente estabelecidos critérios, parâmetros e marcos temporais que indiquem claramente o período de tempo durante o qual as exportações de serviços de engenharia e bens realizados possam ser abrigados nos contratos da linha de crédito sob análise.

A unidade técnica aponta, ainda, um caso no qual o BNDES concordou em ressarcir *a posteriori*, para uma empresa brasileira, alegados custos de importação de serviços e bens por uma filial angolada da mesma empresa, o que se encontrava em flagrante desacordo com as políticas

operacionais do banco. Tais “exportações brasileiras” teriam ocorrido durante um período de 28 meses prévios à assunção do contrato pela empresa brasileira.

Em razão da evidente irregularidade, concordo com a proposta da unidade técnica no sentido de que sejam **ouvidos em audiência** os empregados do BNDES que compuseram a **equipe técnica de acompanhamento da operação justamente com os integrantes da gerência jurídica da Área de Comercio Exterior (JUCEX)**, uma vez que atestaram o atendimento das condições da cláusula quarta dos contratos de colaboração financeira para a liberação das parcelas de desembolso correspondentes a serviços realizados em período no qual a executora da obra era uma empresa angolana, audiência essa que também deverá ser dirigida ao chefe de departamento responsável por acompanhar, após a contratação, o desenvolvimento da operação e as liberações de recursos.

7.4.4. Deficiências na comprovação da origem nacional dos serviços exportados.

O BNDES foi instado a apresentar esclarecimentos acerca das” (p) **deficiências apresentadas na comprovação da efetiva produção nacional ou por técnicos brasileiros dos itens exportados**, aí incluída a comprovação de serviços prestados por terceiros.” (§§ 1215 a 1245 e 1434 a 1442 da instrução).

A unidade técnica sumarizou os esclarecimentos prestados pelo BNDES nos §§ 1215 a 1223 da instrução transcrita para o relatório que precede este voto. Os esclarecimentos foram analisados nos §§ 1224 a 1245. Acolho referidas análises como razões de decidir.

A instrução dos autos havia constatado que a sistemática adotada pelo BNDES para comprovar a exportação de serviços **apresenta deficiências específicas quanto à comprovação da efetiva produção nacional** ou por técnicos brasileiros dos serviços prestados por terceiros considerados como exportados.

Em relação aos serviços prestados por empresas brasileiras ou por técnicos brasileiros às exportadoras, a comprovação exigida pelo BNDES **resumia-se aos lançamentos de dados referenciais dos serviços. Os produtos desses serviços (projetos, relatórios, laudos, etc.) não eram exigidos**, apesar de sua exigência não implicar em qualquer dificuldade operacional ou de custos. Em paralelo, não havia exigência ou obrigação de que as empresas de auditoria contratadas para acompanhamento dos contratos de financiamento adotassem qualquer procedimento de verificação ou de certificação da realização dos serviços, e sua efetiva produção no país ou por técnicos brasileiros expatriados.

As deficiências na comprovação dos serviços prestados por terceiros, declarados, faturados e registrados como exportados, **têm por consequência**, além das já referidas em itens anteriores, **não haver qualquer certeza de que tenham sido produzidos no Brasil ou por técnicos brasileiros no exterior**.

Nesse sentido, a unidade técnica propôs fosse determinado ao BNDES que apresentasse plano de trabalho a este Tribunal para elaboração de metodologia de comprovação da efetiva produção no país ou por técnicos brasileiros expatriados dos serviços de engenharia elencados como exportados pelas empresas, aí incluídas exigências a serem estabelecidas tanto para as empresas exportadoras quanto para as empresas de auditoria contratadas para acompanhar as operações. **Entendo ser mais adequado e este momento processual, uma vez que prévio às audiências, que seja apenas solicitado ao banco que informe as providências eventualmente já adotadas em seu âmbito no sentido de elaborar tal normatização, deixando-se as determinações e recomendações para oportunidade processual futura.**

8. Das falhas e irregularidades atribuíveis às empresas exportadoras

No presente processo, não estão sendo imputadas responsabilidades diretas às empresas exportadoras de serviços. As falhas e irregularidades detectadas estão sendo analisadas e estão tendo sua responsabilidade atribuída apenas em relação aos quadros do BNDES, no entendimento de que caberia ao banco enquanto instituição pública, e a seus empregados, enquanto agentes públicos, garantir que as operações de financiamento sob análise se dessem de acordo com as normas e princípios aplicáveis.

Não obstante, e conforme descrito no item 4, retro, a participação das empresas de engenharia, apresentando informações com indícios de falsidade, não condizentes com a realidade dos contratos comerciais e dos empreendimentos a que se destinavam as exportações de serviços, foi essencial na produção do resultado danoso: o desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos da ordem de US\$ 1 bilhão (R\$ 4 bilhões, ao câmbio de US\$ 1.00 = R\$ 4,00).

Não sendo competência desta Corte a apuração desse tipo de ilicitude, os elementos contidos nos autos que retratam a atuação das empresas serão encaminhados ao Ministério Público e à Polícia Federal, para conhecimento e adoção das medidas que entenderem cabíveis em seus respectivos âmbitos de atuação. Entendo que, com essa medida, esgota-se, no momento, a atuação desta Corte com relação às referidas empresas. Caso novas informações sejam obtidas, em especial qualquer informação relacionada a danos ao erário, entendo que as empresas poderão ser chamadas aos autos.

Não obstante, observo que algumas dessas empresas celebraram acordos de leniência com o Estado Brasileiro, por meio dos quais se comprometeram a prestar as informações sob seu domínio e conhecimento relacionadas a quaisquer irregularidades que tenham, em sua linha causal, condutas de executivos e/ou empregados das empresas.

Conforme já salientado, a apresentação de informações com indícios de falsidade com o intuito de obtenção de financiamento bancário ou de desvio de finalidade de recursos financeiros obtidos por meio de financiamento bancário pode ser enquadrada como crime, e essas empresas, e respectivos executivos e empregados, poderão ser chamados a prestar esclarecimentos adicionais àqueles prestados nos respectivos acordos de leniência.

Entendo que tal possibilidade de prestar esclarecimentos possa ser estendida, desde que mantida no campo da colaboração voluntária, aos processos em curso neste Tribunal e às irregularidades sob investigação nos mesmos.

Mas também é possível que mesmo aquelas empresas que ainda não celebraram acordos de leniência ainda venham a fazê-lo, e também é possível que mesmo não o fazendo, ainda assim se disponham a colaborar com os processos neste tribunal.

Assim, entendo que pode vir a ser proveitoso que as empresas que receberam recursos para exportação de serviços de engenharia destinados a obras rodoviárias sejam convidadas a colaborar com este Tribunal, voluntariamente, apresentando esclarecimentos sobre os fatos aqui investigados.

Para tanto, proporei que a unidade técnica apresente a este relator uma relação de perguntas cujas respostas, no seu entender, permitirão melhor esclarecer os fatos essenciais ou melhor atribuir responsabilidades pelas falhas e irregularidades detectadas e aqui descritas. Tais perguntas, após serem por mim apreciadas, serão encaminhadas às empresas.

9. Conclusão

Conforme retro analisado, entendo que a manifestação oferecida pelo BNDES em resposta à oitiva que lhe foi dirigida não logrou afastar ou justificar os indícios de falhas e de irregularidades que já haviam sido suscitados na instrução inicial a partir da análise realizada pela SeinfraRodoviaAviação.

Objetivando esclarecer de forma completa os senhores integrantes do Plenário desta Corte, procurei, na introdução a este voto (item 1), oferecer uma visão geral do trabalho e uma relação das operações de financiamento à exportação de serviços de engenharia que se encontram sob escrutínio (item 1.1).

Logo a seguir (item 2), destaquei e descrevi o principal achado do trabalho realizado, qual seja, a de que as inúmeras falhas e irregularidades ocorridas na condução das referidas operações permitiram que, ao final, considerando o conjunto delas, ocorresse um desvio de finalidade estimado, por meio de metodologia bastante conservadora (item 2.1), em aproximadamente US\$ 1,07 bilhão (equivalente a aproximadamente R\$ 4 bilhões ao câmbio de US\$ 1.00 = R\$ 4,00). Tal desvio equivale a pouco mais da metade (50,41%) da totalidade dos recursos desembolsados pelo BNDES para exportação de serviços de engenharia para obras rodoviárias no exterior, aproximadamente US\$ 2,12 bilhões (item 2.2).

Conforme também consta do item 2.3, os trabalhos desenvolvidos por outras três secretarias deste Tribunal, sobre outros tipos de obras civis (de energia elétrica, de infraestrutura urbana e de portos), apesar de ainda se encontrarem no aguardo da manifestação do BNDES em resposta à oitiva que lhe foi encaminhada, confirmam a existência de mesmas falhas e irregularidades – o que denota o caráter sistêmico das mesmas – e de desvio de finalidade de igual proporção, aproximadamente 50% do valor desembolsado, na média de todas as operações analisadas (item 2.3). Extrapolando-se esse percentual para o montante total de operações contratadas, o desvio de finalidade pode ter atingido o montante de R\$ 21 bilhões (item 2.4).

Uma vez que as falhas e irregularidades observadas ocorreram durante 10 anos, 2007 a 2016, reiteradamente, apresento no item 3 do voto os contextos nos quais ocorreram, em uma tentativa de explicar como foram permitidas, porque não foram evitadas e corrigidas, porque persistiram no tempo, ou seja, quais as circunstâncias que conduziram ao bilionário desvio de finalidade observado.

Com esse objetivo, descrevi suscitadamente algumas investigações conduzidas pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal no âmbito da operação Lava Jato, e respectivas denúncias já oferecidas e aceitas, que tem relação direta com as operações de financiamento à exportação de serviços tratadas nestes autos (item 3.1). Essas investigações apresentam indícios no sentido de que o mesmo tipo de articulação ilícita entre empreiteiras, políticos e partidos políticos, e agentes públicos descortinada em contratos da Petrobrás pode ter atingido o BNDES e as operações aqui tratadas. Esses indícios foram aparentemente reforçados pela delação premiada de Antônio Palocci Filho. Em paralelo, sobejam indícios, nestes autos, de que as falhas e irregularidades observadas produziram benefícios indevidos às mesmas empreiteiras brasileiras que lá também foram indevidamente beneficiadas, pelo que podem ser frutos do mesmo tipo de articulação ilícita entre mesmas referidas partes.

No item 3.2, por sua vez, procurei trazer informações advindas de processos em andamento neste Tribunal que analisaram, e ainda analisam, indícios de irregularidades nos procedimentos realizados por outros órgãos que não o BNDES, previamente à análise e aprovação da operação de financiamento pelo referido banco. Os principais, mas não únicos, objetivos desses procedimentos externos ao BNDES são o de analisar e aprovar a efetivação de um seguro para cada operação de

crédito e de conceder equalização das taxas de juros, nas mesmas operações, onde cabível e necessário. Uma breve descrição inicial informa como os diversos órgãos, que não o BNDES, se articulam de forma a produzir esses resultados.

Apresento, ainda, neste mesmo item, um resumo do acórdão 1031/2018-Plenário, que determinou a instauração de diversos apartados em cujo âmbito estão sendo analisadas as inúmeras falhas e irregularidades detectadas, algumas delas com indícios de danos ao erário. Um aspecto interessante dos achados descritos no acórdão refere-se ao fato de que os indícios são no sentido de que as irregularidades detectadas beneficiam, em primeiro lugar, de forma direta ou indireta, os países destinatários das exportações de serviços a serem financiadas pelo BNDES, como regra reduzindo indevidamente o custo do financiamento. Nesses procedimentos externos ao banco, as empresas exportadoras brasileiras foram beneficiadas apenas indiretamente, por meio da viabilização do financiamento.

Retorno, a seguir (item 3.3 e subitens), aos procedimentos realizados no âmbito do BNDES. Procurei descrever, em termos amplos, com especial atenção para o contexto e para a interrelação entre as etapas de análise-aprovação-acompanhamento das operações, os achados observados nos procedimentos realizados pelo BNDES relacionados às operações de financiamento à exportação de serviços de engenharia. O intuito é o de apresentar uma visão de nível elevado, sem detalhamentos, de como as falhas e irregularidades individuais observadas se articularam nas diferentes etapas desses procedimentos – normatização da linha de crédito, análise das solicitações de financiamento, aprovação das solicitações de financiamento, comprovação das exportações realizadas – de forma a produzir, ou pelo menos a permitir, a ocorrência do retro referido desvio de finalidade da ordem de US\$ 1 bilhão.

Os indícios são no sentido de que a ocorrência de tal desvio de finalidade só foi possível a partir de informações ideologicamente falsas prestadas pelas empreiteiras exportadoras dos serviços, tanto na solicitação do financiamento, quanto na comprovação da exportação dos serviços (item 4).

No item 5 do voto, e respectivos subitens, apresento uma análise da responsabilização dos diversos agentes envolvidos nas falhas e irregularidades que considero gerais, ou seja, que impactaram todas as operações analisadas, ou pelo menos quase todas, com fundamento nos cargos que ocupavam e na descrição das funções que detinham. O objetivo dessa análise é o de permitir sejam ouvidos em audiência esses responsáveis, onde for o caso, por uma determinada irregularidade ou falha repetitiva (se efetivada por meio de ação) ou simplesmente persistente no tempo (se efetivada por meio de omissão), sem que haja a necessidade de ouvi-los por cada um dos casos individuais sobre os quais essas irregularidades ou falhas tiveram influência. Não é demais afirmar que, por óbvio, as audiências encontram-se, não obstante os termos gerais em que redigidas, fundamentadas nos diversos casos individuais.

No item 6, analiso a proposta da unidade técnica no sentido de que seja melhor verificada a possibilidade de ocorrência de dano ao erário em razão dos dispêndios realizados pelo Tesouro Nacional na equalização de taxas de juros referentes às parcelas indevidamente aprovadas e desembolsadas em cada operação de apoio à exportação de serviços de engenharia. No entendimento de que tal proposta deve ser acolhida, proporei que tal análise seja realizada em outro processo, já em instrução na SecexEstataisRJ, que avalia outras possibilidades de dano na concessão de equalização.

No item seguinte, de número 7, e em seus respectivos subitens, são descritos e analisados sumariamente cada um dos 16 achados descritos na instrução da unidade técnica, análise que faço

acompanhar das respectivas propostas da unidade técnica e de meus eventuais ajustes ou complementações sobre as mesmas.

Esses 16 achados, que tratam das principais falhas e irregularidades identificadas pela equipe do tribunal que analisou as operações de financiamento à exportação de serviços de engenharia, encontram-se agrupados por etapas, quais sejam, irregularidades ou falhas observadas na “normatização da linha de crédito”, na “elaboração e aprovação dos relatórios de análise das solicitações de financiamento e na aprovação das operações de financiamento”, e na “comprovação da efetiva ocorrência das exportações declaradas pelas empresas exportadoras”.

Os indícios relacionados à forma pela qual as empresas exportadoras contribuíram para a ocorrência das irregularidades, fornecendo informações não condizentes com as suas reais pretensões de exportação de serviços de engenharia, com o que lograram obter financiamentos em valor muito superior ao que efetivamente teriam direito, já foram tratadas no item 4 do voto.

Foi esse conjunto de falhas e irregularidades que permitiu, na sequência dos procedimentos de concessão e acompanhamento das operações de crédito, que aproximadamente metade do valor dos financiamentos fosse aprovado e desembolsado, sem razão comercial e sem comprovação, e ao final desviado de sua finalidade de apoiar a exportação de serviços produzidos no país ou por brasileiros.

Por esses achados, conforme orientação de responsabilização produzida no já referido item 5, e subitens, deste voto, serão ouvidos em audiência os respectivos responsáveis, nos termos apontados no voto.

No item 8 do voto, analiso a possibilidade de convidar as empresas exportadoras de serviços de engenharia a contribuir voluntariamente no deslinde das questões tratadas nos autos, pelo que proponho que lhes seja encaminhada uma lista de questões, que serão elaboradas pela unidade técnica instrutória dos presentes autos e submetidas para aprovação a este Relator.

Feitas essas considerações, e divergindo apenas parcialmente das propostas apresentadas pela Unidade Técnica, voto por que o Tribunal adote a decisão que ora submeto à deliberação deste Plenário

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de agosto de 2019.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 2006/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.469/2016-3.
2. Grupo II – Classe VII - Assunto: Representação
3. Interessado: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
4. Órgão/Entidade/Unidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ) e Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação).
8. Representação legal:
 - 8.1. Henrique Bastos Rocha (95.577/OAB-RJ) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação apartada do TC 034.365/2014-1 em obediência ao Acórdão 1.413/2016-TCU-Plenário, decisão essa que, entre outras medidas, determinou à então SeinfraRodovia, atual Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação), a análise piloto das operações de financiamento à exportação de serviços destinados a empreendimentos rodoviários realizados no exterior celebradas com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, em:

9.1. autorizar a audiência dos responsáveis abaixo indicados para que apresentem, no prazo de 60 dias, razões de justificativas a respeito de suas respectivas participações nos indícios de irregularidades abaixo descritos:

9.1.1. dos **executivos responsáveis pela normatização e elaboração de procedimentos** relativos à linha de crédito sob análise: chefes de departamento da AEX Luciene Ferreira Monteiro Machado (CPF: 037.653.907-04), Luiz Filipe de Castro Neves (CPF: 043.065.437-57), Leonardo Pereira Rodrigues dos Santos (CPF: 078.319.737-37) e Raquel Batissaco Duarte (CPF: 002.043.367-08), essa última apenas em relação à comprovação das exportações; superintendentes da AEX Luiz Antônio Araújo Dantas (CPF: 400.896.497-53) e Luciene Ferreira Monteiro Machado (CPF: 037.653.907-04); diretores da AEX, Armando Mariante de Carvalho (CPF: 178.232.937-49) e Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva (CPF: 691.850.857-15); e membros da diretoria colegiada do BNDES Luciano Galvão Coutinho - presidente (CPF: 636.831.808-20), João Carlos Ferraz (CPF: 230.790.376-34), Demian Fiocca - presidente (CPF: 130.316.328-42), Roberto Zurli Machado (CPF: 600.716.997-91), Wagner Bittencourt de Oliveira (CPF: 337.026.597-49), Maurício Borges Lemos (CPF: 165.644.566-20), Julio Cesar Maciel Ramundo (CPF: 003.592.857-32), Eduardo Rath Fingerl (CPF: 373.178.147-68), Elvio Lima Gaspar (CPF: 626.107.917-04), Guilherme Narciso de Lacerda (CPF: 142.475.006-78), Luiz Fernando Linck Dorneles (CPF: 172.592.310-68), Gil Bernardo Borges Leal (CPF: 548.421.157-34), Fernando Marques dos Santos (CPF: 280.333.617-00), em exercício nos referidos cargos durante o período de 28/12/2006 a 18/06/2013 no qual foram analisadas e aprovadas as operações de financiamento sob análise nestes autos, e de 28/12/2006 a 12/08/2016 no qual deveriam ter sido comprovadas as exportações de serviços, para que (conforme responsabilização estabelecida nos itens 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, 5.8 e 7, e subitens, do voto que fundamenta este acórdão, e achados (a), (b), (d), (e), (f), (j), (k) e (l) da instrução que precede o voto), apresentem razões de justificativas acerca da ausência:

9.1.1.1. de estudos, propostas de normatização e efetiva elaboração de normas que regulassem, de forma geral, a linha de financiamento à exportação de serviços de engenharia desde o

recebimento e da análise das solicitações de financiamento até à comprovação da efetiva exportação dos serviços de engenharia e respectivos desembolsos;

9.1.1.2. de estudos, propostas de normatização e efetiva elaboração de normas específicas que regulassem, em especial:

9.1.1.2.1. as análises econômico-financeiras, de engenharia e de compatibilização do contrato financeiro com o contrato comercial a serem realizadas;

9.1.1.2.2. as exigências relacionadas a uma adequada descrição e quantificação dos itens (bens e serviços) a serem exportados;

9.1.1.2.3. a verificação adequada da correlação desses itens com a obra a ser realizada; e

9.1.1.2.4. a proporcionalidade tecnicamente razoável entre itens exportáveis e não exportáveis para cada tipo de obra;

9.1.1.2.5. a exigência de apresentação, pelas empresas solicitantes, de um conjunto de documentos, anexo às solicitações de financiamento, suficiente e necessário, em profundidade e detalhamento, às análises e aprovações a serem realizadas; e

9.1.1.2.6. as necessidades de comprovação material, e não apenas formal, da efetiva exportação dos serviços de engenharia relacionados como exportados pelas empresas exportadoras e as correspondentes exigências em termos de documentação comprobatória;

9.1.2. dos **membros das equipes de análise**, técnicos operacionais Priscilla Assis Pinto da Matta (CPF: 949.606.407-82), Marcelo Orlando Mesquita da Silva (CPF: 051.498.337-03), Alessandra Marques da Silva (CPF: 079.210.837-06), Juliana Ferreira Ribeiro Pessoa (CPF: 718.880.044-87), Daniel do Espírito Santo Cardoso Seiceira (CPF: 092.341.977-20), Thiago Leone Mitidieri (CPF: 087.959.887-50), Bruno Castelo Branco (CPF: 077.990.927-50), André Taveira Cruz (CPF: 288.906.428-07), Daniel da Silva Grimaldi (CPF: 054.503.687-98), Roberta Lavalle da Silva Faria (CPF: 054.898.727-05), Alexandre Kusunoki Lautenschlager (CPF: 329.867.458-30), Luiz Eduardo Miranda Cruz - (CPF: 008.915.517-35), Marcus Sérgio Martins Aguiar (CPF: 003.655.231-35), Marcela Puppim Carvalho (CPF: 105.379.087-22) e Elydia Mariana da Silva Hirata (CPF: 089.456.647-42); coordenadores de serviços Marcelo Orlando Mesquita da Silva (CPF: 051.498.337-03) e Denilson Queiroz Gomes Ferreira (CPF: 052.847.687-44); gerentes operacionais Vladimir Matheus Ribeiro de Souza (CPF: 086.780.167-01), Roger Louis Fernand Egea (CPF: 335.881.807-10), Luiz Filipe de Castro Neves (CPF: 043.065.437-57), Vania Conze Cezimbra (CPF: 831.076.227-53), Marcia Cristina da Silva Dias (070.766.557-48), Fabricio Bianchi Catermil Cunha (CPF: 077.210.927-36), Marcos Alberto Pereira Motta (CPF: 008.528.317-73), Vivian Regina Costa Winkel (CPF: 075.817.477-27) e João Barbosa de Oliveira (CPF: 844.028.227-34); gerentes operacionais substitutos Juliana Ferreira Ribeiro Pessoa (CPF: 718.880.044-87), Luiz Eduardo Miranda Cruz - (CPF: 008.915.517-35), Thiago Leone Mitidieri (CPF: 087.959.887-50), Roberta Lavalle da Silva Faria (CPF: 054.898.727-05) e Bruno Castelo Branco (CPF: 077.990.927-50); chefes de departamento da AEX Luciene Ferreira Monteiro Machado (CPF: 037.653.907-04), Luiz Filipe de Castro Neves (CPF: 043.065.437-57) e Leonardo Pereira Rodrigues dos Santos (CPF: 078.319.737-37); e chefes de departamento substitutos Carlos Frederico Braz de Souza (CPF: 002.616.197-48), Marcia Cristina da Silva Dias (070.766.557-48) e Vladimir Matheus Ribeiro de Souza (CPF: 086.780.167-01); em exercício nos respectivos cargos durante o período de 28/12/2006 a 18/06/2013, para que (conforme responsabilização estabelecida nos itens 5.1 e 7, e subitens, do voto que fundamenta este acórdão, e achados (b), (c), (d), (e), (f), (i) e (l) da instrução transcrita para o relatório que precede o voto), apresentem razões de justificativas acerca da:

9.1.2.1. ausência de análise das solicitações de financiamento e da relação de serviços exportáveis nelas descritos, em sua tipologia, quantitativos e valores, em desacordo com os estatutos de banco e com o Regulamento Geral de Operações – RGO;

9.1.2.2. não utilização de documentos disponíveis na análise, na crítica e na recomendação de aprovação das solicitações de financiamentos, como, por exemplo, o contrato comercial celebrado entre a empresa exportadora e o governo estrangeiro;

9.1.2.3. não aplicação de seus conhecimentos técnico-profissionais na atividade de análise e recomendação de aprovação de solicitações de financiamento;

9.1.2.4. recomendação de aprovação de valores excessivos, de limites percentuais sobre o valor total da obra excessivos, e de valores e percentuais de custos indiretos excessivos em relação aos contratos comerciais, ao tipo de obra a que se destinavam e aos serviços ao final efetivamente exportados;

9.1.2.5. recomendação de aprovação de valores e quantitativos de mão de obra expatriada incompatíveis com as características técnicas da obra e com a realidade dos empreendimentos;

9.1.2.6. recomendação de aprovação de operações com as falhas retro descritas, que permitiram a ocorrência do desvio de finalidade na aplicação de aproximadamente US\$ 1,07 bilhão (aproximadamente R\$ 4 bilhões) em recursos transferidos pelo BNDES às empresas exportadoras de serviços de engenharia, conforme apurado nos autos;

9.1.3. dos **executivos responsáveis pela aprovação dos relatórios de análise (RAn's) das solicitações de financiamento e pelo encaminhamento dos mesmos às instâncias imediatamente superiores sem as correções devidas**, chefes de departamento da AEX Luciene Ferreira Monteiro Machado (CPF: 037.653.907-04), Luiz Filipe de Castro Neves (CPF: 043.065.437-57) e Leonardo Pereira Rodrigues dos Santos (CPF: 078.319.737-37); chefes de departamento substitutos Carlos Frederico Braz de Souza (CPF: 002.616.197-48), Marcia Cristina da Silva Dias (070.766.557-48), e Vladimir Matheus Ribeiro de Souza (CPF: 086.780.167-01); superintendents da AEX Luiz Antônio Araújo Dantas (CPF: 400.896.497-53) e Luciene Ferreira Monteiro Machado (CPF: 037.653.907-04); superintendentes da AEX substitutos Leonardo Pereira Rodrigues dos Santos (CPF: 078.319.737-37), Luiz Filipe de Castro Neves (CPF: 043.065.437-57), e Carlos Frederico Braz de Souza (CPF: 002.616.197-48); diretores da AEX Armando Mariante de Carvalho (CPF: 178.232.937-49) e Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva (CPF: 691.850.857-15); e diretores da AEX substitutos Sergio Foldes Guimaraes (CPF: 014.873.977-63), Jorge Kalache Filho (CPF: 178.165.217-15), Luciene Ferreira Monteiro Machado (CPF: 037.653.907-04); em exercício nos referidos cargos durante o período de 28/12/2006 a 18/06/2013 no qual foram aprovadas as operações de financiamento sob análise nestes autos, para que (conforme responsabilização estabelecida no itens 5.2, 5.3, 5.4, 5.8 e 7, e subitens, do voto que fundamenta este acórdão, e achados (a), (b), (c), (d), (e), (f) e (l) da instrução transcrita para o relatório que precede o voto), apresentem razões de justificativas, acerca da:

9.1.3.1. aprovação dos relatórios de análise (Ran's) a despeito de conterem deficiência graves e facilmente detectáveis;

9.1.3.2. omissão em adotar as providências necessárias à revisão, reformulação e correção das falhas e irregularidades existentes nos relatórios de análise;

9.1.3.3. ausência de orientação a seus subordinados acerca dos procedimentos a serem utilizados nas análises das solicitações de financiamentos;

9.1.3.4. ausência de iniciativa na elaboração e proposição, ou na cobrança de elaboração, das normas necessárias à análise das solicitações de financiamentos;

9.1.3.5. aprovação dos relatórios de análise das operações de financiamento, sob apreciação nestes autos, com itens (serviços e bens), valores, quantitativos e percentuais incompatíveis com o objeto da linha de crédito, com a realidade das obras a que se destinavam, e com as informações constantes dos contratos comerciais celebrados entre a empresa exportadora e o país estrangeiro; e

9.1.3.6. aprovação de relatório de análise de um conjunto de operações de financiamento que, em seu conjunto relacionado a obras rodoviárias, permitiu o desvio de finalidade na aplicação de aproximadamente US\$ 1,07 bilhão (aproximadamente R\$ 4 bilhões) em recursos financeiros públicos transferidos pelo BNDES às empresas exportadoras de serviços de engenharia, conforme apurado e estimado nos autos.

9.1.4. dos **executivos responsáveis pela aprovação das operações** de financiamento, membros da diretoria colegiada Luciano Galvão Coutinho – presidente (CPF: 636.831.808-20); João

Carlos Ferraz (CPF: 230.790.376-34), Demian Fiocca – presidente (CPF: 130.316.328-42), Roberto Zurli Machado (CPF: 600.716.997-91), Wagner Bittencourt de Oliveira (CPF: 337.026.597-49), Maurício Borges Lemos (CPF: 165.644.566-20), Julio Cesar Maciel Ramundo (CPF: 003.592.857-32), Eduardo Rath Fingerl (CPF: 373.178.147-68), Elvio Lima Gaspar (CPF: 626.107.917-04), Guilherme Narciso de Lacerda (CPF: 142.475.006-78), Luiz Fernando Linck Dorneles (CPF: 172.592.310-68), Gil Bernardo Borges Leal (CPF: 548.421.157-34) e Fernando Marques dos Santos (CPF: 280.333.617-00), em exercício nos referidos cargos durante o período de 28/12/2006 a 18/06/2013 no qual foram aprovadas as operações de financiamento sob análise nestes autos, para que (conforme responsabilização estabelecida nos itens 5.5, 5.6, 5.8 e 7, e subitens, do voto que fundamenta este acórdão, e achados (a), (b), (c), (d), (e), (f) e (l) da instrução transcrita para o relatório que precede o voto), apresentem razões de justificativas, acerca da:

9.1.4.1. aprovação de operações de financiamento à exportação de serviços de engenharia a despeito de os documentos a elas referentes submetidos à apreciação da diretoria conterem deficiência graves e facilmente detectáveis por meio da análise mínima necessária ao conhecimento da matéria que se encontrava sob deliberação;

9.1.4.2. ausência de identificação, nas sucessivas aprovações das referidas operações, que a documentação a eles submetida, análise e proposta de aprovação, não continham as informações suficientes e necessárias à avaliação do mérito das mesmas;

9.1.4.3. aprovação das operações de financiamento sob apreciação nestes autos, com itens (serviços e bens), valores, quantitativos e percentuais incompatíveis com o objeto da linha de crédito, com a realidade das obras a que se destinavam, e com as informações constantes dos contratos comerciais celebrados entre a empresa exportadora e o país estrangeiro;

9.1.4.4. aprovação de um conjunto de operações de financiamento que, em seu conjunto relacionado a obras rodoviárias, permitiu o desvio de finalidade na aplicação de aproximadamente US\$ 1,07 bilhão (aproximadamente R\$ 4 bilhões) em recursos financeiros públicos transferidos pelo BNDES às empresas exportadoras de serviços de engenharia, conforme apurado e estimado nos autos.

9.1.5. dos **executivos responsáveis pelo acompanhamento operacional** das operações, chefes de departamento da AEX Luciene Ferreira Monteiro Machado (CPF: 037.653.907-04), Luiz Filipe de Castro Neves (CPF: 043.065.437-57), Leonardo Pereira Rodrigues dos Santos (CPF: 078.319.737-37) e Raquel Batissaco Duarte (CPF: 002.043.367-08); superintendentes Luiz Antônio Araújo Dantas (CPF: 400.896.497-53) e Luciene Ferreira Monteiro Machado (CPF: 037.653.907-04); e diretores da AEX Armando Mariante de Carvalho (CPF: 178.232.937-49) e Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva (CPF: 691.850.857-15), em exercício nos respectivos cargos durante o período de 28/12/2006 a 12/08/2016, para que (conforme responsabilização estabelecida nos itens 5.7 e 7 e subitens, do voto que fundamenta este acórdão, e achados (i), (j), (k), (l) e (o), da instrução transcrita para o relatório que precede o voto), apresentem razões de justificativas acerca da ausência de providências:

9.1.5.1. tendentes a estruturar, no âmbito da AEX, os procedimentos relacionados à **comprovação** da exportação de serviços, especialmente em relação à verificação de sua efetiva ocorrência, e seus quantitativos e valores declarados;

9.1.5.2. tendentes a utilizar com maior eficácia os serviços das empresas de consultoria contratadas para acompanhamento de cada uma das operações de financiamento sob apreciação nestes autos, na **comprovação** da efetiva exportação de serviços; e

9.1.5.3. que impedissem, na etapa de **comprovação** das exportações, a aceitação de serviços e bens já exportados em datas anteriores à celebração do próprio contrato de financiamento, caracterizando reembolso de exportações já realizadas e não incentivo à exportação de bens e serviços ainda não efetivada;

9.1.6. dos **membros das equipes que elaboraram os relatórios de análise (Ran's) das solicitações de financiamentos de obras rodoviárias que beneficiaram República Dominicana e Guatemala**, técnicos operacionais Marcela Puppim Carvalho (CPF: 105.379.087-22), Elydia Mariana

da Silva Hirata (CPF: 089.456.647-42), Marcus Sérgio Martins Aguiar (CPF: 003.655.231-35), Bruno Castelo Branco (CPF: 077.990.927-50), Alexandre Kussunoki Lautenschlager (CPF: 329.867.458-30), Luiz Eduardo Miranda Cruz (CPF: 008.915.517-35) e Thiago Leone Mitidieri (CPF: 087.959.887-50); coordenadores de serviço Marcelo Orlando Mesquita da Silva (CPF: 051.498.337-03) e Denilson Queiroz Gomes Ferreira (CPF: 052.847.687-44); gerentes operacionais Fabricio Bianchi Catermil Cunha (CPF: 077.210.927-36), Vivian Regina Costa Winkel (CPF: 075.817.477-27), João Barbosa de Oliveira (CPF: 844.028.227-34), Vladimir Matheus Ribeiro de Souza (CPF: 086.780.167-01), Vania Conze Cezimbra (CPF: 831.076.227-53) e Marcos Alberto Pereira Motta (CPF: 008.528.317-73); e chefes de departamento da AEX Luciene Ferreira Monteiro Machado (CPF: 037.653.907-04), Luiz Filipe de Castro Neves (CPF: 043.065.437-57) e Leonardo Pereira Rodrigues dos Santos (CPF: 078.319.737-37), para que (conforme responsabilização estabelecida nos itens 5.1 e 7, e subitens, do voto que fundamenta este acórdão, e achado (c) da instrução transcrita para o relatório que precede o voto), apresentem razões de justificativas pela recomendação de aprovação de valores de rubricas de custos indiretos incoerentes com os valores dos itens correspondentes constantes dos contratos comerciais, resultando em valores de financiamento superiores em US\$ 452,8 milhões, no somatório total, àqueles que deveriam ter sido efetivamente desembolsados pelo BNDES;

9.1.7. dos **membros da equipe de acompanhamento operacional**, técnica operacional Marcela Puppim Carvalho (CPF: 105.379.087-22); gerente operacional Vladimir Matheus Ribeiro de Souza (CPF: 086.780.167-01); e chefe de departamento da AEX Luiz Filipe de Castro Neves (CPF: 043.065.437-57), para que, como encarregados da verificação dos documentos comprobatórios da efetiva exportação de serviços (conforme responsabilização estabelecida nos itens 5.7 e 7, e subitens, do voto que fundamenta este acórdão, e achados (g) e (k) do relatório que precede o voto), apresentem razões de justificativas pela aceitação, consideração e autorização para desembolso de parcelas de financiamento, relativos a mão de obra expatriada, incoerentes com o início do cronograma físico-financeiro das obras Via Marginal Sudoeste (Angola), Autopista CA – 2 Trecho Ocidental (Guatemala), Corredor Rodoviário Oriental – Estrada Nacional N2 (Gana) e Corredor Logístico – Lotes II e III (Honduras), e em desacordo com disposições do contrato de financiamento

9.1.8. dos **membros da equipe de acompanhamento operacional**, técnicos operacionais Bruno Castelo Branco (CPF: 077.990.927-50), Patrícia Mirela Ramon de Arruda (CPF: 223.640.008-07), Roberta Lavalle da Silva Faria (CPF: 054.898.727-05) e Marcelo Oliveira Santos (CPF: 023.984.767-90); coordenador de serviços Marcelo Orlando Mesquita da Silva (CPF: 051.498.337-03); gerentes operacionais Marcos Alberto Pereira Motta (CPF: 008.528.317-73) e Denilson Queiroz Gomes Ferreira (CPF: 052.847.687-44); e chefe de departamento da AEX Luiz Filipe de Castro Neves (CPF: 043.065.437-57), para que, como encarregados das verificação dos documentos comprobatórios da efetiva exportação de serviços (conforme responsabilização estabelecida nos itens 5.7 e 7, e subitens, do voto que fundamenta este acórdão, e achado (l) da instrução transcrita para o relatório que precede o voto), apresentem razões de justificativas pela aceitação, consideração e autorização para desembolso de parcelas de financiamento relativas a serviços não financiáveis (não produzidos no Brasil ou não produzidos por mão de obra brasileira), conforme expressamente constavam dos contratos comerciais, em obras realizadas na República Dominicana;

9.1.9. dos **membros da equipe de acompanhamento operacional**, advogada Thais de Azevedo Gama Filho (CPF: 087.068.067-67), gerente jurídico Bruno Hilano Regueira (CPF: 089.511.767-38), gerente operacional Thiago Leone Mitidieri (CPF: 087.959.887-50); e chefe de departamento Luis Felipe de Castro Neves (CPF: 043.065.437-57), para que, como encarregados da verificação dos documentos comprobatórios da efetiva exportação de serviços (conforme responsabilização estabelecida nos itens 5.7 e 7, e subitens, do voto que fundamenta este acórdão, e achado (o) da instrução transcrita para o relatório que precede o voto), apresentem razões de justificativas por atestarem e aceitarem serviços realizados ou bens adquiridos por empresa estrangeira (angolana), em data anterior a da celebração do contrato de financiamento com empresa brasileira, à

qual a execução do restante da obra havia sido transferida, em desacordo com as regras e condições que regiam a linha de crédito sob análise;

9.1.10. dos **presidentes do BNDES em exercício titular no período em que foram aprovadas e acompanhadas as operações sob análise nestes autos**, Demian Fiocca (CPF: 130.316.328-42) e Luciano Galvão Coutinho (CPF 636.831.808-20), para que, como encarregados da direção executiva da instituição, aí incluídas as funções de estabelecimento e acompanhamento das diretrizes operacionais, de acompanhamento do atingimento efetivo dos objetivos e metas estabelecidos e da utilização dos meios empregados para tanto, da supervisão executiva dos trabalhos conduzidos pelas diversas diretorias, da presidência da diretoria colegiada e da supervisão e acompanhamento da qualidade de suas deliberações, e, por último, de sua responsabilidade pela adequada aplicação dos recursos públicos colocados à disposição do banco, especialmente em relação a sua aplicação nas finalidades públicas previstas (conforme item 5.6 do voto que fundamenta este acórdão), apresentem razões de justificativas por permitirem, cada um no período em que exerceu o cargo de presidente do BNDES, que a linha de crédito de apoio à exportação de serviços de engenharia fosse conduzida com as deficiências descritas no item 7, e subitens, do voto que fundamenta este acórdão e, especialmente, que redundasse no desvio de finalidade estimado em aproximadamente US\$ 1 bilhão (conforme item 2 do voto que fundamenta este acórdão);

9.2. encaminhar diligência ao BNDES para que, no prazo de até 90 dias a contar da notificação desta deliberação, apresente a este Tribunal descrição das providências eventualmente já adotadas no sentido de impedir novas ocorrências de desvio de finalidade na aprovação, no desembolso e na utilização de recursos financeiros contratados ao abrigo da linha de crédito de apoio à exportação de serviços de engenharia e bens (item 2 do voto que fundamenta este acórdão, em especial, mas não somente, relacionadas a:

9.2.1. adequada análise das solicitações de financiamento à exportação de serviços de engenharia, especialmente, mas não apenas, com relação às análises econômico-financeiras, de engenharia e de compatibilização do contrato financeiro com o contrato comercial, aí incluída a produção de uma adequada descrição dos bens e serviços a serem exportados e sua correlação com a obra a que se destinam (itens 7.1 e 7.3.1 do voto que fundamenta este acórdão e achados “a” e “j” da instrução transcrita para o relatório que precede o voto);

9.2.2. definição do rol de documentos que devem constar das solicitações de financiamento, os quais, em seu conjunto, deverão permitir caracterizar a obra de destino das exportações e subsidiar, de forma suficiente, a adequada análise, quantificação e precificação dos bens e serviços a serem exportados (itens 7.1.2 e 7.3.1 do voto que fundamenta este acórdão e achados “b” e “j” da instrução transcrita para o relatório que precede o voto);

9.2.3. definição da exigência de que os postulantes aos financiamentos apresentem orçamento com nível de detalhamento suficiente a possibilitar uma avaliação adequada quanto à compatibilidade e coerência dos bens e serviços exportáveis e não exportáveis em relação às características do empreendimento, especificações do contrato comercial e pretensões comerciais da empresa exportadora (item 7.2.1 do voto que fundamenta este acórdão e achado “c” da instrução transcrita para o relatório que precede o voto);

9.2.4. adequada análise da compatibilidade dos limites, em percentuais ou em valor, do montante apoio financeiro na etapa de análise da solicitação de apoio financeiro e de aprovação da operação, com a tipologia das obras e com a realidade das mesmas (item 7.2.2. do voto que fundamenta este acórdão e achado “d” da instrução transcrita para o relatório que precede o voto);

9.2.5. adequada correlação dos custos indiretos (BDI e contingências), que podem ser incluídos nos financiamentos, estritamente com os bens e serviços exportáveis – e não com a execução da obra ou com o valor do empreendimento -, tendo como base percentuais incidentes sobre os custos diretos aceitáveis na prática da engenharia e com aqueles percentuais especificados nos contratos comerciais (itens 7.2.3 e 7.2.4. do voto que fundamenta este acórdão e achados “e” e “f” da instrução transcrita para o relatório que precede o voto);

9.2.6. definição da exigência de que as empresas incluam, em suas solicitações de financiamento apenas os custos, diretos e indiretos, dos serviços que se pretende efetivamente exportar e que evitem incluir, em rubricas específicas, despesas que se refiram à estrutura administrativa e ao lucro das exportadoras, em razão da duplicidade com as parcelas integrantes das rubricas “administração central” e “benefícios”, que incidem sobre os custos diretos dos serviços e bens exportáveis, em razão da duplicidade daí decorrente (item 7.2.3 do voto que fundamenta este acórdão e achado “e” da instrução transcrita para o relatório que precede o voto);

9.2.7. garantia da veracidade do teor das informações prestadas e da fidedignidade e da exatidão do conteúdo das declarações e demais documentos entregues pelas empresas exportadoras, de modo que o monitoramento sobre a efetiva exportação de serviços não se restrinja à esfera declaratória das partes interessadas (itens 7.2.5, 7.3.1 e 7.3.2 do voto que fundamenta este acórdão e achados “g”, “j” e “k” da instrução transcrita para o relatório que precede o voto);

9.2.8. uma adequada verificação da efetiva exportação dos serviços de engenharia relacionado pelas empresas exportadoras como “exportados”, por meio de procedimentos e documentação que atestem e comprovem materialmente, e não apenas formalmente, que foram produzidos no Brasil ou por mão de obra brasileira expatriada e que foram efetivamente entregues e utilizados na obra destinatária (itens 7.3.1 e 7.4.4 do voto que fundamenta este acórdão e achados “j” e “p” da instrução transcrita para o relatório que precede o voto);

9.2.9. uma adequada verificação da compatibilidade dos serviços relacionados como exportáveis, na etapa de análise das solicitações de financiamento, e, posteriormente, como efetivamente exportados, na etapa de comprovação da efetiva exportação dos serviços, com os contratos comerciais celebrados entre as empresas exportadoras e os países estrangeiros, especialmente da necessária relação entre valores relacionados a serviços e bens exportáveis e valores relacionados a gastos locais ou a serviços e bens exportados por outros países (itens 7.2.1 e 7.3.3 do voto que fundamenta este acórdão e achados “c” e “l” da instrução transcrita para o relatório que precede o voto);, a

9.2.10. não utilização da rubrica “contingências” para cobertura de eventos não previstos eventualmente ocorridos durante a execução da obra de engenharia no exterior, uma vez que o objeto da linha de crédito sob análise não é a execução das obras (item 7.4.1 do voto que fundamenta este acórdão e achado “m” da instrução transcrita para o relatório que precede o voto);

9.2.11. definição de critérios, parâmetros e marcos temporais que indiquem claramente o período de tempo durante o qual os desembolsos relacionados às exportações de serviços de engenharia e bens realizadas possam ser abrangidos nos contratos da linha de crédito sob análise (item 7.4.3 do voto que fundamenta este acórdão e achado “o” da instrução transcrita para o relatório que precede o voto);

9.2.12. apresentação dos produtos das prestações de serviços realizados por terceiros, considerados como exportados, tais como projetos, relatórios, laudos, entre outros, por parte das exportadoras às empresas de auditoria independentes, nos processos de certificação e comprovação das exportações, a fim de assegurar a efetiva produção nacional ou por técnicos brasileiros dos serviços exportados (Seção VII, item “p” do voto que fundamenta este acórdão e achado “p” da instrução transcrita para o relatório que precede o voto);

9.2.13. utilização de parâmetros de valores de mão de obra, em conjunto com demais critérios, de forma a balizar a avaliação das informações prestadas pelas exportadoras para a mão de obra brasileira expatriada (itens 7.2.5 e 7.4.4 do voto que fundamenta este acórdão e achados “g” e “k” da instrução transcrita para o relatório que precede o voto);

9.2.14. utilização da rubrica “contingências”, se for o caso, exclusivamente para a cobertura de eventos não previstos eventualmente ocorridos na exportação dos serviços de engenharia e bens correlatos;

9.2.15. especificação, nos contratos de financiamento, que os valores ou percentuais constantes da rubrica “contingências” só serão desembolsados pelo banco se efetivamente comprovada

a ocorrência de algum evento não previsto classificável como “contingência” e exclusivamente no montante necessário a sua cobertura financeira, até o limite previsto no contrato; e

9.2.16. nos processos de acompanhamento e comprovação das exportações brasileiras, não aceitação, como “contingência”, a compensação de meras impropriedades incorridas pelas exportadoras durante a realização das exportações de bens e serviços de engenharia ou o “pagamento” de serviços de engenharia não especificados inicialmente;

9.3. determinar à SecexEstataisRJ que:

9.3.1. 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;

9.3.2. que remeta a análise da hipótese de dano descrita no item 6 do voto que fundamenta este acórdão para o TC 015.846/2018-0, processo no qual já se encontram sob análise outras hipóteses de danos relacionados à equalização de juros;

9.3.3. conforme analisado no item 8 do voto que fundamenta este acórdão, elabore uma relação de questões, a serem encaminhadas às empresas beneficiárias dos financiamentos sob análise nestes autos, cujas respostas, se voluntariamente oferecidas a esta Corte, permitirão melhor esclarecer os fatos essenciais tratados neste processo (item 3 do voto) ou melhor atribuir responsabilidades pelas falhas e irregularidades descritas (itens 4 e 7 do voto), e submeta-a ao relator do presente processo;

9.4. por sua conexão direta com os Inquéritos 4.325/DF e 4.342/DF, e respectivas denúncias já oferecidas ao STF, e com o objeto dos presentes autos (conforme item 3.1 do voto que fundamenta este acórdão), solicitar ao Exmo. Ministro do STF, Edson Fachin, por meio da Presidência deste Tribunal, que autorize o compartilhamento do Termo de Depoimento 21 integrante do acordo de colaboração premiada celebrado entre o Departamento de Polícia Federal e Antônio Palocci Filho, recentemente homologado, assim como dos demais elementos constantes dos referidos inquéritos que tenham relação com a ampliação da linha de crédito para exportação de serviços de engenharia para Angola, esclarecendo que este Tribunal, da mesma forma em que vem seguindo o decidido pelo Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba, em 02.10.2018, e comunicado, pela Presidência do TCU, na Sessão do Plenário de 10.10.2018, conforme consta da Ata da respectiva sessão, não utilizará os documentos ora solicitados para fins de sanção às pessoas que celebraram acordo de colaboração com o Ministério Público Federal;

9.4.1. na oportunidade, encaminhar cópia do presente acórdão e do relatório e voto que o fundamentam, e disponibilizar a Sua Exa. o conteúdo integral dos presentes autos, caso entenda necessário seu exame para a apreciação da solicitação ora autorizada;

9.5. encaminhar cópia deste acórdão e do relatório e voto que o fundamentam, aos órgãos abaixo relacionados, para conhecimento e subsídio a eventuais ações e providências em suas respectivas esferas de atribuições e competências.:

9.5.1. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES;

9.5.2. Ministério da Economia;

9.5.3. Secretaria Geral da Presidência da República; e

9.5.4. Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados sobre operações do BNDES de apoio a internacionalização de empresas brasileiras – CPIBNDES;

9.6. encaminhar cópia deste acórdão e do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria Geral da República – PGR, em razão da conexão com os Inquéritos 4.325/DF e 4.342/DF, e respectivas denúncias já oferecidas, para conhecimento e subsídio a eventuais ações e providências que entender cabíveis em sua 017 de atribuições e competências;

9.7. encaminhar cópia deste acórdão e do relatório e voto que o fundamentam, às Procuradorias Regionais da República nos Estados do Rio de Janeiro e Paraná e no Distrito Federal, em razão da conexão com inquéritos em andamento e denúncias já oferecidas, para conhecimento e

subsídio a eventuais ações e providências que entender cabíveis em suas respectivas esferas de atribuições e competências;

10. Ata nº 33/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/8/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2006-33/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral