



Ofício-Conjunto S/N AUD-TCU/ANTC/AMPCON.

Brasília, 15 de maio de 2015.

Ao Ilustríssimo Senhor **MARCUS VINÍCIUS FURTADO COELHO**  
Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

Senhor Presidente:

A **Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil** (ANTC), entidade afiliada da Confederação Nacional dos Servidores Públicos (CNSP), a **Associação da Auditoria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União** (AUD-TCU) e a **Associação Nacional do Ministério Público de Contas** (AMPCON) vêm, respeitosamente, requerer a atuação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) em defesa dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública no que diz respeito aos financiamentos realizados pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com recursos públicos do Tesouro Nacional.

O Tribunal de Contas da União já decidiu que a natureza pública dos recursos administrados pelo BNDES e entidades controladas não se compatibiliza com a reserva de informações, como defende o próprio banco de fomento (Acórdão 3089/2014 – TCU/Plenário).



Ao apreciar o Mandado de Segurança nº 24.725, o Ministro Celso de Melo foi enfático no sentido de que o **“sistema democrático e o modelo republicano não admitem, nem podem tolerar, a existência de regimes de governo sem a correspondente noção de fiscalização e de responsabilidade”**. E arremata o decano: **“Nenhuma instituição da República está acima da Constituição, nem pode pretender-se excluída da crítica social ou do alcance da fiscalização da coletividade”**. Esse entendimento, porém, não tem prevalecido quando o assunto é o BNDES.

O artigo 1º da Lei nº 5.662, de 1971, confere ao BNDES a condição de empresa pública. Além disso, segundo o artigo 3º do Decreto 4.418, de 2002, o BNDES é o **“principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal e tem por objetivo primordial apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do País”**.

No entanto, a ausência de transparência e a consequente impossibilidade de controle permitem a ocorrência de direcionamento indevido de recursos públicos nas operações de crédito, possíveis investimentos desvantajosos para a Administração Pública e aplicação de recursos públicos em ações, ao final, **ilícitas**.

Considerando que esses empréstimos desfrutam de juros subsidiados, pagos pelo Tesouro Nacional ao BNDES, perfeitamente legal e exigível que as empresas beneficiadas com recursos públicos sejam conhecidas, que os montantes dos empréstimos sejam divulgados e que as análises do banco público de fomento sejam passíveis de controle social.

Por meio desta proposta, as entidades signatárias defendem que a total transparência inibirá operações ilegais e permitirá a pronta atuação dos órgãos de controle, quando necessário.

Ainda em relação ao BNDES, sustentamos que, nos empréstimos concedidos a estados estrangeiros, sejam exigidas, no mínimo, as mesmas condições de aplicação determinadas nas leis brasileiras, notadamente na Lei de Licitações.



Essa medida evitará que recursos públicos brasileiros sejam utilizados para atos de corrupção em outros países, com possível participação de autoridades brasileiras.

Recente fiscalização realizada pelo TCU é objeto de contestação do BNDES no Supremo Tribunal Federal, o que merece a intervenção do Conselho federal da OAB pelos meios legalmente previstos.

Trata-se do Mandado de Segurança nº 33.340 por meio do qual o BNDES, por meio da Advocacia-Geral da União, contesta a determinação para envio de documentos necessários à fiscalização referente às operações realizadas entre o BNDES e o Grupo JBS/Friboi, iniciada pelo TCU por solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), com amparo no artigo 71, da Constituição da República.

Tais operações, como dito, são financiadas com recursos do Tesouro Nacional, que emite títulos e entrega os papéis ao BNDES, o qual, por sua vez, negocia no mercado ou, pior, mantém os títulos na carteira, o que gera ganhos para o banco de fomento com a variação da taxa Selic em relação à TJLP.

Essa 'engenharia financeira' acarreta aumento da dívida bruta da União, que já alcançou o patamar de **R\$ 3,452 trilhões**, dos quais **R\$ 3,395 trilhões** referem-se apenas à dívida mobiliária federal (emissão de títulos), de acordo com o Relatório de Gestão Fiscal da União referente ao 3º quadrimestre de 2014.

O saldo dos créditos do Tesouro Nacional com os bancos públicos saltou de R\$ 10,7 bilhões em 2008 para R\$ 514,6 bilhões em 2014, dos quais **R\$ 506,2 bilhões** correspondem, apenas, aos recursos que o Tesouro Nacional aportou no BNDES.

Além dos recursos do Tesouro Nacional, o BNDES também gere recursos provenientes de outros fundos públicos (legais ou constitucionais), dentre os quais merece destaque o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (R\$ 191,3 bilhões). Há, ainda, o Fundo PIS-PASEP (R\$ 33,6 bilhões) e o Fundo FGTS (R\$ 9 bilhões). Os dados estão disponíveis no Informe Contábil do 3º Trimestre, edição de novembro de 2014, página 3.

Segundo noticiado durante a audiência pública realizada pelo Congresso Nacional no dia 15/04/2015, e que contou com a participação de representantes das entidades signatárias, os ativos do BNDES passaram de R\$ 277,3 bilhões, em 2008, para R\$ 814,4 bilhões, em julho de 2014, um aumento de 193%. O Banco de fomento teve ativo superior ao do Banco Mundial em 3,5 vezes e maior do que o do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

No final de 2008, a Conta Tesouro Nacional correspondia a 15,6% do total do passivo ao passo que em junho de 2014, estava em 53,2%; o salto foi de R\$ 43,2 bilhões para R\$ 433,2 bilhões.

Outro ponto destacado durante a audiência e que merece atenção é o fato de a **concessão de crédito representar mais de 70% do ativo**. Do total de R\$ 591,6 bilhões da Carteira de Crédito do BNDES em junho de 2014, R\$ 249,7 bilhões estão concentrados nos 10 maiores devedores.

Tem-se, ainda, que R\$ 160,8 bilhões estão concentrados nos seguintes 50 maiores clientes; R\$93,5 bilhões concentrados nos seguintes 100 maiores devedores; e R\$ 87,5 bilhões concentrados nos demais. Nota-se, portanto, o elevado grau de concentração de empréstimos a poucas empresas, sem que nenhum órgão de controle e a sociedade civil tenham conhecimento sobre os critérios da concessão desses créditos que oneram a população brasileira com uma pesada carga tributária e serviços públicos essenciais ainda não compatíveis com o padrão tributário que se pratica no Brasil.

Do total dos R\$ 66 bilhões em ações, **o BNDES detém R\$ 38 bilhões na Petrobras, R\$ 7,7 bilhões** na Vale, R\$ 1,8 bilhão na Eletrobrás, R\$1,3 bilhão na CPFL e R\$1,1 bilhão na Suzano. Há, ainda, R\$ 7,4 bilhões relativos a empresas não listadas em bolsa e não discriminadas, sendo R\$ 6 bilhões de empresas *holding*.

Em relação à participação acionária do BNDES em coligadas à conta de investimentos, no total de R\$ 16 bilhões, **cerca de 34% (R\$ 5,4 bilhões) foram para a JBS (Friboi)**; R\$ 4,5 bilhões foram para a Fibria; R\$ 3,1 bilhões foram para a Copel e R\$ 2,2 bilhões para a Brasileira.



Os empréstimos do Tesouro Nacional ao BNDES não saem barato para os contribuintes. E dificilmente o cidadão escapará de pagar essa conta, que castigará a sociedade duplamente. Primeiro, com aumento ainda maior da carga tributária; segundo, em decorrência do necessário aumento de metas de *superavit* primário (economia para pagamento da dívida).

A necessidade de aumento do *superavit* primário, por sua vez, restringirá a capacidade do Governo Federal de destinar recursos para o custeio de políticas públicas essenciais para os cidadãos, tais como educação, saúde, segurança, saneamento básico, dentre outras. Além disso, esse cenário tende a pressionar a taxa de juros.

Isso porque cerca de **87%** das captações realizadas com recursos do Tesouro Nacional, cujo saldo apurado pelo BNDES em dezembro de 2014 atingiu **R\$ 506,2 bilhões**, foram pactuadas pelo custo original da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que variou de 5% a 6,25% no período de 2008 a 2014.

Significa dizer que o BNDES remunera a maior parte dos títulos recebidos do Tesouro Nacional apenas pela TJLP. No entanto, a remuneração desses mesmos títulos lançados no mercado pelo Tesouro Nacional é com base na taxa Selic, que fechou 2014 em 11,65%, atingindo 13,25% em maio de 2015.

Impende esclarecer que, como o diferencial dessas taxas é assumido integralmente pelo Tesouro Nacional, à medida que a **dívida bruta** aumenta pela transferência desses títulos ao BNDES, mesmo que a dívida líquida não sofra impacto imediato, nos períodos subsequentes, afetará, crescentemente, a **taxa de juros implícita** da dívida líquida da União (Governo Federal + Banco Central).

Os principais fatores que aumentam essa taxa implícita são os baixos resultados primários alcançados pelo Governo Federal e, eventualmente, a variação cambial ou ajustes patrimoniais e metodológicos.

De acordo com a Nota de Política Fiscal publicada pelo Departamento Econômico do Banco Central, a **taxa de juros implícita**<sup>1</sup> da dívida líquida da União

<sup>1</sup> [http://www.controleexterno.org/index.php?secao=noticias&visualizar\\_noticia=398](http://www.controleexterno.org/index.php?secao=noticias&visualizar_noticia=398)



atingiu, em 2014, um valor médio de **24,6%** quando considerados os juros nominais apropriados ao estoque do referido endividamento líquido.

A taxa Selic, que em 2008 foi de 13,67%, encerrou 2014 em 11,65%, com redução de cerca de 15%. Já a **taxa de juros implícita da dívida líquida** da União (que mensura o grau de 'carregamento' da dívida) saltou de 12,9% para 24,6% no mesmo período, apresentando variação de 91%. Essa elevação da taxa implícita também coincide com aumento expressivo de concessões de crédito do Tesouro Nacional ao BNDES, da ordem de **4.700%** no período de 2008 a 2014.

Atualmente, o BNDES divulga em sua página eletrônica apenas a lista de empresas beneficiadas, sem os valores do financiamento para empresas, o que é insuficiente para a realização das fiscalizações na esfera de controle externo.

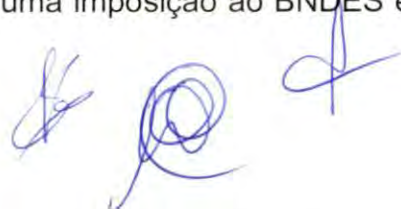
Não há como saber, por exemplo, se empresas com perfis iguais eventualmente não recebem tratamentos distintos, seja com a negativa de crédito, seja no financiamento com taxas de juros muito discrepantes ou que sejam incompatíveis com o grau de risco do beneficiário para receber o financiamento. A lista disponível no site do BNDES não indica, sequer, o CNPJ dos beneficiários.

Outra preocupação é a falta de condições para avaliar se o Banco de fomento não estaria sendo utilizado como instrumento de seleção de contratados com o poder público por critérios obscuros que podem, ao fim e ao cabo, comprometer os princípios fundamentais das licitações.

Nos casos em que um empréstimo é realizado para viabilizar ou potencializar uma política pública, a sociedade não sabe se essa política foi ou não atendida, muito menos tem conhecimento em que medida teria sido eventualmente atendida, pois não há publicidade quanto ao cumprimento de metas.

É quase impossível avaliar, por exemplo, se uma concessionária de serviço público beneficiada pelo financiamento subsidiado cumpriu as etapas pactuadas no exato compasso das liberações pelo Banco.

Nesse sentido, ao votar a Lei nº 13.080, de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO), o Congresso Nacional aprovou uma imposição ao BNDES e



demais agências de fomento no sentido de publicarem, a cada bimestre, demonstrativo com a execução física e financeira dos financiamentos a partir de R\$ 500 mil, conforme inciso VI do § 5º do artigo 106.

Porém, o dispositivo foi objeto de veto presidencial sob a alegação de que *“as agências financeiras oficiais de fomento não dispõem de informações detalhadas sobre a execução física dos projetos financiados aos Estados, Distrito Federal, Municípios e governos estrangeiros, informações essas que são de domínio apenas dos tomadores do crédito. O Poder Executivo envidará os esforços necessários para a obtenção dessas informações.”*

Dado o inevitável impacto dessas operações do BNDES sobre o bolso do cidadão, torna-se mais que urgente a promoção da transparência dos empréstimos subsidiados concedidos pelo BNDES e a cessão dos obstáculos ilegítimos opostos às fiscalizações pelos órgãos oficiais de controle.

Tais medidas são essenciais para avaliar possíveis riscos para o Tesouro Nacional, assim como a efetividade e a eficácia da aplicação dos recursos públicos, cujo custo não é irrelevante para população.

Diante do exposto, **REQUER** ao Conselho Federal da OAB:

1. Pugar para que seja conferida a devida transparência aos subsídios concedidos, abrangendo os critérios de concessão, como meio de permitir a avaliação pelos órgãos oficiais de controle e a sociedade civil da observância dos princípios constitucionais da impessoalidade na concessão dos benefícios; análise do custo benefício dos subsídios concedidos, assim como de eventuais riscos da política
2. Pleitear para que o Governo Federal defina os objetivos do programa de subsídios, bem como as metas e indicadores de desempenho, inclusive os resultados/impactos pretendidos;
3. Exigir que o Poder Executivo da União envide os esforços para a divulgação das informações detalhadas sobre a execução física dos projetos financiados aos Estados, Distrito Federal, Municípios e governos estrangeiros, por parte das agências financeiras oficiais de fomento, em especial o BNDES, conforme



compromisso assumido pela Presidente da República nas razões de veto do Inciso VI do § 5º do art. 106 da LDO 2015, assim como dos projetos financiados a empresas privadas e estados estrangeiros;

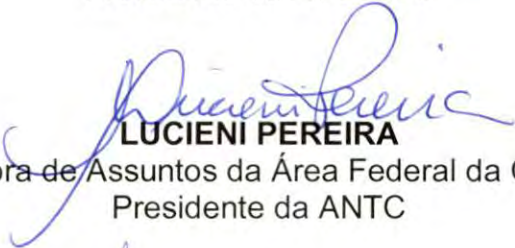
4. A distribuição de Memoriais junto aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, em especial o Ministro relator do Mandado de Segurança nº 33.340 (Ministro Luiz Fux), no sentido de denegar a segurança em alinhamento com o Parecer da procuradoria-Geral da República (em anexo).

Dessa forma, a ANTC, a AUD-TCU e a AMPCON pretendem contribuir para a consolidação da democracia e aperfeiçoamento da gestão pública brasileira.

Cordialmente,



**MARCELO ROCHA AMARAL**  
Presidente da AUD-TCU



**LUCIENI PEREIRA**  
Diretora de Assuntos da Área Federal da CNSP  
Presidente da ANTC



**JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA**  
Presidente da AMPCON em Exercício