

## Unidade Examinada: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

### 1. Introdução

Este Relatório apresenta o resultado da ação de controle desenvolvida pela Controladoria Geral da União - CGU que, por demanda do Ministério Público Federal (MPF), avaliou a regularidade do financiamento (US\$ 682 milhões contratados e US\$ 641,2 desembolsados) concedido pelo BNDES à Cuba para a realização de obras para a ampliação e modernização do Porto de Mariel e suas infraestruturas de acesso executadas pela Companhia de Obras e Infraestrutura S/A (COI)<sup>1</sup>, empresa brasileira integralmente controlada pela Construtora Norberto Odebrecht S/A (CNO).

Visando a melhor contextualizar a operação de crédito na atividade de fomento à exportação de serviços de engenharia no âmbito do BNDES, informa-se que, entre 2007 e 2015, foram celebradas 140 operações Exim Pós-embarque<sup>2</sup>, que totalizam US\$ 13,94 bilhões contratados.

<sup>1</sup> Conforme o Relatório de Análise AEX/DECEX2 nº 2008/0105, emitido pelo BNDES em 03/12/2008, a COI foi criada especificamente para executar o projeto da Autopista Nacional de forma a evitar sanções impostas pela legislação dos Estados Unidos (como exemplo, a vedação à concessão de visto para entrada a empresários de outros países que tenham negócios com Cuba, e seus familiares, prevista na lei Lei Helms-Burton – disponível em <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/house-bill/927/text>).

<sup>2</sup> No produto pós-embarque o BNDES antecipa à empresa exportadora o valor devido pelo importador estrangeiro, liberando os recursos no Brasil (em Reais), e o importador estrangeiro passa a dever ao BNDES. O importador estrangeiro realiza o pagamento do financiamento por intermédio de banco mandatário que, entre outras atribuições, fecha o câmbio e repassa o valor em reais ao BNDES.

Durante os trabalhos foram analisadas (i) a aderência da operação de crédito à legislação de regência, bem como aos normativos internos no BNDES, (ii) a suficiência das análises efetuadas pelas equipes técnicas da instituição financeira durante o processo de análise da operação, com especial atenção a fragilidades no projeto que expusessem o banco e, por consequência, a União, a riscos de inobservância do princípio da eficiência e a desvios de finalidade na aplicação dos recursos, e (iii) a suficiência dos procedimentos de controle voltados para garantir a regularidade da aplicação das subvenções econômicas incidentes.

Os testes de auditoria envolveram a análise dos documentos que subsidiaram a concessão de crédito, bem como as atas das instâncias governamentais envolvidas no processo, a Câmara de Comércio Exterior (Camex) e o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig). Efetuou-se ainda avaliação paramétrica dos custos de construção do Porto de Mariel, tomando como referência os valores disponíveis em estudos, bancos de dados públicos e praticados em outros empreendimentos, ajustados aos quantitativos realizados em Mariel, que permitissem avaliar a adequabilidade dos orçamentos utilizados como fundamento para delimitação do volume de recursos concedidos pelo BNDES para o financiamento.

Salienta-se, por oportuno, que os procedimentos de avaliação de custos do projeto, por se basearem em análises paramétricas, sem acesso ao projeto realizado e sem visita ao empreendimento, não são suficientes para evidenciar a efetiva ocorrência de superfaturamento e a elevação do volume de recursos do financiamento concedido.

Registra-se que o presente trabalho não teve como escopo avaliações sobre a relação societária ou comercial da COI com a CNO. Também não foram avaliados os riscos decorrentes dos embargos comerciais impostos pelos EUA à República de Cuba, em razão do apoio oficial à operação comercial de empresa brasileira ao mencionado país centro-americano.

A avaliação da compatibilidade das taxas de juros ajustadas nos contratos de financiamento firmados com Cuba (previamente e após a equalização) com as taxas de juros praticadas no mercado internacional também encontrou obstáculos. Esta limitação decorre da não identificação de informações públicas disponíveis sobre as taxas médias dos contratos de financiamento obtidos pelo país beneficiário do crédito junto a outras instituições de financiamento.

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas, dentre outras técnicas, a análise documental, o recálculo e a conferência de cálculos. Destaca-se que, no que diz respeito ao BNDES, não foram impostas restrições à presente auditoria.

## 1.1. Informações sobre a Ação de Controle

**Ordem de Serviço:** 201504305

**Número do Processo:** 00190.012569/2015-12

**Município/UF:** Rio de Janeiro/RJ

**Órgão:** MINIST. DA INDÚSTRIA, COM. EXTERIOR E SERVIÇOS

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 0,00

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito responsável pela tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela existência de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

### 2.1 Parte 1

Os fatos apresentados a seguir destinam-se aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal - **gestores federais** dos programas de execução descentralizada. A princípio, tais fatos demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte desses gestores, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente Tomada de Contas Especial.

#### 2.1.1. Síntese das operações de crédito.

##### Fato

De acordo com informações apresentadas pelo BNDES, a concessão de créditos para a República de Cuba foi realizada com base em Protocolo de Entendimento sobre Cooperação Econômica e Comercial firmado entre Brasil e Cuba em 15/01/2008. Neste contexto, houve a abertura de crédito de US\$ 600 milhões divididos em quatro tranches ao longo dos anos de 2009 e 2012, visando a mitigar o risco de crédito associado à concessão.

Inicialmente, o apoio à Cuba englobaria diversos projetos, tais como arroz, cana-de-açúcar, indústria farmacêutica, polo científico, turismo, construção da Autopista Nacional, o que resultaria na atuação de fornecedores de diferentes segmentos na exportação de bens e serviços para o país.

Contudo, tratando especificamente das obras de infraestrutura, o governo cubano revisou a priorização da construção da rodovia (Autopista Nacional), substituindo-a pela obra de modernização e ampliação do Porto de Mariel<sup>3</sup>, com necessidade de cancelamento e remanejamento de valores de outros projetos.

A troca de objeto foi amparada com o reconhecimento do MDIC de que o governo Cubano teria autonomia para a utilização dos recursos concedidos pelo governo brasileiro dentro do

---

<sup>3</sup> Alteração do contrato de financiamento com o BNDES aprovada pela Dec. Dir nº 1.871/2010, de 9/11/2010.

financiamento, sendo solicitado, contudo, o respeito àquelas contratações já efetivadas e que contavam com bens em embarque ou em produção. Naquele momento, Cuba já sinalizava a necessidade de uma tranche extra de US\$ 230 milhões, superior ao valor anual de crédito para o país aprovado inicialmente, sendo esta parcela de crédito aprovada em 2013 (5ª tranche)<sup>4</sup>.

Sinteticamente, o financiamento para as obras do Porto de Mariel foi aprovado dentro do Programa Exim pós-embarque, que tem por finalidade o apoio à exportação de bens e serviços brasileiros, conforme tabela resumo abaixo. Na operacionalização do programa o BNDES antecipa à empresa exportadora o valor devido pelo importador estrangeiro, liberando os recursos no Brasil (em Reais), e o importador estrangeiro passa a dever ao BNDES. O importador estrangeiro realiza o pagamento do financiamento por intermédio de banco mandatário, que, entre outras atribuições, fecha o câmbio e repassa o valor em reais ao BNDES.

**Tabela 1 - Condições contratadas do Projeto do Porto de Mariel**

Linha	Contrato	Data	Valor Contratado (US\$)	Valor Liberado (US\$)	Taxa de Juros (a.a.) <sup>1</sup>	Certificado Seguro	Valor do Prêmio de Seguro (US\$)
2008	08.2.1056.1	03/02/2009	43.435.000	43.435.000	6,91%	404-2008	<i>“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76, art. 169 da Lei nº 11.101/2005 e Lei Complementar nº 105/2001”.</i>
2009	10.2.1690.1	09/11/2010	108.715.000	108.698.533	4,83%	512-2009	
2010	11.2.0399.1	23/08/2011	150.000.000	149.988.981	4,69%	555-2010	
2011	12.2.0461.1	05/07/2012	150.000.000	149.981.733	4,44%	653-2011	
Extra	13.2.0439.1	16/05/2013	229.910.550	189.107.464	5,07%	708-2013	
<b>Total</b>			<b>682.060.550</b>	<b>641.211.710</b>			

Fonte: Contratos disponibilizados pelo BNDES e Certificados de Seguro.

<sup>1</sup> A taxa de juros pactuada na avença foi a Libor para 60 meses do dia da contratação, acrescida da remuneração do BNDES (“spread”), prêmio de risco, tarifas e comissões.

Obs:

- Todos os contratos apresentaram prazo de 300 meses (25 anos), com pagamentos semestrais e amortização a partir do 54º mês (4,5 anos)
- Modalidade da 1ª tranche (contrato 08.2.1056.1) é *Supplier Credit* e as demais tranches, *Buyer Credit*

Os recursos concedidos pelo BNDES visavam à cobertura de 85% do valor dos materiais, equipamentos e serviços brasileiros, adquiridos pelo importador (Cuba<sup>5</sup>), e exportados pelo

<sup>4</sup> Carta nº 61/GM-MDIC.

<sup>5</sup> Os produtos e serviços foram inicialmente adquiridos pela empresa Transproy, quando o financiamento tinha como objeto o da Autopista Nacional. Após a alteração do projeto para a construção do Porto de Mariel, a empresa ZDIM passou a figurar como importador.

interveniente exportador (COI), para execução das obras de ampliação e modernização do Porto de Mariel e de sua infraestrutura de acesso.

O apoio financeiro à Cuba contou com a aprovação pelo Cofig, colegiado interministerial de que o BNDES participa sem direito a voto, das coberturas do SCE (com lastro no Fundo de Garantia à Exportação - FGE) e da concessão de equalização pelo PROEX, que são solicitadas pelo exportador à Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF)<sup>6</sup> e ao Banco do Brasil, respectivamente. Cabe destacar que, à época dos contratos, a empresa responsável pelo seguro foi a Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação S/A (SBCE).

Em que pese o Cofig ser o agente governamental responsável pela deliberação acerca das condições do seguro e da equalização, devido às excepcionalidades das condições pleiteadas nesta operação (maior prazo para pagamento e o financiamento do seguro em conjunto com a operação de crédito), o tema também foi submetido à Camex que, de igual modo, se pronunciou favoravelmente à concessão.

Segundo o BNDES<sup>7</sup>, no âmbito de sua competência, o início do processo de análise sobre as operações dessa natureza se dá, geralmente, após a celebração do contrato comercial entre o exportador e o importador e a decisão do Cofig.

O financiamento teve as taxas de juros finais cobradas do mutuário final (Cuba) reduzidas, em razão da equalização de taxa de juros (subsídio creditício explícito<sup>8</sup>) concedida no âmbito do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), após aprovação pela Camex e pelo Cofig. Conforme as regras do programa, a equalização era originalmente limitada à taxa de 2,5% a.a. e ao prazo máximo de 25 anos para as quatro primeiras tranches. Na quinta tranche, o prazo máximo foi reduzido para 15 anos. A equalização pode incidir sobre 100% do financiamento (redação decorrente do Decreto nº 7.710, de 03/04/2012).

Em manifestação ao Relatório Preliminar, o BNDES traz informações sobre estudos internos que evidenciariam que as taxas deste contrato foram compatíveis com as praticadas no mercado interno, acrescentando destaque para os casos de superação em quatro das cinco tranches. O estudo, contudo, não considera o impacto da equalização, conforme quadro abaixo:

---

<sup>6</sup> Empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda que tem a finalidade de “administrar fundos garantidores e prestar garantias às operações de riscos diluídos em áreas de grande interesse econômico e social” (“<https://www.abgf.gov.br/sobre/quem-somos/>”).

<sup>7</sup> Nota AEX nº 2015/0122, de 04/11/2015

<sup>8</sup> Conforme “Boletim de Subsídios do Tesouro Nacional no âmbito do PSI e nos empréstimos ao BNDES” referente ao 6º bimestre de 2015, tal equalização é definida como o diferencial entre o encargo do mutuário final e o custo da fonte de recursos, acrescido da remuneração do BNDES e, no caso de operações indiretas, acrescido também da remuneração dos agentes financeiros credenciados.

Tabela 1. Taxas de juros das operações auditadas, taxas equivalentes em reais e demais taxas vigentes na contratação dos financiamentos.

Tranche do financiamento	Taxas em dólar (% a.a.)			Taxas em reais (% a.a.)				
	LIBOR	Spread	Cobrada do devedor	Equivalente em Reais	Selic	TJLP	Pré-fixada de 5 anos	Pré-fixada (perfil da operação) <sup>1</sup>
1ª Tranche	3,308	3,6	6,908	13,17	9,16	6,25	12,08	12,35
2ª Tranche	1,3275	3,5	4,8275	13,59	10,66	6	11,88	11,86
3ª Tranche	1,187	3,5	4,687	10,95	12,42	6	11,65	11,53
4ª Tranche	0,9405	3,5	4,4405	11,21	8,39	5,5	9,48	10,01
5ª Tranche	0,967	4,1	5,067	12,08	7,40	5	9,32	9,97
Média (ponderada por desembolso)	1,23	3,68	4,92	11,94	9,48	5,61	10,52	10,83

Observação: 1) Taxa pré-fixada equivalente ao DI, obtida por meio de *swap*, considerando o perfil de desembolso/amortização da operação

Consta, ainda, argumentação sobre a compatibilidade das taxas praticadas em operações de mesma natureza (“Pós-Embarque”) firmadas pelo BNDES com àquelas praticadas por outras Agências de Crédito à Exportação (*Export Credit Agencies – ECA*). Nesse debate, o banco traz o posicionamento da equipe técnica do TCU, registrado no Relatório que subsidia o Acórdão nº 2.218/2016-Plenário, sobre a compatibilidade entre os *spreads* praticados pelo BNDES com aqueles observados em operações contratadas com países membros da OCDE.

O financiamento também contou com seguro com cobertura de 100% dos riscos políticos e extraordinários, o que constituiu, por ocasião da 1ª tranche, uma excepcionalidade às condições habituais previstas nos normativos de até 95% de cobertura<sup>9</sup>.

Para a viabilização da operação houve, ainda, o financiamento do prêmio de seguro, com a inclusão do custo do prêmio parcelado e respectivos encargos na taxa de juros pactuada com o mutuário final. Esse custo, embutido na taxa de juros cobrada do devedor, ajustada com os recursos da equalização, transferiu ao BNDES a responsabilidade pelo pagamento dos prêmios de seguro sem prejuízo a sua rentabilidade<sup>10</sup>. Tal fato foi abordado no item 9 deste Relatório.

Acrescente-se que a cobertura do Fundo de Garantia à Exportação - FGE era prevalente nos contratos de financiamento firmados pelo BNDES-Exim pós embarque, totalizando cerca de US\$ 16,47 bilhões nas 199 operações firmadas no período de 2008 a 2014<sup>11</sup>, o que corresponde a 99,7% do valor segurado.

Em atendimento às exigências do Cofig<sup>12</sup> e da Camex, o financiamento contou com contragarantia complementar à garantia do FGE, com a abertura de contas-reserva vinculadas ao

<sup>9</sup> O Art. 8º §1º inc. II do Decreto nº 3.937 de 2001, vigente na primeira tranche, previa o limite de 95%. Posteriormente, o Decreto nº 7.333, de 19/10/2010, alterou este mesmo artigo ampliando a cobertura para 100%.

<sup>10</sup> Nota AEX nº 2015/0122, de 4/11/2015.

<sup>11</sup> Planilha anexa à Nota AEX nº 2015/0141.

<sup>12</sup> Atas de Reunião do Cofig 50ª (24/09/2008), 66ª (29/01/2010), 71ª (01/07/2010), 91ª (27/02/2012) e 101ª (30/01/2013).

projeto, constituídas e administradas pela República de Cuba, para depósito de receitas geradas pela indústria cubana de tabaco (tranches 1 a 4) e do fluxo de recebíveis gerados pelos contratos assinados pelo importador com seus clientes (tranche 5), ambos pelo prazo da colaboração financeira, conforme disposto na Notas AEX nº 2015/0122, de 04/11/2015 e nº 2019/45, de 24/04/2019.

Na data de aprovação do limite de crédito global, o BNDES e a SBCE sinalizavam que a manutenção de contra-garantias no mesmo país devedor não mitigaria o risco de crédito. Em que pese tal fato, por entender que a garantia do Seguro de Crédito à Exportação ser suficiente “para suportar as operações cobertas, incluindo o financiamento às exportações para Mariel”, a inefetividade das mencionadas contas-reservas não representou impedimento às concessões de crédito.

### **Fonte de recursos do Programa Exim**

O Programa BNDES Exim pós-embarque utiliza recursos do FAT para o financiamento da exportação de bens e serviços por empresas brasileiras, conforme previsto no art. 5º da Lei nº 9.365/1996 (registrados contabilmente como “*FAT Cambial*”).

Os recursos disponibilizados ao BNDES pelo FAT eram remunerados de duas maneiras distintas, a depender de sua aplicação:

(a) caso aplicados no país, os saldos de passivo do BNDES com o Fundo, denominados em reais, eram remunerados, até 2017, pela TJLP, fixada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), com o pagamento semestral dos juros limitado a 6% a.a. e o eventual excedente incorporado ao saldo devedor (esta metodologia foi alterada em 2017 com a entrada em vigor da TLP<sup>13</sup>).

(b) caso aplicados a projetos de exportação (situação em que não houve alteração metodológica de remuneração), os recursos, quando referenciados em dólares norte-americanos, são remunerados pela variação da Taxa de Juros para Empréstimos e Financiamentos no Mercado Interbancário de Londres – “*LIBOR*” ou pela taxa de juros dos Títulos do Tesouro dos Estados Unidos da América – “*Treasury Bonds*” e, quando referenciados em Euros, pela Taxa de Juros de oferta para empréstimo na moeda euro<sup>14</sup>.

Salienta-se que a Lei nº 8.019/1990 estabelecia até 2019<sup>15</sup> que a devolução dos recursos do FAT ocorreria apenas no caso de insuficiência de recursos para o Programa de Seguro-Desemprego e o pagamento do Abono Salarial, de modo que não havia previsão ordinária de prazo para a devolução dos recursos. Com a edição da Lei nº 13.932/2019, os critérios para a devolução de recursos passaram a integrar as competências do Codefat.

---

<sup>13</sup> Lei nº 13.483/2017 que instituiu a Taxa de Longo Prazo – TLP, prevê uma taxa fixa, associada à variação da NTN-B apurada pelo BCB, e uma parcela variável correspondente ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. O pagamento dos juros manteve-se com a periodicidade semestral a capitalização do excedente a 6% a.a.

<sup>14</sup> Ver art. 6º da Lei nº 9.635/1996.

<sup>15</sup> Vide MP nº 889/2019, disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv889.htm#art3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv889.htm#art3)

O acompanhamento financeiro do financiamento do Porto de Mariel é executado com auxílio do sistema de pagamentos do Departamento Financeiro do BNDES, onde são cadastrados os parâmetros do contrato e calculadas as prestações nas datas pactuadas. As cinco tranches da operação foram registradas no sistema em conformidade com os seus respectivos contratos. Cada lançamento de amortizações ou pagamento de juros corresponde a uma operação de câmbio registrada a partir de informações oriundas do banco mandatário e confirmadas pela área de câmbio do BNDES.

Os financiamentos têm prazo para liquidação até o exercício de 2038 (145 parcelas entre 2019 e 2038), sendo que se identificou atraso desde junho de 2018, totalizando US\$ 53,6 milhões em abril de 2019, sendo US\$ 46,6 milhões somente do financiamento para a construção do Porto de Mariel. Houve indenização do SCE de aproximadamente US\$ 16,9 milhões (amortização e juros).

### **2.1.2. Ausência de análise pelo BNDES da compatibilidade entre o valor financiado e o serviço de engenharia exportado.**

#### **Fato**

Segundo o regulamento<sup>16</sup> que define os critérios aplicáveis às operações do Programa BNDES-exim Pós-embarque, o objetivo do programa é o apoio à comercialização, no exterior, de bens indicados na Relação de Produtos Financiáveis aprovadas pelo BNDES e/ou serviços, observada a legislação que disciplina o financiamento à exportação.

Nesse sentido, esclareceu a Área de Exportação<sup>17</sup>, que os recursos do financiamento se destinaram somente ao apoio às exportações brasileiras e não ao projeto em si, sendo o contrato de financiamento restrito à relação de crédito entre o credor (BNDES) e o devedor estrangeiro.

Por conseguinte, tendo em vista a comprovação documental das exportações (por exemplo, apresentação do Registro de Exportação no Siscomex<sup>18</sup>), bem como a elegibilidade do conteúdo como condição prévia ao desembolso, a análise acerca da adequabilidade do montante financiado é subsidiada por<sup>19</sup> (i) orçamento apresentado para as exportações brasileiras e gastos locais (não-elegíveis), (ii) cumprimento dos objetivos da linha e (iii) apresentação de garantias para o crédito.

Com base em todos os levantamentos realizados, observa-se que o BNDES não solicita cópia do projeto ou da planilha de formação de preços, sendo tais elementos entendidos pelo banco como parte dos contratos comerciais firmados entre os clientes estrangeiros e a construtora.

---

<sup>16</sup> Anexo à Circular 176, de 12/09/2002, mantido na Resolução de Dir 2.843/2015, normativo mais recente

<sup>17</sup> Nota AEX n° 2015/0095, de 4/09/2015

<sup>18</sup> Em 01/10/2018, o Registro de Exportação foi substituído pela Declaração Única de Exportação (DU-E).

<sup>19</sup> Nota AEX n° 2015/0136, de 16/11/2015.

Assim, o banco argumenta<sup>20</sup> que o seu apoio se limita ao financiamento de bens e serviços brasileiros comercializados no escopo de um determinado projeto, cujos termos encontram-se definidos em contrato comercial específico do qual o BNDES não é parte. Adicionalmente, o BNDES ressalta que não interfere nas condições negociadas entre importador estrangeiro e exportador brasileiro.

Entende o banco que este procedimento é relevante para mitigar o risco de crédito em seus financiamentos, afastando debates sobre o descumprimento da obrigação financeira decorrente de problemas de projeto ou execução das obras.

Verifica-se, portanto, que a análise prévia efetuada pelo BNDES limitou-se à expectativa de exportação de bens e serviços brasileiros, não incluindo a avaliação da compatibilidade do custo do projeto do Porto de Mariel e sua infraestrutura de acesso com o volume de crédito pleiteado. Tal observação alinha-se às conclusões do TCU que, diante da insuficiência das análises prévias efetuadas, determinou a elaboração de metodologia voltada para a avaliação de custos previamente à concessão de crédito para a exportação de bens e serviços de engenharia, bem como para a comprovação das externalidades identificadas no Brasil em razão destas concessões de crédito (itens 9.6.1 e 9.6.2 do Acórdão nº 1.413/2016-Plenário e itens 9.1.2.5, 9.1.3.5 e 9.1.4.3 do Acórdão nº 2.006/2019-Plenário).

Conforme a Nota AEX nº 2015/0136, os procedimentos adotados para controle, estruturados de acordo com a legislação vigente à época das concessões, tanto previamente à contratação do financiamento quanto para a realização dos desembolsos envolvem (i) a verificação da adimplência do exportador e do devedor com o BNDES, União, órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta; (ii) a apresentação pelo devedor de parecer jurídico certificando a capacidade legal do tomador de crédito para celebrar o contrato de financiamento e prestar fiança com base em sua legislação (no caso, o Banco Nacional de Cuba); (iii) a apresentação dos documentos que evidenciem a efetiva exportação de bens e serviços (por exemplo: RC; RE; Fatura de Exportação; e Quadro de Avanço Físico e de Avanço Financeiro); (iv) o acompanhamento do avanço do projeto e o conteúdo nacional<sup>21</sup> das exportações por meio de relatórios semestrais<sup>22</sup> da auditoria independente contratada pelo exportador; e (v) a observação, pela equipe do BNDES, da aderência dos valores apresentados no relatório de avanço físico com os documentos de desembolso recebidos (em especial o Quadro de Avanço Físico e Financeiro e o relatório de verificação das exportações).

A Área de Comércio Exterior acrescenta que a equipe operacional estaria organizando as informações sobre a análise dos relatórios em notas internas, nas quais constam os resumos

---

<sup>20</sup> Nota AEX nº 2015/0095, de 4/09/2015, Nota AEX nº 2015/0136, de 16/11/2015, Nota AEX nº 2019/0036, de 02/04/2019 e Nota AI nº 2020/13, de 30/04/2020.

<sup>21</sup> Verificação de que estes possuem mínimo de 60% de índice de nacionalização.

<sup>22</sup> Os Relatórios semestrais apresentavam: (a) o acompanhamento físico-financeiro preparado pelo exportador e aceito pelo importador; e (b) a verificação das exportações de bens e serviços elaborado por empresa de consultoria independente, por meio da aplicação de Procedimentos Previamente Acordados (PPA), nos documentos disponibilizados pelo exportador. Este último relatório permite ao BNDES identificar os fornecedores de bens e serviços beneficiados indiretamente e a mão de obra brasileira. Engenheiro ligado à empresa de consultoria faz visitas semestrais à obra para acompanhar a evolução do empreendimento.

das dúvidas e divergências observadas de forma a facilitar consultas posteriores.

Em síntese, ainda que o BNDES realize uma série de verificações envolvendo a efetiva capacidade de contratar do tomador de crédito e o acompanhamento mediante os registros de bens e serviços exportados, observa-se que não existem procedimentos estabelecidos para a avaliação da compatibilidade entre o valor financiado da obra e o serviço de engenharia exportado. Também não foi identificada análise que permitisse assegurar que os bens necessários ao projeto efetivamente incrementassem a atuação da indústria nacional.

Acrescente-se que, conforme planilha de prestação de contas da COI, tratada adiante neste relatório (item 4), os custos indiretos correspondem a *“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”* do valor total do projeto e a *“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”* do custo direto da obra (incluindo os gastos locais de Cuba e equipamentos adquiridos na China).

Assim, ainda que o preço praticado seja uma relação negocial entre o exportador do serviço e o cliente, entende-se pertinente o estabelecimento de metodologias objetivas que permitam, mediante avaliação de riscos associado a cada operação de crédito, desenhar os limites de participação da instituição no financiamento, sem que isso represente interferência na relação comercial. Cite-se, por oportuno, que esta metodologia pode, inclusive, indicar as situações na qual esta avaliação é dispensável.

Por fim, informa-se que os argumentos do banco para esclarecer a profundidade dos exames realizados no caso concreto, em especial aqueles baseados no princípio da autonomia da vontade e da não interferência na relação comercial firmada entre exportador e importador, já haviam sido apresentados pelo banco nos debates relativos aos achados 3, 5 e 6. Assim, por economia processual e visando a tornar o debate mais objetivo, tais elementos serão tratados nos mencionados achados.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 452/2020/CGFIN/DAE/SFC/CGU, de 9/01/2020, que encaminhou o Relatório Preliminar para apreciação pelo BNDES, o banco se manifestou por meio da Nota AI nº 2020/13, de 30/04/2020, abaixo reproduzida:

“[...]”

Conforme já exposto em algumas oportunidades, o BNDES, no âmbito do Pós-Embarque, não tem como foco o financiamento de projetos para outros países, mas a comercialização de bens e serviços de empresas brasileiras no exterior. Logo, o Banco não é parte da relação comercial e sempre buscou preservar a independência entre as obrigações do contrato de financiamento e aquelas decorrentes do contrato comercial. Cabe lembrar que o cumprimento da finalidade do Pós-Embarque ocorre pela ótica do país vendedor, com o interesse em conclusão da transação comercial entre um residente e não residente e consequente fortalecimento do Balanço de Pagamentos. Essa lógica não pode ser negada por questões circunstanciais, como atrasos nos pagamentos e acionamento de garantias. Operações desta natureza envolvem Estados e no longo prazo os países tendem a renegociar suas dívidas.

É pertinente a essa altura, ainda, fazer importante distinção entre o contrato de financiamento e o contrato comercial. Como será detalhado no Achado 5, o Banco em sua atuação exerce atividade de fomento, cujo objetivo é apoiar a empresa privada, no caso uma empresa exportadora no âmbito do apoio às exportações. Nessas operações, o BNDES, enquanto órgão público e agente de fomento, não atua como contraparte da empresa privada e, portanto, não objetiva restringir o preço de venda negociado pela empresa exportadora. Em primeiro lugar, porque não cabe ao Banco imiscuir-se na relação comercial, uma vez não é nem contratante nem contratado naquela relação. Em segundo lugar, porque a contraparte da empresa brasileira, de fato, é um terceiro, no caso, um Estado estrangeiro, com objetivo totalmente diferente do agente de fomento. O objetivo do BNDES é apoiar sua atividade exportadora para o melhor desempenho comercial e financeiro nacional, gerando ingresso de divisas, renda e emprego.

Ora, o BNDES não contratou uma obra pública, mas firmou contrato de financiamento, isto é, um contrato de natureza bancária, por meio do qual concedeu crédito em favor do importador para que este adquirisse bens e serviços fornecidos por empresa brasileira a serem utilizados em uma obra no exterior.

Resta claro que os objetos do contrato de financiamento e do contrato comercial são completamente distintos. Enquanto que no primeiro caso o objeto do contrato é emprestar dinheiro para uma dada finalidade, o objeto do contrato comercial é fazer construir uma obra.

Dessa forma, a análise realizada pelo Banco não foi de engenharia, já que não era objeto do contrato de financiamento contratar uma obra em Cuba. Na verdade, a análise realizada foi a adequada para uma operação de natureza bancária, qual seja, analisar o pleito de financiamento à exportação de bens e serviços, e não orçamentos de uma obra de um porto.

Nesse ponto, julgamos conveniente citar trecho constante de relatório do próprio TCU (Relatório de Auditoria do Acórdão nº 1413/2016), como segue:

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

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

**313. Cabe salientar, ainda, segundo a Nota AEX n. 65/2015, que como os recursos do financiamento se destinam somente ao apoio às exportações brasileiras e não ao projeto em si, o contrato de financiamento se restringe à relação de crédito entre o BNDES e o devedor estrangeiro, ou seja, o Banco de Fomento se responsabiliza pelo cumprimento do contrato de financiamento e não pelo projeto contratado”** (peça 84, p. 2) [grifo no original].

Adicionalmente, destaca-se o reconhecimento, por parte do próprio TCU nas conclusões da Equipe técnica, conforme Acórdão 1026/2009 – TCU, que compreendeu a sistemática da atuação do BNDES, reconhecendo a inexistência de exigência contratual ou de interesse para que, no âmbito dos contratos de

financiamento, o BNDES exercesse qualquer tipo de fiscalização de obra no exterior:

#### “4.3. DA FISCALIZAÇÃO RELATIVA ÀS OBRAS REALIZADAS NO EXTERIOR

53. Foi constatado que não há fiscalização por parte do BNDES, da execução das obras realizadas no exterior vinculadas a contratos de financiamento concedidos pelo banco.

54. A fim de analisar melhor essa questão, **é necessário esclarecer que não há obrigação contratual ou normativa para que o banco realize tal com controle sobre a execução das obras.**

55. A ausência de tal exigência contratual, apesar de parecer estranha em um primeiro momento, pode ser entendida ao se analisar a natureza deste tipo de contrato, a qual será explicada na sequência.

**56. Os contratos de financiamento que envolvem obras no exterior fornecem recursos para a exportação de bens e produtos brasileiros, e não para construção de obras no exterior. Em razão disso, os controles realizados concentram-se na documentação relativa à exportação dos produtos fabricados no Brasil**”. [grifo no original]

Nesse sentido, durante mais de 20 anos de apoio, o entendimento do BNDES foi de que a interferência do financiador na relação comercial privada entre o exportador brasileiro e o contratante do empreendimento poderia gerar corresponsabilidade com relação à execução da obra, ao desempenho do empreendimento, à ocorrência de acidentes de trabalho e de danos socioambientais, o que seria prejudicial à análise e ao objetivo do financiamento, por trazer estes riscos que não são assumidos pelo financiador. Assim, compete somente aos signatários do contrato comercial, segundo sua autonomia de vontade, pactuar as condições sob as quais as obras serão executadas, em conformidade com a legislação aplicável ao contrato comercial.

Ademais, a interferência do BNDES na relação comercial pode também ser entendida como uma ingerência sobre a política de preço e remuneração do exportador brasileiro. O objetivo dos instrumentos de apoio às exportações brasileiras é prover ao exportador brasileiro condições semelhantes às de seus competidores internacionais. A adoção de padrões, jurisprudência, metodologias e parâmetros incompatíveis com a prática de mercado e, até mesmo com a legislação pertinente, podem se configurar em obstáculo a mais para empresa brasileira concorrendo no mercado internacional. Indo ainda além, em princípio é do interesse do devedor contratar pelo menor preço possível, dentro das possibilidades de cada mercado.

Desse modo, durante todo esse tempo de apoio às exportações de serviços, os normativos internos do Banco e os processos de análise pautaram-se nessas premissas. Portanto, não incluíram a avaliação da compatibilidade do custo do projeto e o volume de crédito pleiteado. A própria noção de “custo do projeto”, em que pese o dever do BNDES com a economicidade dos recursos públicos, já embute uma visão de vendedor do serviço exportado. Prova disso são os documentos exigidos para a análise das operações, que à época das operações, não incluíam o contrato comercial e/ou seus anexos.

A orientação normativa para definição do valor do financiamento do BNDES estava prevista em sua Política Operacional (“PO”). Até 2015, nos itens Participação Máxima do BNDES, constava a seguinte redação: “100% (cem por cento) do valor da exportação, no INCOTERM constante do Registro de Operações de Crédito (RC) do SISCOMEX – Sistema Integrado de Comércio Exterior, a critério do BNDES” (conforme, por exemplo, PO de 2010, Anexo II à Resolução 1894/2010 – BNDES – Capítulo 7, item 6.2 e a Decisão nº DIR 432/2002, Regulamento, item 5.1). Todas as operações ora auditadas seguiram a referida orientação. Portanto, a referência de

valor do apoio está fundamentada nas condições de venda (preço) e não na planilha de custos que integra o contrato comercial.

Em relação à documentação a ser apresentada para a análise, o parágrafo 1º do Art. 10º do RGO previa que a Consulta Prévia entregue pelo exportador deveria conter, como informações necessárias, a caracterização do postulante e os elementos fundamentais do empreendimento. Como previsão de regulamentação específica, a Decisão nº DIR 432/2002 - BNDES define em seu Anexo 2 - Formulário de Consulta Prévia - quais seriam tais elementos, a saber: informações da empresa exportadora (dados cadastrais, participação das exportações no faturamento da empresa, indicadores econômico-financeiros, caracterização do exportador, etc); dados da empresa importadora; condições da exportação (valor da exportação no incoterm negociado, valor FOB da operação, comissão do agente comercial, etc); condições pleiteadas do financiamento (valor pleiteado, prazo total, carência, taxa de juros, etc); garantias oferecidas para o financiamento; e relação dos produtos a serem exportados. No caso das operações ora auditadas, o item passível de apoio era “comercialização no exterior de serviços de construção civil e engenharia” (Resolução 2080/2009 – Capítulo 7, item 4.2 b).

Adicionalmente, conforme previsto nas Orientações Internas dos capítulos referentes ao Pós-embarque das PO (versões de 2010 – Resolução 1894/2010 e 2011 – Resolução 2080/2011, por exemplo), as operações deveriam apresentar, obrigatoriamente *“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 169 da Lei nº 11.101/2005”*.

O exame da relação de documentos que eram exigidos pelos normativos do BNDES, à época, para a análise e desembolso, deixam claro que a análise do banco era direcionada para atividades tipicamente bancárias, com exame do exportador, do devedor, da garantia, da regularidade do crédito e da existência das exportações brasileiras (conforme comprovação documental).

Assim, todo o arcabouço normativo, tanto do BNDES como da legislação externa, não estabeleceu a obrigatoriedade da apresentação do contrato comercial antes da aprovação do financiamento. Conforme expresso nas Decisões de Diretoria, este documento era exigido apenas como condição precedente à liberação para a maioria das operações ou, quando aplicável, como condição prévia à eficácia do contrato de financiamento. No âmbito da operação ora auditada, o contrato comercial constou como condição precedente ao desembolso de recursos pelo BNDES.

Embora tenha sido indicado no Relatório, dentre os objetivos da auditoria, a aferição da “aderência da operação à legislação vigente, incluindo os normativos internos do BNDES”, observa-se que a análise foi baseada em metodologias, modelos de avaliação, decisões, súmulas e orientações do Tribunal de Contas da União, que decorrem de uma visão fiscalizatória em projetos nos quais os interesses a serem preservados são os do ente público contratante de determinada obra pública. Com esse enfoque, a auditoria privilegia a análise de economicidade sob a ótica do comprador, ou seja, do importador cubano, desconsiderando os objetivos fundamentais da operação do Pós-Embarque pelo BNDES, as condições e os termos do contrato de financiamento, bem como os normativos internos do BNDES e a legislação aplicável sobre exportação.

A esse respeito, é importante destacar que mesmo no âmbito daquela corte de contas, no que toca às exportações de serviços financiadas pelo BNDES, o enfoque economicista não se mostra pacificado, como se verifica em trecho do Voto do Ministro Relator Augusto Sherman, no âmbito do Acórdão 2.006/2019, em que resta detalhada sua divergência de opinião em relação à unidade técnica responsável pela auditoria de amostra de operações do Pós-Embarque (grifos próprios):

“Apesar de concordar com o conteúdo das análises realizadas, dirijo 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” [Grifos no original]

Como se observa, há por parte do excelentíssimo Ministro outro entendimento do que deveria consistir a análise do BNDES, que deveria ser focada na análise dos itens exportáveis. Pode-se perceber uma migração do foco do processo em questão, da análise do projeto e fiscalização da obra para as exportações, ainda que com divergências quanto à definição conceitual de exportação de serviços e sua elegibilidade ao financiamento público. Conclui-se, não só pela divergência entre a Equipe Técnica e o Ministro Relator, mas também pela sua inconsistência em relação a decisões prévias do Tribunal, que não há um consenso dentro do próprio órgão capaz de prover ao BNDES a segurança jurídica necessária para viabilizar o apoio.

No caso concreto, em que a finalidade é financiar a venda e fomentar as exportações brasileiras, entende-se não ser adequada a aplicação de decisões, estudos e metodologias destinadas ao controle do custo, em que o olhar fiscalizatório se detém no projeto em si adquirido e, portanto, com foco na proteção e preservação dos interesses do contratante da obra. Nesta “ótica do comprador”, reside a necessidade de fiscalização da obra com vistas a minimizar custos, enquanto o BNDES, como Agência de Crédito à Exportação (Export Credit Agency - ECA), atua sob a “ótica do vendedor”, e seu apoio, como todos os programas e instrumentos públicos de apoio às exportações desde os anos 60, visam exatamente maximizar as exportações, isto é, a inserção internacional das empresas e a geração de divisas, renda e emprego. Como pode ser claramente observado do exame de seus normativos, o BNDES procura organizar e divulgar procedimentos que, em tudo, se alinham às normas que integram o sistema de apoio público brasileiro às exportações, evitando criar critérios e requisitos adicionais que possam ser restritivos à concessão do crédito, ressalvados os casos em que tal providência é necessária para garantir a segurança da liquidação do financiamento concedido.

Parece, aqui, fundamental descrever, brevemente, o funcionamento do sistema de apoio público brasileiro às exportações. Conforme presente no Relatório disponibilizado, esperava-se que o BNDES tivesse procedimentos estabelecidos para a avaliação da compatibilidade entre o valor financiado da obra e o serviço de engenharia exportado de forma a **justificar o emprego de recursos do Programa de Financiamento às Exportações (Proex)**. Por mais que as três formas desse apoio (financiamento, seguro de crédito à exportação e equalização de juros) possam coexistir em uma única operação e, obviamente, ter pontos de intercessão, os

respectivos processos de avaliação dos riscos e aprovação são autônomos e independentes. Neste sentido, não compete a este banco a decisão de acolhimento do pedido de utilização dos recursos do Proex, tampouco a sua aprovação. Ainda que haja o dever precípua de cuidado com a coisa pública, o sistema de apoio público foi estruturado pelo legislador estabelecendo alçadas e obrigações claramente delimitados. [Grifo no original]

Sobre o tema, também o TCU já teve oportunidade de reconhecer a distinção entre o papel do BNDES e dos demais integrantes do sistema de apoio oficial, além de entender que a atuação do Banco tem sido em aderência às normas aplicáveis. Por meio do Acórdão 2218/2016 - TCU, decorrente da TC 017.751/2015-2, em que se pretendeu analisar a representação do MP/TCU sobre possíveis irregularidades nos financiamentos às exportações de engenharia realizadas pelo Banco com recursos do FAT, o Tribunal de Contas considerou, categoricamente, que *"As decisões sobre concessão de financiamentos obedecem à lógica de comércio exterior interministerial, em que a assunção de risco de crédito é assumida pela União"* e que *"Quanto aos critérios adotados pelo BNDES na escolha das entidades beneficiárias de operações de financiamento a exportações, a unidade instrutiva reiterou que as instâncias iniciais da cadeia decisória de análise e aprovação dessas operações encontram-se no âmbito Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (Sain/MF), Câmara de Comércio Exterior (Camex), Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig) e Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF) a partir da aprovação das operações por esses órgãos e entidades, o papel do BNDES limita-se ao cumprimento dos procedimentos posteriores relativos às etapas de enquadramento/análise do projeto e aprovação do financiamento, que têm sido realizadas em aderência aos seus normativos internos"* (TC n. 017.751/2015-2, Min. Rel. Weder de Oliveira, Plenário, DJ 24.08.16).

Cumprido ressaltar que, em linha com o compromisso do BNDES de aprimorar continuamente seus processos, no decorrer do histórico do Pós-Embarque, restou evidente que havia informações importantes para a análise financeira e bancária do BNDES, tais como: existência de adiantamento de recursos (e suas regras de amortização); condições para a validade e/ou eficácia contratual; eventual retenção de valores para pagamento após o aceite final; cláusulas de rescisão unilateral; e outras condições financeiras ou de negócio que pudessem impactar de alguma forma o risco de crédito do financiamento a ser concedido pelo BNDES. Sendo assim, o BNDES passou a solicitar, paulatinamente, o envio de cópia do contrato comercial (ou de minuta) para análise bancária previamente à aprovação do financiamento. O intuito deste procedimento não era a avaliação de aspectos de engenharia do projeto, seja global ou itemizada, mas refletir sobre aspectos que pudessem impactar o crédito.

Assim, a apresentação do contrato comercial passou a ser exigida na fase de análise, e não apenas como condição prévia ao primeiro desembolso. Esta alteração ocorreu por ocasião da revisão das Normas Operacionais do Produto BNDES Exim Pós-Embarque, aprovado pela Diretoria do BNDES por meio da Decisão nº Dir 0408/2015, normativo exarado em 2015 e atualmente vigente. Por outro lado, ressalta-se que o citado normativo não se aplica ao financiamento objeto da presente auditoria, já que à época da análise e contratação desse financiamento não havia tal exigência prevista em qualquer norma”.

## **Análise do Controle Interno**

O BNDES reitera na sua manifestação argumentos já apresentados tratando (1) do objetivo do programa, (2) da distinção entre a natureza do contrato comercial e o de financiamento, (3) da não interferência no preço de venda negociado pela empresa exportadora, (4) a interferência do financiador na relação comercial poderia gerar corresponsabilidade, (6) que a adoção de padrões, jurisprudência, metodologias e parâmetros incompatíveis com a prática de mercado e, até mesmo com a legislação pertinente, podem se configurar em obstáculo a mais para empresa brasileira concorrer no mercado internacional, (7) o atendimento aos normativos na confirmação de exportações e (8) que a PO contempla o valor e não custo.

Traz, ainda, julgados da Corte de Contas que entende aplicáveis, transcrevendo trechos dos Acórdãos do TCU nº 1.026/2009 e nº 1.413/2016, ambos do Plenário, que informam a sistemática de comprovação da realização das exportações de serviços e de sua efetiva execução no exterior e sobre a inexistência de exigência contratual para que o BNDES exercesse qualquer tipo de fiscalização, o que se coaduna com o entendimento desta equipe.

Em resumo o BNDES reforça que sua análise, amparada nos normativos internos e externos, não deve imiscuir-se na compatibilidade de custos do projeto, restringindo-se à verificação dos itens exportados, sem envolver avaliação quanto a economicidade do projeto, acrescentando que tal atribuição é do comprador dos produtos brasileiros. Acrescenta que eventual avaliação acerca da compatibilidade dos preços poderia trazer para o banco riscos de corresponsabilização, hoje mitigados.

Merece destaque a divergência de opinião apontada pelo BNDES (Acórdão TCU nº 1.413/2016) entre o Ministro Relator e a equipe técnica, no que tange à compatibilidade entre o valor do serviço exportado e a concessão de crédito, sugerindo que não há pacificação de entendimento sobre o tema. Ocorre que esta divergência se limita ao objeto de avaliação, não afastando a sua necessidade. Tanto que o acórdão fixa prazo para que o BNDES apresente planos de trabalho para elaboração de metodologias para avaliação prévia à celebração do contrato de financiamento dos custos/valores dos itens a serem financiados a título de exportação de serviços de engenharia.

De todo o debate, merece registro que não se propõe que o BNDES participe de qualquer etapa de negociação ou mesmo da escolha das técnicas e métodos de execução dos projetos de empresas brasileiras contratadas no exterior, preservando, assim, a autonomia da vontade das partes do contrato comercial e mantendo o banco afastado do risco de corresponsabilização. Propõe-se apenas que a instituição limite, internamente, o volume de recursos que está disposta a aplicar na concessão de crédito associada ao projeto, sem que isso se configure em privilégio da denominada “ótica fiscalizatória” em detrimento da “ótica de país vendedor”.

No debate sobre preços, o BNDES informa que a PO vigente até 2015 permitia o financiamento de até 100% do valor do bem registrado no INCOTERM financiável, sendo que a avaliação do preço é efetuada com base nas informações prestadas pelo próprio exportador.

Vale acrescentar, ainda, que tal avaliação de preços não foi identificada no caso concreto, em que grande parte das exportações envolviam serviços de engenharia a serem executados no exterior, o que torna a avaliação de preços mais complexa. Tais considerações apenas evidenciam que o modelo teórico normativo proposto pelo banco é lacunoso e não mitiga de forma suficiente os riscos associados a concessões de crédito voltadas para empreendimentos mais complexos, em especial o valor do limite de crédito adequado para o financiamento do empreendimento.

Ancorando-se na abordagem de riscos proposta, cita-se que os procedimentos aplicados pelo banco, a par de surtirem efeito positivo na mitigação de riscos de corresponsabilização, são insuficientes para mitigar o risco de desvio de finalidade dos recursos disponibilizados, sendo certo que uma das formas de identificar-se tal ocorrência envolve a avaliação da compatibilidade entre o valor pleiteado e o custo esperado com base em avaliação paramétrica, a partir dos dados do projeto.

Nesses termos, caso identificado descompassos significativos, análises complementares seriam demandadas visando a mitigar o risco de que o potencial excedente de crédito venha a ser destinado a outras finalidades, sendo relevante destacar que os procedimentos de controle e acompanhamento instalados são insuficientes para tal desiderato. Toma relevo nesse debate o risco de financiamento à corrupção, sendo oportuno destacar que a presente proposta se alinha ao recomendado pela OCDE.

Dito isso, o apontamento da equipe de auditoria apenas informa para o banco a necessidade de aprimoramento de seus processos, em especial aqueles voltados a mitigação de riscos, sendo certo que caberá a instituição avaliar e adotar o tratamento que entender adequado.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Definir metodologia para análise de estimativa de custos de implantação de projetos no exterior, de forma que seja avaliada a adequabilidade dos valores aprovados para o financiamento.

#### **2.1.3. Alterações nas projeções de bens e serviços, com redução do primeiro e incremento do segundo, sem avaliações meritórias significativas do BNDES.**

##### **Fato**

A leitura das Atas do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações - Cofig revela sua atuação alinhada às competências previstas no Decreto nº 4.993/2004, ao estabelecer o enquadramento da operação objeto da presente análise, prevendo US\$ 802,3 milhões em exportações brasileiras, sendo US\$ 191,1 milhões em bens e US\$ 611,3 milhões em serviços, conforme a seguir:

#### **Tabela 2 - Distribuição de gastos entre bens e serviços previstos (em US\$ mil)**

Tranches	Valor tranche (A)	Bens		Serviços	
		Valor (B)	% (B/A)	Valor (C)	% (C/A)
1° (Ata 53)	51.000,00	25.836,00	50,6	25.264,00	49,4
2° (Ata 66)	127.900,00	51.200,00	40,0	76.700,00	60,0
3° (Ata 71)	176.470,58	61.764,70	35,0	114.705,88	65,0
4° (Ata 91)	176.470,58	32.225,00	18,3	144.245,58	81,7
5° (Ata 101)	270.483,00	20.089,00	7,4	250.394,00	92,6
<b>Total</b>	<b>802.324,16</b>	<b>191.114,70</b>	<b>23,8</b>	<b>611.309,46</b>	<b>76,2</b>

Fonte: Elaborado pela equipe, considerando dados das Atas do Cofig.

O BNDES, em suas avaliações, considerou as estimativas de exportação apresentadas pela COI com proporção de bens e serviços diversa da estabelecida pelo Cofig.

Segundo Nota AEX 2019/18, de 11/02/2019, ainda que os três instrumentos que suportam a política de apoio público as exportações de bens e serviços brasileiros (financiamento, seguro e equalização) estejam inter-relacionados, o banco possui autonomia para estabelecer as condições de suas operações de crédito em conformidade com seus normativos. Acrescenta que, como a análise do pedido de financiamento pelo BNDES é posterior ao enquadramento pelo Cofig, esta pode incorporar dados mais atualizados, como os valores estimados de bens e serviços a serem exportados. Ressalta que, a cada alteração na composição de bens e serviços, o Registro de Operação de Crédito – RC deverá ser atualizado, sendo o pedido encaminhado pelo exportador ao Banco do Brasil, órgão anuente para alterações do RC nas operações que contam com recursos a título de equalização. A verificação pelo BNDES da compatibilidade dos valores constantes do RC é uma das condições para o desembolso, destacando que ajustes na composição de bens e serviços ocorrem com regularidade, conforme a execução da operação.

Em um primeiro momento, as previsões indicavam o acréscimo de bens, mas, na análise da última tranche, as previsões encerram com um valor inferior ao inicialmente projetado. Para facilitar o entendimento, apresenta-se, abaixo, a composição de bens e serviços constante dos Relatórios de Análise elaborados pelo BNDES para deliberação de sua Diretoria:

**Tabela 3 - Distribuição projetada de gastos entre bens e serviços (em mil US\$)**

Exportações	Enquadrado Cofig*		Valores projetados pela COI conforme Relatórios de Análise do BNDES								
			1ª tranche		2ª tranche		3ª tranche		4ª tranche		5ª tranche
Bens	191.115	24%	N/D	305.317	38%	305.317	38%	193.662	24%	139.454	17%
Serviços	611.309	76%	N/D	497.213	62%	497.213	62%	608.762	76%	662.970	83%
<b>Total</b>	<b>802.424</b>		<b>43.350</b>	<b>802.530</b>		<b>802.530</b>		<b>802.424</b>		<b>802.424</b>	

Fonte: Elaborado pela equipe, considerando dados das Atas Cofig nº 53, 66, 71, 91, 101 e dos Quadros de Usos e Fontes dos Relatórios de Análise AEX/DECEX 2 2010/0044, 2011/0023, 2012/0020, 2013/0017

\* Segundo Nota AEX 2019/18, de 11/02/2019 os valores foram alterados para se adequar ao realizado.

Da tabela acima, verifica-se a oscilação na composição de bens e serviços exportados, sendo que, entre a previsão inicial no Cofig (US\$ 191,1 milhões) e a análise referente à última tranche (US\$ 139,4 milhões), houve a substituição de bens por serviços em US\$ 51,67 milhões.

A tabela revela, ainda, a predominância da exportação de serviços, o que demandaria o incremento dos controles nas etapas de análise do pleito e no acompanhamento da execução voltados para mitigar o risco de comportamento ilícito por parte dos beneficiários, uma vez que a rastreabilidade da prestação é mais difícil quando comparada à compra e à venda de bens.

Neste sentido, recorreu-se aos Relatórios de Análise buscando identificar quais as avaliações efetuadas pelo banco para a demonstração da viabilidade do projeto, da razoabilidade, da suficiência dos valores apresentados e do alinhamento dos bens e serviços exportados à política pública de fomento sob sua execução, sendo certo que não se espera do BNDES uma análise minuciosa do projeto, mas ao menos uma avaliação paramétrica que permita à instituição emitir um posicionamento técnico, com o tratamento de eventuais distorções relevantes nas premissas adotadas.

Da leitura dos mencionados relatórios, verificou-se que as avaliações efetuadas pelo BNDES se concentram em informações prestadas pela COI. No Relatório de Análise referente à 4ª tranche observa-se o questionamento do banco sobre as razões que levaram à redução do valor das exportações de bens e a elevação do valor dos serviços. Após estes questionamentos, o Relatório de Análise da 5ª tranche, de 10/04/2013, trouxe a previsão objetiva do valor mínimo de bens a serem exportados previstos no contrato, com a inclusão de cláusula penal atrelada à inobservância deste limite.

A questão toma maior complexidade ao se trazer para o debate a exigência interna, aplicável à etapa de análise do projeto, da definição do percentual de bens e serviços a serem exportados quando o apoio envolver serviços de construção civil e engenharia. Conforme Resoluções de Diretoria nº 1.445/2007, 1.894/2010 e 2.080/2011 (vigentes no período da contratação), as análises do banco devem definir a proporção de bens e serviços a serem exportados, considerando a potencial incorporação de bens tomada caso a caso.

Portanto, observa-se que as normas concedem liberdade à definição da proporção de bens e serviços nos projetos beneficiados com os recursos do BNDES, mas esta avaliação deve ser fundamentada com uma análise circunstanciada que poderia, inclusive, apontar para a inexistência de bens a serem exportados, caso não houvesse possibilidade de incorporação.

Vale notar que, em que pese os Relatórios de Análise conterem informações sobre bens a serem incorporados, como, por exemplo, a superestrutura ferroviária e as gruas, não há avaliação quanto à possibilidade efetiva de sua incorporação, sendo certo que os mencionados bens foram substituídos nas duas últimas tranches, por não serem produzidos no Brasil. Tal questão poderia ter sido afastada preliminarmente com a avaliação da viabilidade do projeto.

Ainda, considerando o caso concreto, cita-se os Relatórios de Análise da 1ª e da 2ª tranches que indicam, objetivamente, a inexistência de fixação de limites percentuais, sem elencar as razões que levaram a tal medida, conforme o quadro *“Linha de Crédito do BNDES à República de Cuba”* (item 2), a seguir reproduzido, evoluindo para a inexistência de pronunciamento na 3ª tranche, questionamentos na 4ª e fixação de valor mínimo de bens na 5ª (US\$ 37 milhões):

Produtos elegíveis	<i>Bens e serviços brasileiros, sem fixação de limites percentuais entre eles. No caso de Bens, serão passíveis de apoio as máquinas e equipamentos e materiais que atinjam o índice mínimo de nacionalização de 60%, a ser apurado de acordo com os critérios utilizados pela FINAME/BNDES e constantes da relação de produtos Financiáveis do BNDES-exim.</i>
--------------------	---

Conforme mencionado, na análise do Quadro de Usos e Fontes do projeto referentes à 4ª e à 5ª tranches, observa-se questionamento da equipe técnica acerca da queda na projeção de bens e o conseqüente aumento na exportação de serviços. Ainda que as reduções nos valores estimados de bens entre a 3ª a 5ª tranches sejam diferentes (3ª para 4ª: US\$ 111,7 milhões e 4ª para 5ª: US\$ 54,2 milhões), para ambos os relatórios a manifestação da COI é a mesma, justificando uma alteração da ordem de US\$ 141,1 milhões.

Os esclarecimentos prestados, ao mesmo tempo em que trazem questões de ordem técnica para a redução no valor dos bens exportados (premissas geológicas superestimadas – US\$ 6,4 milhões), apontam para a inefetividade do direcionamento de recursos, em decorrência de decisões do tomador de crédito para a aquisição/reforma de bens no mercado interno de Cuba (aço, madeira e dragas – “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”) e a importação de bens de outros países, uma vez que os materiais necessários para a conclusão do projeto não eram fabricados no Brasil, conforme já registrado (gruas e superestruturas ferroviárias – “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”).

Em contraponto, o acréscimo nas exportações de serviços é justificado de forma ampla pelo (i) aumento de mão de obra expatriada para atender prazos contratuais e antecipações solicitadas pelo importador; (ii) aumento de serviços especializados não previstos; (iii) revisões nos projetos de engenharia devido às alterações nos traçados da rodovia e ferrovia; (iv) contratação de consultorias de engenharia especializadas em obras marítimas e de dragagem; (v) aumento de serviços de construção, de volumes de terraplanagem e da quantidade de pontes executadas; e (vi) aumento das taxas (benefícios e contingências) em relação ao orçado para o projeto de construção da Autopista Nacional, obra de menor complexidade, sob o ponto de vista de engenharia. As principais alterações entre bens e serviços são resumidas na tabela a seguir:

**Tabela 4 - Migração dos gastos com exportação de bens para serviços (em US\$ milhões)**

<b>Diminuição de bens</b>	<b>Valor</b>	<b>Aumento de serviços</b>	<b>Valor</b>
Gruas	<i>“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”.</i>	Mão de Obra expatriada	<i>“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”.</i>
Acessórios para ferrovia		Subcontratados	
Camisa metálica		Projetos	
Draga (foi reformada)		Serviços de construção	
Compras locais de materiais		Taxas (lucro e contingências)	
<b>Total</b>			

Fonte: Relatório de Análise AEX DECEX 2 2013/0017

Em que pese as justificativas apresentadas pela COI, não foram identificadas avaliações por parte da equipe técnica do banco quanto à exequibilidade das alterações apontadas, bem como o seu alinhamento com o incremento das exportações dos subfornecedores nacionais.

Vale anotar ainda que o pedido de justificativas efetuado pelo banco demonstra a importância da necessidade de incremento das análises sobre os projetos e afasta eventuais interpretações quanto à faculdade da avaliação de mérito sobre as concessões de crédito.

Em síntese, como não havia limitação ao exportador das 2ª a 4ª tranches, o que se observou no caso concreto foi uma queda na estimativa de bens exportados de US\$ 305,3 milhões (2ª tranche) para US\$ 139,5 milhões (5ª tranche), com a execução efetiva de US\$ 123,5 milhões e a diferença remanejada para serviços, reduzindo os impactos internos desejados decorrentes das externalidades da concessão de crédito.

De todo o exposto, tem-se que, no caso do Porto de Mariel, a não definição da proporção de bens e serviços permitiu a execução do projeto em percentuais diferentes daqueles submetidos pela COI ao BNDES para obtenção do financiamento.

Considerando a manifestação apresentada pelo BNDES<sup>23</sup>, reforça-se que não se requer a fixação de um percentual objetivo de bens e serviços a ser aplicado indistintamente a determinados projetos, mas sim que seja requerida avaliação específica e circunstanciada que declare os elementos que levaram a definição de um ou outro percentual, devendo esta avaliação ser registrada em documentos internos que fundamentam a concessão de crédito (por exemplo, no Relatório de Análise).

Destaca-se, ainda, que é razoável arguir que esses percentuais admitam certa flutuação, previamente definida, de modo a não se transformar em cláusula excessivamente onerosa para o exportador que, em casos extremos, poderia ser punido por variações normais entre as etapas de planejamento e execução dos projetos. Não se admite, contudo, alterações significativas imotivadas nesta proporção.

<sup>23</sup> Resposta à SA 201504305/19, cuja manifestação e respectiva análise efetuada encontram-se disponíveis no anexo a este Relatório.

Em sede de manifestação ao Relatório Preliminar<sup>24</sup>, sinteticamente, o BNDES reitera o entendimento de que a definição dos bens não era adequada ao caso, trazendo detalhes sobre a linha de financiamento em análise e destacando que a exportação de serviços visa, essencialmente, a inserção das companhias brasileiras no mercado internacional e o ingresso de divisas. Nesses termos, registra que, considerando os objetivos da linha e a complexidade do projeto do Porto de Mariel, um percentual menor de bens não pode ser entendido como evidência de desatendimento à política pública.

Informa ainda que, com o enrijecimento dos critérios de análise dos pleitos de exportação de serviços praticado pelo banco, as construtoras brasileiras passaram a buscar crédito com ECA europeias que, por sua vez, exigem a aquisição de bens do país financiador direcionando o fluxo de divisas de longo prazo para esses países. Há ainda informações sobre a divisão do financiamento em tranches com esclarecimentos sobre as dificuldades da delimitação da proporção de bens e serviços em cada uma delas, a atuação do banco quando identificou variação na 4ª tranche, diferenças na atuação dos agentes governamentais externos (Camex/Cofig, SCE e BB) e recomendações da OCDE para combate à corrupção. De todo esse arrazoado, o banco conclui pela inexistência de descumprimento de seus normativos internos.

Considerando todas as informações trazidas pelo banco, entende-se, em resumo, que a considerações reforçam os apontamentos da equipe de auditoria, uma vez que a operação não representou ingresso de divisas, pois, a uma, Cuba está inadimplente e, a duas, não houve a exportação de bens no quantitativo originalmente previsto para garantir a entrada futura de divisas. Releva destacar, nesse contexto, que os apontamentos da equipe de auditoria alinham-se às mencionadas práticas das ECA europeias que, para a concessão de financiamentos, associam a aquisição de bens produzidos nos países financiadores, garantindo assim não apenas a entrada de divisas decorrentes da operação de crédito, mas também aquelas advindas de eventuais prestações de serviços e venda de peças sobre os bens exportados.

Tais apontamentos reforçam a necessidade de aprimoramento da metodologia de análise dos pleitos de financiamento à exportação de serviços, de forma que a associação de bens aos financiamentos à exportação passe a ser um requisito enfrentado pela equipe técnica. Tal análise deverá indicar a proporção de bens e serviços a serem exportados, sendo que é possível admitir alterações dessa proporção na fase de execução, desde que devidamente justificadas e apreciadas pelas equipes de acompanhamento. Não é demais reforçar que a metodologia do banco poderá prever situações onde a definição de percentuais de bens e serviços possa ser afastada, sendo certo, contudo, que tal ocorrência deverá vir acompanhada da devida fundamentação técnica.

Assim, finalizando, da análise das informações apresentadas pelo BNDES, observa-se que as avaliações efetuadas para fundamentar a concessão de crédito em apreço foram suficientes

---

<sup>24</sup> Nota AI nº 2020/13.

para garantir o atendimento primário da política pública sob sua execução, qual seja, a inserção internacional de empresa brasileira.

Entretanto, a redução da exportação de bens prevista nos pleitos, com migração dos gastos para serviços (com forte representatividade da rubrica de “lucros e contingências”), reduziu a expectativa inicial de incremento de atividade na indústria nacional, elemento também relevante para a atuação do banco, sendo inclusive citado como exigência de ECA europeias.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta à SA201504305/19, que encaminhou o fato para apreciação pelo BNDES, o banco se manifestou por meio da Nota AEX 2019/18, de 11/02/2019, abaixo reproduzida:

“Primeiramente, cumpre esclarecer que as Linhas de Financiamento BNDES-Exim Pós embarque inserem-se no sistema de apoio público as exportações, em conjunto com os Programas Proex-Financiamento e Proex-Equalização de Taxas de Juros e o Seguro de Crédito a Exportação (SCE), com lastro no Fundo de Garantia a Exportação (FGE).

Portanto, embora a concessão de equalização, a cobertura do SCE e o financiamento do BNDES sejam instrumentos interrelacionados, o processo de análise e definição das condições de cada um deles ocorre de forma independente. O Banco do Brasil (BB) e a ABGF analisam os pedidos de equalização e cobertura do SCE, respectivamente, e submetem as suas propostas ao Cofig. Uma vez aprovados, a equalização e o seguro são consignados por meio da emissão do Registro de Operação de Crédito (RC) e do Certificado de Garantia.

O RC, mais especificamente, descreve o conjunto de informações de caráter comercial, financeiro e cambial relativo as exportações de bens e serviços financiadas, incluindo as condições referentes a equalização. Além disso, o RC exige que os valores de bens e de serviços sejam informados e constantemente atualizados pelo exportador, uma vez que é necessário vincular os Registros de Exportação (RE) de todos os bens exportados no âmbito do financiamento ao RC. Tais atualizações se traduzem em pedidos de alteração na composição de bens e serviços que constaram originalmente do RC, os quais são encaminhados pelo exportador ao BB, órgão anuente para alterações do RC nas operações que contam com recursos a título de equalização.

No que diz respeito ao BNDES, suas operações são aprovadas em consonância com as normas e princípios gerais estabelecidos pelo Regulamento Geral de Operações (RGO)<sup>25</sup>.

Além disso, as Políticas Operacionais do BNDES (PO)<sup>26</sup> definem que as condições de financiamento e suas orientações são aplicadas aos Produtos, Linhas de

---

<sup>25</sup> Regulamento Geral de Operações (RGO) “Art. 1º - Este Regulamento estabelece as normas e princípios que, ressalvadas as disposições pertinentes a linhas de financiamento, programas e produtos específicos, devem ser observados nas operações ativas do BNDES, na qualidade de principal instrumento de execução da política de investimentos do Governo Federal.”

<sup>26</sup> Orientações Básicas das Políticas Operacionais “1. Introdução: As Políticas Operacionais do BNDES refletem, por um lado, a diretriz de que sua atuação deva se dar por meio de financiamento de projetos que tenham retorno social acima de retornos privados, com impacto em termos de produtividade, geração de empregos, benefícios ambientais, inovação e melhoria na qualidade de vida da população e, por outro, os desafios presentes num cenário de restrição fiscal e na necessidade de se retomar o crescimento econômico. A diretriz e o contexto econômico moldaram o desenho das Políticas Operacionais, que preveem uma atuação de forma horizontal (com foco nos impactos previstos a serem gerados pelos projetos apoiados) e ênfase no apoio a

Financiamento, Programas e Fundos, salvo naquilo que os respectivos regulamentos dispuserem em sentido contrário. Nesse sentido, as condições dos financiamentos, no âmbito da Linha Pós embarque, são aprovadas pela Diretoria do BNDES, a quem compete igualmente a aprovação das normas de operações, mediante expedição de regulamentos específicos, nos termos de seu Estatuto<sup>27</sup>.

Ressalte-se que a aprovação de uma operação na Linha Pós-embarque BNDES - Exim Pós embarque, além de estabelecer os encargos financeiros, prazos e obrigações de cada uma das partes, enumera também as condições precedentes para o desembolso dos recursos, dentre as quais a apresentação e manutenção do RC em conformidade com as condições aprovadas pelo BNDES para a concessão do crédito.

Ou seja, não há que se falar em insuficiência dos controles do Banco no sentido de "garantir a execução do projeto nos termos do enquadramento do Cofig, conforme afirmado no Ofício em referência. O BNDES possui autonomia em seu processo de aprovação, podendo estabelecer as condições para suas operações de crédito em conformidade com seus próprios normativos. Portanto, o estabelecimento, por parte do BNDES, de condições diferentes daquelas aprovadas pelo Cofig, por si só, não representa insuficiência dos controles do banco.

Além disso, cabe ressaltar que a análise do pedido de financiamento pelo BNDES é posterior ao enquadramento pelo Cofig. Isso significa que, apesar de os exportadores submeterem o mesmo material a cada um dos órgãos envolvidos no processo de concessão do crédito e cobertura do SCE (BNDES, BB e ABGF, anteriormente SBCE), o BNDES pode incorporar dados mais atualizados em suas análises, em particular as estimativas referentes aos valores de bens e serviços a serem exportados.

Foi exatamente o que ocorreu no caso da primeira tranche de Mariel. A operação foi apreciada originalmente na 49ª Reunião Ordinária do Cofig, em 27/08/2008, que deliberou no sentido de submeter os pleitos de equalização e de cobertura do SCE a Camex. O valor das exportações brasileiras totalizava US\$ 43.060.000,00, dos quais US\$ 25.836.000,00 em bens e US\$ 17.224.000,00 em serviços. Uma vez aprovada pela Camex, a operação retornou ao Cofig para enquadramento em sua 53ª Reunião Ordinária, em 17/12/2008, já com o valor das exportações atualizado para US\$ 51.100.000,00 e o montante correspondente a serviços majorado para US\$ 25.264.000,00.

O BNDES, por outro lado, considerou em seu Relatório de Análise, concluído em 03/12/2008 informações mais atualizadas do que aquelas que embasaram a deliberação da Camex e do Cofig em dezembro de 2008, refletindo a informação do exportador de que a primeira tranche abarcaria apenas serviços de mobilização, o que foi consignado nas condições aprovadas pelo Banco para o financiamento. A discrepância na composição de bens e serviços foi remediada na 54ª Reunião Ordinária do Cofig, em 28/01/2009, na qual o Cofig aprovou a remanejamento da rubrica de bens para serviços, conforme relato do BB. Nesse sentido, o RC

---

infraestrutura, educação, saúde e meio ambiente.

Observação: As orientações estabelecidas neste capítulo aplicam-se, como regra geral, aos Produtos, Linhas de Financiamento, Programas e Fundos, salvo naquilo que os respectivos regulamentos dispuserem em sentido contrário."

<sup>27</sup> Estatuto do BNDES "Art. 19. Compete a Diretoria:

I. aprovar, em harmonia com a política econômico-financeira do Governo Federal e com as diretrizes do Conselho de Administração:

a) as Linhas orientadoras da ação do BNDES; e

b) as normas de operações e de administração do BNDES, mediante expedição dos regulamentos específicos; (...)"

apresentado pelo exportador para a realização do desembolso dos recursos, efetuado em 31/08/2009, já continha a informação de que aquele valor se referia integralmente a serviços.

Conforme mencionado anteriormente, a manutenção do RC em boa ordem, ou seja, refletindo as condições vigentes para o financiamento, também é uma das condições precedentes estabelecidas contratualmente para a utilização do crédito. Ou seja, em caso de alterações na composição de bens e serviços, cabe ao exportador providenciar junto ao BB os devidos ajustes na RC. O BNDES, por seu turno, como parte do seu procedimento que precede cada desembolso, verifica toda a documentação encaminhada pelo exportador (Autorização de Desembolso, fatura comercial, RE, etc), bem como a aderência das condições descritas no RC aos valores de bens e serviços apresentados para desembolso. É relevante destacar que ajustes na composição de bens e serviços ocorrem com regularidade, o que, no caso de Mariel, ocorreu em cada uma das tranches, conforme respectivos ajustes no RC, a seguir discriminados:

2º Tranche. RC nº 10/0004534 (SISBACEN)

Nº RC	Data	Exportações	
		Bens (US\$)	Serviços (US\$)
10/0004534	22/12/2010	51.200.000	76.700.000
10/0004534	03/11/2011	51.230.000	76.670.000

3º Tranche. RC nº 11/0000325 (SISBACEN) e nº 12/504130 (Novoex)

Nº RC	Data	Exportações	
		Bens (US\$)	Serviços (US\$)
11/0000325	22/09/2011	61.764.706	114.705.882
11/0000325	06/07/2012	13.959.263	57.213.453
12/504130	29/05/2012	47.805.443	57.492.429
12/504130	14/12/2012	40.352.195	64.945.676
12/504130	17/05/2013	7.391.829	97.906.042
12/504130	06/06/2013	6.967.981	98.329.891

4º Tranche. RC nº 12/525758 (Novoex)

Nº RC	Data	Exportações	
		Bens (US\$)	Serviços (US\$)
12/525758	26/07/2012	32.225.000	144.245.588
12/525758	14/12/2012	39.678.247	136.792.341
12/525758	15/05/2013	30.203.513	146.267.075

Cumprir registrar que no caso da 1ª tranche, o ajuste na composição de bens e serviços foi efetuado antes de sua apresentação ao BNDES e no caso da 5ª tranche, não houve ajustes durante a vigência do prazo de utilização do crédito do BNDES, no entanto, após o seu encerramento, cabia ao exportador atualiza-lo para refletir não só alterações nos valores de bens e serviços, mas também a redução no valor do financiamento do BNDES.

No que diz respeito a fixação do percentual mínimo de bens, o entendimento do BNDES é no sentido de que não houve inobservância das Resoluções 1.445/2007, 1.894/2010 e 2.080/2011. Em primeiro lugar, é importante destacar os antecedentes que levaram a expedição do normativo acima. A regra vigente até então (Resolução 1.268/2006 e anteriores) determinava um percentual mínimo de bens equivalente a 35% para todas as operações de serviços de engenharia e construção. A principal motivação por trás do estabelecimento de um valor mínimo de bens foi direcionar as empresas de engenharia a buscar projetos que gerassem uma demanda relevante por equipamentos e materiais brasileiros. Entretanto, a imposição de regras desta

natureza mostrou-se, na prática, um obstáculo para o acesso ao crédito do BNDES e a sua manutenção poderia comprometer não só as exportações de serviços de engenharia como também dos bens incorporados aos empreendimentos ou consumidos ao longo de sua construção, indo de encontro ao seu objetivo.

Além disso, estabelecer uma regra uniforme implicava desconsiderar as especificidades e o potencial intrínseco de agregação de bens de cada projeto. Exigir que as exportações brasileiras para a construção de uma usina hidrelétrica, uma rodovia ou um porto observassem o mesmo percentual mínimo de bens no montante de exportações correspondia a dispensar tratamento igual a situações completamente distintas.

Mesmo projetos da mesma natureza podem oferecer possibilidades de incorporação de bens diferenciadas, em função de fatores como: i) o país onde o projeto está situado; ii) a sua localização dentro do país, se perto de um centro urbano ou em uma área remota; iii) as características geofísicas do terreno onde as obras serão realizadas; iv) a capacidade da indústria local; v) a qualidade da mão de obra local; vi) o escopo do contrato comercial; vii) a legislação do país importador; dentre outros. Em consonância com a Resolução 1.445/2007 e posteriores, a possibilidade de incorporação de bens era, de fato, um dos itens examinados pelos técnicos do BNDES durante a análise dos pedidos de financiamento, mais especificamente de bens de maior valor agregado, conforme os objetivos do apoio do Produto BNDES-Exim. Cabe ressaltar também que esse processo foi sendo aprimorado ao longo do tempo, com o BNDES passando a demandar um maior detalhamento acerca dos bens e serviços brasileiros a serem exportados e, posteriormente, dos bens que seriam adquiridos fora do Brasil, com o intuito de tentar identificar oportunidades adicionais de fornecimento a partir do Brasil.

Além disso, em alguns casos, o BNDES identificou que era possível especificar o tipo de bem a ser exportado, tais como turbinas e geradores no caso de usinas hidrelétricas, tubos no caso de gasodutos, etc. Ou seja, a possibilidade de incorporação de bens deixou de ser tratada exclusivamente como um percentual global a ser atingido com qualquer tipo de bem e passou a prever metas específicas para certos tipos de bem, determinando inclusive as NCM que seriam usadas para fins de comprovação. A título de exemplo, há operações que incluem obrigações específicas para a exportação de equipamentos de geração de eletricidade, tubos, equipamentos como tratores, escavadeiras, veículos pesados, dentre outros.

A operacionalização dos referidos normativos foi influenciada pelo contexto descrito acima, no qual a alteração promovida tinha como objetivo "(...) eliminar o índice mínimo de participação de bens nacionais como critério de elegibilidade para as operações envolvendo exportações de serviços de engenharia e construção (...)", conforme a proposição da IP Conjunta AEX/DECEX2 nº 0103/07 e AP/DEPLAN nº 35/07, de 06/06/2007 (em anexo). Nessa linha, não obstante a análise efetuada pela equipe técnica da AEX, o entendimento foi no sentido de propor explicitamente um percentual mínimo de bens apenas quando houvesse de fato a possibilidade e a oportunidade de impor a uma participação mínima de bens de maior valor agregado. Cabe ressaltar que as Normas Operacionais do Produto BNDES-Exim Pós-embarque Linha de Financiamento Pós-embarque Serviços vigentes, publicadas em julho de 2015, não só refletem de forma mais apropriada o processo relatado nos parágrafos anteriores como incorporam as evoluções no tratamento da exigência do mínimo de bens nas operações de serviços de engenharia e construção. Isso pode ser observado no Item 5.3 do Capítulo III - Condições Especiais aplicáveis as Operações de Serviços, que trata do mínimo de bens e apresenta a redação abaixo:

“(.) 5.3. Além das obrigações elencadas acima, o BNDES poderá exigir, com base nas características do empreendimento, que bens e/ou serviços específicos sejam adquiridos do Brasil.(...)”

No que diz respeito ao caso específico de Mariel, vale relembrar o histórico do projeto para compreender o contexto em que se deu a análise e aprovação por parte do BNDES.

Originalmente, o pedido de financiamento encaminhado pelo exportador, datado de 04/06/2008, contemplava a construção da rodovia Autopista Nacional e o valor pleiteado totalizava US\$ 289,5 milhões, 85% do valor exportações brasileiras, de US\$ 341 milhões.

Ocorre que a linha de crédito que o governo brasileiro havia concedido a Cuba, no valor total de US\$ 600 milhões, estipulou um limite anual de US\$ 150 milhões, a partir de 2008.

A primeira tranche da linha de crédito foi aprovada pela Diretoria do BNDES em 07/10/2008.

Foi necessário, portanto, fracionar a execução financeira do projeto para se adequar aos limites anuais estabelecidos para a concessão do crédito. Além disso, como já havia sido mencionado, o exportador comunicou ao BNDES que a primeira tranche do financiamento abrangeria apenas serviços de mobilização, sendo que os bens seriam incluídos nas tranches subsequentes. Ou seja, não havia sequer a possibilidade de incorporação de bens no que diz respeito à primeira tranche.

Conforme detalhado no RA 2010/0044, de 09/09/2010, a crise global e os danos causados por eventos climáticos levaram o governo cubano a optar por modificar os projetos a serem priorizados para a segunda tranche da linha de crédito concedida pelo governo brasileiro, com o intuito de buscar empreendimentos que gerassem um retorno econômico mais imediato para o país. Sendo assim, foi acordado que o projeto de ampliação e modernização do Porto de Mariel substituiria a Autopista Nacional. O contrato comercial originalmente celebrado entre o exportador e a Transproy, no valor de "*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*", havia sido aditado, em 19/11/2009, por meio do "Suplemento nº 3 al Contrato Marco de Servicio Y Ejecucion de Obra" (Suplemento nº 3), no qual o seu objeto é alterado e todos os direitos e obrigações cedidos pela Transproy à ZDIM, que passaria a ser a importadora no projeto do Porto de Mariel. Todavia, o aditivo acima não detalhava o teor das obras a serem realizadas no Porto de Mariel. Naquele momento, não houve alteração do valor global do contrato comercial, apenas a autorização para a contratação de uma nova tranche de financiamento, ampliando o valor das exportações brasileiras em US\$ 127 milhões. Além de definir de forma genérica o alcance das obras, o Suplemento nº 3 estipulava que as etapas de execução do empreendimento seriam detalhadas por meio de "Ordens de Serviço", a serem firmadas posteriormente, mediante o cumprimento de requisitos financeiros e de planejamento. O escopo das obras, bem como o valor total do contrato comercial ("*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*"), foram formalizados por meio do Suplemento nº 4, celebrado em setembro de 2010. Em 15/11/2013, o valor do contrato comercial foi novamente alterado, passando para "*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*" (Suplemento nº 7).

Considerando a modificação efetuada no projeto pelo governo cubano e a estrutura do contrato comercial, com o detalhamento das obras por meio de ordens de serviço, a equipe de análise da AEX avaliou que o valor a ser exportado de bens para o projeto ainda era incerto. Embora houvesse uma estimativa para o valor global de bens a ser fornecido do Brasil para o projeto, a sua alocação em cada uma das tranches era, na prática, inviável.

Ou seja, a despeito das informações apresentadas pelo exportador, o entendimento foi no sentido de que seria prematuro estabelecer uma obrigação contratual referente ao mínimo de bens nas primeiras tranches, uma vez que o exportador seria penalizado pelo seu eventual descumprimento.

A definição de uma participação mínima de bens tomou-se viável por ocasião da aprovação da 5ª tranche. Como pode ser observado no Relatório de Análise (RA) nº 2013/0017, de 10/04/2013, que submeteu a operação a Diretoria do BNDES, o valor das exportações de bens previstas para a 5ª tranche incluía bens remanejados de outras tranches, em função de atrasos no cronograma de embarques. A participação mínima de bens foi fixada em US\$ 37 milhões, dos quais aproximadamente US\$ 17,1 milhões se referiam a bens remanejados das tranches anteriores, conforme detalhado no Orçamento Estimado das Exportações Brasileiras de Bens e Serviços, constante da Seção 2.2 do referido RA.

Pelo acima exposto, não há que se falar em descumprimento dos normativos que tratavam da proporção de bens e serviços a serem exportados, uma vez que a avaliação dos bens que poderiam ser incorporados ao projeto foi realizada considerando as suas especificidades”.

Em resposta ao Ofício nº 452/2020/CGFIN/DAE/SFC/CGU, de 9/01/2020, que encaminhou o Relatório Preliminar para apreciação pelo BNDES, o banco se manifestou por meio da Nota AI nº 2020/13, de 30/04/2020, abaixo reproduzida.

“[...]

Inicialmente, cabe ressaltar que o apoio do BNDES está disponível tanto para bens quanto para serviços e que não há favorecimento de um produto sobre outro. Todos os exportadores de bens e serviços brasileiros de alto valor agregado, que atendam aos requisitos do apoio, podem acessá-lo. No entanto, as operações são alocadas na linha de apoio conforme a prevalência de uma atividade em relação a outras. Assim, na Linha Pós-embarque Bens são alocadas operações majoritariamente de bens, que podem ter um percentual de serviços associados. O mesmo percentual também é aceitável na Linha Pós-Embarque Aeronaves. Já, na Linha Pós-embarque Serviços, caso da operação auditada, são apoiadas operações majoritariamente de serviços e que possuam menor percentual de bens associados.

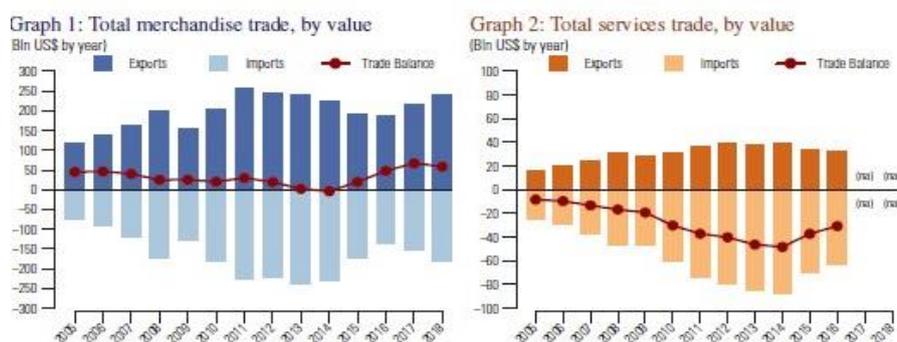
Isso porque, assim como a venda de bens e aeronaves tem potencial de fomentar a venda de serviços de montagem e, posteriormente, assistência técnica por um longo período, a venda de serviços de engenharia tem potencial de fomentar a venda de bens e outros serviços. Esses bens e serviços associados são um adicional e não o objetivo primário da política pública sob execução do BNDES. De uma maneira geral, o objetivo da política pública é a realização da exportação, que trará divisas para o país e gerará emprego e renda no Brasil, à medida que abre mercado consumidor para produtos brasileiros. E o objetivo de cada linha de crédito do Pós-embarque é apoiar a atividade a qual se destina, fomentando também as demais. Assim, não se pode dizer que o aumento do percentual de serviços no âmbito do financiamento não tenha atendido o objetivo da política pública proposta para o setor.

Quanto à geração de emprego e renda na economia brasileira, relevante mencionar que embora o Brasil já tenha uma economia orientada para o setor de serviços, sua inserção internacional não reflete isso. Enquanto os serviços corresponderem por

cerca de 73% do PIB brasileiro em 2017 e 77% do emprego<sup>28</sup>, eles correspondiam a 13,5%<sup>29</sup> das exportações do país.

Atualmente, o comércio de serviços tem avançado no mundo e sido objeto de disputas e negociações comerciais. É nesse setor que a tecnologia mais tem avançado. É a chamada economia orientada para serviços. O Brasil, todavia, não tem conseguido se integrar internacionalmente de forma competitiva a esse processo, permanecendo em um papel periférico nas cadeias mundiais de valor, preso a exportação de produtos tradicionais, pouco tecnológicos e de baixo valor agregado e menor margem, cujos preços dependem da dinâmica econômica externa. Como pode-se ver no gráfico a seguir, enquanto o setor de bens é historicamente superavitário, o setor de serviços é cronicamente deficitário. Esse cenário mostra a importância de se implementar nacionalmente uma política de inserção internacional do setor de serviços brasileiros.

**Figura 1 - BRASIL: Importação, Exportação e Saldo Comercial – bem e serviços**



Fonte: United Nations, 2018 International Trade Statistics Yearbook

É necessário esclarecer que o incremento da atividade da indústria nacional, em especial por meio da cadeia de fornecedores do exportador, que vem sendo estudado e verificado nessas operações, não representa o objetivo único nem central do apoio. O efeito sobre a cadeia de fornecedores é desejável e perseguido pelo Banco, mas não se pode perder de vista os objetivos primários de inserção internacional e entrada de divisas. Ademais, os resultados iniciais dos estudos de efetividade realizados levam a crer que os efeitos positivos sobre a economia nacional não estão de forma alguma limitados à aquisição e exportação de bens pelos exportadores.

Portanto, discorda-se da conclusão contida no Relatório de que o remanejamento de gastos de bens para serviços teria levado o Banco a não atender a política pública sob sua execução, uma vez que é pacífico que a atuação do banco alavancou a inserção internacional dos exportadores brasileiros, bem como a entrada de divisas ao longo de mais de 20 anos de apoio, além de, adicionalmente, estimular as cadeias de fornecedores de bens e de serviços.

Sem embargo, entre 2003 e 2012, a exportação de bens foi 19 vezes maior para países que contavam com algum financiamento à exportação de serviços do que para os que não contavam, indicando que o apoio do BNDES tem efeito positivo na exportação de bens tanto para o projeto apoiado, quanto para outros projetos no mesmo país, possivelmente por questões logísticas<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Fonte: The Economist; Pocket World Figures, 2018 Edition.

<sup>29</sup> United Nations, Commodity Trade Statistic Database (Comtrade). Disponíveis em: <https://comtrade.un.org/data> Acesso em: 27/04/2020.

<sup>30</sup> PINTO, Rafael de Carvalho Cayres; ROITMAN, Fábio Brener; HIRATA, Elydia Silva. Avaliação de impacto do BNDES Exim Pós-Embarque Serviços: efeitos indiretos sobre a cadeia de fornecedores. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2019. (Textos para Discussão; 141)

Ainda sobre o assunto, vale ressaltar que na análise dos argumentos apresentados pelo BNDES sobre as alterações nas projeções de bens e serviços da operação em questão faltou mencionar que o exportador havia informado que a 1ª tranche abarcaria apenas serviços de mobilização. Por essa razão, o BNDES considerou prematuro estabelecer obrigação contratual referente ao mínimo de bens, e não porque o exportador seria penalizado pelo eventual descumprimento. Ainda que os Relatórios de Análise apresentem um caráter executivo, restou consignada a explicação – mesmo que de forma resumida – dos motivos para tal tranche não conter bens vinculados.

Cabe, ainda, ponderar que, na operação em tela, a limitação do financiamento a serviços adicionais, devido à restrição de produção interna de bens, a priori, significaria redução de entrada de divisas. Além disso, se o menor apoio do BNDES inviabilizasse a prestação dos serviços de construção por empresa brasileira ou a incentivasse a buscar financiamento em outros países, nem os bens e serviços que foram fornecidos no Brasil teriam sido viabilizados. Destaca-se que esse movimento vem acontecendo nos últimos anos. Desde que o BNDES interrompeu os desembolsos e passou a adotar práticas mais restritivas de análise, as construtoras brasileiras se reposicionaram no mercado internacional, buscando financiamento europeu. Tais financiamentos têm como contrapartida a compra de equipamentos do país financiador e acabam por redirecionar o fluxo de divisas de longo prazo para esses países. Nesse sentido, cabe informar que, desde o novo regulamento do Pós-embarque Serviços foi exarado, nenhuma nova operação foi aprovada e o BNDES não tem recebido novos pedidos de financiamento no âmbito desta linha.

Quanto à observação de que a predominância da exportação de serviços demandaria maior controle nas etapas de análise e acompanhamento da operação, por sua prestação não ser “rastreadável” como a exportação de bens, é importante comentar que: (i) as operações de financiamento às exportações destinadas ao Porto de Mariel seguiram os mesmos parâmetros das demais operações apoiadas pelo Pós-embarque Serviços; (ii) a menor tangibilidade do setor de serviços não deve levar à restrição de crédito ao setor, haja vista a sua crescente importância no PIB e no comércio mundial; (iii) a comprovação da prestação de serviços, em todo o mundo, baseia-se principalmente em bases documentais e não é comum a fiscalização da prestação dos serviços por ECAS, principalmente quando a garantia não está atrelada ao objeto a que se destina a exportação; (iii) as instituições financeiras e as ECA vêm aprimorando as salvaguardas e mecanismos de compliance envolvidas nesse tipo de apoio, no intuito de evitar riscos de comportamento ilícito entre os compradores e vendedores. A OCDE faz uma série de recomendações nesse sentido, as quais são continuamente atualizadas. Embora não seja membro da OCDE, o Brasil é signatário da Convenção e aderente das Recomendações anticorrupção de funcionários públicos e estrangeiros que vêm sendo adotadas, sob coordenação da CGU, por todo o sistema público de apoio à exportação.

Sobre a interpretação dada pela CGU às Resoluções de Diretoria nº 1.445/2007, 1.894/2010 e 2.080/2011 (mencionadas no Relatório) quanto à proporção de bens e serviços a serem exportados, cabe destacar que estas não estabelecem a **fixação**, e sim a **definição** do percentual de bens a ser exigido em cada operação, conforme redação a seguir: “O percentual de bens a ser exigido em cada exportação de serviços de construção civil e engenharia será definido caso a caso, a critério do BNDES, na etapa de análise das operações, de acordo com a possibilidade de incorporação de bens e equipamentos nacionais a cada projeto”.

“O primeiro ponto a se ressaltar é que se buscou com tal resolução, além de pôr fim ao mínimo de bens obrigatório de 35%, transferir para a etapa de análise (retirando assim da etapa de enquadramento) a avaliação da possibilidade de incorporação de bens a cada projeto, estabelecendo, quando aplicável, valores e percentuais mínimos

obrigatórios de bens. Além disso, deve-se destacar a diferença de interpretação do texto normativo, pois a leitura da regra contida no Relatório não condiz com aquela empregada pelo próprio BNDES em todas as operações realizadas desde sua publicação.

A despeito dessa diferença de interpretação, o próprio TCU, no âmbito do relatório que acompanha do Acórdão 2026/2017 – TCU - Plenário, reconhece que, sendo a interpretação coerente e consistente com o restante das normas, a interpretação dos técnicos do BNDES é uma das principais fontes de subsídios para a compreensão dos normativos da instituição.

“134. Sendo a norma aplicada apenas no âmbito de suas operações, os técnicos do Banco são uma das principais fontes para se buscar subsídios que auxiliem na construção da compreensão que se tenha de fazer de algum dispositivo normativo. Ademais, sendo a interpretação oferecida coerente e consistente com o restante das normas, a menos de erros flagrantes, não há porque abraçar interpretações diferentes”.

Adicionalmente, cabe lembrar que a aprovação do valor máximo do financiamento ocorre com base em estimativas de exportação. O desembolso efetivo de recursos ocorre somente mediante comprovação documental e cumprimento das condições precedentes. Logo, pela natureza do Pós-Embarque não deveria ser possível fixar um percentual de bens a ser exportado.

O uso do termo fixação pelo Relatório provavelmente tem origem em quadro extraído da Informação Padronizada de aprovação da Linha de Crédito do BNDES à República de Cuba, que foi reproduzido nos Relatórios de Análise da 1ª e da 2ª tranche. Este quadro menciona que são elegíveis “bens e serviços, sem fixação de limites percentuais entre eles”, uma vez que a linha em referência abarcava também o financiamento às exportações exclusivamente de bens.

Isto posto, no caso concreto, deve-se salientar que, de acordo com a decisão do Cofig/Camex de conceder a cobertura de seguro de crédito para operações em Cuba em tranches anuais, o financiamento das exportações do Porto de Mariel precisou, igualmente, ser dividido em tranches, de modo a harmonizar os montantes e prazos de ambos os instrumentos. Dessa forma, o projeto do Porto de Mariel, além de possuir longo prazo de construção, ainda foi aprovado de forma segmentada, ao longo de cinco anos.

Tendo em vista a forma de aprovação da operação, mesmo que fosse a intenção do normativo fixar uma proporção de bens e serviços desde o início da operação, no caso das exportações para o Porto de Mariel não seria possível estabelecer, desde o início, um percentual fixo de bens e serviços para todo o projeto, uma vez que a projeção inicial de exportação de bens (US\$ 305 milhões) era superior ao limite máximo de exportações apoiadas das duas primeiras tranches de financiamento (US\$ 160 milhões) e quase equivalente ao somatório das três primeiras tranches (US\$ 310 milhões). Não seria possível fixar um valor de exportações de bens superior ao que seria contratado inicialmente.

Em se tratando, ainda, de uma operação viabilizada em tranches, mas referente a um único projeto, a fixação de limites individuais de bens e serviços em cada um dos financiamentos traria dificuldades operacionais ao exportador. Uma vez que os financiamentos eram sequenciais, no caso de uma das rubricas (bens ou serviços) ultrapassar um eventual valor aprovado, não mais seria possível ao exportador associar o embarque de bens ou fatura de serviços ao Registro de Crédito (RC) junto a Receita Federal até a assinatura do contrato relativo a uma nova tranche.

Com efeito, a estimativa de exportações apresentada pela COI se manteve até a terceira tranche e apresentou uma queda apenas na quarta tranche, o que justificou, a partir daí questionamento pelo BNDES (razão pela qual não houve questionamento sobre redução até a terceira tranche). Finalmente, na quinta tranche,

tendo em vista a proximidade do final da obra, fixou-se o valor mínimo de bens para o projeto. Considerando que a análise do BNDES não se concentrava na composição dos itens de custo, e sim na comprovação de exportações medidas e reconhecidas pelo importador, em relação a este item, o banco questionou a empresa sobre a nova redução no valor dos bens e as justificativas apresentadas foram incluídas nos Relatórios de Análise da quarta e da quinta tranches de financiamento, para futura referência.

É importante lembrar, mais uma vez, que o apoio indireto a cadeia de fornecedores de um projeto é uma externalidade do financiamento, mas não pode ser confundida com sua finalidade, que é o apoio à comercialização, no exterior de bens ou serviços brasileiros.

Face ao exposto, não houve descumprimento a normativo interno do BNDES. A análise realizada concluiu pela não definição de limite mínimo de bens entre a 1ª e 4ª tranche devido à incerteza quanto à incorporação de bens no início do projeto, associada à dificuldade de sua alocação entre as tranches. As mencionadas resoluções determinam que essa definição deva ocorrer na etapa de análise.

Nada obstante, em linha com seu compromisso de verificar continuamente a eficácia e efetividade de sua atuação, a nova Norma de 2015 estabelece que a participação do Banco será definida, caso a caso, em função da (i) possibilidade de utilização e/ou incorporação de bens de maior valor agregado; e (ii) prestação de serviços intensivos em conhecimento e tecnologia. Para tanto, foram estabelecidos dois critérios balizadores, quais sejam: *“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 169 da Lei nº 11.101/2005”*. [grifo no original]

Dessa forma, o acompanhamento de futuras operações deve incluir obrigações a serem estabelecidas no contrato de financiamento. Tal inclusão atualmente está formalmente prevista no novo normativo. O intuito dessas obrigações é incentivar a aquisição de bens e serviços no Brasil de forma a alavancar o impacto e externalidades do financiamento. Um eventual descumprimento acarretaria a incidência de uma penalidade, porém não impactaria a comprovação da exportação. Ou seja, a aquisição de insumos brasileiros reflete uma questão de efetividade, na medida em que reforça o ingresso de divisas, e de externalidade positiva, na medida em que fomenta o emprego e a renda na cadeia de fornecedores. Ou seja, a aquisição de insumos brasileiros reflete uma questão de ampliação dos impactos positivos do apoio e não de finalidade.

Com relação especificamente ao questionamento a respeito dos valores de bens e de serviços contidos nas exportações, que teriam sido aprovados pelo Cofig/Camex, é importante esclarecer, ainda, diferenças relevantes entre a aprovação do Seguro de Crédito à Exportação e a aprovação de Equalização de Taxa de Juros do Proex. Em relação ao SCE, é importante salientar que, a exemplo do que ocorre com o BNDES, a análise da divisão entre bens e serviços é apenas tangenciada. Este dado consta apenas no relatório executivo da SBCE/ABGF, em caráter meramente informativo, uma vez que a aprovação ocorre em momento bastante incipiente do projeto. A corroborar este entendimento está o fato de que a aprovação para a cobertura do SCE, consubstanciada na ata de Cofig das operações contempladas com o instrumento, faz referência a todas as condições relevantes para a cobertura, tais como projeto, exportador, importador, devedor, valor do financiamento, prazo de carência, prazo do financiamento, retorno, dentre outros. Nada obstante, a composição entre bens e serviços exportados não é em nenhum momento objeto de aprovação pelas instâncias competentes.

Já em relação ao instrumento do Proex-Equalização, a aprovação, consignada em ata, menciona, dentre outras condições, o valor estimado da exportação, com a divisão entre bens e serviços. Entretanto, no caso da aprovação da Equalização, existe diferença fundamental em relação ao SCE: o Proex-Equalização possui um gestor definido, contratado pela União, que é o Banco do Brasil, responsável por

zelar pela correta aplicação das condições delegadas e/ou aprovadas pelo Cofig. Ao contrário do que acontece com o SCE<sup>31</sup>, cuja gestão era feita diretamente pelo então Ministério da Fazenda e atualmente pelo Ministério da Economia, cabe ao BB fazer a gestão do instrumento da equalização, observando cada uma das condições aprovadas ou delegadas pelo Cofig.

A gestão do Proex-Equalização pelo BB se dá por meio da aprovação das condições na abertura e na manutenção/eventuais alterações dos Registros de Crédito (por meio do antigo Siscomex/Novoex) e, atualmente, por meio de LPCO (no Portal Único do Exportador, que substituiu o Sicomex/Novoex) de todas as operações de exportação financiadas. A abertura e alteração de qualquer RC (instrumento utilizado no período das operações de financiamento às exportações destinadas ao Porto de Mariel e exigência para qualquer financiamento do BNDES) estava submetido à aprovação do BB, a quem competia a anuência a qualquer mudança pretendida pelo exportador. As alterações de valores de bens e serviços nos sistemas eletrônicos Siscomex/Novoex somente eram efetivadas após a aprovação, também em sistema, do Banco do Brasil. Deve-se frisar que todo e qualquer desembolso do BNDES estava condicionado à apresentação de RC aprovado pelo BB, vinculando as exportações apresentadas. Por consequência, seria impossível, ao BNDES, desembolsar recursos em desacordo com o RC. Da mesma forma, seria impossível realizar desembolsos em desacordo com a aprovação do BB, guardião último das aprovações do Cofig no que tange à equalização.

Sendo assim, qualquer composição de percentual entre bens/serviços de cada operação era acompanhada pelo BB, Agente Financeiro da União para o Proex. A delegação concedida ao BB para aprovação de operações obedece a critérios objetivos, e está restrita a operações de bens, relacionando prazo máximo de equalização e natureza dos bens apoiados. Qualquer operação de serviços deve ser submetida ao Cofig, não cabendo ao BB delegação para aprovação destas operações. Já para a alteração em operações já aprovadas, o BB possuía delegação de competência, como estabelecia a Resolução Cofig nº 1, de 27/04/2011, onde o Comitê, no uso de suas atribuições, estipulou parâmetros para atuação do Banco do Brasil.

A reforçar estas observações, em maio/2013, o Banco do Brasil solicitou ao Cofig aprovação para remanejamento de valores entre bens e serviços acima de sua alçada, para a terceira tranche de financiamento das exportações para o projeto. A aprovação se deu por consulta extraordinária, por meio eletrônico, expediente nº 197/2013, de 02/05/2013, conforme relatado na ata da 105ª Reunião Ordinária do Cofig, em 29/05/2013.

Vale frisar que a Consulta Extraordinária foi circulada pela Secretaria-Executiva do Cofig aos seus membros, e foi restrita à aprovação de alteração nas condições da Equalização. Mais uma vez, resta claro que a Secretaria-Executiva também era do entendimento que não existia vinculação de valores de bens e serviços no âmbito da aprovação do SCE, visto que, fosse esse o caso, a mesma deveria solicitar aprovação também do SCE”.

## **Análise do Controle Interno**

Inicialmente, conforme Nota AEX 2019/18, de 11/02/2019, observa-se que o BNDES possui autonomia em seu processo de aprovação do financiamento, podendo estabelecer condições

---

<sup>31</sup> À SBCE/ABGF cabe o papel de prestador de serviço, atuando como consultor na elaboração de NTA e de relatórios de análise de cada operação apreciada individualmente pelo Cofig/Camex, sem, entretanto, ter delegação para gestão do instrumento.

para suas operações de crédito em conformidade com seus próprios normativos e desvinculadas daquelas aprovadas pelo Cofig. Com base nesta informação, procedeu-se a alteração no texto original desta relatoria.

Na sequência o banco afirma não ter havido descumprimento dos normativos internos quanto ao percentual mínimo de bens e serviços e apresenta argumentos para a flexibilização desta relação de acordo com cada tipo de projeto, traçando um breve histórico das alterações e suas motivações.

Acrescenta que, não obstante a análise efetuada pela equipe técnica trazida na IP Conjunta AEX/DECEX2 n° 0103/07 e AP/DEPLAN n° 35/07, de 06/06/2007 (encaminhada em anexo), o entendimento foi de propor explicitamente um percentual mínimo de bens apenas quando houvesse de fato a possibilidade e a oportunidade de impor uma participação mínima de bens de maior valor agregado. Ocorre que, da leitura deste documento, identifica-se, nas considerações finais da equipe da AEX, o seguinte posicionamento:

“Em vez de pré-fixar um índice de participação de bens mínimo como critério de elegibilidade para o financiamento às exportações de serviços, o procedimento mais adequado é que os pedidos de financiamento sejam avaliados caso a caso, visando a um possível apoio pelo BNDES. Nesta abordagem, não se estaria abrindo mão de buscar a maximização do conteúdo de bens nacionais exportados (notadamente aqueles de maior valor agregado), apenas respeitando as especificidades de cada projeto”. (grifou-se)

Esse entendimento, que se coaduna com o da equipe de auditoria, é de não haver uma regra única quanto às exigências de percentual mínimo de bens acoplados às exportações de serviços de engenharia. O estabelecimento de regras muito restritivas pode acarretar na redução das exportações, tanto de serviços de engenharia como dos bens incorporados aos projetos, uma vez que pode limitar a participação de empresas brasileiras a determinados tipos de empreendimentos.

Entretanto, a flexibilização das regras para atender a especificidades de cada projeto não denota ausência de limites, bem como não dispensa a análise de cada caso, devendo as decisões motivadas constarem do conteúdo do Relatório de Análise.

Outro ponto que merece destaque na manifestação é o entendimento da equipe de análise de que seria prematuro estabelecer uma obrigação contratual referente ao mínimo de bens nas primeiras tranches de Mariel, uma vez que o exportador seria penalizado pelo seu eventual descumprimento (o que ocorreu na 5ª e última tranche).

Todavia, o que se espera do exportador é a apresentação do orçamento de um projeto com um mínimo de maturidade, tema tratado no item 4 deste relatório. Porém, como não havia limitação mínima ao exportador da 2ª a 4ª tranches, o que se observou no caso concreto foi uma queda na estimativa de bens exportados de US\$ 305,3 milhões (2ª tranche) para US\$ 139,5 milhões (5ª tranche), com a execução efetiva de US\$ 123,5 milhões e a diferença remanejada para serviços.

Releva destacar, ainda, que a menor exportação de bens – em US\$ 181,8 milhões do montante

inicialmente previsto e apresentado pelo exportador para justificar o valor financiado – deixou de impactar positivamente a cadeia de fornecedores brasileiros.

Posteriormente, em resposta ao Relatório Preliminar, o BNDES reafirma que o objetivo primário desta linha está associado à exportação de serviços de engenharia, com a consequente entrada de divisas e geração de emprego e renda no Brasil, e que os bens e serviços associados são um adicional. Desta forma, considera atingida a finalidade do Programa. Discorre sobre os resultados alcançados pela atuação do BNDES por mais de 20 anos e dos estudos realizados sobre o tema, o que não foi objeto de questionamento deste relatório.

Acrescenta que a limitação do financiamento de serviços adicionais, devido à restrição de produção interna de bens, reduziria a entrada de divisas e que, com a interrupção dos desembolsos e a adoção de práticas mais restritivas de análise, as construtoras brasileiras buscaram financiamento europeu.

Sobre os argumentos apresentados, entende-se que deve ser perseguida pelo BNDES uma avaliação integrada entre o ingresso de divisas e o aumento da competitividade dos exportadores brasileiros no mercado externo e o incremento da atuação de subfornecedores nacionais, com a utilização de mão de obra brasileira qualificada, visando a ampliação dos efeitos da política creditícia executada pelo banco.

Na sequência, trata da menor tangibilidade na comprovação prestação de serviços e do aprimoramento de mecanismos que mitigam os riscos de comportamento ilícito, entendimento este alinhado tanto com a OCDE quanto dos órgãos de controle. A análise da razoabilidade do montante financiado dificulta o desvio de finalidade na aplicação dos valores aportados, que pode se materializar como crime de corrupção dos agentes envolvidos.

Quanto à definição da relação entre bens e serviços o BNDES traz argumentos defendendo não ter havido descumprimento das normas internas, acrescentando as dificuldades para o exportador de operacionalização de uma operação dividida em tranches com limites.

Sobre o tema, reitera-se que a definição não representa uma limitação, mas somente a análise da viabilidade de projeto com grau de maturidade suficiente para fazer jus aos recursos e condições pleiteadas, o que permite que o realizado se aproxime do estimado.

No tocante à decisão de não definição do percentual de bens devido à incerteza no início do projeto quanto à sua incorporação, o que se observa na prática, conforme tabela 3 deste relatório, foi a queda em relação ao montante estimado até a 3ª tranche para 63% (na 4ª tranche), 43% (na 5ª tranche) e 40% (no executado). Desta forma, ainda que se considerem as dificuldades de alocação entre as tranches, diante da ausência de limites até a quarta, o montante em bens apresentados pelo exportador para o total desta Operação, para justificar o pedido de financiamento, foi muito superior ao efetivamente executado.

Em resumo, entende-se que as análises realizadas para a concessão de crédito para o financiamento das obras relativas ao Porto de Mariel foram suficientes para garantir o atendimento primário da política pública sob sua execução, ou seja, da inserção internacional de empresa brasileira e entrada de divisas (ressalvado o inadimplemento ora verificado).

Entretanto, a redução da exportação de bens prevista nos pleitos impactou negativamente a expectativa inicial de produção de bens no país, permitindo, em complemento, o remanejamento de gastos para serviços, com forte representatividade da rubrica de “lucros e contingências”.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Declarar objetivamente nas análises das operações de crédito o percentual de bens e serviços a serem exportados em cada operação, exigindo a exposição de motivos em caso de alteração dos percentuais inicialmente aprovados ou para o seu afastamento.

#### **2.1.4. Inexistência de análise do BDI do projeto proposto pela COI, levando à concessão de crédito sem razoável segurança da correta destinação dos valores financiados.**

##### **Fato**

Conforme já apontado, os Relatórios de Análise referentes a 1ª, 2ª, 3ª e 4ª tranche não definiram a proporção entre bens e serviços a serem exportados. A documentação disponibilizada para a presente avaliação evidencia que, à época da operação, o BNDES não realizava a análise técnica dos orçamentos dos projetos que financia, seja ela por preço unitário ou por meio de critérios paramétricos.

Destaca-se, contudo, que este fato pode não refletir mais as práticas da instituição uma vez que, no final de 2016, o BNDES afirma ter modificado a sua metodologia de avaliação de projetos, conforme se verifica das informações disponíveis em seu portal eletrônico: “*A análise e o acompanhamento dos futuros financiamentos a exportações de serviços de engenharia também vai incorporar aspectos de economicidade do projeto, como a estrutura de formação de seu orçamento, a fim de avaliar a adequação de custos*”.<sup>32</sup> Ressalva-se que esta alteração não foi objeto de testes de auditoria, impedindo, portanto, manifestação quanto ao atual grau de maturidade das análises do banco.

Restringindo-se as análises sobre a operação de financiamento para a construção do Porto de Mariel, verifica-se que estas não contiveram elementos voltados para a avaliação da adequabilidade dos custos propostos e os riscos de engenharia associados ao projeto. Cita-se, a título de exemplo, que as análises efetuadas pelo banco não exigiram dos interessados a apresentação dos projetos de engenharia que fundamentaram o montante de recursos solicitados e a efetiva obtenção das licenças ambientais para a execução da obra.

Deste modo, considerando a inexistência de avaliação de custos no projeto em questão, observa-se que as análises empreendidas não permitem afirmar que o financiamento concedido envolveu apenas os recursos concernentes a parcela dos itens exportáveis necessários para a execução do projeto<sup>33</sup>. Da mesma forma, considerando que a inexistência de elementos básicos do projeto torna a atividade de acompanhamento mais difícil, não é

---

<sup>32</sup> <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/BNDES-anuncia-novos-procedimentos>

<sup>33</sup> Sugere-se a consulta aos itens 14 a 20 do Voto do Acórdão TCU nº 3.052/2011.

possível asseverar que os recursos disponibilizados foram efetivamente aplicados ao projeto, traduzindo-se em risco de desvio de finalidade.

Diante da insuficiência da análise e a representatividade dos dispêndios a título de “*Benefício e Despesas Indiretas – BDI*” associados ao Projeto, procedeu-se avaliação sobre a metodologia e os critérios utilizados pelo banco para o acolhimento da proposta apresentada pelo exportador brasileiro.

Antes, contudo, visando ao melhor entendimento dos apontamentos aqui efetuados, informa-se que o BDI de um projeto é definido 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 passíveis de individualização ou quantificação em planilha de custos, tais como: a) custos indiretos; b) remuneração ou lucro; e c) tributos incidentes sobre o faturamento.

Para efeito de apuração do BDI neste trabalho, adotou-se o modelo de avaliação proposto pelo TCU representado pela seguinte fórmula:

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

Onde, PV = Preço de Venda; CD = Custos Diretos; e BDI = Benefício e Despesas Indiretas

Tomando como referência os valores aprovados pelo banco para cada tranche, extraídos dos Relatórios de Análise do banco e os Detalhamentos dos Usos na planilha eletrônica COI\_Quadros\_CubaRelatório12\_Final\_2015-12-21.xls, temos que o BDI inicialmente proposto pela COI foi estabelecido em “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*” até a quarta tranche e “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*” na quinta tranche, de modo que o projeto como um todo teria o BDI de “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”.. Contudo, apurando-se o BDI com base na metodologia acima indicada, observa-se que o custo indireto representou “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*” dos custos diretos:

**Tabela 5 - Representatividade do BDI de Mariel**

Descrição	Valor (US\$)	% sobre o Projeto (P)	% sobre o Custo Direto (CD)
<b>Custo Indireto (CI) = (1) + (2) + (3)</b>			
Administração Central (1)			
Benefícios (2)			
Contingências (3)			
<b>Preço do Projeto (P) = (4) + (5) + (6)</b>			
Faturamento exportações brasileiras (4)			
Faturamento dos serviços da parcela local (Cuba) (5)			

*“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”.*

Descrição	Valor (US\$)	% sobre o Projeto (P)	% sobre o Custo Direto (CD)
Faturamento de outros países (China) (6)			
<b>Custo Direto (CD) = (P) – (CI)</b>			

Fonte: elaborado pela equipe com base Nota AEX nº 2016/005

Nota-se que a metodologia adotada pela COI no caso concreto tomou como base o preço do projeto, de forma que a taxa efetiva de cada rubrica apurada na tabela acima assumiu valores elevados.

Considerando a metodologia acima apresentada, efetuou-se avaliação do valor do BDI financiável, caso fosse aplicada a metodologia referenciada pelo TCU. Para evitar distorções relativas à adequação do percentual do BDI, adotamos o maior valor proposto pela COI, qual seja, *“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”*.

Deste modo, considerando os custos diretos de US\$ *“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”*, temos que o montante de benefícios e despesas indiretas do projeto em referência seria de US\$ *“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”*, de modo que somente US\$ *“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”* seriam passíveis de financiamento (85% das exportações brasileiras).

Deixando de lado a questão metodológica e partindo para a avaliação das análises efetuadas pelo banco, tem-se que os documentos disponibilizados para a 1ª, 2ª e 3ª tranches não são capazes de evidenciar avaliações, ainda que paramétricas, capazes de garantir a adequação do BDI proposto pela COI.

Como já apontado, na 4ª e 5ª tranches, identifica-se questionamento por parte do BNDES a respeito dos valores do BDI, solicitando esclarecimentos sobre os gastos registrados nas rubricas *“Administração Central”* e *“Benefícios e Contingências”* sem, contudo, análise de mérito quanto a compatibilidade desses valores.

Em resumo, a resposta da COI aos questionamentos efetuados pelo banco informa, para ambas as tranches, que as variações nos percentuais de *“Benefícios e Contingências”* refletem a percepção de risco do exportador frente ao projeto, associados a *“os riscos políticos e de legislação ambiental, os riscos financeiros e de câmbio, os riscos trabalhistas e sociais e os riscos associados ao processo de importação de bens brasileiros”*, enquanto as variações nos percentuais de *“Taxas de Administração”* se devem ao incremento de expatriados na administração local da obra para entendimento do regime legal vigente em Cuba, sendo certo que estas variáveis já eram conhecidas quando do início da operação.

Uma ressalva deve ser feita no que se refere aos custos da administração local, uma vez que estes gastos foram previstos no item serviços como parcela integrante do custo direto, de forma que a alteração do quantitativo de expatriados não seria justificativa adequada para a variação da rubrica “Taxa de Administração”.

Tomando como referência o Acórdão TCU 2.622/2013 Plenário, que, por exemplo, poderia ter sido utilizado pelo banco para fundamentar uma análise parametrizada do projeto, o BDI aplicável à obras portuárias, marítimas e fluviais seria de 30,95% para a execução da obra e 16,80% quando o serviço envolvesse apenas o fornecimento de materiais e equipamentos, conforme detalhamento das rubricas abaixo. Para evitar riscos de subestimativas, reproduz-se o 3º quartil da amostra selecionada pelo Tribunal:

**Tabela 6 - Percentuais de custos indiretos**

<b>Rubricas</b>	<b>3º Quartil (%) – Obras portuárias, marítimas e fluviais</b>	<b>3º Quartil (%) – Fornecimento de materiais e equipamentos</b>
BDI	30,95	16,80
Administração Central	7,85	4,49
Despesa financeira	1,33	1,11
Lucro	10,43	6,22
Risco	3,16	0,89
Seguro + Garantia	1,99	0,82

Fonte: Acórdão TCU 2.622/2013 Plenário

No caso concreto, o projeto ora analisado contou com a aplicação do mesmo percentual de BDI à parcela de bens e serviços de outros países (Cuba e China), sem a adoção de percentuais diferenciados, conforme esclarecido no parágrafo anterior. Contudo, conforme Súmula TCU 253/2010<sup>34</sup>, aplica-se um BDI diferenciado na parcela contratada referente à aquisição de equipamentos, quando o custo indireto já está embutido no preço praticado pelo fabricante ou fornecedor. Entende-se, portanto, que não é adequada a utilização de um BDI único quando parcela significativa dos gastos envolve o fornecimento equipamentos nacionais e estrangeiros tendo sido a COI mero intermediador.

Tal observação toma relevância quando consideramos que os valores de bens e serviços de outros países representam “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*” do valor do projeto (“*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”), sem que estes tenham sido objeto de acompanhamento e verificação, seja pelo BNDES ou pela auditoria independente, para evitar a dupla incidência do BDI.

<sup>34</sup> Súmula TCU n.º 253:

“*Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica, que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra, devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI reduzida, em relação à taxa aplicável aos demais itens.*”

Não foram identificadas reduções nos valores de BDI quando houve restrição ao desembolso em razão da inelegibilidade de bens e serviços exportados. Segundo Nota AEX n° 2019/0036, de 02/04/2019, apesar do expurgo destes valores, a totalidade do BDI é apoiada pelo BNDES, pois, segundo o banco, a margem de retorno e os custos indiretos são parte fundamental do conteúdo brasileiro exportado, por se tratar de remuneração auferida por empresa brasileira em contrapartida por serviços prestados no exterior, sendo, portanto, uma exportação elegível.

Encerrando a questão da análise das propostas submetidas ao banco para a concessão de crédito, reforça-se que não se aponta aqui a necessidade de que esta deva se ater a minúcias do projeto, mas sim que as avaliações devem contemplar os aspectos relevantes, buscando conferir maior segurança à adequabilidade dos valores alocados.

A título de exemplo, remete-se aos critérios estabelecidos nas normas de custos da Association for the Advancement of Cost Engineering (AACE)<sup>35</sup>, que possui um rol de normas contendo orientações referentes ao sistema de classificação da estimativa dos custos, à mensuração da produtividade da mão-de-obra, às perdas de produtividade, à análise de risco e determinação de contingências, planejamento de projetos, plano de controle de projeto e etc. Esses critérios poderiam ser utilizados pelo BNDES para elaboração dos novos procedimentos de financiamentos.

Retomando o debate dos custos indiretos, recorre-se à manifestação da Área de Comércio Exterior, apresentada na Nota AEX n° 2015/0136, que informa, sinteticamente, que a magnitude dos custos indiretos encontra fundamento “*na necessidade de maior estrutura de apoio para obras internacionais*”, nos custos financeiros mais elevados “*em decorrência do prazo médio de recebimento superior ao observado no Brasil e a exigência de maiores margens pelas empresas*”. Acrescenta ainda que estes fatos, aliados as particularidades do país importador e do projeto, dificultam o estabelecimento de indicadores de custo, registrando o entendimento pela impossibilidade de adoção dos parâmetros nacionais.

A nota reforça o modelo de acompanhamento mediante a análise dos custos diretos por empresa de consultoria externa e análise dos custos indiretos, restrita à aderência dos percentuais inicialmente informados ao total do projeto e ao valor total das exportações, tendo como referência outros projetos financiados pelo banco. Reitera também que foram solicitadas informações quando identificada a variação nos percentuais de BDI inicialmente informados (tal como na 5ª tranche), e que as respectivas justificativas foram apresentadas pela COI.

Ao final, o banco esclarece que a nova política operacional teria estabelecido metodologia capaz de limitar o financiamento dos custos indiretos ao valor dos custos diretos apresentados pelo exportador, de forma que, mesmo que a empresa brasileira apresente projeto com custos e margens superiores a projetos no Brasil, o banco não poderia financiá-los integralmente.

---

<sup>35</sup> Em resumo, a AACE é uma entidade associativa internacional que, dentre outros serviços, propõe, com fundamento em técnicas e princípios de engenharia, modelos para o aprimoramento das atividades de análise econômico-financeira, elaboração de orçamentos, estimativas e controle de custos e gerenciamento de projetos de engenharia. Para informações detalhadas, sugere-se a consulta aos endereços <https://web.aacei.org/> e <http://brasil-aacei.org/>.

Sobre as informações apresentadas é importante registrar que não se solicita a adoção dos parâmetros nacionais para a avaliação paramétrica do financiamento a projetos internacionais, mas requer-se apenas a adoção de algum critério e que este seja tecnicamente fundamentado.

O argumento de que não foram adotados critérios de avaliação, pois os parâmetros existentes no país seriam inadequados, não afasta a necessidade de avaliação acerca da suficiência e adequação dos valores propostos pela empresa brasileira exportadora, visando a mitigar o risco de desvio dos recursos públicos no financiamento para outras finalidades que não o financiamento das exportações brasileiras associados ao projeto avençado. Vale anotar ainda que há, na literatura técnica, parâmetros que poderiam ter sido utilizados pelo BNDES em sua análise de admissibilidade.

Em resumo, a inexistência de avaliação do projeto pelo BNDES, com especial destaque para o BDI, item reconhecidamente sensível em projetos de infraestrutura, eleva a exposição ao risco de desvio de recursos públicos, uma vez que não existem elementos que garantam que os valores desembolsados para o pagamento à COI, em razão do financiamento da obra em Cuba, tenham sido efetivamente aplicados no projeto do Porto de Mariel.

Ademais, considerando a informação sobre a metodologia de acompanhamento apresentada, merece registro que o modelo adotado neste projeto apresenta fragilidades, visto que fundamenta-se em relatórios de acompanhamento apresentados pelos próprios interessados (COI e ZDIM) e em relatório de consultoria externa contratada pela COI que não envolveu avaliações sobre a execução da obra, conforme lista de procedimentos previamente acordados elencados no contrato de prestação de serviços.

Tratando da alteração normativa apresentada pelo banco, recorreu-se à leitura da Resolução de Diretoria 3.086/2016, Anexo II, capítulo 5, seção “B”, item 2.4, e verificou-se que a referência para a avaliação do BDI é o montante dos custos diretos limitado “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”, conforme destaque na transcrição abaixo, o que redundava na limitação do BDI a “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 169 da Lei nº 11.101/2005*” dos custos diretos:

*“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 169 da Lei nº 11.101/2005”.*

Contudo, a norma não traz previsão voltada para a análise técnica da composição do BDI caso a caso. Registre-se que, em pesquisa ao portal de normas do banco, não identificamos outro normativo que estabeleça a metodologia de análise de projetos de serviços de engenharia e que traga consigo os elementos mínimos que um Relatório de Análise deve contemplar para considerar-se satisfatória a avaliação do BDI.

Por último, considerando outras manifestações já apresentadas pelo BNDES (Nota AEX 015/2019, por exemplo), a instituição sustenta que a análise dos projetos a ela submetidos não deve contemplar aspectos técnicos e discussões de formação de preços, de forma a evitar eventuais interferências nas condições comerciais pactuadas pelos agentes, bem como a

afastar o risco de corresponsabilização do banco (seja por erros no projeto, falhas na execução, acidentes de trabalho e danos ambientais). Ainda segundo o banco, a metodologia atualmente existente fundamenta-se no princípio da independência das obrigações decorrentes do contrato de financiamento.

Neste sentido, importa esclarecer, novamente, que não se requer do BNDES a atuação como regulador ou mesmo revisor das condições comerciais dos contratos que financia, mas sim a delimitação objetiva dos montante de recursos disponibilizado pelo banco, que podem ser definidos mediante análises paramétricas dos projetos, e considerando o seu grau de maturidade.

Tratando do argumento “risco”, vale registrar que a inexistência de avaliações voltadas para mitigar eventuais variações significativas de valor dos projetos (maior nos projetos de baixa maturidade), igualmente expõe o banco a riscos, em especial o financiamento a projetos inadequadamente orçados, sendo os subestimados associados ao risco de inefetividade da alocação de recursos públicos, uma vez que tais projetos não serão concluídos, e os superestimados com risco de desvio de finalidade.

Em atenção à manifestação apresentada pelo BNDES<sup>36</sup>, destaca-se, vez mais, a divergência de entendimento entre o BNDES e este Órgão de Controle Interno quanto à profundidade e extensão das avaliações efetuadas sobre os pleitos de financiamento à exportação.

Em síntese, o banco reforça sua posição de que, visando a mitigar eventuais argumentações de corresponsabilidade por erros de projetos, o valor do financiamento deve ser atrelado ao preço da exportação pactuado entre importador estrangeiro e exportador brasileiro. O banco reforça que não deve efetuar análise sobre a adequação e razoabilidade dos projetos submetidos a sua análise.

Em sede de manifestação ao Relatório Preliminar, o banco reforça os argumentos até aqui apresentados, citando o Parecer Normativo COSIT/RFB nº, de 11 de outubro de 2018<sup>37</sup>, publicação no portal “BNDES Setorial”, arrola os documentos que, em sua visão, garantem a aplicação dos recursos no objeto contratado, cita as cláusulas de seus contratos que mitigariam o risco de desvio de finalidade e menciona a estruturação de uma metodologia de análise de economicidade de projetos que caminharia ao encontro das preocupações deste Órgão de Controle Interno.

Em síntese, não há inovação nos argumentos apresentados, resumindo-se ao debate aos termos até aqui expostos. Releva destacar que o parecer mencionado na manifestação trata da definição do local da prestação do serviço no caso de exportação, não se relacionando, portanto, ao debate de razoabilidade de preços aqui proposto.

---

<sup>36</sup> Resposta à SA201504305/20, cuja manifestação e respectiva análise efetuada encontram-se disponíveis no anexo a este Relatório.

<sup>37</sup> <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=95763>, acesso em 24/08/2020.

Em continuidade, a publicação citada na manifestação do banco informa que não cabe ao banco fiscalizar ou controlar os preços praticados nos contratos de exportação, sendo oportuno registrar mais uma vez que não se discorda deste entendimento. A proposição aqui apresentada envolve limitar o montante de crédito liberado pelo banco após uma avaliação de compatibilidade entre o projeto e pleito de financiamento, sem, portanto, adentrar nas negociações de preço e metodologias da prestação do serviço.

Quanto aos documentos arrolados pela Instituição Financeira e as respectivas cláusulas contratuais, entende-se que apesar de esses documentos garantirem formalmente o alinhamento entre o financiamento e a sua finalidade, a mitigação dos riscos de desvio de finalidade demanda o incremento do processo de análise para que não só os aspectos formais sejam contemplados, mas sim que o montante de recursos disponibilizado ao exportador seja compatível com o pleito de financiamento apresentado.

Encerrando a avaliação, observa-se que o BNDES, apesar de refutar o apontamento desta Controladoria, informa que está em estruturação uma metodologia para a definição de quais os projetos serão objeto de uma análise de custos mais estruturada e que atenderia as demandas aqui apresentadas. Sobre a questão, registra-se que esta metodologia será oportunamente avaliada, mas que, diante da ausência de informações materiais, não há impacto na presente análise.

Por todo o exposto, em que pese se compreender os argumentos propostos, e considerando, em especial, a existência de significativo esforço fiscal para a concessão desses recursos (relembre-se, oriundos de fonte pública, subsidiados com equalização explícita, beneficiados com garantia da União e prazos superiores aos definidos nos normativos internos), entende-se, em atenção ao princípios da economicidade, eficiência e razoabilidade, que há espaço para o aprimoramento dos procedimentos de análise, de modo que os projetos sejam submetidos a avaliação de maturidade e que os orçamentos sejam parametricamente analisados, de forma que a suficiência e adequação do volume de crédito sejam objetivamente mensurados.

Acrescente-se que tais procedimentos não prejudicam a posição do banco de minimizar os riscos de corresponsabilidade, uma vez que, após as análises, o banco indicaria ao pleiteante do crédito o volume de recursos que estaria disposto financiar, sem interferir nas negociações entre importador e exportador.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Manifestação do BNDES por meio Nota AEX nº 2019/0036, de 02/04/2019, em resposta à SA201504305/20, que encaminhou o fato para apreciação do banco:

Em resposta ao item 1), conforme já mencionado em outras oportunidades, mais recentemente na Nota AEX 015/2019, pelo fato de o financiamento em tela compreender apoio à comercialização, a referência de valor do financiamento está atrelada ao preço de venda negociado entre o comprador e o exportador para o bem ou serviço em questão e não aos custos incorridos pelo produtor, seja na fabricação de uma máquina ou equipamento, seja na construção de projeto de infraestrutura.

Adotar uma abordagem que reduz o valor da exportação ao somatório dos custos dos insumos brasileiros adicionado de um BDI desconsidera não só a legislação que trata de exportação de serviços, mas também a abrangência e complexidade do processo de formação do preço de venda, especialmente no que diz respeito a bens e serviços sob encomenda, de maior valor agregado, tais como aeronaves ou obras de infraestrutura. Além dos custos diretamente relacionados ao objeto do contrato comercial, uma série de fatores pode influenciar o BDI que compõe o preço de venda, entre os quais: i) custos incorridos pelo exportador em seu processo de internacionalização e na prospecção de novos negócios; ii) condições de mercado, tais como grau de concorrência, finalidade do produto, características do consumidor; iii) estratégia comercial e relação com o comprador; iv) condições de pagamento, que podem impactar o fluxo de caixa do exportador; e v) especialmente no caso de comércio exterior, eficiência logística no Brasil e no país importador. Como exemplo da inadequação das abordagens baseadas simplesmente na estimativa de custos para a formação de preços é possível citar os mercados de software e de comercialização de aeronaves. Um mesmo software pode ser comercializado a preços diferentes dependendo do tamanho da compra (preço unitário por licença decrescente) ou das características do comprador (corporativo, pessoa física ou estudante), ainda que os custos de produção do software tenham sido os mesmos. Alternativamente, o preço de venda de uma mesma aeronave pode variar em função da relação do fabricante com a companhia aérea, do número de aeronaves encomendadas, da importância da encomenda para o fabricante (launch customer ou sobrevivência de uma linha de produção). Nos exemplos acima, eventuais diferenças nos preços de venda não são explicadas por variações nos custos do processo de fabricação dos respectivos produtos.

Em suma, o processo de formação do preço é complexo, mais ainda em se tratando de bens ou serviços de maior valor agregado, como empreendimentos de infraestrutura, e não compete aos financiadores o papel de regulador ou revisor das condições de venda acordadas entre o contratante e o exportador brasileiro. Cabe ao vendedor e ao comprador a definição das características do serviço a ser prestado e do valor a ser pago. No caso do comprador ser um ente público estrangeiro, compete aos seus órgãos de fiscalização e controle o exame de regularidade das condições de venda contratadas, e também da execução do contrato comercial.

Nesse passo, é importante registrar que a análise efetuada pela equipe técnica do BNDES estava em consonância com a finalidade do apoio no âmbito do Produto BNDES-Exim Pós-embarque, qual seja, financiar a comercialização de bens e serviços brasileiros no exterior. O mérito, por sua vez, está vinculado aos seus efeitos no Brasil, entre os quais pode-se destacar: i) o ingresso de divisas estrangeiras, que ajudam a equilibrar o Balanço de Pagamentos do país; ii) a inserção internacional competitiva das empresas brasileiras e aumento da demanda por bens e serviços brasileiros, proporcionando ganhos de escala e diversificação de riscos; iii) a absorção de novas tecnologias, aumentando a produtividade das empresas brasileiras; e iv) a geração de emprego e renda de forma direta e indireta, por meio de sua rede de fornecedores no Brasil, muitos dos quais sem acesso direto ao mercado externo.

Em outras palavras, os impactos que fundamentam o apoio público as exportações de serviços ocorrem exclusivamente em razão dos benefícios para o Brasil da incorporação de bens e serviços brasileiros ao processo de construção do empreendimento e da geração de renda oriunda da venda do serviço de construção. Não há relação direta, portanto, entre os benefícios identificados acima e o impacto da execução ou do usufruto do empreendimento no país comprador.

No que diz respeito aos méritos do apoio para o Brasil, é importante destacar que, sem o apoio oficial, o construtor brasileiro poderia buscar os insumos em qualquer

país, bem como investir os recursos obtidos no exterior em vez de internalizá-los. Por exemplo, entre 2003 e 2012, os desembolsos do BNDES equivaleram a pouco mais de um decimo das receitas internacionais das construtoras brasileiras<sup>38</sup>. No entanto, mais da metade da exportação de bens nacionais por essas empresas ocorreu no âmbito de operações apoiadas<sup>39</sup>. Além disso, no mesmo período, a exportação de bens foi 19 vezes maior para países que contava com algum financiamento à exportação de serviços do que para os que não contavam. Esses dados indicam que o apoio do BNDES tem efeito positivo na exportação de bens, tanto para o projeto apoiado, quanto para outros projetos no mesmo país.<sup>40</sup>

Além disso, os estudos de efetividade que estão sendo desenvolvidos pelo BNDES têm, inicialmente, se concentrado na exportação de bens e no impacto do apoio sobre os subfornecedores, devido à disponibilidade de dados e grupos de controles adequados. Os resultados iniciais indicam que: i) o apoio foi efetivo em aumentar a exportação brasileira de bens associados à construção (Relatório de Efetividade de 2017 do BNDES); ii) as construtoras tendem a apresentar uma pauta exportadora de bens mais diversificada que a média das empresas brasileiras (trabalho em elaboração); iii) o apoio teve efeito positivo e significativo sobre a atividade e nível de emprego dos subfornecedores: receita total (as estimativas pontuais do efeito do apoio, considerando diferentes modelos, variou de +3,8% a +4,7%); receita operacional (+5% a +5,4%); custo total (+2,3% a +3,3%); e custo operacional (+4,5% a +5,5%); massa salarial (+3,7% a +5,5%), relacionado essencialmente ao nível de emprego (+3,2% a +4,5%), enquanto a remuneração média registra pouca variação (+0,5% a +1,5%), estatisticamente não significativa em alguns casos; estes resultados são sugestivos de que firmas respondem ao aumento de atividade, empregando mais (Texto para Discussão em processo de publicação).

No que diz respeito aos normativos citados no Acórdão TCU nº 3.052/2011, mencionado pela CGU em seu relatório, é válido destacar que são eles o Decreto nº 4.418/2002 e a Resolução BNDES nº 1.467/2007, que correspondem, respectivamente, ao Estatuto e ao Regulamento Geral de Operações do BNDES vigentes a época. No contexto do sistema de apoio público às exportações e considerando a finalidade e os objetivos descritos acima, 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 as 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.

Por se tratar de uma operação de crédito associada a uma exportação, 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. É neste contexto, sob a ótica da finalidade do apoio às exportações, que devem ser interpretados o Estatuto e o RGO do BNDES. Nesse sentido, faz-se necessária uma leitura mais abrangente dos instrumentos acima, a começar pelo Capítulo III do Estatuto em sua totalidade:

"Art. 8. O BNDES, diretamente ou por intermédio de empresas subsidiárias, agentes financeiros ou outras entidades, exercerá atividades bancárias e realizará operações

---

<sup>38</sup> Listadas no ranking da 250 maiores do mundo (ENR: The top 250 International Contractors)

<sup>39</sup> Respectivamente 12% e 55%.

<sup>40</sup> Possivelmente por razões logísticas.

financeiras de qualquer gênero, relacionadas com suas finalidades, competindo-lhe, particularmente:

I - financiar, nos termos do art. 239, § 1º, da Constituição, programas de desenvolvimento econômico, com os recursos do Programa de Integração Social-PIS, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970;

II- promover a aplicação de recursos vinculados ao Fundo de Participação PIS-PASEP, ao Fundo da Marinha Mercante - FMM e a outros fundos especiais instituídos pelo Poder Público, em conformidade com as normas aplicáveis a cada um; e

III - realizar; na qualidade de Secretaria Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento - FND as atividades operacionais e os serviços administrativos pertinentes aquela autarquia.

§ 1º Nas operações de que trata este artigo e em sua contratação, o BNDES poderá atuar como agente da União, de Estados e de Municípios, assim como de entidades autárquicas, empresas públicas, sociedade de economia mista, fundações públicas e organizações privadas.

§ 2º As operações do BNDES observarão as limitações consignadas em seu orçamento global de recursos e dispêndios.

Art 9. O BNDES poderá também:

I - contratar operações, no País ou no exterior, com entidades estrangeiras ou internacionais, sendo lícita a aceitação da forma e das cláusulas usualmente adotadas nos contratos externos, inclusive o compromisso de dirimir por arbitramento as dívidas e controvérsias;

II - financiar investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, sempre que contribuam para promover exportações;

III - financiar e fomentar a exportação de produtos e de serviços, inclusive serviços de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas a exportação;

IV - efetuar aplicações não reembolsáveis em projetos ou programas de ensino e pesquisa, de natureza científica ou tecnológica, inclusive mediante doação de equipamentos técnicos ou científicos e de publicações técnicas a instituições que se dediquem a realização dos referidos projetos ou programas ou tenham dele recebido colaboração financeira com essa finalidade específica;

V - efetuar aplicações não reembolsáveis, destinadas especificamente a apoiar projetos, investimentos de caráter social nas áreas de geração de emprego e renda, serviços urbano, saúde, educação e desportos, justiça, alimentação, habitação, meio ambiente, desenvolvimento rural e outras vinculadas ao desenvolvimento regional e social bem como projetos de natureza cultural observadas as normas regulamentares expedidas pela Diretoria; e

VI - realizar, como entidade integrante do sistema financeiro nacional quaisquer outras operações no mercado financeiro ou de capitais, em conformidade com as normas e diretrizes do Conselho Monetário Nacional.

Parágrafo único. Nos casos de garantia do Tesouro Nacional a créditos obtidos no exterior, na forma do art. 3º do Decreto-lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974, o BNDES, atendidas as condições nele fixadas, prestara a garantia na qualidade de agente financeiro da União, fiscalizando a execução do contrato.

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 - a 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;

III - a seu critério, a apuração da eventual existência de restrições a 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. "

No caso do **RGO**, destacamos o que segue:

"(...) Art. 2 - O BNDES pode efetuar quaisquer operações bancárias necessárias ao desenvolvimento econômico e social do País, observadas as orientações constantes nas Políticas Operacionais, limitados os desembolsos aos montantes configurados no seu orçamento anual de investimentos.

Art. 3 - O BNDES pode apoiar empreendimentos no País, de âmbito nacional, regional, estadual ou municipal e no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País. e gerem retorno social elevado. ( . . )

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 a atenuação dos desequilíbrios regionais e ao desenvolvimento tecnológico do País. "

Em primeiro lugar, fica evidente pela leitura tanto do Estatuto como do RGO que o escopo da atuação do BNDES está adstrito a atividades de natureza bancária e operações financeiras. Portanto, a interpretação sistemática dos instrumentos acima permite concluir que, ao exemplificar a análise do projeto e de seus aspectos de engenharia como um dos elementos de avaliação, o intuito sempre foi no sentido de orientar a equipe técnica a considerar os aspectos de engenharia na medida em que tais aspectos possam impactar os elementos basilares da análise de crédito, em particular a capacidade de pagamento do devedor ou o tempo de retorno do investimento, conforme a linha de financiamento do BNDES.

No caso das operações de financiamento às exportações no âmbito do Produto BNDES Exim Pós-embarque, 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, mencionados acima. 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, 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.

Por outro lado, a conclusão de que o Estatuto e o RGO atribuiriam a equipe técnica do BNDES, em seu processo de análise de concessão de crédito, a responsabilidade de questionar as características e especificações técnicas do empreendimento no exterior, bem como os critérios de formação de preço do exportador e os custos orçados no contrato comercial amplia demasiadamente a interpretação dada a estes dispositivos nas últimas décadas e apresenta o risco de distanciar o processo de análise desenvolvido pelo BNDES dos procedimentos técnicos próprios das instituições financeiras, bem como dos objetivos da política pública de apoio à exportação estabelecidos pelo legislador.

Por analogia, a análise de pedido de financiamento envolvendo a exportação de um bem, uma aeronave ou uma máquina-ferramenta, por exemplo, não inclui a avaliação de suas especificações técnicas ou das quantidades de insumos, preços unitários e custos orçados pelo exportador em seu contrato comercial. Esta avaliação tampouco acontece nos pedidos de financiamento envolvendo a comercialização de bens no Brasil, restando claro e público que, ao credenciar um produto, o BNDES não tem nenhuma responsabilidade sobre a sua qualidade ou o seu desempenho técnico operacional, bem como não emite opinião sobre os seus custos de fabricação<sup>41</sup>. A atribuição de analisar tais itens, assim como a de fiscalizar a execução do contrato comercial deve recair sobre o contratante, seja quando o contrato tem por objeto a venda de um serviço, como uma obra no exterior, seja quando o objeto é a venda de um bem, como uma aeronave ou uma máquina-ferramenta.

Ademais, conforme detalhado na Nota AEX n° 2019/0015, a análise do pedido de financiamento a englobar questionamentos sobre as características e especificações técnicas do empreendimento no exterior 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 a qualidade do crédito. A interferência do financiador nos projetos de engenharia e em suas especificações técnicas pode gerar corresponsabilidade deste com relação a execução da obra, a performance do empreendimento, a ocorrência de acidentes de trabalho e de danos socioambientais.

Na verdade, o exame efetuado pela equipe técnica do BNDES constante dos Relatórios de Análise (RAn) visa definir um limite máximo para o financiamento, mas não um valor exato, bem como indicar os possíveis bens e serviços a serem exportados. Os desembolsos, por outro lado, 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 contém 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.

Analisar as especificações técnicas e custos do contrato comercial, por outro lado, demandaria o investimento de vultosos recursos e traria para o Brasil responsabilidade e riscos inerentes ao importador. Considerando a importância dos instrumentos de apoio público às exportações para a viabilização de empreendimentos em países de maior risco e o conseqüente incentivo a adquirir bens e serviços no Brasil, mesmo uma análise superficial, "sem entrar nas minúcias", conforme sugerido no Relatório, poderia expor o BNDES ao risco de corresponsabilização por eventuais problemas de natureza comercial.

Cabe reiterar, ainda, que não há na legislação brasileira que regula o financiamento às exportações regra que atribua as 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. 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 exigidos pela legislação e

---

<sup>41</sup> Nesse sentido, ver <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/servicos-online/credenciamento-de-equipamentos/credenciamento-maquinas-equipamentos-sistema>. Acesso em 29/03/2019.

normas internas do Banco como necessários a comprovação das exportações, e a ingerência no conteúdo destes, excederia a atribuição das instituições financeiras. Em seus processos de análise e acompanhamento, o BNDES segue as práticas internacionais, em linha com as demais Agências de Crédito à Exportação. 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, considerando os parâmetros do GATS - um contrato cujo objeto é a prestação de um serviço por empresa brasileira, com presença comercial no exterior, a um contratante estrangeiro - não cabendo ao BNDES adentrar nos custos de transação.

No entanto, visando a boa aplicação do recurso, as boas práticas de financiamento e a melhor eficácia das políticas de desenvolvimento, ao longo do tempo, o BNDES veio aprimorando os seus processos e exigências. Tais aprimoramentos foram vanguarda nas exigências do sistema de apoio a exportação brasileira e contribuíram para a sua evolução. Todavia, tais exigências adicionais não devem ser retiradas de contexto e nem devem receber uma interpretação ou utilização diferente daquelas dadas pelo BNDES. São exemplos disso, o estabelecimento de um valor mínimo de exportação de bens, a exigência de contratação de consultoria para apoiar o acompanhamento das exportações, especialmente dos itens que compõem os serviços exportados, e os diversos pareceres jurídicos e declarações exigidas nas operações de financiamento.

Com a evolução da legislação e a crescente complexidade e diversidade das formas de apoio sob a égide do Produto BNDES-Exim Pós-embarque, a AEX constatou a propriedade de melhor organizar esse conjunto de operações, destacando as especificidades e condições daquelas com características de apoio diferenciadas entre si. Para tanto, foi aprovada pela Diretoria, por meio da Resolução Dir nº 2.545/2013, de 17/12/2013, revisão das Políticas Operacionais (PO) que estabeleceu, no âmbito do Produto BNDES Exim Pós-embarque, a existência de quatro Linhas de Financiamento: i) BNDES-Exim Pós-embarque Bens; ii) BNDES-Exim Pós-embarque Serviços; iii) BNDES-Exim Pós-embarque Aeronaves; iv) e BNDES-Exim Automático<sup>42</sup>.

Como resultado, as Normas Operacionais do Produto BNDES-Exim Pós-embarque, Linhas de Financiamento Serviços, Bens e Aeronaves, passaram a ser constituídas de seis capítulos, a saber:

- I. Regulamento;
- II. Procedimentos Operacionais Aplicáveis as Operações de Bens e Aeronaves;
- III. Condições Especiais Aplicáveis as Operações de Serviços;
- IV. Procedimentos Operacionais Aplicáveis as Operações de Serviços;
- V. Disposições Aplicáveis as Empresas de Consultoria Independentes; e
- VI. Disposições Aplicáveis aos Bancos Mandatários e Bancos Garantidores no Brasil, e respectivos Anexos.

As normas operacionais aprovadas em 2015, comunicadas por meio da Circular AEX nº 08/2015, de 27/07/2015, contemplam desde simples atualização, sistematização e simplificação de regras já existentes, até conceitos novos aplicáveis as operações de serviços. Tal aprofundamento decorreu do amadurecimento de conceitos e do aprimoramento e consolidação de práticas e processos, internos e

---

<sup>42</sup> Mais recentemente, no desenvolvimento da Linha de Financiamento BNDES-Exim Automático, também urna forma de apoio direta no âmbito do Produto BNDES Exim Pós-embarque, operacionalizada nas modalidades *supplier e buyer credit*, tendo por objetivo a abertura de linhas de crédito para bancos no exterior, verificou-se a conveniência de se elaborarem normas operacionais próprias. As referidas normas foram aprovadas pela Diretoria do BNDES, por meio da Dec. Dir. 1.156/2013 – BNDES, de 12/11/2013 e alterações posteriores, tendo sido objeto das Cartas Circulares nº 38/2013, de 26/11/2013, e nº 04/2015, de 06/04/2015.

externos ao BNDES, como a criação do Siscoserv e o estabelecimento da NBS. Ademais, a edição das citadas normas reflete o esforço contínuo da Área de Comercio Exterior (AEX) em sistematizar e padronizar seus normativos e procedimentos, bem como em atender as recomendações dos órgãos de controle.

No que diz respeito ao normativo destacado pela CGU em seu relatório, (Resolução nº 3.086/2016, Anexo II, Capítulo 5, seção B, item 2.4), cabe ressaltar que a alteração tinha como objetivo estabelecer critérios para que o nível de participação nas operações de serviços fosse definido de acordo com a possibilidade de utilização e/ou incorporação de bens de maior valor agregado e prestação de serviços intensivos em conhecimento e tecnologia.

Mais especificamente, a motivação para limitar o montante financiável a título de custos indiretos (BDI) era direcionar o apoio do BNDES a insumos (bens e serviços) de maior valor agregado, de forma a buscar um equilíbrio entre a missão tradicional de estimular a produção de máquinas e equipamentos no Brasil e o interesse dos exportadores brasileiros de serviços em minimizar os seus custos, muitas vezes adquirindo insumos em outros países a preços menores.

Pelas razões expostas acima, o normativo, de fato, não tinha como objetivo agregar ao escopo da análise do BNDES questões inerentes à relação comercial, tais como as características do empreendimento ou a composição dos custos indiretos do exportador.

Pelo contrário, a análise demandada pelo dispositivo deve recair sobre os custos diretos, o que pode ser evidenciado no item 5.3 do Capítulo III das Normas Operacionais do Produto BNDES-exim Pós-embarque, que estabelece que o BNDES deverá exigir a aquisição de bens e/ou serviços específicos no Brasil. Tais obrigações, definidas contratualmente, poderiam envolver a aquisição de bens específicos a serem incorporados e/ou utilizados no empreendimento (por exemplo, turbinas, geradores, tubos, estruturas metálicas, veículos, etc) e/ou de serviços específicos, tais como projeto básico e executivo, estudos técnicos, etc.

Por outro lado, é essencial fazer distinção entre a abordagem e extensão da análise e acompanhamento das operações de financiamento em andamento e os procedimentos que serão adotados em novos pedidos de financiamento. Nesse sentido, o interesse das instituições financeiras por um maior detalhamento de certos aspectos dos empreendimentos financiados e pelo acompanhamento de sua execução decorre de uma crescente preocupação com a análise da efetividade do apoio (efeitos no Brasil, descritos acima) e dos riscos que vieram à tona mais recentemente; o que chamou atenção dessas instituições para o desenvolvimento e aprimoramento de seus controles e políticas de conformidade.

Em linha com esse contexto, estão sendo, ainda, desenvolvidas ações objeto de um plano de trabalho junto ao TCU, com o intuito de avaliar a potencial incorporação, no âmbito da análise de novas operações de financiamento, de uma maior compreensão do projeto, abarcando além da formação do preço em si, externalidades e aspectos socioambientais.

E válido ressaltar que todas essas ações são posteriores a Operação Lava Jato e se justificam em função dos desdobramentos dela decorrentes. Nesse passo, é fundamental que se compreenda o contexto anterior a Operação Lava Jato e a situação na qual os financiamentos foram analisados e tiveram seu acompanhamento estruturado. Além de inexistirem à época elementos aptos a justificar análise e acompanhamento das operações de financiamento de forma diferente, a adoção de procedimentos em linha com o que sugere a CGU não só seriam incapazes de identificar eventuais pagamentos indevidos na relação comercial entre os exportadores e os devedores/importadores estrangeiros, mas tornaria todo o processo de análise e acompanhamento altamente custoso sem provavelmente promover o resultado esperado que justificasse o dispêndio dessas despesas.

No que diz respeito a incidência do BDI sobre itens adquiridos em outros países ou ainda a mão de obra considerada inelegível, é importante destacar que os custos indiretos são parte do conteúdo brasileiro exportado, sendo integralmente elegíveis para o financiamento do BNDES. Isso ocorre porque se trata de remuneração auferida por empresa brasileira em contrapartida por serviços prestados no exterior (o lucro do exportador brasileiro), 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.

Ou seja, correspondem a 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, refletidos no GATS e, mais recentemente, no Siscoserv brasileiro. Tanto o GATS como o Siscoserv listam as modalidades de exportação de serviços e a atuação das empresas brasileiras de engenharia no exterior se enquadra no Modo 3 - Presença 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."

(MDIC, p.9)<sup>43</sup>

Portanto, ao contrário do formulado no Relatório, aplicar uma taxa diferenciada de BDI a eventuais custos diretos percebidos como locais ou não elegíveis 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 tem contrapartida da entrada de divisas no Balanço de Pagamentos. A adoção de uma diferenciação nesses moldes resultaria em redução do financiamento brasileiro, o qual teria impacto potencial de reduzir o financiamento às exportações brasileiras e, portanto, vai de encontro ao proposto nos objetivos do apoio público a exportação. Importa mencionar que as demais Agências de Crédito à Exportação não realizam tal distinção e tampouco possuem restrições, como as impostas pelo BNDES, de apoio a gastos locais. Desta forma, agravariam-se as desvantagens das empresas brasileiras, frente a seus competidores internacionais.

Em conclusão, é importante destacar que o acompanhamento das operações em questão foi compatível a finalidade e objetivos do apoio. Em outras palavras, o acompanhamento se concentrou na comprovação das exportações, mediante verificação dos documentos previstos na legislação e dos registros nos sistemas oficiais que caracterizam a exportação.

Os Relatórios de Acompanhamento das Exportações de Bens e Serviços apresentados pelo exportador, por sua vez, visavam fornecer ao BNDES informações adicionais sobre os bens e serviços exportados, permitindo relacioná-los aos insumos adquiridos no Brasil. Tais informações, devidamente organizadas e classificadas pelas empresas de consultoria externa, são particularmente relevantes para fins de avaliação de efetividade das linhas de financiamento às exportações. Nesse sentido, os relatórios não tinham como objetivo avaliar a execução das obras nem fiscalizar os custos incorridos pelo exportador.

---

<sup>43</sup> MDIC, Guia Básico para Exportação de Serviços. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/>, acesso em: 29/03/2019.

No tocante ao esclarecimento acerca da atuação do BNDES, cumpre destacar que a "delimitação objetiva dos limites do financiamento admitidos pelo banco" deve ser buscada por meio da avaliação do impacto potencial no Brasil, considerando a finalidade do apoio e os méritos elencados no primeiro parágrafo da presente Nota. Em suma, a análise do BNDES deve se concentrar nos benefícios para o Brasil decorrentes das exportações de bens e serviços. Por outro lado, o plano de trabalho acordado com o TCU evidencia o esforço do BNDES para incorporar novos elementos em seu processo de análise.

Por fim, não se pode falar em desvio de finalidade, já que as exportações foram realizadas e comprovadas mediante documentos previstos na legislação brasileira e registros em sistemas oficiais. Além disso, as obras foram concluídas e o porto encontra-se em operação.

Em resposta ao Ofício nº 452/2020/CGFIN/DAE/SFC/CGU, de 9/01/2020, que encaminhou o Relatório Preliminar para apreciação pelo BNDES, o banco se manifestou por meio da Nota AI nº 2020/13, de 30/04/2020, abaixo reproduzida:

[...]

Importante ressaltar que a finalidade do financiamento ora auditado foi devidamente cumprida, já que todos os desembolsos de recursos foram realizados após a efetiva exportação dos bens e serviços destinados à utilização no Porto de Mariel. Portanto, não há que se falar em risco de desvio de finalidade, dado que a apresentação dos documentos de comprovação da exportação, em conformidade com a legislação pertinente, é imprescindível ao desembolso, como será demonstrado adiante.

Encaminha-se como Anexo II a esta Nota, trabalho publicado no BNDES Setorial<sup>44</sup>, cuja leitura é essencial para compreender o histórico do apoio público brasileiro às exportações de serviços, principalmente no que diz respeito à evolução de normativos, documentos pertinentes e definições conceituais sobre o tema.

Nesse ponto, mais uma vez, é indispensável não se ignorar o conceito de exportação de serviços, reiteradamente apontado pelo BNDES ao longo da presente auditoria, decorrente de entendimento consolidado pela Área Jurídica do Banco, com fundamento na legislação brasileira aplicável e consolidado nas normas aplicáveis ao Pós-Embarque, editadas em 2015, e ainda corroborado pela Receita Federal em recente manifestação, por meio do Parecer Normativo COSIT/RFB nº 01, de 11/10/2018. Cabe informar ainda, que o conceito de exportações de serviços segue o padrão internacional, ratificado pelo Brasil em acordos firmados com outros países.

A definição de exportação de serviços decorre da interpretação sistemática de diversas normas que tratam de tributação e de procedimentos administrativos aplicáveis a esse tipo de exportação<sup>45</sup>, acordos internacionais assinados pelo Brasil

---

<sup>44</sup> HIRATA, Elydia Silva; SOUZA, Vladimir Matheus Ribeiro de. Histórico do apoio público brasileiro às exportações, com ênfase na exportação de serviços. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, v. 25, n. 49, p. [81]-153, mar. 2019.

<sup>45</sup> Este conceito decorreria das previsões (i) do Decreto Federal nº 1.355/1994 – que internalizou no ordenamento jurídico brasileiro o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços GATS, da Organização Mundial do Comércio; (ii) dos artigos 149, 155 e 156 da Constituição Federal – no que disciplinam a não incidência das contribuições sociais e tributos estaduais e municipais; (iii) do artigo 3º da Lei Complementar nº 87/1996 – que dispõe sobre o ICMS; (iv) do artigo 5º da Lei nº 10.637/2002 – que dispõe sobre a não cumulatividade na cobrança de contribuição para o PIS e o PASEP, entre outras; (v) do artigo 6º da Lei nº 10.833/2003 – que dispõe sobre a não cumulatividade na cobrança da COFINS, entre outras; (vi) do artigo 2º da Lei Complementar nº 116/2003 – que dispõe sobre o ISS; e (vii) da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – Recurso Especial nº 831.124/RJ e Agravos em Recurso Especial nº 589.074/SC e nº 587.403/RS.

(General Agreement on Trade in Services – “GATS”)<sup>46</sup> e diversas leis, normas, resoluções e jurisprudências aplicáveis. Desta forma, tendo como referência tais regulamentações, a exportação de serviços é definida como a prestação de serviços a pessoa localizada em território estrangeiro e cujos efeitos resultantes dessa prestação se produzam no exterior (conforme Nota AJ/COJOP 02/2010).

A esse respeito, cabe destacar afirmação contida nos autos do TC n. 12.641/20092, nos quais o TCU averiguou a legalidade das modalidades de programa de financiamento às exportações de serviços e dos controles exercidos pelo BNDES para a liberação dos recursos e reconheceu a correção dos procedimentos adotados nos financiamentos dos programas de exportação, incluindo o Produto BNDES-exim Pós-Embarque, concluindo que:

**"Assim, feitas essas ponderações quanto ao aprofundamento de determinados temas em outro processo interno do TCU, é-se da opinião que os conceitos de exportação e do momento em que ela se realiza defendidos pela equipe do BNDES, com base na interpretação sistemática da legislação pátria articulada pela Área Jurídica do Banco (peça 298), se mostram coerente. (...)"** (grifo no original)

Para fins de comprovação da exportação de serviços, são apresentados, previamente aos desembolsos de recursos, documentos e registros nos sistemas oficiais, o que assegura que os valores considerados como exportação pelo BNDES são exatamente os mesmos que aqueles efetivamente registrados junto aos demais órgãos oficiais brasileiros. É nessa etapa do processo que o vínculo das exportações ao contrato comercial é atestado pelo exportador e pelo importador em diversos documentos como faturas, quadros de avanços físico-financeiro, registros de exportação, títulos de crédito e autorizações de desembolso. Sem esta devida comprovação, a liberação do crédito não é concretizada, independente do valor limite aprovado para o financiamento.

Em linha com a documentação solicitada pelo BNDES, nas exportações de serviços conduzidas ao amparo das modalidades Financiamento e Equalização, consoante o previsto no artigo 7º da Portaria MDIC nº 208/2010, a avaliação dos pleitos de Financiamento e de Equalização de exportação de serviços levará em conta as seguintes informações: (i) descrição detalhada dos serviços, identificação do importador, datas previstas para início e fim da operação e o estágio em que se encontram as negociações para formalização do contrato comercial; (ii) etapas desenvolvidas no país e no exterior, e bens vinculados à operação de exportação; (iii) cronograma de execução dos serviços e desembolso do financiamento, incluindo recursos de outras origens; (iv) cópia de edital de licitação, quando houver; e (v) informações pelas demais empresas quando houver e condições de financiamento (financeiras, garantias, etc.).

Já segundo o artigo 8º da Portaria MDIC nº 208/2010, para a comprovação das exportações financiadas é exigida a apresentação de: (i) fatura comercial, com a concordância do importador; (ii) carta emitida pela exportadora e visada pelo importador, indicando os serviços prestados, os percentuais de avanço físico do projeto e os valores correspondentes, e o número da respectiva fatura; (iii) comprovação da liquidação dos contratos de câmbio relativos à parcela à vista; (iv) declaração do importador atestando que os desembolsos realizados guardam compatibilidade com o cronograma físico da operação e que os recursos do Proex não estão financiando gastos locais ou de terceiros países; e (v) títulos representativos da parcela financiada da exportação ou autorização de desembolso

---

<sup>46</sup> O Decreto Federal nº 1.355/1994 internalizou no ordenamento jurídico brasileiro o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços GATS, da Organização Mundial do Comércio.

emitida pelo importador. Nesse sentido, mostra-se incorreta a afirmação da CGU, de que não existe “rol taxativo de documentos a serem apresentados em processos de solicitação de apoio financeiro”, conforme afirmado no Achado 6.

Mesmo na esfera do SCE, os documentos solicitados ao banco financiador quando do pedido de indenização estão em linha com os relacionados anteriormente, quais sejam: fatura comercial, registro de exportação averbado pela Secretaria da Receita Federal, conhecimento de embarque, títulos de crédito, comprovação de constituição de garantias eventualmente exigidas e demais documentos comprobatórios do crédito exigíveis no Brasil e no país do devedor.

Dessa forma, não é possível ignorar que, segundo as normas brasileiras que regulamentam o setor, esses documentos são suficientes para comprovação da exportação para fins do direito à equalização e à indenização pelo seguro, sendo, de igual, suficientes para a concessão de financiamento por um banco público. Tampouco é adequado invocar os parâmetros referenciados no Acórdão TCU 2.622/2013, que reflete parâmetros adotados em obras nacionais.

Nesse diapasão, as exportações financiadas no âmbito da operação ora auditada foram integralmente comprovadas mediante apresentação ao BNDES dos documentos a seguir, conforme estabelecido em seus normativos internos:

(i) Registro de Crédito (RC): contém, entre outras informações, o valor total dos bens e serviços que serão entregues pelo exportador ao importador, o valor de venda da exportação e a forma de pagamento (percentual à vista, percentual financiado e as condições do financiamento), que se refletirão no valor esperado para entrada de divisas ao longo do tempo. Apresentação obrigatória para todas as operações com a anuência dos órgãos competentes, demonstrando a regularidade do financiamento frente às autoridades fiscais e cambiais brasileiras.

(ii) Fatura Comercial: é o documento que por excelência comprova a efetiva exportação, emitida pelo exportador com o “de acordo” do devedor, na qual são descritos os serviços realizados, cuja prestação é atestada pelo contratante. A cada medição de obra, o exportador apura o conteúdo nacional utilizado/incorporado ao projeto e emite a fatura contra o importador no exterior. Reconhecidas pelo importador, as faturas geram a obrigação de pagamento de um não residente no país (o cliente estrangeiro) para um residente (o exportador), com a expectativa de entrada de divisas no Brasil.

(iii) Autorização de Desembolso ou de Desconto (AD): o devedor e o importador reconhecem as exportações realizadas pelo exportador, atestando o uso dos recursos na finalidade contratada. Após o reconhecimento das exportações, o devedor autoriza o BNDES a desembolsar o percentual correspondente diretamente ao exportador, em pagamento às exportações realizadas e assume integralmente a dívida gerada no âmbito do financiamento concedido pelo BNDES. Autorizações fazem menção expressa ao valor a ser desembolsado e ao número da fatura de exportação, bem como estão assinadas por pessoas cujos poderes foram reconhecidos e comprovados pelo devedor junto ao BNDES.

(iv) Quadro de Avanço Físico e Financeiro (QAFF): emitido pelo exportador e chancelado pelo importador no exterior. Indica os serviços prestados (segregando as exportações e os gastos locais), os percentuais de avanço físico do projeto e valores correspondentes, e o número da respectiva fatura comercial de exportação, a fim de que os eventos relacionados possam ser claramente identificados.

Como visto, essa prática está em linha com aquela de outros financiadores públicos à exportação, como o Banco do Brasil, no âmbito do Proex Financiamento e em consonância com os normativos que compõem o sistema brasileiro de exportações e com todas as decisões administrativas expedidas até o presente momento afetas a esta matéria.

Dessa forma, a apresentação de tais documentos assume papel relevante para o BNDES, uma vez que a comprovação documental, em conjunto com a verificação das condições precedentes previstas contratualmente, tem caráter de controle dos valores que poderão ser efetivamente desembolsados frente ao que foi previamente

aprovado, constituindo-se parte integrante do processo de concessão do crédito. Importante destacar os mecanismos jurídicos/contratuais de que o BNDES dispõe para garantir a correta destinação dos recursos, dos quais destacam-se as seguintes cláusulas do contrato de financiamento:

(i) **Cláusula sobre Natureza, Finalidade e Valor do Crédito:** a redação padrão desta cláusula estabelece claramente que o crédito só pode ser utilizado para exportações da empresa brasileira (Interveniente Exportador no contrato) ao importador, restringindo ainda o projeto a que essas exportações se destinam: “O crédito destina-se, exclusivamente, ao financiamento de até (percentual financiado) do valor dos bens e serviços, a serem adquiridos pelo Importador e exportados pelo Interveniente Exportador, destinados ao (nome do projeto), no (país)”. Destaca-se ainda a redação de um subitem dessa cláusula, que estabelece vedações à utilização do crédito: “O crédito aberto na forma desta Cláusula não poderá ser utilizado para finalidades diversas das contratualmente estipuladas, em especial para: (a) o pagamento de impostos, tarifas alfandegárias, contribuições, comissões e quaisquer outras taxas ou tributos devidos no (país); (b) gastos de qualquer natureza a serem realizados no (país), ou em terceiros países, que impliquem remessa de divisas do Brasil para o exterior.

(ii) **Cláusula sobre Prazo de Utilização e Disponibilidade do Crédito:** explicita que os valores aprovados só podem ser disponibilizados em caso de cumprimento das condições precedentes, listadas na cláusula referente às Condições Precedentes à Utilização do Crédito. Destacam-se os seguintes subitens: “O crédito será liberado parceladamente, mediante o cumprimento das condições relacionadas na Cláusula (Nº da cláusula sobre Eficácia do contrato) e das condições precedentes previstas na Cláusula (Nº da cláusula sobre Condições Precedentes à Utilização do Crédito), de acordo com o embarque dos Bens e mediante apresentação da fatura correspondente aos Serviços prestados”.

(iii) **Cláusula sobre Condições Precedentes à Utilização do Crédito:** condiciona os desembolsos à caracterização da exportação, a partir da comprovação documental (contrato comercial, fatura com QAFF anexo, RC refletindo as condições do financiamento e registro nos sistemas oficiais), acompanhada da devida autorização do desembolso pelo devedor.

Por essas razões, questiona-se a afirmação contida no Relatório da CGU “de que o BNDES, como executor de políticas públicas, ao financiar obras de infraestrutura em outros países não pode se furtar a realizar a análise dos projetos que pleiteiam apoio financeiro, com vistas a garantir a razoabilidade do preço praticado”. O BNDES compreende e compartilha com a CGU a preocupação sobre o uso de recursos públicos como pode ser observado pela constante busca por melhoria de seus processos e pela iniciativa relativa à economicidade, apresentada mais adiante nesta Nota. Mas entende que a análise dos custos do projeto a fim de garantir que o devedor obtenha o menor preço da obra, em si, não pode se tornar o objetivo da análise, sob pena de se desvirtuar dos objetivos do apoio. No intuito de estimular uma maior participação da cadeia de fornecedores de bens e de serviços, a nova norma do produto BNDES-Exim Pós-embarque, editada em 2015, estabelece limites de financiamento de BDI, em função da incorporação de bens e de serviços de terceiros nacionais no projeto. Saliente-se que esta limitação não atinge o valor orçado de BDI para o projeto como um todo; o seu objetivo é apenas limitar o valor financiado pelo BNDES da rubrica, uma vez que cabe ao importador/devedor o controle de custos da obra.

Não é demais lembrar que o objetivo do Pós-Embarque é “financiamento à comercialização, no exterior, dos bens e serviços passíveis de apoio pelo BNDES”, conforme consta do Capítulo 7 das Políticas Operacionais<sup>47</sup>. Sendo, assim, não cabe uma análise que vise exclusivamente à redução dos montantes a serem financiados,

---

<sup>47</sup> Res. DIR 1357/2006

ou que envolva “apenas os recursos necessários para a execução do projeto” (achado 4, quarto parágrafo), uma vez que a conclusão do projeto não é o objetivo do Pós-Embarque, mas sim a viabilização das exportações da empresa brasileira, fornecendo condições de competição no mercado externo.

Ainda assim, o BNDES acredita que os procedimentos operacionais podem e devem ser aprimorados. No bojo de uma iniciativa aplicável a todas as operações do BNDES, está em tramitação a elaboração um novo normativo interno, que define critérios para estabelecer em quais situações projetos, domésticos ou destino das exportações brasileiras, serão objeto de estudo específico de custos. O BNDES acredita que este normativo endereçará boa parte das questões levantadas por esta CGU, conforme será abordado na seção de Recomendações.

A desejada delimitação objetiva do montante de recursos disponibilizados pelo Banco para o financiamento às exportações e a questão da efetividade da alocação de recursos públicos serão temas abordados nos comentários aos Achados 5 e 6, a seguir.

## **Análise do Controle Interno**

O BNDES inicia a manifestação reiterando que no apoio à comercialização o valor financiado se relaciona ao preço de venda do produto ou serviço, e não aos custos incorridos para executá-los. Acrescenta, ainda, (i) os fatores que podem influenciar na formação do BDI, (ii) a complexidade do processo de precificação, citando como exemplo os mercados de software e de comercialização de aeronaves; e (iii) que não compete ao financiador o papel de regulador ou revisor das condições de venda.

Os fatos apresentados se coadunam ao entendimento apresentado no Relatório, que não propõe interferência na relação negocial entre o exportador e o importador do serviço, bem como não propõe o estabelecimento objetivo de proporções e percentuais de BDI.

Ocorre que o BNDES, como executor de políticas públicas, ao financiar obras de infraestrutura em outros países com recursos subsidiados pelo orçamento público, equalização do Tesouro Nacional e garantia de 100% do FGE, não pode se furtar de realizar a análise dos projetos que pleiteiam apoio financeiro, que permita assegurar a adequação do financiamento.

Na sequência, a nota afirma que a análise dos técnicos do BNDES estava alinhada ao objetivo do Programa, qual seja, exportação de serviços de engenharia, discorrendo sobre os efeitos produzidos no Brasil. Apresenta informações sobre trabalhos realizados pelo banco, correlacionando o efeito positivo do financiamento de serviços no exterior às exportações de bens produzidos no país e os resultados alcançados.

De fato, diversas teses apontam o impacto positivo na cadeia de fornecedores nacionais de programas de fomento à exportação, com destaque para a exportação de bens de valor agregado e de conteúdo nacional. Contudo, tais efeitos positivos não decorrem da simples concessão de crédito, mas sim da observância de condicionantes associadas a essa concessão, permitindo o direcionamento dos recursos para a movimentação da economia local.

Há, ainda, outra dimensão de análise de custos oportuna na avaliação de projetos dessa natureza: a análise de custo e benefício para o país que financiou a exportação. Nesta análise,

elementos como o custo de captação dos recursos utilizados para o financiamento, a equalização e o seguro da operação podem ser cotejados com os benefícios decorrentes da exportação de bens e serviços de cada operação.

A exemplo de Mariel, em valores finais executados, do montante total financiado (US\$ 641,2 milhões), somente US\$ 123,4 milhões estão relacionados à exportação de bens para o projeto.

Quanto à entrada de divisas no país, mencionada na manifestação, deve ser considerado que atualmente está materializada a inadimplência do importador<sup>48</sup>. Desta forma a entrada de divisas não ocorreu, sendo a cobertura das parcelas do financiamento efetuadas pelo FGE (fundo garantidor da operação). Ressalte-se que na operação em tela, o fundo garantidor não recebeu o prêmio antecipadamente por este ter sido parcelado e incorporado ao financiamento em questão.

A seguir, a nota reproduz partes do Estatuto e do Regulamento Geral de Operações do BNDES vigentes à época, concluindo, de forma resumida, que estes evidenciam: (i) o escopo da atuação do banco adstrito a atividades de natureza bancária e operações financeiras; (ii) a análise do projeto e de seus aspectos de engenharia restrita aos elementos que possam impactar, em particular, a capacidade de pagamento do devedor; e (iii) que o exame técnico e econômico-financeiro do projeto, considerando os aspectos econômico-financeiros, de engenharia, jurídicos e de organização e gerência do postulante deve ser entendido como a avaliação da qualidade do crédito e das garantias oferecidas, além da identificação dos bens e serviços brasileiros que podem ser exportados.

Reitera, ainda, que a análise das especificações técnicas e os critérios de formação de preços, além de não estar prevista na legislação pertinente, são de interesse exclusivo do exportador e do contratante, podendo gerar riscos de corresponsabilização do BNDES, se afastando da análise dos procedimentos próprios das instituições financeiras, bem como dos objetivos da política pública de apoio à exportação.

A ausência de análise das especificações técnicas e dos critérios de formação de preços do exportador não são o ponto de questionamento da equipe da CGU. Questiona-se a compatibilidade entre o valor financiado e o serviço que está sendo executado, tendo em vista a origem pública dos recursos e o princípio da economicidade. Tal fato é corroborado no Acórdão TCU nº 3052/2011-Plenário, que trata da necessidade de o BNDES fazer análise dos projetos considerando o cotejo de seus itens com os referenciais utilizados.

Quando o BNDES afirma que os desembolsos são efetuados considerando as exportações efetivamente realizadas, ressalta-se que as análises do banco tomaram como base as faturas apresentadas pela COI e atestadas por Cuba, que contemplam de forma ampla os serviços realizados, testados pela Auditoria Independente por meio da aplicação de procedimentos previamente acordados.

---

<sup>48</sup> Conforme já informado, Cuba apresenta atrasos no pagamento de suas operações. Em abril de 2019, esses atrasos somavam o montante de US\$ 53,7 milhões, sendo US\$ 46,6 relativos ao Porto de Mariel. Aproximadamente US\$ 16,9 milhões já foram indenizados pelo SCE.

A nota retorna demonstrando a evolução dos normativos relacionados a este tipo de operação, ressaltando a importância de se fazer distinção entre a abordagem e extensão da análise e acompanhamento das operações em andamento e aquelas que serão adotadas em novos pedidos de financiamento. Informa, também, o plano de trabalho estabelecido junto ao TCU para incorporar novos elementos em seu processo de avaliação. Destaca-se, ainda que, segundo reunião realizada em 19/03/2019, a Área de Saneamento e Transporte informou já estar aplicando análises paramétricas nos processos de financiamento pelo banco.

Quanto à afirmativa de que, no contexto anterior à Operação Lava Jato, a adoção de procedimentos em linha com o que está sendo sugerido neste relatório, além de encarecer o processo, não seria capaz de identificar eventuais pagamentos indevidos, entende-se que a concessão de recursos amparados por prévia avaliação paramétrica, associado ao acompanhamento *pari passu* das exportações, seria uma importante ferramenta para minimizar os riscos de ocorrência de desvio de recursos públicos.

E finalmente, no tocante à impossibilidade de aplicação de um BDI diferenciado, redundando na redução do valor financiado e conseqüentemente com potencial prejuízo à competitividade de empresas nacionais, existem dois fatores que precisam ser mencionados. Primeiro, o BDI diferenciado nos moldes referenciados pelo TCU é aplicado em parcela de bens onde o exportador atuou somente como intermediário, uma vez que o BDI já foi aplicado pelo fabricante. Segundo, o questionamento quanto ao financiamento pelo BNDES do BDI incidente sobre valores faturados de gastos locais e em outros países está relacionado à falta de confirmação dos valores efetivamente realizados, uma vez que não foram objeto de verificação nem pelo BNDES nem pela Auditoria Independente contratada, bem como do percentual de bens dentro deste montante.

Em que pese as fragilidades identificadas na análise do projeto, em especial aquelas que recaem sobre o BDI, o Porto e suas infraestruturas de acesso foram construídas, mas a economicidade do financiamento, os benefícios para o Brasil e a efetividade das linhas de financiamento às exportações não ficaram claros.

Não se questiona os bens exportados, por estes terem sido objeto de verificação e confirmação pela aplicação de uma série de procedimentos. Por outro lado, a ausência de análise paramétrica dos custos e a superficialidade do acompanhamento da obra e da verificação dos serviços realizados não permitem concluir pela adequabilidade do valor financiado.

Acrescente-se que as apurações efetuadas no item seguinte deste trabalho apontam para conseqüências objetivas decorrentes da fragilidade aqui apontada, sendo relevante indicar que, conforme análises realizadas, a concessão de crédito aqui analisada pode ter sido superior ao montante necessário para a construção do empreendimento.

Após todos os debates, ofertou-se nova oportunidade de manifestação ao BNDES submetendo-o o Relatório Preliminar. Na manifestação do Banco são apresentadas informações já disponibilizadas e tratadas ao longo dos trabalhos, sem, contudo, trazer fatos novos capazes de afastar os apontamentos apresentados pela equipe de auditoria. Assim, não foram apresentadas considerações adicionais nesta seção, sendo certo que os ajustes pontuais

com correções ou mesmo aprimoramento redacional foram incorporados ao texto do próprio achado.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Definir metodologia para análise de estimativa de custos de implantação de projetos no exterior, de forma que seja avaliada a adequabilidade dos valores aprovados para o financiamento.

### **2.1.5. Incidência de BDI acima dos parâmetros praticados no mercado, decorrente da ausência de avaliação e critérios de aceitabilidade de tais custos e benefícios por parte do BNDES.**

#### **Fato**

Com o intuito de verificar a adequabilidade dos preços praticados nas obras de desenvolvimento do Porto de Mariel, a equipe de auditoria confrontou os valores das despesas indiretas e diretas apresentada pela COI com valores paramétricos de mercado.

Sobre o tema, faz-se remissão aos esclarecimentos sobre o BDI apresentados no tópico precedente deste Relatório (item 4), sendo relevante trazer para a discussão a análise sobre as variações de taxas nos empreendimentos.

De antemão, registra-se que oscilações na taxa de cada empreendimento são admitidas, mas devem encontrar fundamento em fatores intrínsecos e extrínsecos à execução da obra, que podem impactá-la, sendo válido citar como exemplos: tipo, complexidade e porte, localização geográfica, regime e prazo de execução, condições do mercado de construção civil, situação econômica nacional, bem como as características próprias de cada empresa, tais como: a remuneração desejada, a situação econômica e financeira, localização da estrutura administrativa, eficiência da gestão e capacidade empresarial, número de empreendimentos em carteira, dentre outros.

Portanto, o BDI de um dado empreendimento deve ser estimado levando-se em consideração as particularidades da obra de modo que sejam suficientes para cobrir “*a remuneração da empresa construtora e suas despesas indiretas, isto é, riscos (contingências), seguros, despesas financeiras, administração central e tributos*”.<sup>49</sup>.

Tratando apenas dos riscos, e considerando que estes, assim como os demais itens que compõem o BDI dependem dos termos estabelecidos no contrato comercial, é necessário fazer distinção entre os inerentes a um empreendimento e aqueles assumidos pela empresa executora, uma vez que estes podem ser divididos entre a contratante e o contratado (construtora).

---

<sup>49</sup> OBRAS PÚBLICAS, Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas, 4ª Edição. TCU. P. 21. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/obras-publicas-recomendacoes-basicas-para-a-contratacao-e-fiscalizacao-de-obras-e-edificacoes-publicas.htm>.

Assim, é coerente afirmar que não devem ser estimados no BDI, para fins de remuneração da empresa executora, prêmios por riscos incompatíveis com os termos comerciais firmados no respectivo instrumento contratual.

Neste contexto, recorreu-se a análise da matriz de contingências do projeto<sup>50</sup> que, segundo a COI, foi elaborada desde a fase da proposta para o Porto de Mariel, onde é possível verificar os eventos de contingência considerados e sua probabilidade de ocorrência, que teriam sido mantidos inalterados desde a assinatura do Contrato Comercial. A COI informou que a coluna “*impacto sobre a obra*” representa o máximo de custo previsto e levou em consideração o valor contratado após cada aditivo.

**Tabela 7** - “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”.

Destaca-se que os critérios de pagamento estabelecidos no Contrato Comercial (item 4.1) não resguardaram o BNDES e o fundo garantidor de ressarcimentos à COI por improdutividade<sup>51</sup>. Lembra-se que o TCU já se manifestou acerca da fragilidade desse tipo de regime de contratação, que envolve a assunção de riscos por parte da contratante que poderá vir a incorrer em prejuízos decorrentes do encarecimento final da obra, caso não adote rotinas eficientes de fiscalização, considerando que os ganhos do contratado são maximizados com o aumento dos custos incorridos.

Em outras palavras, esse tipo regime de execução ressarce e remunera o contratado mesmo quando da adoção de metodologias construtivas onerosas, por custos de reparos de serviços defeituosos, por ineficiências oriundas de baixa produtividade, por preços unitários de insumos acima dos valores de mercado e demais superfaturamentos que porventura ocorram durante a execução das obras.

Deste modo, considerando a existência de recursos orçamentários no *funding*, na equalização e no seguro concedidos pelo governo federal, a modalidade de “*contrato por administração*” deve ser adotada com cautela, garantindo-se a suficiência de controles para evitar a concessão de recursos além dos requeridos para o empreendimento, de forma que os financiamentos realizados no âmbito do Programa Exim Pós-Embarque do BNDES amoldem-se ao regramento interno para a aplicação de recursos públicos, bem como ao princípio da economicidade que regem a administração pública.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Que consta do documento APERJ-85/2015.

<sup>51</sup> “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005.*”

<sup>52</sup> conforme trecho do veto presidencial à lei 8.666/93: “A experiência tem demonstrado que a execução indireta, sob o regime de administração contratada, envolve a assunção de elevadíssimos riscos pela Administração, que é obrigada a adotar cuidados extremos de fiscalização, sob pena de incorrer em elevados prejuízos em face do encarecimento final da obra ou serviço. Como é sabido, nesse regime de execução interessa ao contratado, que se remunera à base de um percentual incidente sobre os custos do que é empregado na obra ou serviço, tornar esses custos os mais elevados possíveis, já que, assim, também os seus ganhos serão maximizados.”

*“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”.*

*“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”.*

*“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”.*

*“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”.*

*“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”.*

*“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”.*<sup>53 54 55</sup>

Como o adiantamento de recursos e demais critérios de pagamentos proporcionaram uma espécie de “pulmão” (adiantamento do fluxo de caixa), a COI reduziu a necessidade de aporte de capital próprio para execução do objeto e, portanto, a parcela de lucro do BDI deveria refletir tais premissas financeiras.

Em resumo, o regime de execução e as cláusulas estabelecidas no Contrato Marco, estabeleceu que parte dos riscos previstos na matriz de contingências ficariam a cargo do Governo Cubano. Observa-se que, a cada tranche, o orçamento das obras foi alterado para, em tese, acomodar a necessidade de recursos necessários para execução dos objetos previstos. Portanto, o aumento dos custos diretos das obras de desenvolvimento do Porto de Mariel a cada tranche suprimiram os eventuais acréscimos referentes as contingências físicas e de preço.

Numa segunda etapa, com o intuito de identificar parametricamente os percentuais BDI praticados na construção, efetuou-se análise dos demonstrativos financeiros das 30 maiores empresas que atuam no segmento da construção pesada, segundo o ranking das empresas brasileiras de construção que atuam nos segmentos das obras rodoviárias, ferroviárias, portuárias, túneis, barragens e hidrelétricas. A partir dos valores das demonstrações de resultados de exercícios – DRE, calculou-se:

- a) Para os casos em que não foram informadas, as receitas operacionais brutas anuais no período de 2009 a 2017, considerando-se a incidência sobre a receita líquida

---

<sup>53</sup> *“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005.”*

<sup>54</sup> *“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005.”*

<sup>55</sup> *“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005.”*

operacional dos impostos ISS (5%), COFINS (3,00%) e PIS (0,65%), totalizando 8,65%.

$$\text{Receita Operacional Bruta} = \frac{\text{Receita Operacional Líquida}}{(1 - 8,65\%)}$$

- b) As margens resultantes da razão da diferença entre as receitas operacionais brutas e os custos dos produtos e serviços vendidos pelas receitas operacionais brutas. A margem aqui tratada não se confunde com a margem bruta largamente usada como indicador de lucratividade de empresas calculado pela divisão do lucro bruto pela receita operacional líquida.

$$\text{Margem} = \frac{(\text{Receita Operacional Bruta} - \text{Custos dos Produtos Vendidos})}{(\text{Receita Operacional Bruta})}$$

- c) Os percentuais de BDI resultantes da divisão entre a diferença das receitas operacionais brutas e os custos dos produtos e serviços vendidos pelos custos dos produtos e serviços vendidos.

$$\text{BDI} = \frac{(\text{Receita Operacional Bruta} - \text{Custos dos Produtos e Serviços Vendidos})}{(\text{Custo dos Produtos e Serviços Vendidos})}$$

A metodologia acima exposta guarda equivalência com o método tradicionalmente adotado no cálculo do BDI, conforme exposto a seguir:

$$\text{Preço de Venda} = \text{Custos Diretos} \times (1 + \text{BDI})$$

$$\text{Margem} = \frac{(\text{Preço de Venda} - \text{Custos Diretos})}{(\text{Preço de Venda})}$$

$$\text{BDI} = \frac{(\text{Preço de Venda} - \text{Custos Diretos})}{(\text{Custos Diretos})}$$

$$\text{Preço de Venda} = \text{Receita Bruta Operacional}$$

$$\text{Custos Diretos} = \text{Custos de Produtos e Serviços Vendidos}$$

$$\text{BDI} = \frac{(1)}{(1 - \text{Margem})} - 1$$

Conforme estimativa de margens das empresas de construção pesada elaborado para este trabalho, o valor referente ao percentil de 95% da margem calculada conforme descrito na metodologia acima, excluindo da amostra os valores “extremos” (outliers)<sup>56</sup>, é igual a 31,20% correspondendo a um BDI de 45,35%. Ou seja, o percentual do BDI de “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*” da COI para as obras prevista no desenvolvimento da zona do Porto de Mariel é incompatível com os valores praticados no

<sup>56</sup> Para excluir os valores extremos (outliers), utilizou-se uma técnica bastante empregada que consiste em calcular as três medidas de posição da série amostral: primeiro quartil (1Q), mediana (M) e terceiro quartil (3Q). Em seguida, calculou-se a amplitude ou intervalo interquartílico por meio da fórmula  $AIQ = Q3 - Q1$ . Esse intervalo contém 50% dos dados amostrais. Na sequência, estabeleceu-se um limite inferior subtraindo-se do primeiro quartil o valor  $(1,5 * AIQ)$  e um limite superior somando-se ao terceiro quartil o valor  $(1,5 * AIQ)$ . Uma vez realizados os cálculos, todos os dados abaixo do limite inferior e acima do limite superior que representam os outliers foram eliminados da amostra.

mercado. O cálculo estático levou em consideração a participação da empresa dentro da amostra analisada (peso).

Cumpramos ressaltar que os demonstrativos financeiros das empresas que serviram de base para o cálculo das margens e do BDI refletem valores praticados no mercado internacional, tendo em vista que tais empresas executaram diversos empreendimentos além daqueles realizados em solo brasileiro. Saliente-se que, apesar de custos estimados, em regra, diferem dos custos efetivamente incorridos, há de se esperar, para projetos de engenharia com grau de maturidade e precisão dos orçamentos adequada, uma convergência entre esses valores.

No empreendimento sob exame, a COI foi remunerada segundo os custos efetivos, dessa maneira, considera-se razoável a utilização dos dados dos demonstrativos financeiros adotado na metodologia para fins de estimativa da margem e do BDI aplicável a esse projeto.

Utilizando o valor referente ao percentil 95% supracitado, o preço final das obras de desenvolvimento do Porto Mariel totalizaria US\$ *“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”*, somente com o ajuste da parcela do BDI incidente sobre os custos diretos, o que acarretaria uma redução de US\$ 251.270.338,40 comparado com o valor de US\$ *“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”* medido pelo Governo Cubano:

*“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”*.

É oportuno salientar que a redução de US\$ 251.270.338,40 não engloba nenhum ajuste de custos diretos sobre o montante medido. A tabela a seguir apresenta a variação do preço de venda (PV) em função do percentil de BDI adotado e as respectivas diferenças decorrentes da subtração do valor medido dos PV's.

**Tabela 8 - Preço versus BDI calculado a partir dos demonstrativos financeiros (em US\$)**

Percentil	BDI	CD	PV	Valor Medido	Diferença
50%	28,93%	<i>“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”</i> .			344.291.771,81
75%	36,92%				299.027.383,70
90%	40,01%				281.522.132,22
95%	45,35%				251.270.338,41

Os percentuais de BDI calculados a partir dos demonstrativos financeiros são compatíveis com os valores referenciais recomendados pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2.622/2013 – TCU – Plenário<sup>57</sup>.

Os referenciais de BDI propostos pelo TCU foram obtidos de contratos administrativos, portanto, os custos diretos representam valores estimados pelas empresas construtoras antes

<sup>57</sup> As metodologias distintas utilizadas para a obtenção dos percentuais de BDI podem explicar as diferenças entre os valores referenciais do TCU e aqueles obtido por meio de análise dos DRE's das empresas.

da execução das obras, ao passo que os valores calculados a partir das DRE's representam os valores reais de receitas operacionais brutas e os custos dos produtos e serviços vendidos, segundo os métodos de alocação de custos adotados.

Considerando os percentuais estimados para obras portuárias, o valor médio (mediana) obtido das DRE's é apenas 5,2% (28,93%/27,48%) superior ao percentual equivalente estimado pelo TCU, já para o terceiro quartil a diferença entre as metodologias é de 19,28% (36,92%/30,95%).

**Tabela 9 - Valor de BDI por tipo de obra**

Tipos de Obra	TCU (%)			DRE – Empresas Brasileiras (%)			DRE – Empresas Estrangeiras (%)		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
Construção de edifícios	20,34	22,12	25,00	18,34	28,93	36,92	10,4 2	15,6 7	29,6 5
Construção de rodovias e ferrovias	19,60	20,97	24,23						
Construção de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e construções correlatas	20,76	24,18	26,44						
Construção e manutenção de estações e redes de distribuição de energia elétrica	24,00	25,84	27,86						
Obras portuárias, marítimas e fluviais	22,80	27,48	30,95						

(A) 1º Quartil (B) Médio; e (C) 3º Quartil.

Fonte: Acórdão nº 2622/2013 – TCU – Plenário e cálculos elaborados pela equipe de auditoria.

A fim de avaliar a lucratividade do mercado internacional da construção, comparou-se os percentuais de margem bruta (lucro bruto/receita operacional líquida) das empresas estrangeiras de grande porte que atuam na construção pesada com os valores correspondentes das construtoras brasileiras.

Conforme a “Carta IEDI nº 800 - Lucratividade e endividamento das empresas em 2016 e no primeiro trimestre de 2017<sup>58</sup>: o ajuste incompleto”, a margem bruta da construção pesada corresponde a: 2010 – 16,1%, 2011 – 14,9%, 2012 – 8,6%, 2013 – 10,0%, 2014 – 9,4%, 2015 – 5,6%, 2016 – -19,8%.

Por meio de consulta ao relatório “*The 2018 CLA Construction Benchmark Report*”<sup>59</sup>, observou-se que a média de aproximadamente 700 empresas de construção nos Estados Unidos da América (2015 – 14,5%, 2016 – 15,3, 2017 – 16%) encontra-se na mesma faixa das margens das empresas nacionais brasileiras (2010 – 16,1%).

<sup>58</sup> Tabela 5 – Indicadores de Rentabilidade por setores % - 2010 a 2016 – Carta IEDI nº 800 - Lucratividade e endividamento das empresas em 2016 e no primeiro trimestre de 2017: o ajuste incompleto (disponível em [https://iedi.org.br/pdf/carta\\_iedi\\_800\\_anexo.pdf](https://iedi.org.br/pdf/carta_iedi_800_anexo.pdf)).

<sup>59</sup> Ver Gráfico “*Gross Profit Percentage*” na página 6 do relatório mencionado, disponível em: <https://www.claconnect.com/resources/articles/2019/-/media/files/white-papers/2018-core-benchmark-report.pdf>.

Ademais, verificou-se que o Banco de Desenvolvimento Asiático (ADB – *Asian Development Bank*) no manual – “*Procurement Price Adjustment*” utiliza os percentuais detalhados na tabela abaixo, para ajustar os preços de contratos de obras financiadas integral ou parcialmente pelo banco devido a alterações legítimas no custo do contrato. Dessa maneira, entende-se que esses percentuais, que totalizam um BDI de 42,86%, representam os critérios do banco ADB adotados na avaliação dos custos indiretos, lucros e contingências.

**Tabela 10 – Percentuais utilizados pelo Banco de Desenvolvimento Asiático**

<b>Parcela</b>	<b>Percentual (%)</b>	<b>Observação</b>
Custos indiretos - Overheads	10,00 - 20,00	do custo de construção das obras
Contingências	5,00	do custo de construção das obras
Lucro	5,00	do custo de construção direto + custo indireto, excluindo o lucro das obras <sup>60</sup>
Margem	30,00	do preço final das obras
BDI	42,86	do custo direto

Do acima exposto, pode-se concluir que o percentual de BDI de “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*” pleiteado pela COI e aceitos pelo BNDES encontra-se acima do identificado no mercado.

Cumprido ressaltar que o percentual proposto pelo BNDES de “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 169 da Lei nº 11.101/2005*” incidente sobre a receita, que representa “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 169 da Lei nº 11.101/2005*” de BDI encontra-se, também, acima dos indicadores de lucratividade da construção pesada.

O TCU tem manifestado reiteradamente o entendimento que os custos das obras financiadas pelo BNDES subsidiadas com recursos públicos devem ser analisados em respeito aos princípios da moralidade e da eficiência, conforme análise da Serur, disponível no Relatório do Acórdão 3.052/2011 – Plenário, a seguir transcrito<sup>61</sup>:

8. O fato de não haver previsão legal específica de fazer análise dos projetos fazendo cotejo de seus itens com os referenciais utilizados pela Administração, não quer dizer que o ordenamento jurídico não preveja a necessidade dessa análise. Com efeito, não é só de regras que se configura o ordenamento jurídico. Existem também princípios, e, como visto no histórico desta instrução, é por força deles que a referida análise deve ser feita. Esta Corte vem decidindo que o BNDES faça esse tipo de cotejo, como se vê no Acórdão 1.517/2011 - TCU - Plenário e no Acórdão 1.927/2011 - TCU - Plenário. Deste último, pode se destacar a seguinte passagem: ‘É indubitável, pois, que o BNDES deve tomar as suas providências próprias - e independentes de eventuais avaliações dos órgãos de controle - para acautelar na raiz que seus financiamentos não alimentem obras superfaturadas, em prol do princípio da moralidade. Não se busca a avaliação de minúcias de engenharia. Basta

<sup>60</sup> Estabelecido pela “*The International Federation of Consulting Engineers (FIDIC) MDB harmonized construction contract (2010)*”.

<sup>61</sup> TC-026.868/2010-5 - Pedido de Reexame em face do Acórdão nº 2085/2011-Plenário.

uma comparação dos serviços contratados com os paradigmas oficiais de preços, além de um exame da factibilidade dos cronogramas apresentados.’

9. Além dessa ofensa ao princípio da moralidade, pode-se acrescentar que a falta de avaliação do orçamento dos projetos que o BNDES financia ofende potencialmente o princípio da eficiência. Com efeito, um dos corolários desse princípio é que a Administração deve implementar o máximo de ações possíveis utilizando o mínimo necessário de recursos. Certo é que uma obra superfaturada é necessariamente executada com mais do que o mínimo necessário de recursos. Assim, para evitar que isso aconteça, é prudente tomar a medida acautelatória consistente no cotejo de preços do orçamento com os valores referenciais para a Administração”. (Acórdão nº 3052-2011/Plenário).

Tratando da manifestação apresentada pelo BNDES<sup>62</sup>, nota-se que o argumento central foca na diferença entre o financiamento de obras públicas no Brasil e o de exportação de bens e serviços para realização de obras no exterior, questionando, inclusive, o posicionamento dos órgãos de controle da necessidade de atendimento ao interesse público em ambos os casos. Acrescenta a finalidade do programa de inserção de empresas nacionais no mercado internacional e seus desdobramentos, o respeito à soberania nacional, bem como a necessidade de os valores financiados considerarem os riscos incorridos pelo construtor e o retorno do negócio.

Tais argumentos são reforçados em sede de manifestação ao Relatório Preliminar<sup>63</sup>, na qual o BNDES reitera que o objetivo do fomento à exportação por ele executado envolve a ampliação da participação das empresas brasileiras no mercado internacional e a entrada de divisas, sendo sua atuação integrada em um sistema de apoio às exportações do Estado brasileiro. Na oportunidade, declara, inclusive, que a sensibilização da cadeia produtiva interna, apesar de ser uma externalidade positiva, não faz parte dos objetivos da política.

Na mesma manifestação, o Banco reitera o entendimento de que a visão da CGU considera o entendimento do país comprador de bens e serviços brasileiros, critica a análise da matriz de riscos registrada neste trabalho, apontando potencial contradição entre a análise apresentada e a proposição de análise paramétrica, refuta as avaliações do BDI ora propostas, reforça a alteração normativa em 2015 que limitou o percentual de BDI e traz argumentos teóricos que fundamentam a ampliação de resultados por parte do exportador, destacando a necessária compatibilidade entre lucros e riscos assumidos pelo exportador.

De todo o exposto, na tentativa de evitar ser redundante, convém apenas reforçar que as avaliações aqui efetuadas foram apresentadas de forma a evidenciar que análises não muito profundas seriam capazes de revelar fragilidades no projeto apoiado pelo banco e resguardar a exposição do patrimônio público. Reforça-se, novamente, que não se propõe neste trabalho a adoção de modelos de análise que considerem a avaliação de custos unitários, mas sim utilização de modelos paramétricos, tal como aqui proposto.

---

<sup>62</sup> resposta à SA201504305/23, cuja manifestação e respectiva análise efetuada encontram-se disponíveis no anexo a este Relatório.

<sup>63</sup> Nota AI nº 2020/13.

Acrescente-se que o argumento de entrada de divisas no presente caso afigura-se frágil, uma vez que o tomador de crédito inadimpliu e o pagamento à Instituição Financeira vem sendo efetuado pelo seguro da operação que, por sua vez é pago pelo próprio BNDES uma vez que o seu prêmio foi financiado. Nota-se, portanto, que o presente caso, além de conter indícios de superfaturamento, não provocou a entrada de divisas e não sensibilizou a cadeia de produção interna na proporção prevista na aprovação da colaboração financeira.

Ademais, não se requer do banco a adoção da metodologia proposta, sendo certo que a escolha do modelo se encontra na esfera de decisão da gestão que, sopesando os riscos assumidos, deve estruturar um modelo de avaliação que compatibilize as suas exposições financeiras com a declaração de risco da organização. O que se combate é a rejeição da instituição ao aprimoramento de seus processos frente à situação fática na qual tal procedimento permitiu a materialização desses riscos.

De todo o exposto, reitera-se que, a aplicação de recursos públicos demanda a observância do alinhamento com o interesse público, de forma que os procedimentos adotados para a aprovação das concessões de crédito devem buscar a conciliação entre este e o interesse do exportador. Nesse contexto, em observância ao princípio da eficiência e à regular aplicação das subvenções financeiras concedidas pelo banco, a avaliação da compatibilidade entre o pleito de apoio financeiro e as particularidades de cada projeto, o que inclui aquelas que impactem o BDI, se faz necessária. Ressalta-se que a versão atual do normativo que rege as operações *Exim* traz limites ao custo indireto a ser financiado.

Tal fato não representa, por evidente, a exigência de uma análise de minuciosa de custos como a aqui proposta e rejeitada pelo BNDES em manifestação ao Relatório Preliminar. Saliente-se, entretanto, que os cálculos aqui apresentados foram efetuados apenas para dimensionar os riscos assumidos pelo BNDES ao não realizar uma avaliação mais detida sobre os recursos necessários para o empreendimento, sendo oportuno recobrar que estas mediadas se alinham, inclusive, às recomendações da OCDE para o combate a corrupção e o suborno transnacional, em especial a mitigação de “operações inadequadamente explicitadas”<sup>64</sup>.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Manifestação do BNDES por meio Nota AEX nº 2019/0058, de 24/05/2019, em resposta à SA201504305/23 que encaminhou o fato para apreciação do banco:

[...] é importante reiterar, primeiramente, que o apoio financeiro do BNDES e apenas um dos instrumentos que compõe o sistema de apoio oficial brasileiro as exportações, que é formado ainda pela equalização de juros do Proex e o Seguro de Crédito a Exportação. Conforme concebida a estrutura, embora as três formas de apoio se mostrem presentes em concomitância em grande parte das exportações apoiadas, cada uma conta com seu próprio processo de análise e decisão. O exportador interessado em obter apoio público para suas exportações deve submeter pedidos separados junto ao BNDES, ao Banco do Brasil, na qualidade de Agente do Tesouro para o Proex Equalização, e a SECINT/ABGF. Em cada pedido,

---

<sup>64</sup> Vide artigo 8º do Decreto 3.678/2000, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm).

o exportador presta informações exigidas por estas instituições, com base na legislação vigente e nos normativos internos. As principais informações incluem o valor do apoio desejado, o prazo e todas as demais condições financeiras. Nesse passo, o BNDES, o Agente do Tesouro e a SECINT promovem suas respectivas análises e propõem a aprovação de seus respectivos apoios.

Observa-se, portanto, que a decisão acerca do apoio público às exportações envolve duas instâncias com atribuições distintas. A primeira, externa ao BNDES, constitui-se pela Camex, a quem compete a formulação, adoção, implementação e coordenação de políticas e atividades relacionadas ao comércio exterior, a definição do conceito de exportação de serviços e o estabelecimento dos documentos relativos a sua comprovação; e pelo Cofig, responsável pela aprovação do Seguro de Crédito à Exportação (SCE) com lastro no Fundo de Garantia à Exportação (FGE) e pela concessão de equalização de taxa de juros no âmbito do programa Proex-Equalização. A segunda instância, interna ao BNDES, constitui-se pelos processos de enquadramento, análise e aprovação do financiamento às exportações de bens e serviços, sendo que o Banco só delibera sobre as operações após a aprovação do mérito e das condições do apoio pela Camex e da cobertura do seguro e das condições de equalização pelo Cofig. Vale dizer que o Banco não interfere na política de assunção de riscos ou remuneração do FGE.

Outro elemento fundamental a se considerar é a distinção entre financiamentos de obras públicas no Brasil e financiamentos à comercialização de serviços e bens associados a serem utilizados em obras públicas no exterior.

A racionalidade e métrica apontadas pela CGU e, de um modo geral, pelos órgãos de controle, têm sido no sentido de olhar o projeto sob o ponto de vista do atendimento do interesse público a ser perseguido pelo contratante de uma obra pública.

Indubitavelmente, trata-se de visão que muito se coaduna com o financiamento de obras públicas realizados no País, nas quais as relações entre contratado e contratante público são formalizadas com a celebração de contratos administrativos, que devem seguir os ditames da legislação aplicável. Não poderia ser diferente já que o objetivo do financiamento é uma obra em si, cuja conclusão deve ser de utilidade para uma coletividade, e, portanto, intrinsecamente relacionada com o atendimento de interesse público.

Por outro lado, um financiamento de obra no exterior não pode deixar de considerar que à contratação dessa obra são aplicadas as leis do país contratante e, no caso de obras públicas, em que o contratante é um ente público e o contratado é uma empresa privada estrangeira, a interferência na relação comercial entre essas partes e nas cláusulas contratuais negociadas pode representar intromissão na soberania de um dado país. Isto porque, este deve celebrar seus contratos administrativos a luz da legislação a qual está sujeito, à semelhança dos entes públicos brasileiros contratantes de obras públicas. Mais peculiar ainda é o fato de os financiamentos do BNDES destinados à exportação de serviços de engenharia e construção não terem como finalidade a realização em si de uma obra no exterior, mas permitir que a empresa brasileira contratada possa exportar e ao fazê-lo se tornar competitiva no mercado internacional, e que seus serviços se tornem conhecidos, haja geração de mão de obra interna, renda e ingresso de divisas. Ou seja, nessas operações o papel do BNDES é de apoiar a venda do serviço brasileiro, proporcionando um crédito de longo prazo ao comprador estrangeiro e o pagamento à vista ao vendedor nacional. Tendo em vista tal papel, a análise do BNDES concentra-se em questões pertinentes ao crédito. Por essa razão, até 2015, o contrato comercial sequer constava dos documentos exigidos pelo BNDES para a etapa de análise do pedido de financiamento.

Nesse sentido, resta evidente a inadequação de uma avaliação dos financiamentos do BNDES destinados à exportação de serviços nos mesmos moldes restritos de financiamentos a projetos no Brasil. No primeiro caso, o foco do financiador está no exportador e na forma de viabilizar ao máximo a inserção de seu produto, no caso os serviços, no mercado internacional. Na segunda situação, o ponto central é avaliar a relação comercial entre a parte contratada e um contratante público, de modo a assegurar que a obra seja concluída e que o interesse público seja atingido da melhor forma para a administração pública.

Considerando o exposto, deve-se notar que é comum que os percentuais de BDI, presentes nos contratos de obra, obedçam 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. Ademais, cabe somente ao contratante do empreendimento aprovar os custos orçados pelo exportador brasileiro, não tendo o BNDES qualquer ingerência nessa avaliação. Nesse sentido, os custos orçados no contrato comercial não constam da Decisão de Diretoria do BNDES, nem dos contratos de financiamento.

Mesmo entendendo se tratar de duas situações com diferenças muito marcadas, não se pode negar o esforço do BNDES no aprimoramento das regras aplicáveis aos financiamentos à exportação de serviços, como pode se depreender da aprovação, pela Diretoria do BNDES, da 5ª linha de crédito destinada a Angola, em março de 2013. Nessa sintonia, como condição para a análise e aprovação dos financiamentos as exportações de serviços priorizados no âmbito dessa linha de crédito foi aprovado percentual máximo de *“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 169 da Lei nº 11.101/2005”* para o total das rubricas administração central, benefícios e contingências.

Mais tarde, em 2015, com o advento das Normas e Políticas Operacionais referentes ao Produto BNDES Exim Pós-embarque, foram estabelecidos limites para o financiamento dos benefícios e dos custos indiretos, no intuito de direcionar o apoio do BNDES para bens e serviços subcontratados de maior valor agregado, ampliando assim a sua efetividade e gerando impacto na cadeia de fornecedores. Mais especificamente, a nova regra estipula que *“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 169 da Lei nº 11.101/2005”*. Esta foi a forma encontrada pelo BNDES para tentar equilibrar a sua missão de estimular, por exemplo, a aquisição de máquinas e equipamentos no Brasil com o interesse dos exportadores brasileiros de serviços em minimizar os seus custos, muitas vezes adquirindo insumos em outros países a preços menores.

É válido observar que esses aprimoramentos dizem respeito a limitador que impacta apenas o nível de participação do financiamento do BNDES em relação as exportações brasileiras, não produzindo efeitos sobre os custos acordados no âmbito do contrato comercial; o que preserva o princípio da independência entre as obrigações decorrentes do contrato de financiamento e a relação comercial e é consistente com o entendimento de que o BNDES não financia projetos no exterior e não interfere na relação comercial entre a empresa exportadora e um ente público estrangeiro, pelos motivos acima já apontados.

Por fim, cabe ainda informar que procedimentos como os utilizados pela CGU podem vir a ser estudados pelo BNDES, para fins de aprimoramento de seus processos. No entanto, os mesmos terão de levar em conta especificidades da operação de comércio exterior, como já mencionada. Por exemplo, há que se considerar que a descrição dos riscos no contrato comercial não esgotam os riscos incorridos pelo exportador ao atuar no exterior<sup>65</sup>; que as margens brutas de lucro

---

<sup>65</sup> *Principalmente quando o importador é um ente soberano e as disputas judiciais ocorram no país do importador.*

previstas devem buscar garantir margens líquidas e operacionais positivas;<sup>66</sup> que os riscos e lucros variam conforme país<sup>67</sup>, estrutura legal, estrutura operacional da empresa, etc. [...]

Posteriormente, em resposta ao Ofício nº 452/2020/CGFIN/DAE/SFC/CGU, de 9/01/2020, que encaminhou o Relatório Preliminar para apreciação pelo BNDES, o banco se manifestou por meio da Nota AI nº 2020/13, de 30/04/2020, abaixo reproduzida:

[...]

Cabe ressaltar que o BNDES, ao aplicar recursos públicos no financiamento das exportações, o fez em alinhamento com o interesse do Estado brasileiro. É preciso aqui identificar que interesse público deve ser alcançado. Como gestor de recursos oriundos do FAT destinados à exportação, o BNDES visa financiar e fomentar a exportação de produtos e serviços, em linha com o inciso III do artigo 10 de seu Estatuto. Vale dizer que o interesse público a ser perseguido pelo Banco deve girar em torno da finalidade do seu apoio, ou seja, dos ganhos para a sociedade decorrentes da viabilização da inserção, por empresas brasileiras, de seus produtos, entendidos como bens e serviços, no mercado internacional. Essa inserção internacional permite o crescimento das empresas brasileiras<sup>68</sup>, que, a seu turno, contribuem na geração de emprego e renda para o país. Sem falar no principal benefício, que é propiciar a entrada de divisas, que, à sua vez, viabiliza um melhor equilíbrio da Balança Comercial e traz, de igual, impactos positivos na economia do país. Nesse sentido, ao atuar como financiador das exportações brasileiras, o BNDES observa o princípio da eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, que tem a ver com o compromisso do agente público de atender de maneira satisfatória a coletividade.

A compreensão da importância desses benefícios para o país está relacionada com o contexto histórico brasileiro, no qual a escassez de recursos levou o Estado a promover certas atividades produtivas, dentre elas as exportações. Nessa medida, o apoio público às exportações teve a finalidade de promover o desenvolvimento econômico do país, principalmente, como já mencionado, por meio da entrada de divisas, necessárias ao equilíbrio do Balanço de Pagamentos, além de possibilitar a competitividade das empresas brasileiras no mercado global.

É por este motivo que a legislação brasileira cuida do fomento à exportação de serviços como uma prioridade estratégica nacional. Não se trata, pois, de dar dinheiro a outros países, mas de trazer recursos que não ingressariam no Brasil, trazendo grande benefício para a economia nacional.

Essa atuação de fomento do BNDES encontra respaldo na Constituição Federal<sup>69</sup>. No fomento, diferente do que ocorre com a atuação direta do Estado – como é o caso do ente público enquanto contratante de obra pública – a atuação do Estado é de incentivo e ajuda à iniciativa privada, no caso concreto, auxiliando a inserção internacional competitiva das empresas brasileiras. Pertinente aqui citar José

---

<sup>66</sup> Dos 7 anos apresentados na “tabela 5 – Indicadores de rentabilidade por setores em % - 2010 a 2016” 4 incluem resultados margens líquidas de lucro e margem operacional negativas.

<sup>67</sup> Por exemplo, a comparação de margens de lucro de empresas atuantes no mercado dos Estados Unidos com aquelas operantes em países menos desenvolvidos deve ser feita com cautela.

<sup>68</sup> O incremento da indústria nacional é uma externalidade positiva que vem sendo verificada, mas que não representa o objetivo principal do apoio.

<sup>69</sup> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Vicente dos Santos Mendonça<sup>70</sup> que bem sustenta que “a ideia geral de fomento – e aqui trataremos apenas do fomento público, isto é, do fomento realizado por entidades integrantes da Administração Pública, **mesmo quando possuidoras de personalidade jurídica de direito privado, como no caso das empresas públicas e das sociedades de economia mista, aliás, as maiores fomentadoras na Administração Pública federal** – não é difícil de indicar: **trata-se de auxiliar o desenvolvimento e o exercício de uma atividade privada, que se supõe de interesse público, com meios públicos**”(grifos no original).

Nesse passo, os financiamentos do BNDES são uma importante forma de fomento por meio da qual são executadas as prioridades estratégicas desenhadas pelo Estado<sup>71</sup>. É o mesmo que acontece com as Agências de Crédito à Exportação, que funcionam em todo o mundo como um importante braço de fomento dos Estados de que fazem parte. Assim, a atuação do Banco no apoio às exportações não se dá de forma isolada, mas integra um sistema de apoio oficial inserido no contexto de políticas públicas que permitiram a prática no Brasil de financiamentos em condições de custos e prazos compatíveis com o mercado internacional. Não se trata aqui de política própria do BNDES, pois este age a partir de diretrizes que lhe são delineadas pelo governo federal, atuando o Banco como agente financiador do sistema de fomento. Exemplos dessas diretrizes são os protocolos de entendimento e acordos celebrados entre o governo federal e outros países, incluindo Cuba, sobre o apoio a determinados setores/projetos, como o apoio às exportações para o Porto de Mariel.

O interesse público citado acima não tem nada a ver com aquele almejado pelo Estado quando executor direto de empreendimentos públicos destinados ao bem estar de uma determinada coletividade e que, por conseguinte, deve ser diligente para que o serviço seja prestado da forma mais eficiente e pelo menor preço. Sobre o tema, um equívoco bastante comum tem a ver com tentar igualar o apoio à exportação de bens e serviços a serem utilizados em um determinado projeto no exterior a um investimento direto em uma obra pública. Em diversas situações, o Relatório vai nessa direção, como quando menciona recursos “aplicados ao projeto” (achado 4, final do quarto parágrafo), “valores desembolsados para o pagamento da COI em razão do financiamento da obra em Cuba” (achado 4, vigésimo sétimo parágrafo), “uma economia de US\$ 251.270.338,40” (achado 5, vigésimo terceiro parágrafo), “acompanhamento da aplicação dos recursos” (item 4 do Anexo, parágrafo vigésimo primeiro da Análise do Controle Interno) e vários outros trechos nos quais se menciona “financiamento ao projeto do Porto de Mariel”.

Nessa medida, não se pode confundir a finalidade do Pós-Embarque com a discussão sobre altos percentuais relativos às rubricas do empreendimento, que talvez possam integrar uma análise de efetividade ou de eventual custo/benefícios. Não há que se falar em risco ou probabilidade maior ou menor de desvio de finalidade com base na avaliação, por exemplo, de que o empreendimento contou com índices de BDI elevados. Conforme já demonstrado, a finalidade dos financiamentos foi cumprida, uma vez que todos os desembolsos de recursos foram realizados após a efetiva exportação dos bens e serviços destinados à realização do projeto em questão.

Essa mesma confusão conceitual interfere na análise sobre os impactos para o BNDES do regime de contratação entre a COI e a República de Cuba. Enquanto o

---

<sup>70</sup> Mendonça, José Vicente dos Santos. Uma Teoria de Fomento Público: critérios em prol de um fomento público democrático, eficiente e não paternalista. In Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro n. 65: Rio de Janeiro, 2010, p.118.

<sup>71</sup> A Lei n. 4.595/64, que dispõe sobre a criação do Sistema Financeiro Nacional, dentre outros assuntos, prevê em seu artigo 23 que o BNDES é o principal instrumento de execução de política de investimentos do Governo Federal.

BNDES sempre entendeu que não deveria interferir nessa relação comercial para evitar risco de corresponsabilização, o Relatório da CGU cita trecho do veto presidencial à Lei 8.666/93 que destaca “a assunção de elevadíssimos riscos pela Administração” na modalidade “contrato por administração”. São mencionados “prejuízos em face do encarecimento final da obra ou serviço”. Claramente, predomina a ótica de comprador, já explorada ao longo dessa Nota, ao invés da ótica de vendedor, que sempre guiou o apoio público brasileiro às exportações, inclusive o do BNDES. No entanto, conforme já reiterado, o Banco entende ser necessária a adoção de certos parâmetros para que o sistema de apoio público volte a operar com segurança; parâmetros esses que devem ser estabelecidos sem perder de vista as diferenças conceituais acima expostas.

Ainda no contexto deste Achado, é importante concordar com o Relatório, no sentido de que “não se aponta a necessidade de que esta<sup>72</sup> deva se ater a minúcias do projeto”. Dentro deste espírito, deveria mostrar-se contraditório e inadequado o questionamento de cada um dos itens da matriz de responsabilidade vis a vis as cláusulas elencadas no contrato comercial, nos moldes apresentados no Relatório. Não caberia ao financiador questionar a matriz de risco elaborada pelo exportador, podendo configurar um exemplo de controle excessivo ou uma intromissão indevida numa relação comercial da qual o BNDES não faz parte. Eventual disputa entre as partes do contrato comercial pode ter desfecho incerto e, desse modo, o BNDES não poderia opinar acerca da qualidade da mitigação de riscos elencadas pelas cláusulas, tampouco pela percepção de risco do exportador nos itens mencionados.

Sobre a identificação paramétrica dos percentuais de BDI praticados na construção, conforme cálculo apresentado pela CGU, reitera-se a ausência de benchmarks adequados que reflitam não apenas as condições de cada mercado estrangeiro (ainda mais para o mercado cubano, onde há fortes restrições para a atuação de empresas), mas também a realidade de cada empresa brasileira ao optar por exportar seus serviços para determinado país. Nesse sentido, a nova Norma de 2015 definiu limites que impactam apenas o nível de participação do financiamento do BNDES em relação às exportações brasileiras, sem interferir nos custos previstos no contrato comercial.

Vale mencionar que referenciais teóricos adequados indicam que a realização de obras no exterior impõe maiores riscos e demandam maior capacidade administrativa da empresa construtora, que busca com isso maiores retornos. Neste sentido, cumpre recordar que o projeto era localizado em Cuba, país com ambiente de negócios complexo e graves carências de infraestrutura. A suposição de que os custos indiretos seriam equivalentes desconsidera aspectos importantes, que são mensurados pelas empresas no momento da decisão pela internacionalização, por exemplo, a legislação e regulação local e seus impactos nos objetivos e nas modalidades de compras governamentais.

Eventual adoção de referencial brasileiro para fins de comparação não considera custos de prospecção de negócios no exterior, de instalação, logísticos e jurídicos internacionais, administrativos, riscos cambiais, dentre outros, significativamente superiores àqueles verificados na execução de obras em território nacional. Tais números também não consideram princípios de internacionalização, que mostram que o empresário brasileiro, ao buscar oportunidades no exterior, objetiva, entre outros, o aumento de receita e maior lucratividade em seus investimentos. Neste sentido, os retornos exigidos para a realização de projetos em outros países, principalmente naqueles como Cuba, com baixa institucionalidade e ambiente de negócios ainda pouco desenvolvido, podem ser superiores aos exigidos em seu

---

<sup>72</sup> A concessão do crédito, pg 18

mercado doméstico. Considerada a realidade cubana, percebe-se que se trata de mercado mais arriscado, sob diferentes aspectos, do que o mercado brasileiro. Desta forma, é razoável supor que maiores riscos e complexidade demandem maior retorno pelos acionistas da empresa exportadora.

A respeito da comparação das taxas de lucro e riscos do mercado doméstico e externo, Loubergé e Maurer (1992), capítulo 1. “Lucros e Riscos da Exportação”<sup>73</sup>, destacam que a exportação só se justifica na medida em que oferecer perspectiva de lucros adicionais, que garantam o desenvolvimento da firma ou consolide suas posições.

Segundo os autores, os lucros adicionais podem ter diversas origens: (i) ampliação do mercado, que permite ao empresário aumentar suas rendas sem precisar recorrer a reduções de preço; (ii) aumento de escala, com conseqüente redução do custo unitário de produção; (iii) possibilidade de realização de um lucro superior, alinhando-se aos preços praticados por seus concorrentes; e (iv) possibilidade de auferir benefícios derivados dos incentivos às exportações.

É importante, neste contexto, mencionar as palavras do professor Paulo Roberto Vilela Dias, presidente do Instituto Brasileiro de Engenharia de Custos - IBEC: “A previsão da Margem de Contribuição (LUCRO do contrato) em uma proposta de preços é um valor aleatório estabelecido pela empresa, em razão, principalmente, do mercado, do status do cliente (pontualidade de pagamento e eficiência na fiscalização dos serviços) e do interesse na obra pela construtora” (em O Novo Conceito do BDI - Obras e Serviços de Consultoria).

Em relação às contingências, segundo Loubergé e Maurer<sup>74</sup>, “como é de praxe numa economia de concorrência, **perspectivas de lucros adicionais são acompanhadas de maiores riscos**, ou porque riscos já presentes no cenário nacional são agravados pela passagem à dimensão internacional, ou em virtude do surgimento de novos riscos. Este fenômeno se deve ao fato de que o ambiente no qual opera o exportador ser diferente do ambiente nacional sob diversos aspectos: político, econômico, social, jurídico e geográfico. O exportador é então obrigado a praticar um verdadeiro “risk management” da exportação”. (p.3-4; grifo no original).

Tendo como critério a origem do risco, os autores destacam: (i) aqueles cuja fonte são os acontecimentos acidentais provocados pelas forças da natureza ou ação do homem (terremoto, inundações, negligência, vandalismo); (ii) os imputáveis à gestão do cliente estrangeiro (litígios, cancelamentos, incapacidade de pagar faturas); (iii) os que derivam de acontecimentos políticos ou econômicos, no país exportador ou no importador, ou ainda de um terceiro país; e (iv) aqueles cuja fonte é a gestão interna da firma e que assumem uma nova dimensão em virtude da extensão das atividades da firma ao âmbito internacional.

Segundo o critério da natureza, os autores classificam os riscos em:

**(a) riscos de natureza econômica:** afetam a capacidade de a firma conquistar mercados, conservá-los e neles operar de maneira lucrativa. Tal risco “já ocorre a nível nacional, mas **assumem outra envergadura quando se opera a nível internacional**” (p.6, grifo nosso). Estão relacionados a fatores macroeconômicos, microeconômicos, políticos ou acidentais. São exemplos deste: risco de incorrer em gastos de prospecção com resultados negativos; riscos de cancelamento, riscos cambiais e de obstáculos à transferência de recursos. **Parte desses riscos não existe na economia nacional**, pois se deve à soberania dos países importadores, ao fato de estarem operando com diferentes moedas, dentre outros. “Os riscos de natureza econômica existem **independentes do crédito** ao importador”. (p.11, grifos nossos).

---

<sup>73</sup> LOUBERGÉ, Henri; MAURER, Pierre. Financiamento e seguro de crédito à exportação: aspectos teóricos e práticos nos países europeus.

<sup>74</sup> LOUBERGÉ, Henri; MAURER, Pierre, loc. cit.

**(b) riscos de crédito:** abrange todos os riscos que emergem no lapso de tempo entre a entrega de um produto ou a prestação de um serviço e o respectivo pagamento (atraso, falta de pagamento, obstáculos à transferência financeira etc). Embora ocorram em nível nacional, têm grande importância quando se opera no exterior, onde uma empresa estrangeira precisa cobrar ou faturar um nacional, por vezes um governo. Tais riscos são agravados em períodos de crise e de desequilíbrios do Balanço de Pagamento.

**(c) riscos de dano:** aos bens e às pessoas suscetíveis de atingirem os ativos da empresa, seus funcionários ou ainda terceiros ou seus bens, os quais aumentam no exterior devido às condições de transporte, armazenagem, possibilidade de banditismo, motivos políticos (perturbações sociais, guerras, revoluções), catástrofes naturais, além da distância geográfica.

Os autores detalham de forma mais profunda tais riscos, o que não é objeto desta análise. O que se pretende aqui demonstrar é que a perspectiva de maiores lucros da exportação é acompanhada de maiores riscos e que os parâmetros de preço, custos e riscos extrapolam os aplicáveis ao mercado nacional. Existe uma gama de riscos inerentes ao setor exportador que não são sanados pela existência de financiamentos. Adicionalmente, a análise dos demonstrativos financeiros das 30 maiores empresas brasileiras que atuam no segmento da construção pesada não garante que o BDI estimado reflita os valores praticados no mercado internacional, apenas porque tais empresas também atuam naquele mercado. Primeiro, porque nem todas as maiores empresas brasileiras atuam no mercado internacional; segundo, porque a receita das empresas tem significativa participação em obras domésticas, onde os parâmetros do Acórdão do TCU devem ser observados, puxando a média para baixo e obviamente distorcendo seu resultado. Dessa forma, não seria possível estimar, apenas com os dados de receita líquida consolidados das empresas, qual a margem auferida pelos exportadores em obras localizadas fora do país.

Ademais, o exemplo citado pela CGU, no qual o Banco de Desenvolvimento Asiático - ADB utilizaria percentuais “para ajustar os preços de contratos de obras financiadas integral ou parcialmente pelo banco devido a alterações legítimas no custo do contrato” não nos parece passível de comparação com o caso concreto, já que nesses financiamentos o ADB atua como banco de desenvolvimento multilateral e seu objetivo é apoiar a obra, em benefício do contratante, diferentemente dos financiamentos do BNDES no âmbito do Pós-Embarque, nas quais o BNDES age como ECA, com objetivo de apoiar a comercialização de serviços brasileiros no exterior.

## **Análise do Controle Interno**

Em que pese o entendimento do banco, a aplicação de recursos públicos demanda o atendimento do interesse público, admitindo-se, inclusive a sobreposição deste sobre os interesses particulares. Acrescenta-se, ainda, a necessária observância ao princípio da eficiência, que demanda a aplicação racional dos recursos públicos colocados à disposição da agência de fomento.

Frisa-se, vez mais, que não se requer do banco a execução de avaliação de custos nos moldes efetuados pela Administração Pública brasileira quando atua como contratante desses serviços. Nesses termos, a análise técnica para concessão de recursos em contratos de financiamento aqui defendida deve responder minimamente se o valor pleiteado é adequado para a realização do empreendimento, o que, por consequência, requer a avaliação de custos

de cada projeto, ainda que tal avaliação seja efetuada mediante procedimentos expeditos. Os reflexos dessa análise não devem se dar na discussão de aspectos comerciais entabulados entre exportador brasileiro e importador estrangeiro, mas sim no limite de crédito disponibilizado para a operação.

Destaca-se, assim, que não se requer do banco uma atuação ativa na negociação de preço entre os agentes, mas sim a sinalização para o exportador brasileiro do limite de financiamento que o banco está disposto a assumir, considerando as condições comerciais apresentadas.

Em outras palavras, o que se solicita é a declaração objetiva e fundamentada sobre o montante de recursos que o BNDES entende adequado para a sua exposição de crédito em um determinado empreendimento, sem que, para tanto, tenha que interferir na negociação de preço entre contratante e contratado. Não é demais mencionar que este posicionamento deve passar por uma avaliação de riscos, na qual as distorções de preços, custos, inadequação dos projetos, entre outros, devem estar presentes.

No bojo de suas manifestações, o BNDES informa o esforço no aprimoramento das regras a partir de 2003 e da necessidade de estudo das especificidades de cada caso inserido no contexto mundial, posicionamento que se coaduna com o entendimento aqui exposto. Contudo, no caso auditado, não se observou a materialização desse esforço, uma vez que, conforme já apresentado, os percentuais de BDI propostos pela COI eram significativamente superiores àqueles usualmente praticados pelo setor de construção pesada.

Em tempo, reforça-se que o exercício aqui proposto tem como objetivo apenas demonstrar as fragilidades identificadas nas análises de mérito efetuadas pela equipe técnica do banco, não tendo como meta fixar uma proposta de metodologia para avaliar a adequação dos valores financiados pela entidade. Assim, as cautelas mencionadas pelo BNDES nas avaliações efetuadas neste trabalho devem ser objetivamente tratadas em seus normativos internos, aqueles que vierem a fixar as orientações acerca dos elementos mínimos a serem apresentados nos Relatório de Análise das diversas linhas de financiamento existentes.

Acrescente-se, por oportuno, que os testes de compatibilidade do percentual de BDI aqui apresentados, por se basearem em avaliações paramétricas, não são suficientes para caracterizar eventual superfaturamento na execução das obras e, conseqüentemente, a concessão de crédito desalinhada ao princípio da eficiência decorrente da má alocação dos recursos colocados à disposição do banco.

Por fim, considerando a manifestação complementar, vale trazer para análise os argumentos novos que envolvem a discussão sobre a natural expectativa de maiores retornos em projetos de exportação, haja vista a assunção de maiores riscos. Para sustentar tal posicionamento, o banco traz breve argumentação sobre a natureza desses riscos, conferindo destaque aos riscos econômicos, creditícios e de dano.

Sobre o tema, vale ponderar que, uma vez que o banco atuou como mitigador de parte desses riscos, em especial o de crédito, seria esperado que os mencionados lucros convergissem, em alguma medida para os parâmetros ordinários, uma vez que parte dos fatores extraordinários

de risco em uma operação de exportação teria sido assumido pelo BNDES, com transferência para a União.

E finalmente, em relação à atuação do Banco Asiático como o financiador de projetos e do BNDES enquanto financiador de empresa nacional no exterior, entende-se a diferença na forma de atuação e não se pretende que ele seja adotado como paradigma. O que se espera desta reflexão é que o banco aprimore seus normativos, de modo a fortalecer as análises dos pleitos submetidos a sua avaliação para dar maior efetividade ao crédito público. A citação apenas evidencia uma boa prática adotada que, após avaliação de conveniência e oportunidade do banco público brasileiro, pode vir a ser incorporada. Salienta-se que, a inadimplência observada na operação evidencia que a expectativa de ingresso de divisas não pode ser um critério isolado de avaliação, a ponto de afastar outras análises de risco da operação.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Definir metodologia para análise de estimativa de custos de implantação de projetos no exterior, de forma que seja avaliada a adequabilidade dos valores aprovados para o financiamento.

#### **2.1.6. Insuficiência nas análises dos custos dos projetos financiados pelo banco e consequente majoração do risco de ineficiente aplicação de recursos de origem pública.**

##### **Fato**

No âmbito da presente auditoria, verificou-se que, durante o processo de concessão de crédito, as análises realizadas pelo BNDES para aferir a coerência entre o crédito pleiteado e o valor do projeto financiado são insuficientes, o que potencializa o risco de que o *funding* do banco, cuja origem é eminentemente pública, esteja sendo aplicado de forma ineficiente.

Com o objetivo de verificar se no projeto de implantação da Zona de Desenvolvimento Integral do Porto de Mariel há indicativos de orçamento superestimado e concessão de créditos por parte do banco além do valor concernente a parcela dos itens exportáveis, foi realizada a análise paramétrica dos custos (i) de construção do Terminal Portuário, (ii) da construção e reabilitação das vias de acesso e (iii) da substituição e construção da superestrutura de ferrovias, o que será apresentado a seguir.

Antes, porém, faz-se necessário deixar registrado que os resultados ora apresentados devem ser entendidos como suficientes apenas para demonstrar a fragilidade das análises que o BNDES realiza sobre os projetos por ele financiados (o que, conforme já afirmado, expõe o patrimônio público a riscos, uma vez que o procedimento adotado pela estatal não é capaz de demonstrar que o volume de recursos concedidos no financiamento foi adequado ao empreendimento). Nesse sentido, a despeito de metodologicamente consistentes, é importante frisar que, de forma isolada e, especialmente, por não estarem baseadas em informações

retiradas do projeto de engenharia do Porto de Mariel ou decorrentes de inspeções realizadas pela própria equipe de auditoria:

- as análises realizadas não são suficientes para evidenciar eventual superfaturamento na execução do projeto, decorrente da superestimativa de quantitativos dos serviços e obras de engenharia e da existência de custos diretos elevados; e
- as conclusões aqui apresentadas não pretendem apontar valores a serem devolvidos.

De outro modo, sublinha-se que a apuração de eventual superfaturamento existente no empreendimento objeto deste trabalho demandaria, além da avaliação dos custos do empreendimento, a inspeção física ao local, o conhecimento dos projetos detalhados desta obra, sendo certo que o banco não possui tal documentação.

Vale destacar ainda que, a partir das informações disponíveis sobre a execução do projeto, foram analisados 87,40% dos custos referentes à construção do Terminal de Contêiner, das rodovias e das ferrovias, não tendo sido objeto de análise os custos referentes ao item “*servicios preejecutivos*”.

Anote-se, ainda, que as avaliações paramétricas aqui propostas não contemplaram ajustes voltados para a correção de divergências nos preços entre os países. Contudo, considerando que custos de mão de obra dos referenciais aqui adotados (Costa Rica e Brasil) são mais elevados que os efetivamente observados em Cuba,<sup>75</sup> e que parte significativa dos custos envolvem mão de obra, as análises paramétricas a seguir propostas, são, em verdade, conservadoras.

Feitas as devidas ressalvas, passa-se à análise do empreendimento.

O valor total executado das obras previstas no projeto de implantação da Zona de Desenvolvimento Integral do Porto de Mariel corresponde a US\$ “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”, segundo o Relatório de Auditoria/Acompanhamento nº 21 da COI, contratada para execução dos serviços detalhados seguir:

a) Terminal Portuário: Área total de 52,55 Ha, área industrial de 36,05 Ha, Pavimentação em 9 Ha, cais de 700 metros (700 m x 40 m), edifício sócio administrativo de 2.990 m<sup>2</sup> de área construída e 8.480 m<sup>2</sup> de área total, dragagem de 6,22 milhões de m<sup>3</sup>.

b) Construção e reabilitação de 51,3 km de vias de acesso a Zona de Desenvolvimento do Porto de Mariel, dos quais 14,83 km correspondem à construção nova com traçado principal total de 11,50 km, desde a interseção do autopista Pinar do Rio até o Terminal de Contêiner de Mariel.

c) Substituição da superestrutura de 62,35 km de ferrovias e construção de novo trecho com extensão de 16,8 km.

---

<sup>75</sup> <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/253217.pdf>.

Por oportuno, registra-se que as informações de execução acima listadas foram extraídas de relatórios elaborados pela própria empresa executora do empreendimento, de modo que não há como afirmar que os serviços acima foram efetivamente prestados, sendo certo que para tal validação seria necessária a visita *in loco* contemporânea à execução dos serviços, conjuntamente com a análise dos projetos.

De posse das informações constantes na planilha eletrônica disponibilizada pelo BNDES<sup>76</sup>, distribuiu-se os recursos referentes às despesas locais da obra em função da representatividade de cada objeto (terminal de contêineres, construção e reabilitação de rodovias e ferrovias), com o intuito de estimar o montante total desses serviços individualmente, conforme exposto adiante:

**Tabela 11** – “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”.

A partir dos valores de execução acumulados em cada objeto previsto, conforme exposto na tabela acima, procedeu-se à análise paramétrica dos custos do empreendimento. Esta avaliação foi adotada em função da ausência de orçamento detalhado para as obras previstas, tendo sido utilizado como referência os valores históricos, índices, gráficos, estudos de ordem de grandeza, correlações e comparações com projetos similares, a fim de comprovar a adequabilidade dos custos da referida obra face aos valores praticados e permitir a emissão de um juízo preliminar sobre o custo dessa obra<sup>77</sup>.

#### **a) Avaliação paramétrica dos custos de construção do terminal de contêineres.**

Os custos das obras civis e de aquisição dos equipamentos, previstos na implantação do Porto de Mariel, foram estimados levando-se em consideração as especificidades técnicas, em especial aquelas referentes aos seguintes itens: requisito geral (mobilização / desmobilização, preparação); dragagem; aterros sobre o mar/terra (retroárea); cais; melhoramento do solo; diques; pavimentos; desenvolvimento do terminal: demolição e preparação, distribuição elétrica e iluminação, água, esgoto e drenagem, cerca e segurança; obras de edificações do prédio administrativo, da oficina de manutenção, escanner e base de combustível; equipamentos de movimentação de carga.

Em decorrência de farto material disponível na literatura técnica especializada, optou-se, inicialmente, pela verificação da adequabilidade dos custos das obras do terminal de contêiner do Porto de Mariel. Para tanto, utilizou-se como referência o estudo “*A History of Quay Walls – Techniques, types, costs and future*” da Universidade de Tecnologia de Delft (*Delft University of Technology – TU Delft*), no qual foram estabelecidas equações matemáticas que correlacionam os custos diretos de construção de cais por metro corrido (linear) em função das respectivas alturas de retenção (*retaining height*). Os resultados são oriundos de análises

---

<sup>76</sup> Arquivo “*COI\_Quadros\_Cubas\_Relatório\_12\_FINAL.xlsx*” apresentado pela COI e disponibilizado pelo BNDES como anexo ao Relatório da Auditoria Independente.

<sup>77</sup> Conforme item 96 do Roteiro de Auditoria de Obras Públicas publicado pelo Tribunal de Contas da União aprovado pela Portaria–Segecex nº 33, de 7 de dezembro de 2012, disponível no endereço: [https://contas.tcu.gov.br/pls/apex/f?p=169:25:2126047176495:T::P25\\_XCOD\\_REL\\_DET:1136](https://contas.tcu.gov.br/pls/apex/f?p=169:25:2126047176495:T::P25_XCOD_REL_DET:1136).

de custos de construção de 300 cais ao redor do mundo, segundo as respectivas características técnicas.

Segundo o referido estudo, a altura de retenção da estrutura é responsável por cerca de 75% do custo de construção do cais. Os custos de construção variaram cerca de 25% (positiva ou negativamente) independentemente da condição do solo, do tipo de estrutura e da diferença do nível de água (condição da maré), conforme gráfico a seguir:

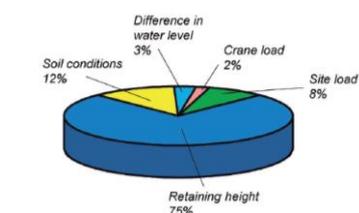
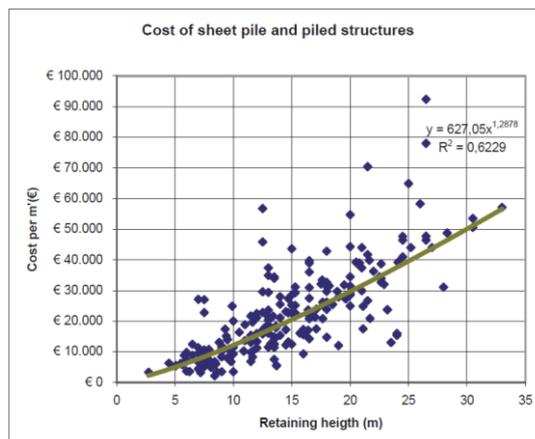


Figure 11.11: Analysis of factors driving the costs of quay walls in Rotterdam [De Gijt ea 2003]



Fonte: A History of Quay Walls – Techniques, types, costs and future.

A fim de estimar o custo de construção, adotou-se como altura do cais do terminal de contêiner do Porto de Mariel a soma da profundidade do canal de navegação de 17,5 metros (informado no Relatório de Auditoria nº 12 elaborado pela empresa Ernst &Young) mais 5 metros de altura de variação da maré, totalizando 22,5 metros.

Para o ano de 2014, o custo de construção do cais do Porto de Mariel a partir da aplicação da equação acima mencionada (gráfico anterior) encontra-se na faixa de US\$ 52,26 milhões (valor médio menos - 25%) e US\$ 87,11 milhões (valor médio +25%), conforme apresentado adiante:

**Tabela 12 – Composição dos custos em 2008 e 2014 (em US\$)**

COST OF SHEET PILE AND PILED STRUCTURE (2008)	
ITEM	AVERAGE VALUE
DRAFT	17,50
FREEBOARD	5,00
RETAINING HEIGHT (m)	22,50
COST PER METER (€)	34.565,50
LENGTH (m)	700,00
TOTAL DIRECT COST (€) (a)	24.195.848,64
ADDITIONAL DIRECT COSTS (15%) <sup>78</sup> (b)	3.629.377,30
INDIRECT COSTS (25%) (a + b) x (25%) = (c)	6.956.306,48
CONTINGENCY (20%) (a + b + c) x (20%) = (d)	6.956.306,48
TOTAL COST (€) (a + b + c + d)	41.737.838,90
(-25%) TOTAL COST (€)	31.303.379,18

<sup>78</sup> Os percentuais aplicados de custos diretos adicionais (15%), custos indiretos (25%) e contingências (20%) foram extraídos do estudo da TUDelft.

<b>COST OF SHEET PILE AND PILED STRUCTURE (2008)</b>	
<b>ITEM</b>	<b>AVERAGE VALUE</b>
(+25%) TOTAL COST (€)	52.172.298,63
TOTAL COST (US\$) <sup>79</sup>	61.354.623,18
(-25%) TOTAL COST (US\$)	46.015.967,39
(+25%) TOTAL COST (US\$)	76.693.278,98
<b>COST OF SHEET PILE AND PILED STRUCTURE (2014)</b>	
<b>ITEM</b>	<b>AVERAGE VALUE</b>
CONSTRUCTION INDEX <sup>80</sup>	1,136
TOTAL COST (US\$)	69.687.152,38
(-25%) TOTAL COST (US\$)	52.265.364,29
(+25%) TOTAL COST (US\$)	87.108.940,48

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

O valor acumulado realizado de construção do cais do Porto de Mariel de US\$ “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”, reproduzido na tabela abaixo, segundo dados constantes da planilha eletrônica disponibilizada pelo BNDES, supera em “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”) o custo estimado de construção com base na metodologia proposta pela TU Delft (US\$ “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”). Vale notar que, dentro da proposta de registrar a possibilidade de aprimoramento das análises técnicas efetuadas pelo banco, o estudo utilizado serve como parâmetro para demonstrar que, por meio de um modelo matemático paramétrico, é possível estimar os diferentes custos diretos, por metro de construção de cais observados em relação à altura de retenção. Buscando ser prudente, adotou-se como referência o valor médio apurado pelo modelo acrescido de 25%.

**Tabela 13** – “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”.

“*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”:

1. “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”.
2. “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”.
3. “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”.

Os fatos aqui apresentados indicam que, além do potencial superfaturamento decorrente de percentual de BDI elevado, os custos diretos das obras de construção do cais do Porto de Mariel encontram-se acima dos valores praticados no mercado internacional.

<sup>79</sup> 1 Euro = 1,47 US\$.

<sup>80</sup> (=204,9/180,4) conforme *Historical Cost Indexes*, <http://info.thegordiangroup.com/RSMMeans.html>.

Em decorrência dos indícios iniciais de superfaturamento das obras de construção do cais, e seguindo as orientações contidas no Roteiro de Auditoria de Obras Públicas publicado pelo TCU, estendeu-se a análise aos demais custos das obras de construção do Terminal de Contêiner do Porto de Mariel. Para tal, adotou-se os quantitativos constantes da planilha do Relatório de Auditoria/Acompanhamento nº 06 (informe do avanço da obra período março a agosto de 2012), uma vez que nos demais Relatórios de Auditoria/Acompanhamento não foram apresentadas informações quantitativas.

Visando a aprofundar as avaliações, efetuou-se a análise paramétrica com base em preços unitários a partir de 04 (quatro) fontes referenciais distintas, a saber:

- a) Preços unitários contratados das obras de construção do terminal de contêiner *Limon-Móin* na Costa Rica.
- b) Custos unitários previstos na planilha orçamentária das obras do Terminal Marítimo de Fortaleza com o BDI de 40,01%.
- c) Preços unitários previstos Plano de Desenvolvimento e Expansão do Porto de Santos de agosto de 2009.
- d) Preços unitários constantes na pesquisa preparatória para o desenvolvimento do plano de desenvolvimento do Terminal de Container do porto de *Walvis Bay* na Namíbia.

Os valores paramétricos apurados do Terminal de Contêiner do Porto de Mariel, considerando toda a estrutura do porto, incluindo os serviços de dragagem e aterro, a construção do cais, dos prédios administrativos e da retroárea, são apresentadas na tabela abaixo:

**Tabela 14 – Valores paramétricos construção do Porto Mariel (em US\$)**

Referência	Localidade/País	Valor (US\$)	Data Base
Construção do terminal de contêiner <i>Móin</i>	<i>Móin</i> /Costa Rica	257.016.719,21	2010
Construção Multiuso*	Fortaleza/Brasil	318.245.239,74	2011
Expansão do Porto de Santos	Santos/Brasil	333.136.854,01	2009
Construção do terminal de contêiner	<i>Walvis Bay</i> /Namíbia	270.017.875,68	2010

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

\* Valores apurados com base nos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica – EVTE.

Em decorrência das especificidades técnicas, da localidade das obras e por representarem valores efetivamente contratados, foram adotados preferencialmente os custos unitários de construção do novo terminal de contêiner em *Móin*, na Costa Rica, para a avaliação da compatibilidade de preços.

O custo final das obras do Terminal de Contêineres do Porto de Mariel, no valor de US\$ “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*” o valor paramétrico estimado pela equipe de auditoria a partir dos custos unitários das obras de Construção do Terminal de Contêiner de *Móin*<sup>81</sup>.

<sup>81</sup> Para reforçar a validade das considerações aqui apresentadas, destaca-se que, ainda que se adotasse o valor apurado com base nos custos da expansão do terminal do Porto de Santos, o custo do Terminal de Contêineres do Porto de Mariel estaria “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo,*

Tal como na avaliação da construção do cais, mesmo reduzindo-se o percentual de BDI de “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*” (BDI da COI) para “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*” (que corresponde ao percentil 90% do BDI calculado dos Demonstrativos de Resultado de Exercícios – DRE das maiores empresas brasileiras que atuam na construção pesada), o valor final do terminal de contêiner do Porto de Mariel estaria “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*” acima do valor estimado de US\$ “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”, conforme detalhado a seguir:

1. “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”.
2. “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”.
3. “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*” estimado pela equipe de auditoria a partir dos preços unitários das obras em *Móin* na Costa Rica<sup>82</sup>.

De todo o exposto, os fatos aqui apresentados evidenciam a fragilidade das análises realizadas para fundamentar o financiamento a projetos de exportação de bens e serviços de engenharia, uma vez que os procedimentos analíticos executados pela equipe técnica do banco não foram capazes de mitigar o risco de aprovação da concessão de crédito ao exportador brasileiro, com indícios de superfaturamento dos valores pleiteados, e nem de definir adequadamente o valor financiável (itens exportáveis) a partir dos dados dos projetos disponibilizados, expondo a organização ao risco de destinação inadequada ou má alocação dos recursos públicos colocados à sua disposição.

#### **b) Avaliação paramétrica dos custos de construção e reabilitação das ferrovias.**

Assim como realizada na avaliação dos custos das obras do terminal de contêiner do Porto de Mariel, alocou-se parcela dos gastos locais a fim de obter o valor final das obras de construção e reabilitação das ferrovias. Para esta análise, incluiu-se US\$ 12,87 milhões de custo de aquisição dos trilhos que compõem o item exportação de outros países, no valor de US\$ 141,44 milhões.

O valor acumulado realizado das obras de construção e reabilitação das ferrovias executadas pela COI corresponde a US\$ 243.486.260,32, superior, portanto, ao valor de US\$ 214.521.000,05 informado na planilha eletrônica disponibilizada pelo BNDES (por esta

---

na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005” acima do valor paramétrico estimado pela equipe de auditoria.

<sup>82</sup> Caso adote-se o Porto de Santos como parâmetro, o valor total é de US\$ 333,14 milhões.

separar as exportações brasileiras dos gastos locais e de outros países), conforme tabela adiante:

**Tabela 15** – “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”.

Para a avaliação paramétrica dos custos de construção e reabilitação das ferrovias, adotou-se como referência os critérios e parâmetros de projeto estabelecidos no Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA da Ferrovia Norte-Sul, trecho Panorama/SP – Porto de Rio Grande/RS, subtrecho Chapecó/SC – Porto de Rio Grande/RS, extensão 832,9 km e a seção transversal do aludido EVTEA.

A extensão total da linha principal, acrescida das linhas de cruzamentos, estimadas a partir das informações contidas nos relatórios de auditoria/acompanhamento elaborados pela COI e pelas informações obtidas por meio da ferramenta Google Earth, corresponde a 135,10 km (pista simples).

**Tabela 16 – Extensão ferrovias**

Nº	Intervenção	Trecho	Extensão Traçado (Km)	Extensão linear Total (km)
1	Pista Simples – reabilitação da superestrutura	Artemisa - Guanajay - La Molina	28,00	28,00
2	Pista Dupla – reabilitação da superestrutura	Almendares – Guanajay	34,35	68,70
3	Pista Dupla – Construção Completa	Guanajay – TCM	16,80	33,60
4	Pátio de Cruzamento - Construção	Pátio de cruzamento	1,60	4,80
	<b>Total (km)</b>			<b>135,10</b>

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base no Relatório de auditoria/acompanhamento da COI nº 21 (período de fevereiro a agosto de 2014).

Em função dos critérios acima mencionados, estimou-se a quantidade dos materiais (trilhos, dormentes de concreto, elementos de fixação, soldas, lastro de brita, sublastro, conjuntos componentes dos aparelhos de mudança de vias – AMV), que compõem a superestrutura da linha principal, linhas de cruzamentos, bem como os AMVs.

Ademais, importa mencionar os seguintes procedimentos adotados para a avaliação dos custos de construção e reabilitação das ferrovias:

- a) Analisou-se os custos dos itens terraplenagem (infraestrutura) e da superestrutura, totalizando US\$ “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”, ou seja, uma amostra de “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*” do valor total informado pela COI de US\$ “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*” (já incluso os gastos locais e os custos com aquisição de trilhos).

- b) Para o cálculo do valor total das obras das ferrovias, utilizou-se, para os itens referentes aos custos de aquisição de trilhos e acessórios de fixação, serviços de apoio, drenagem, terminações e serviços complementares, os valores informados pela COI.

Os custos referentes à aquisição de trilhos e acessórios de fixação adotados correspondem aos US\$ “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*” informados pela COI no documento nº APERJ-077/2013, de 13/03/2013, valor este inferior ao inicialmente estimado em US\$ 49,10 milhões, considerando trilhos e acessórios (grampos, palmilhas e calços), tendo como parâmetro referencial o peso (kg/m) do perfil TR-68.

Vale consignar, conforme exposto na tabela a seguir, que o valor de aquisição dos trilhos varia significativamente em função do perfil previsto, uma vez que o preço é cotado em kg/m e os perfis variam em kg.

**Tabela 17 – Valor aquisição dos trilhos**

Perfil	Quantidade (km)	Peso (kg/m)	Preço Unitário (US\$)	Total (US\$)
TR-25	270,20	25	2.378,85	16.069.163,00
TR-32	270,20	32	2.378,85	20.568.528,63
TR-37	270,20	37	2.378,85	23.782.361,23
TR-40	270,20	40	2.378,85	25.710.660,79
TR-45	270,20	45	2.378,85	28.924.493,39
TR-50	270,20	50	2.378,85	32.138.325,99
TR-57	270,20	57	2.378,85	36.637.691,63
TR-68	270,20	68	2.378,85	43.708.123,35

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

- c) Considerou-se que todos os trilhos, dormentes, palmilhas, grampos e calços da superestrutura dos trechos já existentes foram substituídos.
- d) Acrescentou-se o item “obras de contenção” estimado percentualmente em relação aos itens serviços preliminares, terraplenagem, drenagem, obras de arte correntes, obras de artes especiais, obras de contenção, superestrutura, instalação e obras complementares, conforme valores obtidos do EVTEA da ferrovia Norte-Sul.
- e) Inclui-se também os custos com interferências e meio ambiente nos percentuais de 1% e 3%, respectivamente, dos valores serviços preliminares, terraplenagem, drenagem, obras de arte correntes, obras de artes especiais, obras de contenção, Superestrutura, mobilização, instalação e obras complementares. Os percentuais adotados correspondem àqueles propostos no EVTEA da ferrovia Norte-Sul.
- f) Não foram considerados custos com desapropriação.
- g) Adotou-se o BDI diferenciado de 14,02% para aquisição dos materiais da via permanente (trilhos, palmilhas, grampos, calços e soldas), conforme estudos apresentados no Acórdão nº 2.622/2013-TCU-Plenário. Para os demais itens (serviços), foi adotado o percentual de 40,01%, conforme proposto neste trabalho, na avaliação dos custos das obras do Terminal de Contêiner do Porto de Mariel.

Vale ressaltar que o percentual de BDI proposto (40,01%) seria suficiente para cobrir as contingências físicas. Entretanto, de forma conservadora, acrescentou-se 5% de contingência sobre os valores dos itens superestrutura e terraplenagem estimados pela equipe.

O BDI sugerido no EVTEA da ferrovia Norte-Sul (trecho Chapecó/SC – Rio Grande/RS) corresponde a 29,98%, portanto, o percentual de BDI de 40,01% adotado na presente estimativa de custos das obras das ferrovias do Porto do Mariel pode ser considerado conservador.

O valor total estimado para as obras de construção e reabilitação das ferrovias corresponde a US\$ 165,95 milhões.

Destarte, o valor informado pela COI para a execução das obras, após a alocação dos gastos locais e custos de aquisição dos trilhos e acessórios de fixação, supera em *“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”* o montante aqui apurado, ou seja, as obras ferroviárias apresentam indícios de sobrepreço de US\$ *“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”*.

É oportuno frisar que a avaliação aqui apresentada, por ser paramétrica, visa a apresentar a ordem de grandeza dos custos de construção e reabilitação das ferrovias do plano de desenvolvimento do Porto de Mariel. Os custos efetivos das obras ferroviárias sob exame, por serem função das características geotécnicas, topográficas, geológicas do local das obras, devem ser obtidos por meio da análise dos projetos de engenharia, com o grau de maturidade que garanta a precisão da estimativa. Ou seja, os volumes de terraplenagem, os quantitativos de serviços executados e dos materiais empregados são impactados pelas especificidades dos locais das obras, bem como pelos critérios dos projetos de engenharia.

Pode-se ainda realizar uma análise dos custos das obras ferroviárias do Porto de Mariel reduzindo-se o BDI de *“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”* da COI, considerado elevado, para o percentual proposto neste trabalho de 40,01% para o item de serviços e 14,02% para aquisição dos insumos (trilhos e acessórios de fixação).

Procedendo-se ao ajuste acima mencionado, obtém-se o montante de US\$ 184,96 milhões que, por ser superior ao valor estimado pela equipe de auditoria de US\$ 165,95, milhões reforça o apontamento de indícios de que tanto os custos diretos quanto indiretos das obras das ferrovias estão acima dos valores praticados no mercado.

**Tabela 18** – “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”.

Tal como verificado no custo de construção do terminal de containers, as avaliações até aqui apresentadas reforçam a fragilidade das análises realizadas pelo banco para fundamentar o financiamento a projetos de exportação de bens e serviços de engenharia, uma vez que os procedimentos analíticos executados pela equipe técnica não garantiram que a concessão de crédito aprovada se limitou a financiar a parcela dos itens exportáveis, além de mitigar os riscos de destinação inadequada ou má alocação dos recursos públicos, colocados à sua disposição.

### **c) Avaliação paramétrica dos custos de construção e reabilitação de rodovias.**

O projeto de desenvolvimento da zona portuária do Porto de Mariel previu a construção de trecho novo com extensão de 18,0 km e reabilitação de 33,30 km de rodovias já existentes, totalizando 51,3 km, conforme a tabela do Relatório de Auditoria/Acompanhamento nº 3 da COI de fevereiro de 2011.

Nas avaliações realizadas, identificou-se variação na quilometragem efetivamente construída ou reabilitada das rodovias informados pela COI nos seus 10 Relatórios de Acompanhamento das obras, abrangendo o período de março de 2009 a agosto de 2014, variando o total entre 51,3 e 60,8 km, ora com informações sobre construção e reabilitação e ora sem detalhes. O mesmo ocorre nos slides de 4 (quatro) apresentações realizadas pela COI em 2012 e em 7 (sete) Relatórios de Acompanhamento da Auditoria Independente referentes ao período de setembro de 2011 a fevereiro de 2015, não ficando explícito o quantitativo de intervenções realizadas.

Nos Relatórios de Auditoria Independente, com base em apresentação realizada no escritório da COI em Havana, é relatada a construção de 12,4 km de rodovia ligando a Autopista Nacional até o Terminal de Contêiner de Mariel, não havendo quaisquer informações acerca dos trechos em tese reabilitados.

É oportuno frisar que, como na documentação disponibilizada não havia informações precisas acerca das especificações técnicas dos projetos de reabilitação das rodovias previstos no plano de desenvolvimento do Porto de Mariel, não é possível afirmar, com razoável segurança, a efetiva extensão das obras realizadas.

Portanto, a partir das informações e registros fotográficos constantes dos relatórios de auditoria e com o auxílio das ferramentas Google Earth e Google Maps, elaborou-se a tabela com os dados das vias rodoviárias previstas nos projetos de construção:

**Tabela 19 - Trechos de construção de rodovias nova**

Nº	Trechos	Extensão (km)	Pista de Rolamento (m)	Acostamento (m)	Canteiro Central (m)	Total (m)
1	Via de Acesso Principal (trecho 0,00 a 6,00)	6,00	14,40	5,00	10,00	29,40
2	Via de acesso a TCM rotatória	0,90	14,40	5,00	2,00	21,40

3	Anel Rodoviário <i>Zayas</i>	3,90	14,40	5,00	4,00	25,40
---	------------------------------	------	-------	------	------	-------

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

**Tabela 20 - Pontes**

Nº	Pontes	Qtde	Extensã o cada (m)	Pista de Rolament o cada (m)	Acostamento cada (m)	Largura Total cada(m)
1	Via principal entre o Km 0,44 e 1,00 – duas pontes	2	65,00	7,20	1,00	9,20
2	Via principal entre o Km 2,00 e 3,00 – duas pontes	2	10,00	7,20	1,00	9,20
3	Via principal entre o Km 3,00 e 4,00 – duas pontes	2	70,00	7,20	1,00	9,20
4	Via principal entre o Km 3,00 e 4,00 – duas pontes	2	10,00	7,20	1,00	9,20
5	Via principal entre o Km 3,00 e 4,00 – duas pontes	2	40,00	7,20	1,00	9,20
6	Anel Rodoviário <i>Zayas</i> entre o Km 1,00 e 2,00 – duas	2	30,00	7,20	1,00	9,20
7	Anel Rodoviário <i>Zayas</i> entre o Km 1,00 e 2,00 – duas	2	60,00	7,20	1,00	9,20
8	Anel Rodoviário <i>Zayas</i> entre o Km 1,00 e 2,00 – duas	2	10,00	7,20	1,00	9,20
	<b>Total</b>	<b>16</b>				

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Com base nesta metodologia, a extensão total de rodovia construída foi estimada em 14,28 km, valor compatível com o valor de 14,83 informados pela COI. Dessa forma, os trechos recuperados foram estimados em 36,47 Km, de forma a totalizar os 51,3 Km informados pela COI no seu relatório de acompanhamento.

A largura da pista de rolamento dos demais trechos dos serviços de reabilitação estimada, a partir da ferramenta Google Earth corresponde a 7,20 m, acrescida dos acostamentos de 1,00 m de largura de cada lado, totalizando 9,20 m.

Em função dos parâmetros técnicos dos serviços de construção e reabilitação das rodovias acima expostos, foram executadas três análises paramétricas dos custos, com intuito de verificar a adequabilidade dos valores cobrados pela COI, conforme detalhado adiante:

**1ª análise:** Utilizando-se como referência os critérios estabelecidos nos Manuais de Soluções Técnico-Gerenciais para Rodovias Federais do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, Volume I (manutenção e restauração de rodovias) e Volume II (construção de pista simples, terceira faixa e duplicação de rodovias), e os valores dos custos unitários previstos no sistema de custos SICRO.

Nos referidos manuais, os itens não relacionados diretamente à pavimentação são estimados percentualmente. Por exemplo, para as obras de construção, a pavimentação representa em média 45,95% do custo total da obra e os demais itens correspondem a 54,05%, segundo a seguinte proporção: terraplenagem 23,00%, drenagem: 12,47%, sinalização: 1,56%, obras complementares: 3,36%, componente ambiental: 3,51%, OAE: 6,76% e outros: 3,40%.

Já para as obras de restauração, os custos com os itens relacionados à pavimentação representam em média 76,59% do valor total, sendo os demais itens estimados segundo a seguinte proporção: terraplenagem: 2,03%, drenagem: 6,09%, sinalização: 4,86%, obras complementares: 2,98%, componente ambiental: 3,07%, OAE: 2,45% e outros: 1,93%.

O valor total estimado pela equipe de auditoria com os critérios mencionados corresponde a US\$ 31.758.076,15.

**2ª análise:** adotando-se os valores constantes dos boletins Custos Médios Gerenciais – CMG elaborados pelo DNIT, de soluções técnicas de pavimentação, que se mostraram mais onerosas que aquelas informadas pela COI.

O valor total estimado a partir dos critérios mencionados corresponde a US\$ 60.126.303,96. Tal análise permite demonstrar a variação dos custos de construção e reabilitação, em função de alteração nas especificações técnicas<sup>83</sup>.

**Tabela 21 - Valores paramétricos construção e reabilitação de rodovias (em US\$)**

Descrição	Quantidade (km)	Preço Unitário (R\$)	Preço Unitário (US\$)	Preço Final (R\$)	Preço Final (US\$)
Construção	14,83	5.431.000,00	2.392.511,01	80.541.730,00	35.480.938,33
Reconstrução	36,47	1.534.000,00	675.770,93	55.944.980,00	24.645.365,64
Total	51,30	2.660.559,65	1.172.052,71	136.486.710,00	60.126.303,96

Fonte: Elaborado de pela equipe auditoria.

<sup>83</sup> De forma complementar, procedeu-se à avaliação paramétrica considerando as variações identificadas no total de obras voltadas para a construção e requalificação de vias em seus Relatórios de Acompanhamento, oscilando entre 51,3 e 60,8 km, mantendo-se a proporção entre os serviços de construção e reconstrução acima. Adotou-se, ainda, como preço o limite superior dos boletins Custos Médios Gerenciais – CMG elaborados pelo DNIT. Assim, adotando-se esses parâmetros, o valor estimado para a execução do objeto é de US\$ 93,8 milhões, conforme a seguir demonstrado:

Descrição	Quantidade (km)	Preço Unitário (R\$) (lim. superior)	Preço Unitário (US\$)	Preço Final (R\$)	Preço Final (US\$)
Construção	17,58	7.457.910,76	3.285.423,24	131.082.449,27	57.745.572,32
Reconstrução	43,22	1.895.377,67	834.968,14	81.925.242,81	36.090.415,49
Total	60,80	3.503.415,99	1.543.355,06	213.007.692,19	93.835.987,65

Fonte: Elaborado de pela equipe (recalculado com os limites superiores e com adequação da quantidade)

Note-se que mesmo com a adoção dos maiores valores de quantidade de construção e reconstrução de vias e do limite superior dos boletins Custos Médios Gerenciais – CMG elaborados pelo DNIT, o valor apresentado pela COI ainda é “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005.*” acima da estimativa mais conservadora identificada a partir das informações de execução disponíveis

**3ª análise:** adotou-se como referência os custos das obras rodoviárias contidos no estudo empírico do Banco Mundial – “*Road Costs Knowledge System – (ROCKS)*”, desenvolvido em 1999, com o intuito de se obter a média e a faixa de variação dos custos unitários de construção e reabilitação com base em dados históricos, de forma a melhorar a confiabilidade de novas estimativas de custos e reduzir os riscos gerados por excesso de custos. A Unidade de Transporte do Banco Mundial atualizou o estudo em 2008. Os principais recursos do banco de dados ROCKS original incluem:

- Uma classificação sistemática das obras rodoviárias em categorias por tipo de obra (construção de estradas novas, recapeamento, manutenção de rotina, alargamento, etc.);
- O custo atual e estimado das obras rodoviárias, definidas como custos por km e por m<sup>2</sup>;
- Os detalhes principais de cada projeto (país, data, moeda, largura do pavimento, tipo de terreno, etc.);
- A conversão de todos os custos para uma única moeda (US\$). Os ROCKS originais continham mais de 3.000 registros abrangendo 89 países de baixa e média renda.

O custo total das obras de construção e reabilitação das obras rodoviárias, estimado a partir dos valores médios do sistema ROCKS,<sup>84</sup> corresponde a US\$ 63.365.750,69 (data base – setembro de 2013).

Os valores informados pela COI para a execução das obras de construção e reabilitação das rodovias do Porto de Mariel foram assim distribuídos:

**Tabela 22** - “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”.

De todo o exposto, o custo total das obras de construção e reabilitação das rodovias prevista no plano de desenvolvimento do Porto de Mariel corresponde a US\$ “*Informações suprimidas*”

---

<sup>84</sup> Vale registrar que o custo por comprimento (km) apresentado no sistema ROCKS refere-se ao custo por km e inclui todos os custos de construção tais como: mobilização, pavimentação, drenagem, grandes estruturas, contingências e impostos. Entretanto, não estão incluídos os custos com projeto, os custos de supervisão durante a construção e nem quaisquer custos referentes a aquisição de terra e despesas de reassentamento porventura necessários. A versão 2.3 do manual do sistema ROCKS sugere os percentuais adicionais de 5,1%, 3,0% e 6,7% para os custos com aquisição de terra, reassentamento e supervisão, respectivamente.

por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”, alocando-se os custos com gastos locais, representando valor “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*” superior (US\$ “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”) ao montante estimado a partir dos custos médio gerenciais elaborados pelo DNIT. Esta estimativa foi utilizada como paradigma por ser o CMG obtido a partir de custos praticados no Brasil, ao passo que o ROCKS é uma base de custos internacionais. Entretanto, observa-se a convergência entre os valores.

Se como feito nos itens anteriores, ajustarmos o percentual de BDI de “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*” (BDI da COI) para 40,01% (que corresponde ao percentil 90% do BDI calculado dos Demonstrativos de Resultado de Exercícios – DRE das maiores empresas brasileiras que atuam na construção pesada), o valor final das obras nas rodovias estaria “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*” acima do valor estimado de US\$ 60,13 milhões, conforme detalhado a seguir:

1. “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”.
2. “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”.
3. “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”.<sup>85</sup>.

Cabe frisar que o valor de US\$ “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*” apresentado pela COI no item 6 – Serviços Complementares e Terminações representa, individualmente, a maior parcela do custo de construção e reabilitação das rodovias, sendo superior ao do item pavimentação. Portanto, tal valor estaria em desacordo com a composição percentual de custos proposta, tanto no manual de soluções técnico-gerenciais do DNIT, como aquela prevista no sistema ROCKS do Banco Mundial.

Ao final, mesmo considerando que os custos das obras são função das condições topográficas, geotécnicas e das demais especificações técnicas dos projetos de engenharia, os fatos acima expostos reforçam a fragilidade das análises técnicas realizadas para fundamentar a concessão de recursos públicos a projetos de exportação de bens e serviços de engenharia, uma vez que, em todos os testes realizados sobre a construção e reconstrução de vias, os valores das operações de financiamento para o projeto em análise encontram-se acima dos valores de

---

<sup>85</sup> Caso adote-se o cenário mais oneroso (maior quantidade de vias construídas/reconstruídas e o valor apresentado no limite superior dos boletins CMG/DNIT), o valor total é de US\$ 93,8 milhões.

mercado.

Concluindo, todas as análises paramétricas realizadas para apuração do custo do empreendimento indicam que o custo total do projeto varia entre US\$ 620 milhões a US\$ 730 milhões, representando, portanto, indícios de que os valores do projeto se encontram acima daqueles praticados no mercado. Tal fato remete à potencial antieconomicidade das concessões de crédito de US\$ “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*” a US\$ “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”, conforme a seguir demonstrado:

**Tabela 23 – Análise da potencial antieconomicidade (em US\$ mil)**

Descrição	Realizado acumulado	Realizado acumulado realocando gastos locais e trilhos (a)	Estimativa CGU		Potencial antieconomicidade	
			I <sup>1</sup> (b)	II <sup>2</sup> (c)	I (a-b)	II (a-c)
Serviços Pré executivos	<i>“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”.</i>		6.916	6.916	<i>“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”.</i>	
Terminal de Contêineres			257.017	333.137		
Ferrovias			165.950	165.950		
Vias			60.126	93.836		
Gastos Locais			-	-		
Trilhos (exportações outros países) <sup>86</sup>			-	-		
Demais Exportações Outros Países			128.530	128.530		
Valor Total			618.539	728.368		

1. Apurada mediante a adoção de dados quantitativos constantes do Relatórios da COI, validados por testes de auditoria a distância e precificados pelos valores médios

2. Apurada mediante a adoção dos maiores dados quantitativos constantes do Relatórios da COI, precificados pelos maiores valores (descritos em notas de rodapé deste item de auditoria).

Com isso, evidencia-se, vez mais, que a concessão de crédito aprovada pelo BNDES para a construção do Porto de Mariel sem a adequada avaliação de custos, além de não definir a parcela dos itens exportáveis, expôs a instituição ao risco de aprovar a concessão de crédito em volume acima do demandado para o projeto, sendo certo que tais valores decorrem tanto da incidência de BDI elevado quanto da existência de custos diretos acima dos valores praticados no mercado.

<sup>86</sup> As despesas referentes ao item “*exportaciones de otros países*” foram ajustadas para US\$ 128,53 uma vez que estavam incluídos no montante original (US\$ “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005.*”), os valores de aquisição de trilhos de acessórios de ferrovia, iguais a US\$ “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005.*”

Em atenção à manifestação apresentada pelo BNDES<sup>87</sup>, merece reforçar, de antemão, que a análise efetuada buscou avaliar a suficiência dos procedimentos analíticos efetuados pelo banco previamente à concessão de crédito para o financiamento a bens e serviços de engenharia no exterior, de forma a garantir a eficiência alocativa, e que mitigassem riscos, em especial o de desvio de finalidade, superfaturamento de pedidos de concessão de crédito e insuficiência de recursos para a conclusão dos empreendimentos. Reforça-se, também, que os apontamentos aqui apresentados não são suficientes para afirmar a existência de superfaturamento no financiamento do Porto de Mariel, mas sim que os procedimentos de controle do banco (tanto o prévio na análise do pleito, quanto o acompanhamento da execução do objeto) são insuficientes para garantir a eficiência e a regularidade das subvenções concedidas.

Observa-se que, em linhas gerais, não foram apresentadas informações que evidenciem a suficiência dos procedimentos efetuados pelo banco para verificar a coerência entre a relação de bens e serviços pleiteados nos financiamentos e os objetos dos contratos comerciais.

Refuta-se a tese de que cabe apenas ao importador dos bens e serviços avaliar a compatibilidade dos orçamentos propostos, tendo em vista que a existência de recursos públicos no financiamento do empreendimento atrai os princípios previstos na Constituição para a gestão de recursos dessa natureza, sendo oportuno mencionar a necessária observância ao princípio da eficiência e da regularidade da aplicação das subvenções.

Ademais, entende-se que a definição do montante financiável pelo banco passa obrigatoriamente pela análise de custos do empreendimento, com a devida divisão entre os itens exportáveis e os gastos locais arcados pelo país contratante.

Destaca-se, ainda, que o que se requer é a avaliação paramétrica de compatibilidade entre o orçamento do projeto submetido ao apoio financeiro do BNDES e o volume de crédito disponibilizado para o beneficiário, inexistindo demanda por qualquer interferência na negociação entre importador estrangeiro e exportador brasileiro. Desta forma, reforça-se que a limitação das avaliações ao preço da transação, sem que sejam efetuadas revisões visando a garantir a compatibilidade entre pleito e projeto, expõe os recursos geridos pelo banco a riscos.

A partir dessa análise de riscos, o banco poderia adotar outros procedimentos que julgasse necessários, podendo solicitar inclusive uma avaliação de custos por um agente externo independente, de modo a obter um parecer conclusivo baseado nos projetos de engenharia, em relação à adequabilidade dos custos diretos unitários e o percentual de BDI aplicável ao empreendimento, o que permitiria uma melhor avaliação do valor da parcela dos itens exportáveis.

Os fatos aqui expostos apontam que, apesar das operações do Produto *Exim Pós-Embarque* visarem ao fomento das exportações brasileiras, a vinculação proposta entre os bens e serviços exportados e o objeto definido no contrato comercial depende um planejamento adequado, isto é, que os orçamentos dos contratos comerciais reflitam critérios de projetos coerentes com

---

<sup>87</sup> resposta à SA201504305/25, cuja manifestação e respectiva análise efetuada encontram-se disponíveis no anexo a este Relatório.

os objetos, mitigando-se os riscos da ocorrência de superfaturamentos quando da execução dos empreendimentos.

Portanto, a avaliação da adequabilidade das informações e dos orçamentos dos contratos comerciais não é uma atividade acessória, pois é justamente no planejamento da obra que são definidos os quantitativos de bens e serviços a serem exportados pela empresa brasileira, que configuram objeto de financiamento do BNDES.

A aprovação pelo BNDES dos valores propostos pelas empresas brasileiras, mesmo com o aval do país importador, sem a realização de uma análise de engenharia suficiente não garante que os créditos concedidos no financiamento pelo banco são utilizados exclusivamente para cobrir os valores referentes às exportações brasileiras, conforme demonstrado para os custos com mão de obra expatriada.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Manifestação do BNDES por meio Nota AI nº 2019/0023, de 17/09/2019, em resposta à SA201504305/25, que encaminhou o fato para apreciação do banco:

[...] Inicialmente, cumpre informar que o BNDES, no âmbito de todas as suas linhas e programas de financiamento, busca sempre o aprimoramento dos seus processos de análise, acompanhamento, avaliação da efetividade e economicidade do crédito. Embora o Relatório apresentado traga conceitos passíveis de discussão, é necessário reiterar as peculiaridades do apoio à exportação, cuja natureza, objetivos, conceitos e riscos divergem daqueles enfrentados nas operações do Banco de financiamento no mercado doméstico, bem como da contratação de obras públicas no Brasil, pela Administração pública, como será apresentado nas seções a seguir.

#### **Introdução e Objetivos do Apoio do BNDES**

Primeiramente, é importante destacar o objetivo do Produto BNDES Exim Pós-embarque, que é apoiar a comercialização, no exterior, de bens de fabricação nacional e serviços brasileiros, observadas as normas operacionais, bem como a legislação que disciplina o financiamento à exportação. O apoio à exportação, em especial à exportação de serviços e bens de maior valor agregado, é parte da estratégia comercial de quase todos os países. No Brasil, remonta à década de 1970, por meio de incentivos fiscais e financiamento (CACEX), com o objetivo de proporcionar entrada das divisas necessárias ao equilíbrio do Balanço de Pagamento e ao Serviço da Dívida Externa. A partir da década de 1990, houve ampliação dos mecanismos públicos de apoio, com o objetivo de fortalecer a inserção internacional competitiva das empresas brasileiras, em uma economia mais aberta.<sup>88</sup> É amplamente reconhecida a importância do mercado internacional e seus efeitos multiplicadores sobre a produção, emprego e renda dos países. Isso é ainda mais pronunciado no caso de bens e serviços como maior valor agregado e conteúdo tecnológico (máquinas e equipamentos, softwares, aeronaves, serviços de engenharia e construção etc), que exigem a contratação de mão de obra altamente qualificada e costumam movimentar uma extensa cadeia de fornecedores.

---

<sup>88</sup> Sobre o Histórico das Exportações de Serviços, ver HIRATA, Elydia Silva; SOUZA, Vladimir Matheus Ribeiro de. Histórico do apoio público brasileiro às exportações, com ênfase na exportação de serviços. BNDES Setorial Rio de Janeiro. V25, n.49 p. [81]-153. mar. 2019.

Assim os efeitos esperados do apoio à exportação de serviços para o Brasil seriam: i) o ingresso de divisas estrangeiras, que ajudam a equilibrar o Balanço de Serviços do país; ii) a inserção internacional competitiva das empresas brasileiras e aumento da demanda por bens e serviços brasileiros, proporcionando ganhos de escala e diversificação de riscos; iii) a absorção de novas tecnologias e o aprimoramento dos processos de produção, aumentando a produtividade das empresas brasileiras; e iv) a geração de emprego e renda de forma direta e indireta, por meio de sua rede de fornecedores no Brasil, muitos dos quais inicialmente sem acesso direto ao mercado externo.

Tais efeitos permanecem importantes, tendo em vista a conjuntura do país. Apesar de seu alto potencial produtivo, que o colocava como a 9ª maior economia do mundo (PIB, 2016) o Brasil se apresentava como o 4º país mais fechado ao mercado internacional (média de importação + exportação de bens sobre o PIB, 2016), ficando aquém apenas de Bermuda, Nigéria e Cuba - países significativamente menos desenvolvidos.<sup>89</sup> Considerando que o país tem o 8º maior déficit em transações correntes no mundo, o fortalecimento da atividade exportadora é fundamental e imprescindível. Tal atividade fornece os recursos para que o país possa arcar com seus compromissos financeiros com o exterior e garante o escoamento de parte da produção brasileira, com impactos sobre a geração de divisas e a produção, emprego e renda no país.

É sob este aspecto que a atividade de financiamento à exportação de bens e serviços de engenharia do BNDES deve ser verificada, tanto no que toca a procedimentos de análises e comprovações da finalidade, quanto nos aspectos de efetividade e economicidade. É importante entender que o arcabouço e os procedimentos do sistema de apoio sempre estiveram voltados para cumprir os citados objetivos. Como a exportação tem como contrapartida oficial registros no Balanço de Pagamentos, em particular no que toca a geração de divisas, os documentos comprobatórios para o financiamento e demais instrumentos de apoio (seguro, equalização de juros etc), conforme histórico da legislação e dos normativos, são os documentos relacionados à comprovação da venda do produto brasileiro (embarque da mercadoria ou faturamento dos serviços) a ente no exterior, aos pagamentos (registros de câmbio e de entrada de divisas, títulos de crédito, contratos de financiamento) e às garantias do crédito. Desta forma, ao se verificar a legislação desde a década de 1970 até os dias atuais e compará-la aos normativos do BNDES, é possível notar que objetivos, finalidades, valoração e documentos de análise e comprovação da efetiva exportação utilizados pelo Banco estão absolutamente em linha com aqueles historicamente exigidos pela legislação.

Todavia, há que se destacar que esses procedimentos diferem, como deveriam, daqueles adotados pela Administração Pública na contratação de bens e serviços. Isso porque o BNDES não financia projetos no exterior e o cumprimento do objetivo do apoio à exportação, como já mencionado, ocorre pela ótica de país vendedor, cujo interesse é a realização (e a maximização) das exportações, e não pela ótica de país comprador, cujo interesse é a construção e o uso do empreendimento, na melhor qualidade, ao menor custo. Não se deve, portanto, confundir o financiamento do BNDES às exportações com a realização de um projeto no Brasil em que a União, estados e municípios configuram-se como contratantes.

Nesse sentido, a conclusão do Relatório sobre a fragilidade ou insuficiência da análise realizada pelo BNDES deriva da ótica empregada no documento, cujo mérito e objetivo do apoio estariam relacionados à minimização do dispêndio, o que exigiria fiscalização dos custos dos insumos e o valor do projeto a que se destinam essas exportações. Tal visão, ancorada na ótica do comprador, comum à atividade

---

<sup>89</sup> The Economist, Pocket World in Figures. 2019 Edition.

de fiscalização das compras da Administração Pública, resta evidenciada ao longo do documento, como no trecho destacado a seguir (grifos nossos): "(...) as análises realizadas pelo BNDES para aferir a coerência entre o crédito pleiteado e o valor do projeto financiado são insuficientes (...)”.

Em síntese, no processo de apoio às exportações de bens e serviços de engenharia, a análise das operações de crédito foi norteada com o objetivo de ampliar o mercado externo para produtos brasileiros, de gerar divisas, e de fomentar as vendas externas de bens e serviços de outras empresas brasileiras e de seus subfornecedoras. Vale destacar também que a comprovação das exportações ocorre por via documental e inclui o recebimento e a avaliação das faturas do exportador e dos documentos de aceites do importador, dos documentos de embarque e dos documentos que evidenciem a geração de divisas.

Assim, a comprovação da exportação para o financiador (ou para todo o sistema público de apoio) contempla a verificação da relação comercial entre residentes e não residentes e dos documentos de venda e recebimentos, e não abrange, uma vez que nem as normas nem a legislação pertinentes assim o orientam, a avaliação, fiscalização ou crítica do processo de produção do objeto do apoio, independentemente de se tratar de um bem ou de um serviço.

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 exigidos pela legislação e pelos normativos internos do BNDES como necessários à comprovação das exportações, e a ingerência no conteúdo destes, excederia a atribuição das instituições financeiras. Como o Banco não é parte da relação comercial, busca sempre preservar a independência entre as obrigações do contrato de financiamento e aquelas decorrentes do contrato comercial. Compete somente aos signatários do contrato comercial, segundo sua autonomia de vontade, pactuar as condições sob as quais as obras serão executadas, em conformidade com a legislação aplicável ao contrato comercial.

Não é possível analisar ou fiscalizar tais contratos de acordo com os referenciais da lei brasileira, sob pena de conferir-lhe indevida extraterritorialidade, envolvendo questões de soberania nacional, e risco de se adotarem parâmetros comparativos inadequados. Por este motivo<sup>90</sup> o BNDES, de fato, não realiza análises técnicas relacionadas ao projeto a que as exportações se destinam, como identificado pelo próprio Relatório (página 2): "(...) sublinha-se que a apuração de eventual superfaturamento existente no empreendimento objeto deste trabalho demandaria, além da inspeção física ao local, o conhecimento dos projetos detalhados da obra, sendo certo que o banco não possui tal documentação”.

A análise das operações no âmbito da Linha BNDES-Exim Pós-Embarque Serviços por ótica distinta da mencionada no Relatório encontra abrigo na legislação e nos normativos do BNDES. Nestes normativos, o item passível de apoio está claramente definido como a "comercialização no exterior de serviços de construção civil e engenharia" (Resolução 2080/2009 - Capítulo 7, item 4.2 b). Até 2015, a participação máxima do BNDES era definida por: 100% do valor da exportação, no INCOTERM constante do Registro de Operações de Crédito (RC) do SISCOMEX

---

<sup>90</sup> Em relação a documentação a ser apresentada para a análise, o parágrafo 1º do Art. 10º do RGO previa que a Consulta Prévia entregue pelo exportador deveria conter, como informações necessárias, a caracterização do postulante e os elementos fundamentais do empreendimento. Como previsão de regulamentação específica, a Decisão no DIR 432/2002 define em seu Anexo 2 - Formulário de Consulta Prévia - quais seriam tais elementos, a saber: informações da empresa exportadora (dados cadastrais, participação das exportações no faturamento da empresa, indicadores econômico-financeiros, caracterização do exportador, etc); dados da empresa importadora; condições da exportação (valor da exportação no INCOTERM negociado, valor FOB da operação, comissão do agente comercial, etc); condições pleiteadas do financiamento (valor pleiteado, prazo total, carência, taxa de juros, etc); garantias oferecidas para o financiamento; e relação dos produtos a serem exportados.

- Sistema Integrado de Comércio Exterior a critério do BNDES"<sup>91</sup>. A leitura dos normativos internos demonstra que o escopo da atuação do BNDES está adstrito a atividades de natureza bancária e operações financeiras. Deve-se destacar que a análise econômica financeira do projeto pode ser realizada a critério do BNDES, o que se justificaria, por exemplo, em casos em que o projeto e/ou seus recebíveis constituíssem parte da garantia. As operações que contam com a cobertura do Seguro de Crédito à Exportação não se enquadram nesta categoria e, portanto, não são avaliadas com esta ótica.

Por analogia, nos financiamentos envolvendo a exportação de um bem, uma aeronave ou uma máquina-ferramenta, por exemplo, também não inclui a avaliação de suas especificações técnicas ou das quantidades de insumos, preços unitários e custos orçados pelo exportador em seu contrato comercial. Tampouco sua "viabilidade econômica financeira", a menos que se constituam de garantia do financiamento ou que sua capacidade de geração de receita esteja atrelada formalmente ao pagamento da dívida.

Assim, em seu papel de instituição financeira, a análise do BNDES se centra nas condições de crédito e na aderência às suas linhas de financiamento. A atribuição de analisar os custos e de fiscalizar a execução do contrato comercial, recai, normalmente, sobre o contratante.

Deve-se, ainda, ressaltar a definição de exportação de serviços, que decorre da interpretação sistemática de diversas normas que tratam de tributação e de procedimentos administrativos aplicáveis a esse tipo de exportação<sup>92</sup>, acordos internacionais assinados pelo Brasil (GATS), e diversas leis, normas, resoluções e jurisprudências aplicáveis. Desta forma, tendo como referência tais regulamentações, a exportação de serviços é definida como a prestação de serviços a pessoa localizada em território estrangeiro e cujos efeitos resultantes dessa prestação se produzam no exterior (Nota AJ/COJOP 02/2010).

No mesmo sentido, a Receita Federal do Brasil (RFB) emitiu, recentemente, o Parecer Normativo COSIT/RFB n° 01, de 11/10/2018, que teve como finalidade tratar do conceito de exportação de serviços. Ele destaca que a exportação de serviços está diretamente relacionada ao incentivo da atividade econômica no mercado interno, o que se coaduna com o tratamento fiscal dispensado pela legislação tributária ao afastar a exigência de impostos e contribuições sobre a exportação de serviços.

O parecer propõe a seguinte definição para exportação de serviços: "operação realizada entre aquele que, enquanto prestador, atua a partir do mercado doméstico, com seus meios aqui disponíveis, para atender a uma demanda a ser satisfeita em um outro mercado, no exterior, em favor de um tomador que atua, enquanto tal, naquele outro mercado."

Segundo a Receita, o prestador de serviços atua a partir do mercado doméstico quando inicia a prestação em território nacional por meio de atos preparatórios anteriores à realização material do serviço, relacionados com o planejamento, a

---

<sup>91</sup> Conforme, por exemplo, PO de 2010, Anexo II à Resolução 1894/2010 - BNDES - Capítulo 7, item 6.2 e a Decisão n° DIR 432/2002, Regulamento, item 5.1.

<sup>92</sup> Este conceito decorreria das previsões (i) do Decreto Federal n° 1.355/1994 - que internalizou no ordenamento jurídico brasileiro o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços GATS, da Organização Mundial do Comércio; (ii) dos artigos 149, 155 e 156 da Constituição Federal - no que disciplinam a não incidência das contribuições sociais e tributos estaduais e municipais; (iii) do artigo 3° da Lei Complementar n° 87 /1996 - que dispõe sobre o ICMS; (iv) do artigo 5° da lei n° 10.637 /2002 - que dispõe sobre a não cumulatividade na cobrança de contribuição para o PIS e o PASEP, entre outras; (v) do artigo 6° da Lei n° 10.833/2003 - que dispõe sobre a não cumulatividade na cobrança da COFINS, entre outras; (vi) do artigo 2° da Lei Complementar n° 116/2003 - que dispõe sobre o 155; e (vii) da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - Recurso Especial n° 831.14/RJ e Agravos em Recurso Especial n° 589.074/SC e n° 587.403/RS.

identificação da expertise indispensável ou a mobilização de recursos materiais e intelectuais necessários ao fornecimento. À sua vez, o tomador de serviços atua no mercado externo quando sua demanda pela prestação ocorre no exterior, devendo ser satisfeita fora do território nacional. O parecer ressalta, ainda, que se os serviços são executados em um imóvel ou em bem incorporado a um imóvel - que é o caso da exportação de serviços de engenharia a serem implantados em obras localizadas no exterior - a demanda se considera atendida onde se situa o imóvel.

Por se tratar de uma operação de crédito associada a uma exportação, a análise efetuada pelas equipes técnicas para posterior aprovação pela Diretoria do BNDES têm como foco, além da avaliação do risco de crédito do devedor e/ou do garantidor, 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, previsto no RC da operação, e que será revertido na geração de um fluxo de longo prazo de divisas; o estabelecimento de obrigações especiais (mínimo de bens, por exemplo), quando cabível; bem como a aderência da operação aos critérios do Produto BNDES-Exim Pós-embarque.

Deve-se destacar também que em seus processos de análise e acompanhamento, o BNDES segue as práticas internacionais, em linha com as demais ECA<sup>93</sup>. 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 considerando os parâmetros do GATS -um contrato cujo objeto é a prestação de um serviço por empresa brasileira, com presença comercial no exterior, a um contratante estrangeiro - não cabendo ao BNDES adentrar nos custos de transação, quantidades ou especificações técnicas.

Portanto, reitera-se 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. Deve-se esclarecer que tais aspectos se restringem às atividades bancárias, enquanto as atividades de fiscalização são realizadas pelo dono da obra ou pelos órgãos de controle locais.

#### **Considerações acerca da Avaliação do Projeto**

Em primeiro lugar, é relevante mencionar que o BNDES entende tratar-se de uma discussão relevante e necessária sobre economicidade e uso de recursos públicos. Todavia, essa discussão deve atentar para a finalidade e os aspectos de efetividade do crédito analisado, os quais diferem da aquisição de obras públicas pela Administração. Assim, torna-se inadequada a caracterização da análise do crédito como insatisfatória, devido à inexistência de uma análise de custos do projeto (haja vista que o BNDES financia o preço e não o custo da exportação). Além disso, deve-se tomar as devidas precauções para atestar a existência de superfaturamento com base na metodologia e estudos apresentados, sem que se conheça as especificidades e realidades do projeto e do país em que é realizado. Neste sentido, algumas observações são necessárias.

No que se refere ao Roteiro de Auditoria de Obras Públicas do TCU citado no Relatório, frisa-se que se destina à decisão de investimentos no projeto, apresentado,

---

<sup>93</sup> CATERMOL, Fabrício. Agências de crédito à exportação: o papel de instituições oficiais no apoio à inserção internacional de empresas. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.15, n.30, p. [5]-38, dez. 2008. <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/10217>.

SANTOS, Bruno Galvão dos; CATERMOL, Fabrício. Exportações de serviços e o apoio do BNDES. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 28, p. 73-103, set. 2008. <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2478> Acesso em 21/03/2019.

portanto a ótica da Administração Pública brasileira contratante do empreendimento ("objetivo deste Roteiro é estabelecer padrões específicos de auditoria/ a serem observados nas fiscalizações de obras públicas a cargo das Unidades Técnicas do Tribunal Roteiro de Auditoria de Obras Públicas, página 11). Adicionalmente, os métodos de avaliação mencionados no Relatório<sup>94</sup> apresentam baixa acurácia, conforme reconhecido no próprio Roteiro do egrégio Tribunal de contas (grifos nossos):

"A grande importância das avaliações expeditas reside em: (...)

c) avaliar preliminarmente os orçamentos de obras públicas para indicar se o valor global do empreendimento está adequado ou não, apesar de ser um método simples e de pouca precisão;" (Roteiro de Auditoria de Obras Públicas, página 32).

Ainda sobre imprecisões no valor estimado/projetado e realizado de um empreendimento, a AACE<sup>95</sup> apresenta, em sua Prática Recomendada n° 18R-97 da AACE International, matriz para classificação de estimativa de custos para processos industriais, reproduzida a seguir:

CLASSE DE ESTIMATIVA	Característica Principal		Característica Secundária	
	NÍVEL DE MATURIDADE DAS ENTREGAS DE DEFINIÇÃO DO PROJETO Expresso como % da definição completa	USO FINAL Finalidade típica da estimativa	METODOLOGIA Método geralmente utilizado para estimativas	FAIXA DE PRECISÃO ESPERADA Intervalos típicos nas faixas mínimas e máximas
Classe 5	0% a 2%	Análise da adequação do conceito	Índices de capacidade, modelos paramétricos, julgamento ou analogia	Mín: -20% a -50% Máx: +30% a +100%
Classe 4	1% a 15%	Estudo de viabilidade	Fatores relativos a equipamentos ou modelos paramétricos	Mín: -15% a -30% Máx: +20% a +50%
Classe 3	10% a 40%	Autorização ou controle de orçamento	Custos unitários semi-detalhados com itens de linha lançados em nível de detalhe ou conjunto	Mín: -10% a -20% Máx: +10% a +30%
Classe 2	30% a 75%	Controle ou licitação/proposta	Custos unitários detalhados com levantamento detalhado obrigatório	Mín: -5% a -15% Máx: +5% a +20%
Classe 1	65% a 100%	Verificação da estimativa ou licitação/proposta	Custos unitários detalhados com levantamento detalhado	Mín: -3% a -10% Máx: +3% a +15%

Fonte: AACE Internacional

Esta matriz apresenta os intervalos típicos de faixas de precisão associados aos processos industriais. O valor +/- representa a variação de percentagem habitual dos custos reais extraídos da estimativa de custos após a aplicação da contingência para um determinado escopo. Conforme a Prática Recomendada n° 18R-97, "Dependendo da complexidade técnica do projeto, da disponibilidade de informações adequadas sobre referência de custos, o grau de definição de projeto e a inclusão de determinação de contingência adequada, uma estimativa típica da Classe 5 para um projeto de processo industrial pode apresentar uma faixa de precisão ampla, variando de • 50% a + 100% ou estreita, indo de • 20% a +30%". Já a prática recomendada 98R-18, que apresenta sistema de classificação de custos para projetos de infraestrutura (estradas e ferrovias), informa que para projetos classificados como classe 2 ou 3 (prováveis níveis em que se encontrava o Porto de Mariel ao ser apresentado ao BNDES, em decorrência da maturidade de definição do projeto) a variação superior de custos pode chegar a 30% do valor orçado. A título de informação, o contrato comercial do projeto apresentado ao BNDES (itens VIII e IX) previa não somente a possibilidade de realização de melhorias no desenho básico (denotando seu baixo grau de maturidade), mas também a ausência de engenharia de detalhe, ainda a ser realizada e de responsabilidade do importador.

<sup>94</sup> "(...) tendo sido utilizado como referência os valores históricos, índices, gráficos, estudos de ordem de grandeza, correlações e comparações com projetos similares afim de comprovar a adequabilidade dos custos da referida obra face aos valores praticados e permitir a emissão de um juízo preliminar sobre o custo dessa obra."

<sup>95</sup> American Association of Cost Engineering at the University of New Hampshire.

Entretanto, os percentuais presentes nestas recomendações técnicas podem estar subdimensionando as variações que ocorrem na prática. Voltando à classificação de custos para projetos industriais, o artigo *Quantifying Estimate Accuracy and Precision for the Process Industries: A Review of industry Data* informa que para uma amostra de 462 projetos (no estágio de FEL 2), equivalente à classificação 4 (alguns casos, 3) da AACE o custo pode variar entre -61 % e 224%, superiores ao esperado segundo a AACE. O desvio padrão da variação dos custos amostrais é de 41 %, indicando a ocorrência de significativa variação para projetos industriais em estágio de FEL 2.

Para projetos em estágio de FEL 3 o range de variação de custos vai de -40% a 95%, com média de 8% e desvio padrão de 30%, em oposição a variações entre -15% e 20% da classe 2 na classificação AACE. De forma resumida, os dados indicam que a relação entre os custos orçados e os realizados para projetos industriais (comportamento similar pode ser esperado para projetos de infraestrutura) apresentam grau de variação superior ao esperado. Conclui-se, portanto, que mesmo para as avaliações em que se espera inexatidão nos resultados por conta do grau de desenvolvimento do projeto, os resultados baseados em performance histórica apresentam um grau de variação superior às expectativas. Assim, recomenda-se cuidado na realização deste tipo de análise, sob pena de penalização de empresa brasileira, seja pela redução do crédito ofertado ou por imposição de custos extras com a contratação de consultores independentes que busquem aproximações mais fidedignas. Há que se destacar, ainda, que a análise efetuada no Relatório, não poderia ter sido realizada pelo BNDES, durante análise das linhas de crédito, haja vista que se basearam em valores "realizados", em vez de valores "previstos".

Se o BNDES tivesse realizado análise dos valores das frentes de obra, seria utilizada a previsão contratual (pois o projeto estaria em fase inicial quando apresentado ao BNDES) ou os valores presentes nos primeiros relatórios de avanço físico ou de acompanhamento das exportações. Principalmente das primeiras tranches, a menor maturidade do projeto não permitia uma visibilidade acurada sobre os valores que foram efetivamente realizados e que hoje estão disponíveis.

No que diz respeito especificamente à avaliação de custos baseada no trabalho *A History of Quay Walls* ("Estudo") e nas demais avaliações de custos, é importante discutir questões inerentes à realização de projetos de infraestrutura em Cuba, cabendo destacar que por questões sociais e geopolíticas, obras de infraestrutura em Cuba devem ser tratadas como pontos discrepantes quando se avalia amostras de custos (a rigor, utilizar o Estudo para Cuba se trata de uma extrapolação dada ausência de obras no país na amostra).

Como exemplo disso, o Banco Mundial divulga ranking a respeito da facilidade em se fazer negócios em países da América Latina e Caribe. Por conta de seu regime político econômico e falta de informações, Cuba sequer aparece na comparação entre 32 países.

Por óbvio que as dificuldades que se apresentam em decorrência das particularidades deste país afetam a produtividade dos fatores, os custos de matéria prima e logísticos, os valores de contingência por conta dos diversos riscos, os custos com administração central e o retorno exigido pelo acionista para empreender na ilha. Ainda sobre custos logísticos, administração central e retorno demandado, não se pode ignorar os efeitos na precificação causados por sanções internacionais e atos como o Helms-Burton. A lei americana reforça o embargo existente ao penalizar empresas internacionais que fizerem negócios com o país caribenho. Cumpre ainda destacar que por razão de tal ato, a CNO, que realizava atividades nos Estados Unidos à época da construção do porto, viu-se obrigada a constituir um estrutura apartada (COI), com os esperados efeitos adversos ao custo total. Por exemplo, navios que ancoram na ilha, ficam impedidos de atracar nos Estados

Unidos por até 6 meses. Sendo assim, é de se esperar que as empresas que exportem para o país (brasileiras ou não) cobrem preços maiores, tendo em vista os maiores custos e riscos envolvidos. O que não ocorre em países próximos, tais como a Costa Rica.

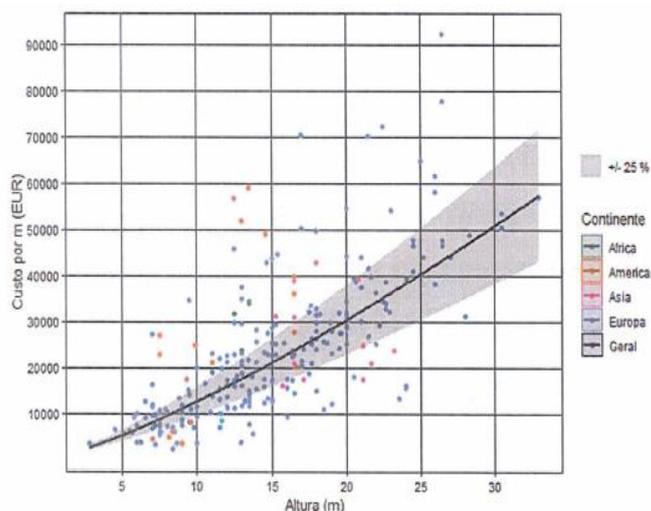
Desta forma, é razoável supor que quando confrontado com macroindicadores de preço, oriundos de uma amostra formada em sua maioria por países de primeiro mundo (“The data from Europe is about 70% of the total” - A History of Quay Walls, página 171 ), o preço do porto cubano fique acima dos limites e se apresente como um outlier. Assim, caso realizada - ainda que não condizente com os objetivos da Linha de Crédito pelos motivos explicados - qualquer avaliação de custo de projeto de infraestrutura em Cuba demonstraria, sem surpresas, que o preço do projeto estaria acima da média global. Além disso, cabe ressaltar que não há a indicação (e seu efeito no preço) na amostra, de quantos e quais dos 300 projetos listados no Estudo correspondem a portos construídos por empresas estrangeiras, como no caso de Porto Mariel (embora se possa supor que seria o caso para os portos na África). Isso porque, espera-se que empreendimentos produzidos localmente resultem em custos e preços menores, tendo em vista os menores riscos de operação de uma empresa em seu próprio país.

Ademais, o próprio processo de exportação se justifica quando há diferenças de custos, insumos e preços. Em geral, um país compra do exterior o que não possui, enquanto uma empresa busca atuar no exterior para aumentar lucros. Questiona-se, portanto, se a aplicação do estudo não mereceria aprofundamento sobre as características da amostra analisada e sua capacidade de gerar previsores confiáveis e não viesados, principalmente para países que não fazem parte da amostra.

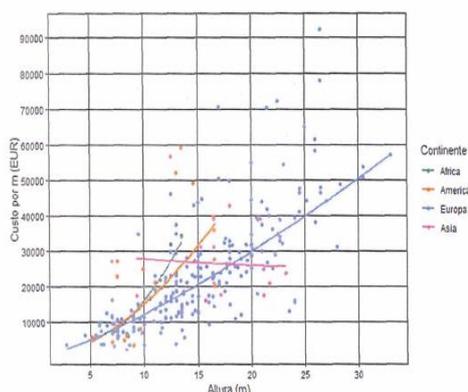
Neste sentido, uma avaliação interessante consistiria em verificar a: (i) dispersão dos dados; (ii) composição e diferenças regionais da amostra; (iii) relação estatística entre custo por metro do cais x altura de projetos por região.

No gráfico a seguir, além da equação que fornece a relação prevista entre os valores, é possível diferir os dados por região e verificar seu comportamento em relação ao desvio de  $\pm 25\%$ . Além do peso dos países europeus, nota-se a dispersão dos valores em torno da previsão, relativamente elevada, pois cerca de metade da amostra se encontra fora do intervalo de  $\pm 25\%$  - que corresponde a aproximadamente um desvio padrão da distribuição dos dados. Em outras palavras, considerando a premissa do Relatório, um quarto da amostra seria considerada como tendo sobre preço.

Nesse sentido, cabe considerar que, em uma amostra com distribuição normal, cerca de, 68,26% das observações ficam dentro do intervalo de um desvio padrão da média (para mais e para menos). Uma observação é considerada a outlier em uma amostra normal, em geral, quando se encontra a 3 desvios padrões da média. No caso dos dados analisados, percebe-se que a dispersão é ainda maior que a da distribuição normal. Quanto à questão regional, percebe-se que as informações europeias determinam a tendência da equação. Em geral, os demais continentes de encontram dispersos em relação à média e fora do intervalo de  $\pm 25\%$ .



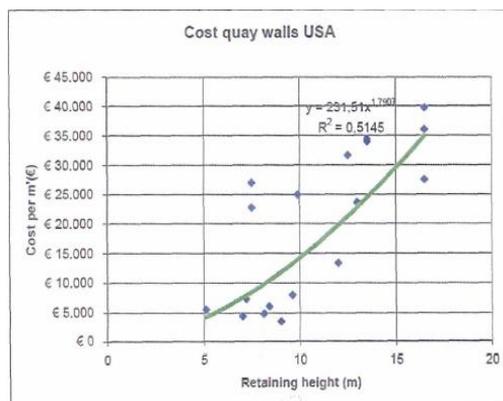
Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do anexo "D" do estudo A History of Quay Walls. Buscando um aprofundamento da questão, o gráfico a seguir apresenta equações de relação entre as variáveis, separadas por região, restando evidenciado suas diferenças e mostrando como a omissão desse aspecto pode levar a análises resultados viesados. É interessante notar que a África, onde as obras de engenharia normalmente são realizadas por empresas estrangeiras, é a região que apresenta inclinação mais elevada de custo em relação à altura. Por outro lado, a Ásia, com grande peso da China, apresenta pouca variação nessa relação.



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do anexo "D" do estudo A History of Quay Walls.

Idealmente, uma análise precisa de cada país, implicaria levar em conta suas próprias características, principalmente se tratando de um local tão peculiar quanto Cuba. No entanto, devido à indisponibilidade de dados, seria interessante, à título de exercício teórico, verificar o resultado da comparação da obra neste país com as informações disponíveis para os países com maior proximidade geográfica. Nesse sentido, realizamos a análise considerando: dados dos Estados Unidos; dados para América (Estados Unidos, Brasil e Curaçao).

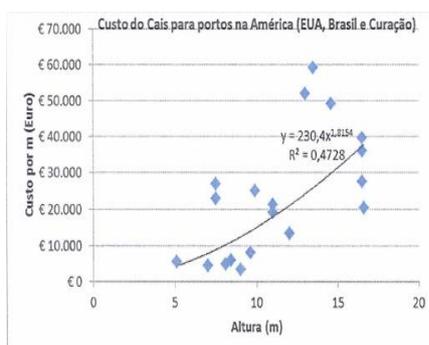
A relação de custo por metro x altura do cais, para portos situados nos Estados Unidos, reproduzida no gráfico abaixo, já consta do estudo utilizado pelo Relatório (Estudo, apêndice "E"). Considerando as premissas do Relatório e os valores encontrados na equação a seguir, o valor calculado de benchmark seria de US\$ 153,9 milhões, e não de US\$ 87,11 milhões (encontrado quando se utiliza toda a amostra). Ou seja, o valor de benchmark estaria acima dos 144, 15 milhões realizados em Porto Mariel.



Fonte: A History of Quay Walls

Construindo curva semelhante para os demais portos do continente americano (utilizando os dados de Brasil, Estados Unidos e Curaçao), encontramos a curva a seguir.

Considerando então os parâmetros encontrados na regressão e as premissas do Relatório, encontra-se o valor de benchmark de US\$ 165,4 milhões, também superior aos US\$ "Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005" da construção do cais de Porto Mariel.



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do anexo "D" do estudo A History of Quay Walls

Dessa forma, selecionando um recorte amostral que considere a região de execução do projeto, observa-se que os valores apresentados em Porto Mariel estariam dentro dos parâmetros e que não haveria sobrepreço ou superfaturamento. Também demonstra-se que não está correto afirmar que os valores encontrados para o Porto de Mariel estariam fora do padrão de mercado, uma vez que os valores se encontram compatíveis com aqueles encontrados na região, incluindo os dos Estados Unidos - país que produtivo e tecnologicamente avançado no mundo.

Vale destacar, de igual, que de acordo com o Estudo mencionado no Relatório, uma análise dos custos de construção do cais mais acurada depende da avaliação de uma série de fatores como condições do solo, variações da maré, cargas das guias, materiais de construção, método de construção, etc. Neste sentido, ressalta-se que um estudo dos custos relevante para a tomada de decisão necessariamente avaliaria estes elementos, mas demandaria a contratação de pareceres de especialistas, pois a equipe técnica do banco não possui esta expertise.

Nesse sentido, não é justo inferir que a análise do BNDES seja insuficiente, com base nos resultados paramétricos encontrados pelo Relatório. Além dos valores estarem regionalmente compatíveis, o objeto de análise do BNDES não é o custo da obra, mas a operação de crédito à exportação, que tem objetivos característicos, conforme já exposto.

Da mesma forma, a relação de comprovação da prestação do serviço e da veracidade da informação difere daquela apontada no Relatório, reproduzida a seguir:

“Por oportuno, registra-se que as informações de execução acima listadas foram extraídas de relatórios elaborados pela própria empresa executora do empreendimento, de modo que não há como afirmar que os serviços acima foram efetivamente prestados, sendo certo que para tal validação seria necessária a visita in loco contemporânea à execução dos serviços conjuntamente com a análise dos projetos”. (página 3).

Sobre esta observação vale novamente destacar que o BNDES desembolsa os recursos somente após a apresentação dos documentos legais que evidenciam a compra do serviço brasileiro exportado por ente no exterior. Tais documentos estão em linha com os exigidos por toda a legislação brasileira, inclusive fiscal. Os documentos recebidos pelo BNDES incluem contrato e fatura comercial, e quadros de avanço físico-financeiro com aceite do importador. O devedor também reconhece a prestação do serviço (e a dívida) ao emitir a Autorização de Desembolso, documento que faz referência à fatura comercial.

Adicionalmente, é apresentado semestralmente o relatório de avanço de obra, também firmado pelo importador. A consultoria independente contratada a pedido do BNDES realiza visitas semestrais ao empreendimento e ainda que possua objetivo distinto, registra os avanços físicos nas principais frentes de obra no relatório de acompanhamento das exportações (ERA). Nesse passo, não há como se questionar que os serviços foram prestados pela construtora brasileira ao ente contratante e que o Porto de Mariel foi entregue e se encontra em funcionamento. Deve-se reiterar que, no financiamento às exportações, o BNDES exige apresentação de documentação de avanço físico, não com o objetivo de fiscalizar a construção, mas por proteção ao seu crédito. A fiscalização ocorre por parte do país comprador, que reconheceu o serviço e assumiu a dívida de seu pagamento.

O BNDES solicita, outrossim, documentos adicionais com vistas a apoiar seus objetivos de política de desenvolvimento e de incentivo à economia brasileira, buscando aumentar o impacto positivo de seus financiamentos, de forma a complementar a finalidade normatizada pelo formulador da política pública. É nesse contexto que deve ser analisado o RAE, que traz informações sobre os insumos adquiridos no Brasil. Seu objetivo é prover ao BNDES, para fins de fortalecimento da efetividade de sua política de desenvolvimento, informações sobre o conteúdo brasileiro presente nas exportações apoiadas. Este documento não tem o condão de comprovar exportações, mas de organizar e classificar os bens e os serviços brasileiros que compõem a exportação do serviço de construção de um projeto de infraestrutura no exterior.

Nota-se, também, que no tocante ao custo de mão de obra, não é acurado concluir – e, portanto, alegar que as análises são conservadoras - que em decorrência do custo do trabalhador local ser mais barato em comparação ao Brasil e Costa Rica, o preço poderia ser menor. Isto porque não se pode olvidar de que este item também engloba o custo de expatriação de diversos trabalhadores. Em função das carências locais, o gasto com funcionários expatriados para Cuba é elevado, com impacto no valor total de mão de obra empregada no projeto. Ainda sobre o tema, vale mencionar que, embora o BNDES tenha financiado apenas parte dos gastos com trabalhadores brasileiros, o total de custos permanecem compondo o preço cobrado pela construtora brasileira para realização dos serviços.

A luz destas considerações, recomenda-se cautela quanto às afirmações que induzam à conclusão de que há superfaturamento e que, se tivesse sido realizada, a análise teria claramente detectado sobrepreço e superfaturamento.

#### **Os Aprimoramentos nos Processos do BNDES**

Tendo em vista o exposto nas seções anteriores, o BNDES reconhece a importância e está sempre buscando o melhor resultado possível com os recursos desembolsados e o cuidado na gestão de recursos públicos e escassos.

Desta forma, entre os exemplos de melhorias relacionados diretamente ao tema em questão no Relatório, pode-se citar o estabelecimento de limites para o financiamento de BDI e a revisão das Normas Operacionais da Linha de Financiamento BNDES Exim Pós-embarque Serviços. No normativo de 2015, o contrato comercial passou a integrar o rol de documentos necessários para a análise. No entanto, devido à natureza do apoio, seu papel fundamental continua sendo o de comprovar o vínculo comercial entre exportador e importador. A análise desse documento, todavia, poderá prover informações extras, como o de verificar a existência de orçamento para gastos locais, permitir melhor descrição do projeto ou itens de andamento de obra e para a identificação de potenciais riscos, como o socioambiental, mas sempre preservando o princípio da independência dos contratos e da soberania do ente contratante.

Mais especificamente sobre economicidade dos recursos desembolsados pelo BNDES, é relevante informar que se trata de uma preocupação corporativa encontrar novas formas de melhorar os processos atuais. Assim, em 2016, em reconhecimento à importância do tema da economicidade, foi constituído um grupo de trabalho formado por representantes de todas as áreas operacionais. Entre outras medidas, o grupo de trabalho buscou analisar as melhores formas para avaliação dos custos dos projetos, incluindo aqueles destinados às exportações brasileiras financiadas. Em linhas gerais, o trabalho do grupo consistiu na busca de formas de identificar e direcionar esforços para os projetos que forem considerados mais complexos e relevantes, de maneira a fomentar a eficiência no uso de recursos financiados. Também buscou conhecer os procedimentos de outras instituições financeiras e bancos de desenvolvimento, de forma a estabelecer um benchmarking de melhores práticas.

O tema da economicidade também tem sido discutido no âmbito das operações de comércio exterior, levando em conta a finalidade do crédito, as características do mercado internacional e a atuação das outras ECAs.

Sendo assim, no que se refere a essas operações, há uma dicotomia a ser considerada. Em primeiro lugar, a finalidade do apoio está restrita à exportação, ou seja, restringe-se à comercialização de bens e serviços brasileiros no exterior e inserção das empresas brasileiras de forma equiparável aos seus concorrentes no mercado externo. Em segundo lugar, está a ampliação da efetividade do apoio, por meio do incentivo à aquisição de bens e serviços de outras empresas nacionais e à incorporação de mão de obra brasileira. Procedimentos que visem aumentar o segundo não podem prejudicar o primeiro, e o BNDES trabalha no intuito de equilibrar estas duas demandas, maximizando o conteúdo local, mas sem tirar a competitividade das exportadoras. Juridicamente, o primeiro está vinculado aos documentos que efetivamente comprovam a exportação e que reportam o preço do serviço vendido. Já o segundo utiliza as informações dos RAE, que apresentam os custos dos insumos que compõem tal exportação.

Destarte, sendo o mercado internacional altamente disputado, não só em termos de produto, mas de condições de crédito, deve-se sempre atentar para os potenciais efeitos nocivos à competitividade das exportações brasileiras de alto valor agregado resultante de eventual adoção pelo BNDES de procedimentos e conceitos diversos daqueles aplicados por outras Agências de Crédito à Exportação.

Finalmente, destaca-se que os objetivos e a ótica das operações de financiamento às exportações são bastantes distintos de compras de serviços pela União ou financiamento a projetos domésticos, o que deve ser considerado em qualquer análise de melhoria de procedimentos. Quanto à efetividade dos financiamentos, há que se ter em mente que não se está a buscar a minimização do dispêndio e a construção do empreendimento ao menor preço, mas a inserção internacional das empresas brasileiras e produtos brasileiros, a geração de empregos diretos e de um

fluxo estável e de longo prazo de divisas, além da geração de externalidades para a economia brasileira, por meio da movimentação da BNDES produção e o emprego de empresas pertencentes a outros elos da cadeia produtiva.

As avaliações de impacto que vêm sendo realizadas indicam que as obras no exterior foram importantes para a exportação de bens associados à construção, garantiram entrada de mais de US\$ 10 bilhões em divisas internacionais, bem como aumento da atividade e do emprego de subfornecedores. Especificamente, registrou-se aumento de 1,7% a 8,3% na exportação de bens nos NCMs mais relevantes ao apoio em termos absolutos e relativos (Relatório de Efetividade de 2017). O conjunto de todas as operações de serviços financiadas propiciou compras de bens e fornecimento de serviços de cerca de 4.800 empresas nacionais que foram responsáveis pela manutenção de uma média anual de 568 mil empregos no Brasil, entre 2007 e 2014 (Livro Verde).

Quanto aos subfornecedores, Pinto et al (2019) identificam aumento de 3,9% a 4,8% na receita total dessas empresas, de 5,1% a 5,5% na receita operacional, de 2,3% a 3,4% no custo total e 4,6% a 5,7% no custo operacional. Também se encontrou impacto positivo de 3,8% a 5,7% sobre a massa salarial, relacionado essencialmente ao aumento de 3,3% a 4,6% no nível de emprego. A remuneração média registrou variação de 0,5% a 1,5%, estatisticamente não significativa em alguns casos. Estes resultados são sugestivos de que firmas responderam ao aumento de atividade empregando mais. Além disso, o aumento da atividade operacional (receita e custo) dessas empresas indicaram que o benefício do apoio se estendeu a outros elos da cadeia de produção. Observando as variáveis de fluxos de emprego, constataram que a margem mais importante foi a retenção de empregados, com redução de 1,6% a 3,4% no número de desligamentos, enquanto as admissões variaram pouco, com baixa significância estatística (-0,7% a +1,1%). A redução dos desligamentos torna-se ainda mais relevante quando se considera que os recursos utilizados pelo BNDES para essas operações é o FAT cambial, dado que menores desligamentos implicam, por exemplo, menores gastos de seguro desemprego.

Posteriormente, em resposta ao Ofício nº 452/2020/CGFIN/DAE/SFC/CGU, de 9/01/2020, que encaminhou o Relatório Preliminar para apreciação pelo BNDES, o banco se manifestou por meio da Nota AI nº 2020/13, de 30/04/2020, abaixo reproduzida:

[...]

Sem prejuízo dos argumentos até agora expostos nesta Nota, é fundamental ter em mente que o apoio do BNDES ao financiamento ora auditado ocorreu quando ainda não havia questionamentos no Brasil e no exterior quanto à idoneidade das condutas do exportador. Portanto, da mesma forma que os demais entes e instituições públicas nacionais e estrangeiros, desde que houve a veiculação pela imprensa de uma série de denúncias sobre supostos atos de corrupção, no âmbito da “Operação Lava Jato”, o BNDES agiu de forma pró-ativa tomando todas as providências cabíveis para resguardar seus financiamentos, consultando autoridades competentes e colaborando com os diversos pedidos de prestação de informações que lhe foram encaminhados pelos órgãos de controle.

No entanto, ainda que haja necessidade de adoção de todas as cautelas possíveis para resguardar os projetos apoiados pelo Banco de eventual contaminação decorrente de práticas inidôneas adotadas por algumas empresas exportadoras, o estabelecimento de procedimentos não aderentes à natureza do setor de exportação de serviços de engenharia, por recomendação dos órgãos com missão de controle, não deve desvirtuar os objetivos instituições públicas que apoiam a exportação a ponto de inviabilizar o acesso das empresas prestadoras de serviços sérias e idôneas ao mercado internacional.

Além de entender que a finalidade do financiamento auditado foi devidamente cumprida do ponto de vista dos objetivos do Pós-Embarque, é, ainda, relevante evidenciar a diferença entre a normatização e implementação dos financiamentos destinados à exportação de serviços de engenharia e construção e as conclusões da CGU, que foram essencialmente embasadas em metodologias utilizadas pela Corte Federal de Contas em obras públicas no Brasil. A uniformização dos procedimentos relacionados à condução dos processos de análise das operações de crédito do BNDES à exportação de serviços de engenharia a ente público estrangeiro e o estabelecimento de parâmetros para dimensionar o valor de financiamento que seria, com base nessas metodologias, compatível com a exportação de insumos ocorrida no âmbito das operações de crédito apoiadas pelo BNDES, baseia-se em interpretações normativas, premissas e documentos diversos daqueles utilizados historicamente pelo BNDES e pelos demais entes que compõem o sistema de apoio público brasileiro às exportações.

Essas interpretações normativas divergem inclusive daquelas já adotadas pelo próprio TCU em auditorias passadas, constantes dos Acórdãos nº 1210/2010 e 2026/2017.

A primeira análise do TCU sobre as operações de financiamento à exportação de serviços foi realizada em 2008, na Tomada de Contas nº 027.974/2008-8, na qual foram identificadas fragilidades procedimentais que não permitiam a plena identificação entre os valores requisitados e os valores efetivamente exportados. Na oportunidade, o Tribunal determinou que o Banco corrigisse as alegadas falhas mediante a formalização dos processos referentes à contratação das exportações e à adoção de medidas com vistas a exigir que as empresas exportadoras apresentassem documentos específicos capazes de demonstrar a efetiva exportação de serviços. As referidas determinações foram prontamente acatadas pelo Banco, como pode ser verificado no voto do então Ministro Relator José Múcio Monteiro quando do Acórdão nº 1210/2010, que considerou tais determinações como cumpridas.

Vale ressaltar, no âmbito do acima mencionado processo de Tomada de Contas, as conclusões da Equipe técnica, conforme Acórdão 1026/2009 – TCU - Plenário, que evidenciam os objetivos do apoio e sua relevância para o aumento da competitividade das empresas brasileiras:

“48. Por fim, há que se acrescentar que, no período de 2003 a 2008, foram realizadas 53 operações de financiamento envolvendo obras no exterior, todas dentro do Programa BNDES-exim pós-embarque.

49. Foram, ao todo, investidos US\$3.355.623.000,00 nesses contratos, os quais ainda se encontram pendentes. As informações detalhadas dos contratos são apresentadas às fls. 10 e 11 do anexo 1.

50. Ressalte-se que, em 15 de novembro de 2008, segundo informações do banco todos os contratos estavam adimplentes.

**51. Entendemos que a questão do incentivo à exportação é tema sensível para a Administração Pública, pois possibilita o aumento da competitividade das empresas brasileiras, a geração de emprego e renda no país, assim como a entrada de divisas no país.** (grifo no original)

Não se pode perder de vista que a imposição de diversas limitações, não observadas pelos competidores das empresas brasileiras, colocam em risco a destacada competitividade de nossos exportadores.

Em um segundo momento, foi analisado nos autos da TC nº 12.641/2009-2 o processo de financiamento à exportação de serviços a serem utilizados na construção do Metrô de Caracas – Venezuela, no qual inicialmente se verificou, de igual, indícios de impropriedades no procedimento empregado pelo Banco, que, à sua vez,

apresentou seus esclarecimentos que foram, por fim, devidamente acolhidos pelo então relator Ministro Aroldo Cedraz (Acórdão 2.062/2017).

Dessa forma, nessas duas oportunidades, o Tribunal estabeleceu um padrão de julgamento no qual eram identificadas fragilidades ou potenciais aperfeiçoamentos, em relação aos quais o BNDES pôde apresentar seus esclarecimentos e promover as adequações necessárias em seus normativos e práticas, com a conclusão, ao final, pela inexistência de qualquer irregularidade nas metodologias empregadas pelo BNDES.

Diferentemente do histórico de auditorias sobre exportação de serviços acima citado, o voto proferido pelo Ministro Augusto Sherman no Acórdão 1413/2016 deixou de conceder ao Banco a oportunidade de esclarecimento e ajuste de sua disciplina interna, e, no voto do Acórdão 2006/2019, restou consignada a referência à prática de desvio de finalidade, ou seja, à alegação de que o BNDES teria concedido recursos em quantidade superior àquela correspondente às exportações de serviços de infraestrutura rodoviárias, por financiar gastos locais em razão da metodologia da análise das operações.

O que chama atenção é o potencial de insegurança jurídica provocada pela mudança de interpretação do TCU, além da vacuidade das alegações, já que não houve violação ou desrespeito a qualquer dispositivo de norma legal ou infralegal. O Tribunal se fundamenta em suas próprias metodologias desenvolvidas para fiscalizar obras públicas no Brasil.

Não se discute a faculdade de o TCU, ao longo de sua atuação fiscalizatória, mudar de posicionamento quanto à métrica utilizada bem como seu entendimento sobre os parâmetros empregados pelo BNDES para a concessão dos financiamentos destinados às exportações. Por outro lado, não é adequado mudar seu posicionamento sem informar o BNDES e lhe conceder a oportunidade de se adequar às novas exigências. Nesse passo, é oportuno citar o artigo 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB que estabelece que a “decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, **deverá prever regime de transição** quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais” (grifo no original).

Dessa forma, podemos afirmar que a adoção das metodologias do TCU, tal qual deseja o Tribunal no âmbito das auditorias em curso e a exemplo das citadas e utilizadas pela CGU em sua análise, representariam uma inovação na ordem jurídica, configurando nova interpretação, diferentes daquelas anteriormente exaradas e consolidadas pelo TCU, quando das auditorias já realizadas no âmbito do BNDES. O ineditismo está no desenvolvimento de metodologias que têm como base “valores paradigmas” que não estavam à disposição do Banco quando da realização da operação de financiamento de Mariel.

Ademais, essas metodologias acabam por equiparar a política pública de financiamento destinado às exportações às atividades de contratação ou aquisição de bens e serviços pela União. É muito razoável que essas métricas, criadas e aprimoradas ao longo de inúmeras análises de projetos e anos de serviços prestados ao país, tenham por objetivo minimizar o preço global dos contratos pagos pelos entes públicos, economizando, assim, recursos públicos da União. Ocorre que este objetivo não se coaduna com a finalidade do apoio às exportações que, ao viabilizar exportações de bens e serviços brasileiros, busca maximizar a participação de empresas no mercado internacional, a entrada de divisas no país e seus efeitos benéficos na economia, não tendo foco no empreendimento, como ocorre em contratações de obras públicas no Brasil.

A adoção pelo BNDES de procedimentos em linha com as metodologias recentemente desenvolvidas pelo TCU e que ainda se encontram em discussão muito provavelmente, por si só, não seria capaz de evitar eventuais comportamentos inidôneos por parte dos exportadores. Em verdade, a adoção de procedimentos em consonância com o entendimento do Tribunal de Contas não só afrontaria o papel legalmente definido para o BNDES como instituição financeira destinada a apoiar as exportações, como agiria no sentido de reduzir a extensão do apoio e, conseqüentemente, seus efeitos benéficos sobre a economia brasileira. De fato, além de tardia, essa interpretação do TCU sobre o conceito de exportação não encontra amparo normativo na legislação brasileira, bem como vai de encontro com as práticas internacionais e acordos assinados pelo Brasil. Tal entendimento colocaria ainda o Brasil em posição desigual e desvantajosa frente às demais economias do mundo, com significativos impactos econômicos. Nesse sentido, a preocupação do BNDES com a correta definição de conceitos e parâmetros para o apoio ao comércio internacional deriva não só de preocupação com o princípio da legalidade e da segurança jurídica, mas com os princípios constitucionais da eficiência, economicidade e moralidade, pois de nada adianta estabelecer regras que no limite inviabilizarão a atividade de determinados setores e segmento exportadores brasileiros.

Cabe exemplificar<sup>96</sup> que as construtoras brasileiras já estão se reposicionando no mercado internacional, utilizando o apoio de outras ECA, principalmente europeias, que possuem procedimentos mais simples e apoio mais abrangente que o brasileiro. Nesse caso, os efeitos sobre divisas, subfornecimento e emprego estão sendo redirecionados para os países dessas ECA. Ou seja, esse movimento parece estar tendo maior impacto sobre os subfornecedores e o balanço de pagamento, do que sobre as construtoras, que já passaram a obter crédito em países desenvolvidos, cujo combate às práticas ilícitas não passa pela destruição econômica do setor.

Na visão do BNDES, a imposição de avaliação paramétrica conforme é proposta, pode ser adotada (sempre que haja alguma disponibilidade de dados), mas não protege a instituição ou a sociedade de práticas incorretas, uma vez que não fornece as respostas necessárias, com o devido grau de confiabilidade, seja pela limitação do próprio método, seja pela escassez de dados. Tanto ocorre, que este tipo de avaliação não é o padrão entre as quase 100 ECA do mundo, nem se encontra entre as recomendações da OMC ou da OCDE para este tipo de financiamento. A adoção da prática acrescenta um grande grau de subjetividade ao processo, que pode trazer maiores, e não menores, riscos à governança do sistema.

Vale destacar que a própria CGU alerta para a impossibilidade em apontar superfaturamento baseado apenas na metodologia proposta no Relatório. Portanto, causa estranheza ao BNDES a afirmação da CGU de que, a despeito de metodologicamente consistente, os resultados apresentados pela Controladoria são suficientes apenas para demonstrar a fragilidade das análises realizadas pelo Banco. Ora, não parece correto do ponto de vista de avaliação de procedimentos a acusação quanto à fragilidade da análise quando se admite que a utilizada é inconclusiva e subjetiva. As considerações do BNDES sobre a análise paramétrica efetuada estão consubstanciadas na Nota AI 2019/0023.

---

<sup>96</sup> A esse respeito, podemos citar as operações da Contracta Engenharia em Gana, que estão sendo executadas por sua subsidiária italiana (Contracta Costruzioni Italia), com financiamento europeu. A construção de uma Universidade em Gana, pela Contracta, está sendo financiada pelo Deutsche Bank, banco alemão, com garantia da Sace (seguradora italiana). Nesse caso, a Alemanha será beneficiada pela geração de reservas e a Itália pela contratação de 30 pequenas e médias empresas italianas. Segundo estudo da CCSolution, a exigência da Sace quanto ao fornecimento italiano, em geral, é de ao menos 20%. Ou seja, não há exigências sobre os demais 80%.

Nada obstante, cumpre informar que o BNDES criou um Grupo de Trabalho dedicado ao tema economicidade, instituído no bojo de auditorias do TCU sobre o assunto. Posteriormente, foi proposta ao Comitê Gerencial do Banco (composto pelos Superintendentes) uma nova metodologia para classificação dos projetos no que diz respeito ao tema e trabalha na elaboração de um novo normativo sobre o assunto (Apresentação feita à CGU em 13/04/2020 - **Anexo III**). Busca-se introduzir o conceito de Relevância para Aprofundamento da Análise de Economicidade (RAAE), a ser aferida com base em diversos fatores, a saber: (i) valor do crédito; (ii) conceito cadastral; (iii) existência de cofinanciamento; (iv) governança, transparência e gestão do ente público brasileiro; (v) nível de governança corporativa; (vi) capacidade técnica do cliente ou acionista relevante; (vii) risco OCDE do país destino das exportações; (viii) existência de processo concorrencial; e (ix) participação de empresas do mesmo grupo econômico em contrato EPC. A depender do resultado do somatório da pontuação atribuída a cada fator, as operações são segmentadas em diferentes classes de RAAE, no momento de suas avaliações de elegibilidade por cada área operacional. Para cada classe de RAAE seriam então previstos procedimentos específicos, com previsão de obrigação de contratação de parecer de agente externo independentes quando a pontuação for elevada. Compete a esse agente a estimativa de custos de implantação do projeto, apresentada previamente à aprovação do financiamento, em termos satisfatórios ao BNDES, que será considerada na determinação do valor a ser financiado.

O estabelecimento de novos parâmetros de apoio não pode deixar de considerar vários aspectos inerentes à sua natureza, em especial o trade off existente entre a finalidade do apoio e a economicidade almejada. Deve ser criterioso, ainda, no sentido de não inviabilizar novas operações, sendo absolutamente essencial que se leve em consideração as características de cada tipo de negócio.

Além disso, a definição de novos critérios dependerá dos desdobramentos do processo de reforma do sistema de apoio oficial à exportação concedido pela União e das políticas de seguro e de financiamento das exportações de bens e de serviços, conforme estabelecido pela Resolução Camex nº 12, de 30 de janeiro de 2020 (**Anexo IV**).

Dentre as diretrizes dessa Resolução, consta a revisão regulatória dos atos administrativos e normativos, legais e infralegais, referentes ao SCE, ao Proex e ao FGE, bem como o aprimoramento dos mecanismos de governança. Segundo a resolução, a Secretaria-Executiva da Camex apresentará, para apreciação e deliberação do Comitê-Executivo de Gestão, plano de trabalho para a reforma do apoio oficial. É prevista inclusive a realização de consulta pública, dirigida a exportadores e a instituições financeiras, acerca da nova estruturação do sistema de apoio oficial à exportação.

Sobre a afirmação da CGU de que não foram apresentadas informações sobre procedimentos do Banco para mitigar a ocorrência de ilícitos, são prestados os esclarecimentos a seguir. O BNDES, ciente de suas obrigações quanto à prevenção de ocorrência de ilícitos, tem sua gestão voltada às práticas de compliance formalmente desde 2002, quando da criação do Comitê de Ética do Banco, ano em que houve a publicação do primeiro Código de Ética do BNDES. Desde a celebração da Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, em 1997, pela OCDE, o BNDES vem intensificando medidas de compliance nas operações de financiamento às exportações, inclusive sob orientação da CGU. De fato, por meio do Ofício nº 31.074/2013/GM/CGU-PR, de 09/10/2013, foram recomendadas ao BNDES uma série de medidas relativas ao cumprimento das obrigações assumidas pelo Brasil na Convenção. Há que registrar nenhuma das recomendações constantes do

mencionado Ofício tratava de análise orçamentária dos custos dos projetos ou minimamente se relacionava ao tema economicidade.

Sem embargo, destacam-se a seguir as medidas adotadas nos últimos anos no âmbito do Programa de Integridade do BNDES e nos contratos de financiamento, referentes às operações destinadas à exportação de serviços:

i. Verificação prévia de listas públicas de empresas punidas pela Administração Pública, de empresas proibidas de celebrar contratos com a Administração Pública, como Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS/CGU), Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP/CGU) e Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM/CGU); bem como de listas internacionais, como as de exclusão do Banco Mundial, Banco Africano para o Desenvolvimento, Banco Asiático para o Desenvolvimento, Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento, e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre outras.

ii. Solicitação de informações cadastrais que abrangem, entre outros aspectos: os controladores e administradores das respectivas pessoas jurídicas; o histórico de relacionamento com a sociedade, incluindo o Sistema Financeiro Nacional, fornecedores e órgãos de controle; bem como informações que permitem caracterizá-los ou não como pessoas expostas politicamente (PEP).

iii. “Declaração de Compromisso do Exportador” como condição prévia à contratação: a concessão de apoio à exportação é condicionada à assinatura da Declaração de Compromisso do Exportador, em atendimento à Resolução CAMEX nº 81/2014, de que tem conhecimento que o Brasil aderiu à Convenção da OCDE e que cumpre com todas as normas e regulamentações no combate a crimes contra a administração pública estrangeira previstos pelo Código Penal Brasileiro. Adicionalmente, declara que tem ciência de que pessoas jurídicas, brasileiras ou estrangeiras, podem ser responsabilizadas, administrativa e civilmente, nos termos da Lei nº 12.846/2013, pela prática de atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, que atentem contra o patrimônio público, contra os princípios da administração pública ou contra compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. O exportador se compromete ainda a dar divulgação de qualquer ato de que venha a tomar conhecimento no que se refere à prática dos crimes lá previstos.

iv. Declarações do importador financiado nos contratos de financiamentos: (i) que o processo de escolha e contratação do exportador atende a todos os requisitos previstos pela legislação do país do financiado<sup>97</sup>; (ii) que tem ciência de que o Brasil é signatário da Convenção da OCDE e de que as condutas de corrupção ativa e tráfico de influência em transação comercial internacional são crimes tipificados pelo Código Penal Brasileiro; (iii) que tem ciência de que pessoas jurídicas estrangeiras estão sujeitas à responsabilização, nos termos da Lei nº 12.846/2013.

v. Cláusulas específicas anticorrupção nos contratos de financiamentos para concessão de crédito à exportação condicionando o desembolso de cada parcela de crédito à inexistência de impedimento ao apoio oficial brasileiro em virtude dos compromissos assumidos pelo Brasil como parte da Convenção da OCDE.

A exigência de declarações do exportador é prática internacional levada a efeito por ECA, bancos multilaterais e bancos comerciais, e possui relevantes consequências jurídicas. Qualquer falsidade ou incorreção do teor dessas declarações poderá acarretar ao exportador, de um lado, a aplicação de sanções legais, de natureza civil e penal, e, de outro lado, consequências negativas oriundas do próprio contrato de financiamento celebrado com o BNDES, tais como a suspensão de desembolsos e, em última instância, o vencimento antecipado do financiamento.

Ainda em decorrência da Convenção da OCDE, uma das recomendações constante do Ofício nº 31.074/2013/GM/CGU-PR, de 09/10/2013, foi a de que o BNDES

---

<sup>97</sup> O item 2.3.14 das Normas Operacionais do Pós-Embarque de 2015 exige, como condição prévia à contratação, parecer jurídico que ateste, entre outros pontos julgados necessários pelo BNDES, que o procedimento que determinou a escolha e a contratação do Exportador é legal e válido de acordo com a legislação do país do Devedor.

exigisse do exportador a comprovação, por meio de parecer de auditoria externa independente, do cumprimento de algumas das medidas exigidas da Declaração de Compromisso do Exportador, anexa à Resolução nº 62, de 17/08/2010<sup>98</sup>, do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior.

O serviço de auditoria referente a procedimentos previamente acordados, realizados de acordo com a Norma Brasileira de Contabilidade emitida pelo CFC, NBC TSC 4.400, foi identificado como o trabalho mais adequado para atender essa recomendação. O objetivo desse trabalho consiste na aplicação, pelo auditor independente, de procedimentos de auditoria acordados com a entidade contratante e, eventualmente, terceiros. Posteriormente, há emissão de relatório com as conclusões e descrição dos fatos especificamente constatados.

Isto posto, o BNDES negociou com as partes envolvidas (exportadores e auditores independentes a serem contratados) os procedimentos mínimos necessários a serem realizados pelos auditores para as devidas comprovações. O relatório do auditor externo referente aos Procedimentos Previamente Acordados Anticorrupção (PPAA) deve ser elaborado anualmente e entregue em até 120 dias após o encerramento do exercício.

Tal obrigação passou a ser exigida já no ano de 2015, com base no exercício de 2014, constituindo condição contratual adicional a ser cumprida pelas empresas exportadoras de serviços para a continuidade do financiamento do BNDES às referidas exportações.

Há que se destacar, outrossim, que não há evidência de existência de ilícitos que envolvam atividades sobre as quais o BNDES tenha poder de controle, investigação e/ou mitigação. Ao contrário de outras empresas públicas, que estão sujeitos à lei 8.666 e aos demais controles e regulamentos para compras públicas, não se identificou um único caso de corrupção interno ao BNDES, não há delação que envolva um só funcionário, não é do conhecimento desta instituição a existência de delação que envolva as atividades da linha de Cuba. Como evidência adicional, cabe informar o recebimento, pelo BNDES, da Certidão emitida por integrantes da força tarefa da Lava Jato do MPF, qual já relatado na parte introdutória desta Nota.

Por fim, destaca-se que o BNDES vem apresentando todas as justificativas legais para os seus atos e reitera que seus procedimentos eram legais e regulares, consistentes no tempo e com o mercado internacional e foram efetivos e lucrativos para o país e para a instituição, que é integralmente patrimônio da União.

## **Análise do Controle Interno**

Considerando a manifestação apresentada pelo BNDES, inicia-se a análise pelas considerações apresentadas para a contextualização e esclarecimento dos objetivos do apoio do BNDES, mediante a concessão de crédito para o financiamento à comercialização de bens e serviços de empresas brasileiras no exterior.

Nesse sentido, esclarece-se, uma vez mais, que as avaliações conduzidas neste trabalho não tiveram como escopo debater a pertinência ou não da política pública voltada para a concessão de crédito subsidiado à exportação de bens e serviços, mas sim a robustez da atuação do agente governamental incumbido da operacionalização desta política, avaliando, em um caso concreto, a suficiência das análises conduzidas para a aprovação da concessão e o

---

<sup>98</sup> Posteriormente alterada pela Resolução nº 81, de 18/09/2014 e Resolução nº 88, de 10/11/2017.

acompanhamento da aplicação desses recursos.

Assim, registre-se que as informações relacionadas ao histórico da política de fomento à exportação, efeitos esperados dessa política e posição brasileira em rankings de PIB e de abertura comercial, apesar de enriquecedores para a contextualização da atuação do banco, não serão objeto de ponderações por fugirem ao escopo do apontamento aqui tratado.

No que tange à suficiência dos procedimentos do banco visando a garantia do atendimento aos objetivos e finalidades da política pública executada, diverge-se do posicionamento de aderência à legislação de regência. Conforme demonstrado neste apontamento e nos precedentes, as análises orçamentárias dos projetos submetidos ao apoio da organização não foram suficientemente abrangentes para dotar as aprovações de razoável segurança dos orçamentos que fundamentaram as concessões de crédito.

Neste sentido, desatende-se à própria Constituição Federal de 1988, que traz como um dos princípios da administração pública a eficiência, exigindo, portanto, a aplicação racional dos recursos colocados à disposição do gestor público. Há que se considerar, ainda, os princípios da economicidade e da correta aplicação das subvenções e renúncia de receitas, mencionados, inclusive, como diretriz de atuação da Corte de Contas na avaliação da regularidade da gestão pública.

Em continuidade à análise das considerações, reafirma-se que os procedimentos aqui aplicados para a validação dos orçamentos apresentados não se alinham àqueles aplicados pela Administração Pública para a contratação de bens e serviços. Em detalhes, quando a Administração Pública busca adquirir bens e serviços, interna ou externamente, orçamentos detalhados de custos são exigidos, buscando, em essência, a alocação eficiente de recursos. De forma diversa, as análises propostas no presente trabalho basearam-se em modelos paramétricos para a estimativa dos orçamentos dos projetos submetidos à avaliação do banco.

Este simples fato impede a interpretação de que este Órgão de Controle estaria sugerindo a adoção de modelos detalhados tais como os ordinariamente adotados quando a Administração Pública figura como contratante de bens e serviços. O que se requer é simplesmente que o banco adote cautela na aplicação dos recursos públicos colocados à sua disposição.

O mesmo ocorre quanto ao debate de preço. Não se solicita ao banco a participação na negociação entre importador e exportador para a delimitação das condições comerciais das transações submetidas à avaliação do BNDES, mas simplesmente que a instituição possua processos suficientemente consistentes para indicar o limite de crédito a que está disposta a aplicar em um determinado projeto. Saliente-se que as análises sugeridas não se amoldam apenas à avaliação da economicidade, com a preocupação de prevenção a eventuais excessos orçamentários, mas incluem também a avaliação da suficiência de recursos, garantindo que projetos mal elaborados – que subestimem o montante necessário para sua execução – não sejam apoiados.

Assim, não se propõe a interferência na definição das condições comerciais, mas apenas que eventuais concessões de crédito sejam amparadas por modelos que confirmem razoável

segurança da adequabilidade dos recursos públicos aplicados, sendo certo que, no caso concreto, os testes realizados apontam para o potencial superdimensionamento dos orçamentos. Neste sentido, cita-se que o trecho mencionado pelo banco remete à “(...) *coerência entre o crédito pleiteado e o valor do projeto financiado são insuficientes (...)*” e não à economicidade simplesmente.

Em continuidade, o BNDES declara que as análises empreendidas sobre os pleitos de financiamento de bens e serviços de engenharia não consideraram aspectos de adequabilidade orçamentária, inexistindo controle mitigadores do risco associado tanto à economicidade das aplicações quanto à suficiência dos recursos alocados para o êxito do projeto.

Tratando da alegação de que estaria a se propor a exigência de documentos adicionais àqueles requeridos pela legislação vigente, cumpre notar que o que se se propõe não é a exigência de documentos adicionais às operações de crédito, mas sim que as análises do banco sejam estruturadas de forma a robustecer a concessão de crédito.

Entretanto, conforme demonstrado no presente debate, há fragilidade relevante no que tange à avaliação da compatibilidade orçamentária entre os projetos que solicitam apoio do banco, expondo a organização da concessão de recursos incompatíveis (reforce-se, para mais ou para menos) com o volume de crédito público concedido.

Caminhando para a afirmação de que o BNDES poderia interferir nas negociações comerciais entre exportador brasileiro e importador estrangeiro, reforça-se que o que se propõe é a análise paramétrica que incrementa o atual processo decisório do banco com elementos que mitiguem os riscos de concessões desajustadas ao volume de crédito necessário. Note-se, portanto, que o que se pede é a declaração objetiva do banco sobre a compatibilidade orçamentária entre projeto e pleito, bem como o montante de recursos (públicos) que a instituição está disposta a conceder para viabilizar a operação, sem que esta figure como parte das negociações.

Em seguida, considerando a suposta concessão de efeitos extraterritoriais à legislação brasileira, reforça-se que os testes efetuados não avaliaram a forma de contratação do exportador brasileiro por Cuba ou mesmo como o exportador brasileiro formou seu preço, mas sim a compatibilidade desse orçamento com o projeto, haja vista o financiamento público concedido. Deste modo, não se exige a observância de legislação brasileira à operação comercial em si, mas a avaliação da compatibilidade da concessão de crédito com a legislação brasileira, considerando, em especial, os princípios republicanos estabelecidos na Carta Política de 1988.

O mesmo entendimento aplica-se à atividade de acompanhamento, que visa a assegurar a efetiva aplicação de recursos no objeto avençado (evitando potenciais desvios de finalidade), bem como a aderência do financiamento aos princípios já declarados nesta análise. Destaque-se que, somente após o incremento da atividade de acompanhamento, foram delimitados parâmetros objetivos para avaliação da composição de bens e serviços a serem exportados (5ª tranche), conferindo maior efetividade à desejada sensibilização da indústria interna, bem como foram identificados pagamentos indevidos para o custeio de mão de obra brasileira expatriada no montante de US\$ 87,8 milhões.

A declaração de que a avaliação de eventual superfaturamento demandaria a inspeção *in loco* e acesso ao projeto apenas informa que os testes aqui realizados representam indícios de impropriedades, de modo que, diante de limitação de ordem objetiva (inspeção física e documental), não é possível opinar pela efetiva concessão de crédito em volume superior ao necessário para a execução do objeto. Tal limitação representa a razão para o tratamento da questão como indício.

Partindo para a análise das considerações apresentadas pelo banco, que remetem a sua faculdade de análise econômico-financeira de projetos, no qual destaca que efetua esta avaliação quando o projeto ou seus recebíveis representem a própria garantia, não há questionamento quanto a liberdade da organização em fixar os eventos que demandariam tal avaliação.

Discorda-se, contudo, da afirmação de que, por a operação ser coberta por Seguro de Crédito à Exportação, o banco não necessita empreender tais esforços, tendo em vista que, considerando sua participação dentro da política pública de fomento às exportações, o banco possui papel relevante na proteção dos recursos governamentais colocados à sua disposição, não sendo razoável furtar-se no dever objetivo de cuidado com a coisa pública sob a simples apegção de que o seu crédito estaria protegido, em que pese a União estar exposta.

Em seguida, o banco reitera seu entendimento acerca da desnecessidade da avaliação da adequação dos valores do projeto amparado em analogia ao financiamento de bens, citando a inexistência de análise de custos para o financiamento de aeronaves e ferramentas. Em que pesem tais considerações, reforça-se que a natureza das operações é distinta, de modo que, como toda analogia, cabe a realização de ajustes para adequação à natureza das transações.

Em outras palavras, não se exige a análise de custos, uma vez que as características de bens individualmente considerados permitem a avaliação objetiva da compatibilidade de preços sem a análise de custos, enquanto projetos de engenharia, dadas suas características únicas, demandam análise individualizada, sendo possível que esta seja realizada parametricamente. Assim, apesar de válida a argumentação de interpretação analógica, não há como se desconsiderar a natureza das transações na presente avaliação.

Deste modo, em que pese a avaliação da compatibilidade de preços ser atribuição primária do contratante de bens e serviços de exportadores brasileiros, o banco, como executor da política de fomento, zelando pela boa aplicação dos recursos públicos colocados à sua disposição, atentando-se à observância ao princípio da eficiência e à regularidade da aplicação de subsídios, deve instituir controles voltados para a mitigação do risco de desvio de finalidade por parte dos seus mutuários. Deste modo, conclui-se que deve haver análise prévia da maturidade dos projetos, compatibilidade dos orçamentos propostos em cada pleito e acompanhamento da aplicação dos recursos.

Em seguida o banco passa a expor o entendimento conceitual de exportações de bens e serviços, sinalizando que as avaliações técnicas executadas pelo banco visam a prover a sua Diretoria de informações acerca do valor máximo de financiamento. Contudo, as avaliações efetuadas, reforçadas pela própria manifestação ao indicar que a solicitação do contrato

buscava apenas a evidenciação da efetiva existência de relação jurídica entre importador estrangeiro e exportador brasileiro, evidenciam a insuficiência dos procedimentos vigentes à época de aprovação da operação de crédito aqui analisada. Reforça-se que a limitação das avaliações à realização de procedimentos de natureza bancária que buscam, em resumo, a proteção do crédito, não se afigura suficiente, haja vista a administração de recursos públicos pela instituição.

Partindo para a análise das considerações sobre a avaliação do projeto, entende-se que a abordagem acerca da utilização do modelo de aquisição governamental já foi suficientemente esclarecida e que os testes de auditoria não os levaram em consideração. Reforça-se, ainda, que o apontamento apresentado se limita a apontar indícios de superfaturamento fundamentado na fragilidade das análises do projeto efetuadas pelo BNDES, antes e durante a execução do projeto beneficiado com recursos públicos, inexistindo a materialização de prejuízo decorrente de superfaturamento.

Quanto à necessidade de atenção às especificidades do país, registra-se que estas, ainda que abordadas nas análises do banco, informam ser o risco mitigado por ser a operação garantida pelo FGE com transferência de risco da União.

Partindo para o estudo do TCU, reforça-se que estes foram utilizados apenas para demonstrar a existência de fragilidades nos procedimentos do BNDES na análise da concessão de crédito e no acompanhamento da execução do projeto. Reforça-se que o menor nível de precisão é inerente a todos os modelos de avaliação paramétrica que, conforme reiteradamente informado, não tem por objetivo a análise pormenorizada do volume de recursos aplicados em determinado projeto, mas apenas indicar ao administrador se há coerência entre o volume de recursos solicitados e o respectivo projeto que o fundamenta.

Na sequência, ao tratar da abordagem proposta pela AACE, observa-se que a manifestação do banco apenas remete aos intervalos de variação de cada classe dos projetos, destacando que há possibilidade de esses estudos não refletirem adequadamente o caso ora em apreço. Tais argumentos reforçam, novamente, o apontamento aqui apresentado quanto à necessidade de aprimoramento dos procedimentos analíticos do banco que subsidiam a tomada de decisão pela Diretoria da organização. Destaca-se que, na própria manifestação, a instituição reforça que a concessão de crédito foi efetuada sem a existência de estudos minimamente estruturados e que tal ocorrência não representou a adoção de salvaguardas voltadas para a proteção do crédito público.

Em seguida, o banco argumenta, com base em estudo que busca medir a acurácia das estimativas de custos de capital estimados para projetos industriais, que as variações de custo no caso de Mariel podem não se amoldar ao estudo da AACE, destacando que, em razão da elevada inexatidão nesses estudos, há necessidade de adoção de cautela em sua utilização, tendo em vista a possibilidade de penalizar o exportador brasileiro.

Desnecessário argumentar, novamente, que os estudos foram utilizados para evidenciar a fragilidade das análises vigentes no banco à época da concessão. Não se propõe, portanto, que o banco adote um ou outro modelo, mas sim que algum modelo seja, fundamentadamente,

utilizado pelas equipes responsáveis pelas análises técnicas de viabilidade dos projetos submetidos à avaliação da instituição, justificando o montante de recursos máximos a serem concedidos em um determinado pleito de apoio financeiro.

Complementarmente, vale mencionar que a própria conclusão do estudo adotado pelo BNDES em sua argumentação conclui, em síntese, que os projetos mais maduros se beneficiam de uma redução na variabilidade estimada dos orçamentos, reforçando, portanto, o apontamento aqui apresentado.

Releva destacar que, em toda a argumentação, o BNDES apresenta preocupação em adotar procedimentos que não onerem o exportador, não apresentando elementos de ação que demonstrem a mesma preocupação com o contribuinte formador de seu *funding*. Nota-se, portanto, a necessidade de ajustes em seus procedimentos para que, em atenção ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, os procedimentos de análise do banco busquem encontrar a justa medida entre os procedimentos de controle que, ao mesmo tempo, atendam os interesses legítimos dos exportadores brasileiros e garantam que a aplicação dos recursos públicos colocados à disposição da organização observem os princípios elementares de gestão previstos na legislação, em especial aqueles de sede constitucional.

Ao final, reforça-se que não se imagina que a análise efetuada durante este trabalho tivesse sido realizada pelo banco previamente à concessão, em razão do evidente óbice lógico temporal. Contudo, tal fato não leva à conclusão de que o banco não poderia ter adotado procedimentos analíticos mais profundos, que garantissem a alocação eficiente de recursos à época da concessão, sendo certo que, caso existissem, trariam maior clareza na indicação dos motivos que justificaram a concessão de crédito e, portanto, trariam maior dificuldade para se refutar as premissas lá adotadas (caso existentes).

Em outras palavras, o que se pretende de todo o debate é, em resumo, subsidiar o BNDES na elaboração de novos procedimentos a serem aplicados nas análises de engenharia e econômico-financeira no âmbito da linha *Exim Pós-Embarque*, de modo que o controle e o monitoramento acerca da veracidade, a fidedignidade e a exatidão do conteúdo da documentação apresentada pelas empresas brasileiras não se restrinja à esfera declaratória pelas partes interessadas nos recursos financiados pelo banco, mitigando-se, assim, os riscos de corrupção, fraude e conluio.

Abordando agora o estudo adotado como paradigma para a avaliação paramétrica dos custos (i) de construção do terminal de contêineres, (ii) de construção e reabilitação das ferrovias e (iii) de construção e reabilitação de rodovias, o banco argumenta, resumidamente, que devem ser consideradas as particularidades de executar obras de infraestrutura em Cuba, citando diversos exemplos de restrições.

Cita-se que, em complemento a já indicada natureza das avaliações paramétricas, que essas restrições foram consideradas durante a elaboração das avaliações apresentadas ao BNDES, sendo certo que buscou-se adotar aqueles parâmetros mais conservadores, de modo a minimizar o impacto de particularidades locais.

Abordando especificamente o estudo “*A History of Quay Walls*”, utilizado para o cálculo paramétrico do custo de construção do terminal de contêineres, o BNDES aponta as potenciais fragilidades do estudo, questionando, ao final, se não caberia aprofundamento das características da amostra utilizada.

A conclusão não pode ser outra que não a positiva, afinal, cabe ao BNDES, enquanto agente responsável pela execução da política de fomento, definir os modelos que entende adequados para quantificar o volume de recursos aplicados em cada projeto, mitigando a exposição ao risco de desvio de finalidade na utilização desses valores, intrínseca a projetos que consideram a auto declaração do pleiteante de crédito.

Saliente-se, ainda, que visando a minimizar os impactos de características físicas do empreendimento apoiado, bem como a demonstrar ao banco a possibilidade de utilização de diversos parâmetros para sua avaliação, apurou-se o custo paramétrico de construção do terminal de contêineres de *Móin* na Costa Rica.

Em continuidade, o BNDES apresenta diversas considerações sobre o estudo, arguindo que a distribuição de resultados denota que os parâmetros gerais sofrem distorções em razão da inclusão predominante de portos europeus, apresentando as alterações nas curvas de custos provocadas pela exclusão desses casos. Acrescenta que o apêndice “E” do estudo, que traz a relação “*custo x altura*” do cais para portos situados nos EUA e nos países do continente americano, aponta para a adequação do valor de construção do terminal de contêineres de Mariel (considerando o valor de US\$ 144,15 milhões apurados parametricamente para a construção dos seguintes itens: Fundações, Estrutura e Superestrutura de Plataforma Docas e Complementos e Acessórios de Plataforma Docas).

Ocorre que o valor de US\$ 144,15 milhões representa o custo de três itens dos nove que integram a totalidade do terminal de contêineres (a saber: Fundações; Estrutura e Superestrutura de Plataforma Docas; e Complementos e Acessórios de Plataforma Docas). Desta forma, entende-se que é possível que eventuais ajustes nos estudos demonstrem a adequação dos valores alocados para a construção do terminal, sendo possível que estudos voltados para esta finalidade sejam executados. Pode-se, inclusive, cogitar que o banco, em razão de sua relação com o exportador brasileiro, requeira a disponibilização dos projetos completos para que estudos específicos sejam realizados.

Contudo, cita-se que o valor de construção de todo o terminal estimado com base no terminal de contêineres de *Móin* na Costa Rica foi de US\$ 257,02 milhões. Tal valor, quando cotejado com o custo total do terminal de contêineres de Mariel (US\$ “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”), aponta para indícios de potencial sobrepreço de “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”, quando considerada a construção em sua integralidade.

Reforça-se, por oportuno, que a indicação de que potenciais ajustes no estudo apontariam para a adequação dos recursos concedidos não é suficiente para afastar o apontamento da

insuficiência das análises que justificaram o montante de recursos alocados pelo BNDES. Vislumbra-se, inclusive, a possibilidade de criação de parâmetros objetivos para avaliação do volume de análises necessárias em capa pleito que, considerando critérios de complexidade, risco e valores envolvidos, por exemplo, recomende ao banco a contratação de consultoria externa para a emissão de laudo técnico, sendo estes valores custeados pela comissão de estudos do BNDES ou pelo próprio interessado.

Ao final, o banco retoma a discordância do apontamento de insuficiência das análises efetuadas para a definição do volume de recursos alocados ao projeto e elenca, novamente, os documentos que entende suficientes para a comprovação de aplicação no empreendimento. Acrescenta o papel da consultoria contratada para a execução da atividade de acompanhamento da obra e que não se pode concluir que, diante do fato de o custo do trabalhador em Cuba ser mais barato que no Brasil, as análises apresentadas neste trabalho seriam conservadoras, sendo necessário considerar os custos das expatriações.

Em complemento ao tratamento conferido a esses argumentos no início da presente análise, importa abordar apenas as informações ainda não tratadas, que remetem aos trabalhos da consultoria externa contratada a pedido do banco, sendo relevante destacar que a avaliação do valor dos serviços não fez parte do escopo dos serviços. Os trabalhos envolveram apenas a verificação, por amostragem, das informações prestadas pela COI com respectiva documentação disponibilizada.

No que diz respeito à mão de obra, cita-se que esta foi apenas mais uma evidência da necessidade de aprimoramento das análises do banco que, previamente à concessão de crédito, não incluiu em suas avaliações este elemento de fácil observação dentre as peculiaridades do país beneficiário final do crédito.

Vale mencionar que, após o início dos trabalhos de auditoria da Controladoria-Geral da União, o banco glosou o montante de US\$ 87,8 milhões referente à mão de obra brasileira expatriada por entender que parte era inelegível. Considerando que este procedimento só foi executado na quinta e última tranche, reforça-se o apontamento de que tanto a análise prévia à concessão quanto o acompanhamento da execução, amparado por consultoria externa, eram insuficientes.

Por fim, o banco apresenta os elementos que, em sua visão, apontam para o alinhamento com a preocupação de eficiência alocativa apresentada neste trabalho, citando inclusive ajustes normativos efetuados visando a melhoria de análise de BDI. Ressalva-se, contudo, que as já conhecidas restrições quanto a análises de custos permanecem presentes, representando, portanto, divergência de entendimento entre o banco e a Controladoria quanto à suficiência dos procedimentos analíticos efetuados.

Nesse contexto, cabe à primeira organização, ciente dos riscos aqui mencionados, adotar procedimentos mitigatórios ou aceitá-los declaradamente, assumindo, por óbvio, as consequências de desvios identificados por órgãos de controle, mas não detectados nas análises realizadas pelo banco, responsável primário pela regularidade da execução da política de fomento às exportações, em razão da citada assunção de riscos.

Releva mencionar, ainda, que as análises efetuadas sobre as alterações normativas realizadas em 2015 para melhor subsidiar as análises do BDI, permitem apontar a insuficiência dos ajustes efetuados, tendo em vista que, considerando os parâmetros apresentados no achado 5, o percentual admitido genericamente ainda é elevado.

Em detalhes, observa-se que a Resolução DIR nº 2843/2015-BNDES estabeleceu que o “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”. Adicionalmente, a norma não prevê qualquer ajuste para a adequação do BDI à natureza das exportações.

Posteriormente, em manifestação ao Relatório Preliminar, o BNDES reitera argumentos já apresentados quanto ao atingimento da finalidade do programa e aderência aos normativos vigentes que, por terem sido amplamente discutidos, não serão reavaliados. De sua manifestação, os seguintes pontos que merecem destaque: (i) auditoria realizada após a Operação “Lava Jato”, (ii) insegurança jurídica decorrente da falta de consenso sobre o tema, citando julgados da Corte de Contas, e (iii) inconsistências na análise apresentada pela CGU, (iv) estudos realizados para aprimoramento do processo e (v) medidas de *compliance* já adotadas.

A Nota inicia mencionando que o apoio do BNDES ao financiamento de Mariel foi anterior à Operação Lava Jato e do suposto envolvimento do exportador, citando as providências adotadas no momento do conhecimento da situação. Ressalta, entretanto que, na adoção de mecanismos para resguardar os projetos apoiados de eventual contaminação decorrente de práticas inidôneas, o estabelecimento de procedimentos não aderentes à natureza do setor de exportação de serviços de engenharia, por recomendação dos órgãos de controle, não deve desvirtuar os objetivos do apoio a ponto de inviabilizar o acesso das empresas sérias e idôneas ao mercado internacional.

Não se discorda que as medidas de aprimoramento normativo para avaliação tanto da compatibilidade orçamentárias dos pleitos de financiamento, quanto para o acompanhamento da aplicação dos recursos devem ser equilibradas, considerando os potenciais benefícios advindos do incremento dos controles propostos.

Na sequência, o banco apresenta um histórico de decisões do TCU apontando falta de consenso dentro da corte de contas e concluindo pela falta de segurança jurídica e de tempo para o banco se adequar aos novos entendimentos. Tal fato, sinaliza, na visão da equipe de auditoria, a necessidade de cautela no tema, sendo recomendável o incremento de medidas de controle compatíveis com os riscos associados a cada financiamento, sendo certo que o fato de o crédito estar garantido pelo controlador não deve impactar a profundidade das avaliações dos projetos associados aos pleitos de financiamento.

Partindo para a análise da metodologia utilizada pela CGU, o banco entende que, além de ser baseada no TCU, utiliza interpretações normativas e premissas diferentes do que historicamente é utilizado pelo BNDES, sendo inconsistente a conclusão pela fragilidade da análise realizadas pelo BNDES quando admite que a utilizada no bojo do relatório é inconclusiva e subjetiva.

De forma resumida, não está sendo imposta nenhuma metodologia e os resultados apresentados no relatório não são definitivos, pois, conforme informado, não houve acesso ao projeto do porto e infraestruturas de acesso e não foram realizadas visitas técnicas por esta equipe à época de sua construção. Este fato não invalida os apontamentos de fragilidade das análises a cargo das equipes técnicas, uma vez que a avaliação paramétrica realizada aponta para indícios de desequilíbrio orçamentário no projeto.

Em seguida, o banco relata a criação de Grupo de Trabalho com o objetivo de estabelecer novos parâmetros de avaliação, considerando as especificidades e a finalidade do apoio bem como a economicidade almejada, destacando que eventual proposta normativa deve ser criteriosa para não inviabilizar novas operações, entendimento este que se coaduna com o desta equipe.

Encerra a nota apresentando os mecanismos de *compliance* adotados a partir de 2002 pelo BNDES e que não há ilícitos praticados por empregados do banco. No que diz respeito ao incremento das medidas de governança, entende-se que o rol elencado pelo BNDES representa uma boa medida de aprimoramento, sem prejuízo da internalização de uma metodologia que traga práticas e rotinas mínimas a serem observadas em futuros financiamentos dessa natureza. Quanto à alegação de que inexistem registros de ilícitos praticados por integrantes do quadro funcional da casa, registra-se que o presente trabalho não apontou para tal fato, razão pela qual não se apresenta análise adicional.

Finaliza-se a presente avaliação com a manutenção dos apontamentos inicialmente apresentados, reforçando-se a conclusão da necessidade de aprimoramento dos procedimentos de análise efetuados previamente à concessão de crédito para o financiamento da exportação de bens e serviços de engenharia.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Definir metodologia para análise de estimativa de custos de implantação de projetos no exterior, de forma que seja avaliada a adequabilidade dos valores aprovados para o financiamento.

#### **2.1.7. Verificação intempestiva da elegibilidade dos gastos com mão de obra expatriada, redundando na necessidade de ressarcimento pela COI de US\$ 60,8 milhões ao final da 5ª tranche.**

##### **Fato**

Dos doze relatórios de verificação emitidos pela auditoria independente, com periodicidade semestral, abrangendo o período de março de 2009 a fevereiro de 2015, somente o primeiro não continha informações sobre a mão de obra expatriada devido a atrasos no início da obra. Para execução do procedimento definido para o tema, para cada período avaliado, a COI disponibilizou à auditoria independente planilha atestada por seu Departamento de Recursos Humanos, indicando os profissionais alocados ao projeto, suas funções (diretores, gerentes, responsáveis, encarregados, técnicos e diversos) e períodos, dados estes a serem comprovados por meio dos Relatórios Semestrais atestados pelo cliente da obra. Ressalta-se que auditoria

independente não teve acesso às informações salariais individualizadas, limitando-se aos valores mensais consolidados por cargo, conforme quadro elaborado pela COI anexado ao relatório.

Com base nas listagens detalhadas de mão de obra expatriada apresentadas, a partir do 7º relatório de verificação da Auditoria Independente, identificou-se 89 profissionais brasileiros que em algum momento atuaram no projeto, sendo 5 diretores de contrato, 19 gerentes, 30 responsáveis, 12 encarregados, 6 engenheiros, 10 técnicos e 1 um profissional de cada uma das seguintes áreas: administrador, advogado, analista financeiro, economista, publicitário, segurança industrial e operador de grua.

Nos relatórios apresentados por Cuba, identificou-se a participação de 131 profissionais no Projeto nos cargos supramencionados, em quantitativo variável, conforme o período reportado, sendo 44 de origem em outros países (Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Chile, Angola, Bolívia, Argentina). Observa-se que, nos relatórios de verificação 5 e 6 da auditoria independente, foi apontada diferença a maior entre a relação enviada pelo Departamento Pessoal da COI comparado com o efetivo atestado pela ZDIM (3 e 4 profissionais, respectivamente) que faziam parte da direção da obra, acarretando na modificação do procedimento.

O Quadro anexo ao Relatório de verificação 12 informava o montante acumulado da mão de obra expatriada, até o final do projeto, de US\$ *“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”*. Segundo a Nota AEX nº 2015/0136, tendo em vista os expressivos valores apresentados, foi solicitada à auditoria independente a realização de procedimentos adicionais para confirmação do pagamento da mão de obra expatriada para o projeto.

Os testes demandados foram aplicados a 64 profissionais que atuaram no período de março de 2012 a agosto de 2014, embora o Quadro da COI indique pagamentos de novembro de 2007 a agosto de 2014. Constatou-se a conformidade na verificação (1) do passaporte brasileiro, (2) do visto de trabalho em Cuba, (3) do registro na previdência social, (4) da atuação dos profissionais conforme registro em livro específico, (5) dos contratos de trabalho, (6) das folhas de ponto nos casos aplicáveis, e (7) dos documentos de transferências bancárias dos pagamentos.

Na aplicação destes procedimentos foi identificada pela auditoria independente duas formas de pagamento a estes profissionais, sendo 20 em moeda nacional no território brasileiro (COI Sucursal) e 44, por opção, em moeda estrangeira (COI *Overseas*), sendo estas modalidades previstas na legislação (i - “transferência do trabalhador”, prevista do artigo 2º ao 11 da Lei nº 7.064/82; e ii - “contratação direta por empresa estrangeira”, prevista do artigo 12 ao 20 da mesma lei). Segundo Nota AEX nº 2015/0136, embora ambos sejam regimes admitidos legalmente, somente o primeiro caso foi considerado elegível ao financiamento pelo jurídico do BNDES.

A auditoria independente realizou, portanto, o confronto da folha de pagamento da COI Sucursal no período de novembro de 2010 a fevereiro de 2015 (25 profissionais) com a listagem apresentada à época dos relatórios e identificou 10 profissionais reportados pela COI que não estavam incluídos em determinadas folhas de pagamento mensais e 06 profissionais incluídos em determinadas folhas de pagamento mensais que não tinham sido reportados pela COI. Segundo a auditoria independente, com base em explicações fornecidas pela COI, foram consideradas como corretas as informações constantes das folhas de pagamento.

Portanto, com base nas folhas de pagamento mensais, a auditoria independente comprovou em torno de US\$ “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*” pago a “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*”, valor este inferior aos US\$ “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*” apresentados pela exportadora para justificar os gastos com o projeto.

Os gastos inelegíveis apontados no último relatório de verificação, além de contemplarem os US\$ 87,8 milhões de pagamento de folha, foram acrescidos de US\$ 1,5 milhão em bens que não atenderam ao índice mínimo de nacionalização exigido pelo BNDES e US\$ 1,5 milhão de despesas com viagem, pelo fato do exportador não conseguir comprovar a vinculação ao Projeto ou não apresentar a documentação comprobatória.

Considerando que o BNDES financiou 85% dos gastos elegíveis, os US\$ 87,8 milhões em gastos inelegíveis de pessoal representariam o ressarcimento de US\$ 75,8 milhões. Contudo, durante o processo de discussão sobre o reembolso dos valores inelegíveis, a COI apresentou novas faturas com conteúdo nacional elegível no montante de US\$ 17,7 milhões, o que equivale a US\$ 15 milhões em financiamento. Com isso, o BNDES solicitou o ressarcimento de US\$ 60,8.

Para o ressarcimento do valor acima indicado, a Diretoria autorizou a celebração de um Contrato de Cessão Parcial de Crédito com a COI (Decisão de Diretoria nº 164/2016, de 29/03/2016), prevendo o pagamento à vista. Contudo, diante da alegação da COI sobre a impossibilidade de pagamento à vista em razão das dificuldades financeiras enfrentadas pelo grupo Odebrecht em 2016, a Diretoria autorizou o aditamento do contrato (Decisão de Diretoria nº 487/2016, de 25/07/2016), viabilizando a devolução dos valores mediante cinco cessões. Segundo o banco, as cinco cessões de crédito foram liquidadas entre agosto de 2016 e 2017<sup>99</sup>.

Sobre os gastos com mão de obra expatriada, vale criticar o entendimento do BNDES de que, em que pese considerar tais gastos inelegíveis, admitiu o financiamento do BDI incidente sobre esses valores.

---

<sup>99</sup> Nota AEX 2019/0036, de 02/04/2019.

Adicionalmente, em razão de atrasos na entrega de relatórios de verificação sobre a questão da mão de obra expatriada, o BNDES não desembolsou todos os recursos previstos para a 5ª tranche. Segundo a Nota AEX nº 2019/0036, de 02/04/2019, foram retidos US\$ 40,8 milhões durante a análise sobre a elegibilidade dos gastos de pessoal. Após as análises, o prazo para utilização desses valores já havia se encerrado (junho de 2015), inviabilizando novos desembolsos.

Vale mencionar ainda que a negociação para a restituição dos valores ao BNDES foi complexa, uma vez que envolveu a redução de valores dos contratos de colaboração financeira, impactando a equalização e o prêmio de seguros. Segundo o banco, estas alterações foram apreciadas e autorizadas pelas instâncias competentes.

Em testes complementares realizados pela equipe de auditoria da CGU, verificou-se, ainda, a incompatibilidade entre as informações disponibilizadas pela COI e aquelas registradas no Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, que consolida as informações da Seguridade Social, incluindo os vínculos empregatícios. As análises apontam para intermitências nos períodos de vínculo para quinze profissionais elencados pela COI Sucursal, indicando que, apesar da cobrança, estes profissionais podem não ter efetivamente atuado no projeto em questão nos respectivos períodos<sup>100</sup>.

Com base nos achados da auditoria independente quanto (i) à diferença no quantitativo de pessoal informado pela COI quando comparado à listagem atestada por Cuba, (ii) à listagem de profissionais não incluídos na folha de pagamento, (iii) ao pagamento dos profissionais em moeda estrangeira no exterior e (iv) à incompatibilidade das informações fornecidas ao CNIS e às relações de profissionais alocados ao projeto, verifica-se a fragilidade na metodologia de acompanhamento dos gastos com a mão de obra expatriada por parte do BNDES.

Sobre o tema, a Nota AEX nº 2019/0036 acrescenta que a norma aprovada em 2015 – para novas operações – aprimorou os procedimentos a serem aplicados pelas empresas de auditoria visando a aperfeiçoar a qualidade das informações, como, por exemplo, a verificação da compatibilidade entre totalidade das despesas com a mão de obra expatriada registradas na (i) relação mensal emitida pelo departamento de recursos humanos do exportador, relacionando o cargo e o custo de cada profissional; (ii) relação constante no informe de avanço físico do empreendimento, aceito pelo Importador; e (iii) Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

Ainda, cabe registro de que, do montante pago à título de mão de obra expatriada, estão incluídos US\$ “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005*” referentes à Participação nos Lucros e Resultados – PLR dos funcionários que atuaram no

---

<sup>100</sup> A Nota AEX nº 2016/005, de 8/01/2016, esclarece não ter informações a respeito das folhas de pagamento, além daquelas prestadas pela Auditoria Independente. Contudo, considerando a indisponibilidade dos documentos de contratação pela COI dos profissionais que atuaram no projeto, não foi registrado apontamento de auditoria.

projeto, elencado como item financiável no âmbito do Produto BNDES Exim Pós-Embarque, conforme Nota AEX nº 2016/005.

Em sede de manifestação ao Relatório Preliminar, o banco traz informações buscando esclarecer a diferença entre finalidade e externalidade das exportações, com argumentos que justificam o caráter indireto da última, os trabalhos desenvolvidos para analisar as formas de expatriação existentes, aquelas admitidas como elegíveis ao financiamento público e os controles para a avaliação da elegibilidade; firma seu entendimento sobre a regularidade da incidência do BDI em valores não elegíveis e a regularidade da aplicação dos recursos concedidos ao pagamento de bônus aos funcionários da empresa exportadora. Salienta em sua narrativa, a necessidade de cautela com as recomendações eventualmente propostas, visando a não criar situações que, por demais restritivas, se materializariam como desvantagem competitiva aos exportadores brasileiros.

De todo o exposto, entende-se que os esclarecimentos sobre as atualizações normativas e procedimentais são oportunos, mas cabe analisar a argumentação quanto ao BDI e ao financiamento de bônus.

Quanto ao primeiro, entende-se que dada a inelegibilidade do gasto, os gastos de BDI apurados com base nessas despesas igualmente se tornariam inelegíveis. Pensamento diverso admite o financiamento de um item acessório mesmo quando declarada a inelegibilidade do principal.

No que tange ao financiamento de bônus, entende-se que os argumentos apresentados pelo banco esclarecem a diferença entre objeto do financiamento e exportações brasileiras. Entretanto, não é demais destacar que esta rubrica constou de relação de itens considerados como elegíveis pelo BNDES no projeto em análise e não foi fruto da apuração do resultado da exportadora que pode ter sido influenciado pelo financiamento do banco.

Assim, considerando que a aplicação pelo exportador brasileiro, após a apuração do resultado de suas operações de parte dos recursos no pagamento de bônus, é diferente da concessão de financiamento público para o pagamento desse bônus. Por esta razão, entende-se que cabe ao banco avaliar a pertinência da manutenção do financiamento de lucros ou resultados e seus desdobramentos como gastos elegíveis, uma vez que tais valores não representam em si uma rubrica de gastos, mas sim o resultado do encontro de receitas e despesas operacionais associadas ao projeto.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 452/2020/CGFIN/DAE/SFC/CGU, de 9/01/2020, que encaminhou o Relatório Preliminar para apreciação pelo BNDES, o banco se manifestou por meio da Nota AI nº 2020/13, de 30/04/2020, abaixo reproduzida:

[...]

Inicialmente, há que se considerar novamente a dicotomia entre finalidade e externalidade. Em primeiro lugar, a finalidade do apoio está restrita à exportação, ou seja, restringe-se à comercialização de bens e serviços brasileiros no exterior e inserção das empresas brasileiras de forma equiparável aos seus concorrentes no

mercado externo. Em segundo lugar está a ampliação da efetividade do apoio, por meio da entrada de divisas e geração de emprego e renda. Nesse sentido, soma-se o efeito indireto do financiamento sobre a aquisição de bens e serviços de outras empresas nacionais e à incorporação de mão de obra brasileira; ou seja, geração de externalidades positivas. A adoção de uma política de elegibilidade dos bens e serviços exportados permite ao BNDES otimizar os resultados de políticas públicas pretendidos, mas não se mistura com a finalidade do apoio à comercialização de bens e serviços. No entanto, procedimentos que visem aumentar o segundo não podem prejudicar o primeiro, e o BNDES trabalha no intuito de equilibrar estas duas demandas, maximizando o conteúdo local, mas sem comprometer a competitividade do exportador no mercado internacional.

O BNDES, em seu papel de executor de política pública, busca, além da maximização da entrada de divisas no país e da inserção internacional dos exportadores, aumentar o conteúdo nacional apropriado a tal serviço, por meio de regras de origem. O Relatório de Acompanhamento das Exportações (RAE), ao listar os bens e serviços adquiridos no Brasil, permite verificar a agregação de bens e serviços de outras empresas brasileiras, bem como de mão de obra, ao serviço de construção exportado. Tal relatório não se configura em um documento de comprovação de exportação, mas um documento auxiliar. Nele, embora sejam revistos os documentos que efetivamente comprovam a exportação (fatura da empresa exportadora, RC e outros), são também analisados os documentos de aquisição de insumos de terceiros e reportadas informações de mão de obra e visitas à obra. Daí sua importância para verificação da efetividade do apoio à exportação.

Feita essa reflexão, cabe sempre reiterar que todos os desembolsos foram efetuados regularmente, após a apresentação dos documentos que comprovam as exportações para o projeto. Fundamental ressaltar, ainda, que o processo de acompanhamento das exportações, por meio do RAE, ao contrário do mencionado, demonstrou-se eficiente no sentido de apontar a necessidade de aprofundamento da análise do índice de nacionalização da mão de obra. Este aprofundamento revelou que os gastos incorridos não se encaixavam nos critérios de elegibilidade adotados.

Deve-se ter o cuidado de observar que, como mencionado na Nota AEX 2015/0136, há mais de uma forma regular de expatriação, segundo a legislação brasileira. O tema foi levantado durante o aprofundamento da análise dos valores de mão de obra, onde deparou-se, pela primeira vez, com uma política de expatriação de funcionários diferente da modalidade de “transferência do trabalhador”. Tal modalidade, de “contratação direta por empresa estrangeira” caracteriza-se pela contratação direta do trabalhador brasileiro por empresa estrangeira, no caso a COI Overseas, com sede nas Ilhas Virgens Britânicas. Tendo em vista se tratar de outra modalidade de contratação, foi solicitado parecer da Área Jurídica do BNDES, que entendeu que, pelo fato de os funcionários brasileiros estarem vinculados a empresa no exterior, os gastos não seriam elegíveis ao financiamento. Convém lembrar que discussões sobre elegibilidade do apoio estão presentes também no âmbito de operações domésticas, onde, frequentemente, há valores devolvidos/glosados após seu desembolso. Sendo assim, de forma conservadora, imediatamente iniciou-se a negociação com a COI para a devolução dos valores desembolsados, o que efetivamente ocorreu.

*É relevante mencionar que este foi o primeiro caso em que se identificou esta estrutura de contratação nas operações apoiadas. A abertura de informações de mão de obra envolveu a conferência de contratos e carteiras de trabalho dos funcionários, bem como das informações da folha de pagamento e mesmo das movimentações bancárias de pagamento destes colaboradores. Este trabalho permitiu ao BNDES entender novas formas legais de contratação e de lançamento dos custos com mão de obra em contratos internacionais. Uma vez que a*

*modalidade de “contratação direta por empresa estrangeira” não era prevista pelo BNDES como uma das formas de expatriação elegíveis ao financiamento, o BNDES optou, conservadoramente, pela devolução dos valores correspondentes aos gastos com este tipo de contrato.*

*Com efeito, a partir desse momento, tornou-se, também, fundamental deixar cristalino aos exportadores quais modalidades de expatriação serão elegíveis ao apoio. Naturalmente, no espírito de constante aprimoramento das normas e procedimentos do BNDES, durante a revisão que culminou na edição de novas Normas Operacionais do Pós-Embarque, em 2015, foram incorporados maiores controles sobre os valores declarados de mão de obra, de forma a garantir melhor controle da elegibilidade desse item.*

De acordo com as Normas Operacionais aprovadas em 2015 para o produto, em seu Capítulo V, foram definidas novas disposições aplicáveis às Empresas de Consultoria Independente. A empresa deverá avaliar um conjunto maior de documentos, verificando a compatibilidade das despesas elencadas (i) na relação de mão de obra expatriada declarada pelo exportador; (ii) na relação de mão de obra constante no informe de avanço-físico financeiro chancelado pelo importador; (iii) no diário de obra, time-sheet ou documento de obra assemelhado; (iv) na carteira de trabalho dos empregados expatriados; e (v) na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Com isso, o BNDES acredita que terá uma maior rastreabilidade dos gastos referentes a mão de obra ao longo da execução do projeto, estimulando a utilização de trabalhadores brasileiros no regime de “expatriação por transferência do trabalhador”. Entretanto, é importante mencionar que, no âmbito dos estudos estabelecidos em Plano de Trabalho acordado com o TCU, estão sendo revistas as premissas de elegibilidade dos gastos com mão de obra, isto é, está sendo avaliado se a contratação de funcionários brasileiros, por filial estrangeira de empresa nacional (a expatriação direta por empresa estrangeira) atingiria ou não os níveis mínimos de retorno para a sociedade brasileira que são pretendidos pelo BNDES quando da análise da operação. Mais uma vez, no espírito de constante aprimoramento, o BNDES está estudando a matéria e comparando com a prática internacional, de forma que os exportadores brasileiros não sejam prejudicados frente à concorrência internacional, mas sem perder de vista o princípio de economicidade preconizados pela Constituição Federal.

Nesse contexto, o BNDES continua analisando as exigências a respeito da elegibilidade da mão de obra a ser incorporada nas exportações apoiadas, uma vez que existe outras formas legais e meritórias de expatriação. Por exemplo, exigências que se fazem efetivas quando a economia está aquecida podem não ser as mais adequadas em momentos de recessão, e as normas que envolvem as operações do banco, em que pese a finalidade seja sempre a mesma, devem buscar a maximização dos seus impactos e resultados.

Cabe ainda reiterar que o BNDES entende que os valores de BDI, em que pese serem apresentados no orçamento na forma de percentual, representam valores de orçamento de exportação elegíveis, segundo os critérios da Instituição. Portanto, não cabe uma discussão de que o percentual de BDI calculado deva ser aplicado sobre valores não elegíveis, perfazendo uma “parcela não elegível”. Os gastos vedados ao financiamento, segundo os normativos internos, são os gastos locais e de terceiros países, o que não se aplica aos benefícios e despesas indiretas do projeto. Novamente deve-se repensar se recomendações neste sentido não colocarão as empresas brasileiras em posição ainda pior de competitividade, uma vez que ademais da ausência de limitações desta natureza seus concorrentes possuem vantagens logísticas e tributárias, e de forma geral contam com financiamento de parte dos gastos locais e de terceiros países.

Finalmente, cabe, mais uma vez, mencionar que não se deve confundir o objeto do financiamento (exportações brasileiras) com a destinação dada pela construtora aos recursos recebidos (pagamento da PLR). É importante diferenciar que o BNDES não financiou a Participação nos Lucros e Resultados dos funcionários, e sim as exportações brasileiras do Projeto. Tal qual previsto na legislação brasileira e nos normativos do BNDES, eventual duplicidade de financiamento só poderia ocorrer na hipótese de desembolsos repetidos para a mesma fatura de exportação. Cabe ressaltar, ainda, que não há razões para que o BNDES restrinja a distribuição de resultados aos trabalhadores nas obras apoiadas, já que tal ação somente prejudicaria o trabalhador brasileiro. Não há limitação a salários e bônus a serem pagos aos trabalhadores brasileiros, desde que sejam efetivamente pagos. Ressalta-se que é obrigação da empresa exportadora o fornecimento de informações idôneas ao BNDES e a qualquer órgão do governo.

### **Análise do Controle Interno**

O BNDES reitera a finalidade do programa *EXIM* de inserção internacional de empresas brasileiras com o efeito de entrada de divisas no país versus o objetivo acessório de movimentação do mercado interno e utilização de mão de obra brasileira e, por conseguinte, geração de empregos e renda no país, alertando para necessidade de equilíbrio entre as duas demandas para que o exportador nacional não seja prejudicado em sua competitividade.

Na sequência, informa que busca aumentar o conteúdo nacional apropriado a tal serviço por meio de regras de origem, e que o Relatório de Acompanhamento das Exportações, documento auxiliar àqueles que comprovam a exportação (como a fatura da empresa exportadora, RC e outros), é um importante instrumento para verificação da efetividade do apoio.

Conforme o próprio banco afirma, a modalidade de “contratação direta por empresa estrangeira” não era prevista pelo BNDES como uma das formas de expatriação elegíveis ao financiamento, havendo uma cláusula contratual que condicionava a utilização das parcelas de crédito à observância dos critérios de elegibilidade em relação a todos bens e serviços.<sup>101</sup>

Desta forma, o fato de os desembolsos terem sido precedidos da apresentação dos documentos que comprovam as exportações para o projeto seria um indicativo de que estes são suficientes para atender o objetivo principal do programa, mas não garante a sua efetividade.

No tocante ao processo de acompanhamento das exportações por meio do RAE ter se demonstrado eficiente ao apontar a necessidade de aprofundamento da análise do índice de nacionalização da mão de obra, ressalta-se que somente em 2015 foi identificada esta forma de contratação, em que pese a efetivação de 140 operações de exportação de serviços. Salienta-se, conforme já registrado no fato, que o BNDES adotou as providências cabíveis para ressarcimento das despesas não elegíveis.

E finalmente, são meritórios os estudos realizados pelo BNDES, visando ao aperfeiçoamento do programa, avaliando o aceite de novas formas de expatriação de mão de obra e de itens financiáveis, tomando como paradigma, inclusive, as práticas no exterior. Entretanto, ainda

---

<sup>101</sup> Contrato 5º tranche, cláusula 4.1.2 constitui condição para utilização das parcelas de crédito a observância: [...] m- dos critérios de elegibilidade em relação a todos bens e serviços.

que o aumento da competitividade de empresas brasileiras no mercado externo seja a finalidade do programa, deve ser mantido o equilíbrio entre as condições favoráveis ao exportador, a cadeia de fornecedores nacionais e a utilização de mão de obra brasileira paga em território nacional, ainda que a externalidade não seja o objetivo central do programa, considerando o preço que o país está disposto a pagar por este apoio, que inclui a possibilidade de equalização, de prazos estendidos para reembolso, fundo garantidor (ainda que o prêmio possa estar embutido no financiamento) e o risco país onde estes empreendimentos serão realizados.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Revisar a metodologia de acompanhamento da execução de projetos beneficiários de operações de crédito que garantam a avaliação da regularidade de aplicação de recursos, de forma a mitigar o risco de desvio de finalidade.

#### **2.1.8. Prazo para amortização do financiamento acima do previsto nos normativos internos do BNDES.**

##### **Fato**

O prazo de financiamento para o projeto da ampliação e modernização do Porto de Mariel foi de 25 anos, com quatro anos e meio de carência, tendo em vista o pedido da COI para alongamento do prazo de pagamento, requerido inicialmente no projeto da Autopista Nacional, conforme Carta APERJ – 156/08, de 04/06/2008, encaminhada ao BNDES. Contudo, o documento não indica os fundamentos que justificavam tal medida.

O pedido foi inicialmente analisado pelo BNDES na Instrução AP/DEPRI 244/08, de 07/07/2008, que considerou a necessidade de avaliação pela área operacional (AEX/DECEX2) das razões para a concessão do prazo de 25 anos para a amortização do financiamento e posterior apreciação pela Diretoria do BNDES.

A IP AEX/DECEX2 nº 165/2008, de 02/10/2008, evidencia que a Diretoria do BNDES teve conhecimento e aprovou<sup>102</sup> a proposta de financiamento para a construção da Autopista, nos moldes do pleito da COI, mediante a extensão do prazo para 25 anos, embora o RGO vigente ao tempo da contratação determinasse o prazo máximo de financiamento de 20 anos.

Diante do exposto, observa-se que a Diretoria concedeu excepcionalidade nos prazos de financiamento das operações de crédito firmadas com Cuba, afastando a regra geral prevista no RGO do banco.

Merece registro que o Cofig aprovou as condições da operação na 50ª reunião ordinária, realizada em 24/09/2008. A Câmara de Comércio Exterior – Camex também referendou o financiamento na LIX reunião, realizada em 28/08/2008. É importante mencionar que ambos

---

<sup>102</sup> Decisão da Diretoria nº 850/2008, em 07/10/2008.

os colegiados são instâncias vinculadas ao Conselho de Governo e que a Camex tem por objetivo a formulação, a adoção, a implementação e a coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços.

A manifestação apresentada pelo BNDES<sup>103</sup> fundamenta-se no fato de que a Diretoria teria alçada tanto para a aprovação dos financiamentos quanto para a alteração do RGO, de modo que o colegiado teria competência para aprovar excepcionalidades aos normativos vigentes no banco. Contudo, ainda que no RGO seja conferido à Diretoria competência para modificação dos prazos das operações, explicita que a decisão não implique na alteração das Políticas Operacionais vigentes e demais orientações.

Anota-se que, na abertura da linha de crédito para Cuba<sup>104</sup>, aplicável às quatro primeiras tranches de Mariel, é prevista a aprovação de cada projeto pela Diretoria, com possibilidade de prazos superiores a 10 anos em função de suas especificidades.

Ressalta-se, entretanto, que a equipe técnica do banco, responsável pela fase de enquadramento de cada etapa do projeto, indica o prazo de 12 anos de acordo com o limite estabelecido nas Políticas Operacionais<sup>105</sup> das operações *exim* pós embarque, ou seja, mais restritivo do que os 20 anos disposto no RGO.

Já nos Relatórios de Análise da equipe responsável pela concessão, o prazo pleiteado é justificado pela longa duração do projeto e sua maturação, não trazendo elementos objetivos que respaldem o entendimento. Alertam para o prazo ser superior ao praticado (e ao disposto na PO), e relatam inclusive, a ausência de estudo contundente de viabilidade.

Em que pesem os riscos relatados, o Relatório de Análise propõe a aprovação da concessão nas condições pleiteadas, considerando somente o objetivo da linha, e que a totalidade dos recursos empregados estão segurados do risco de inadimplência. Desta forma, a Diretoria deliberou por aprovar as cinco tranches de Mariel consentindo com o prazo de 25 anos, superior aos normativos do banco. As atas trazem explícito a adoção de excepcionalidades, reproduzindo o texto contido no Relatório de Análise, enquanto a Decisão de Diretoria informa somente as condições aprovadas para a Operação.

Ressalta-se, por fim, que o fato do Cofig e da Camex terem enquadrado a operação com prazo de 25 anos deve ser utilizado com cautelas, uma vez que, em primeiro lugar, suas competências estão relacionadas à equalização e seguro, e que, em segundo lugar, a Nota AEX 2019/0018, esclarece que o BNDES, ainda que se relacione com essas instâncias no fluxo de execução da política pública de apoio às exportações, possui autonomia e independência no processo de análise e definição das condições do financiamento, de forma que as decisões da Camex e do Cofig não o vinculam.

---

<sup>103</sup> resposta à SA201504305/21, cuja manifestação e respectiva análise efetuada encontram-se integralmente disponíveis no anexo a este Relatório.

<sup>104</sup> Decisão de Diretoria 0850/2008.

<sup>105</sup> art. 25 da Circular 176 de 12/09/2002 sendo ampliado o prazo para até 15 anos pela Decisão de Diretoria 408/2015, 21/07/2015.

Por fim, em manifestação complementar a este Relatório, o BNDES reitera os argumentos anteriormente apresentados, registrando que, em seu entendimento, a aprovação da excepcionalidade pela Diretoria seria suficiente para mitigar eventuais apontamentos de inconformidade. Acrescenta que a redação atual do RGO exige que as decisões dos gestores sejam baseadas em justificativas técnicas e amoldem-se às políticas operacionais vigentes, ressaltando a declaração de que a concessão de excepcionalidades deve ser aprovada pela Diretoria. Nesses termos, conclui que os procedimentos adotados pelo banco estão ajustados com os apontamentos propostos por este Órgão de Controle Interno.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta à SA201504305/21 que encaminhou o fato para apreciação pelo BNDES, o banco se manifestou por meio da Nota AEX 2019/ 0041, de 15/04/2019, abaixo reproduzida:

(...) É fundamental ter-se em mente que tanto a aprovação do RGO como a proposta de financiamento em tela são atos da alçada do mesmo órgão, qual seja a Diretoria do BNDES. Nesse passo, a manifestação desse órgão decisório de forma diversa do previsto em norma anteriormente por ele mesmo editada constitui decisão específica, destinada ao caso concreto e, portanto, excepcional à regra geral. De toda sorte, após a aprovação constante da Decisão nº Dir 850/2002, com o intuito de evitar qualquer tipo de dúvidas que a questão pudesse suscitar, a exceção à regra geral do RGO passou a ser expressamente mencionada, conforme pode se depreender dos relatórios de análise posteriores relativos às demais quatro tranches do financiamento destinado ao Porto de Mariel.

Em resposta ao Ofício nº 452/2020/CGFIN/DAE/SFC/CGU, de 9/01/2020 que encaminhou o Relatório Preliminar para apreciação pelo BNDES, o banco se manifestou por meio da Nota AI nº 2020/13, de 30/04/2020, abaixo reproduzida:

[...]

Em primeiro lugar, reitera-se que cada um dos integrantes do sistema público de apoio às exportações desempenha um papel específico e conta com instâncias analíticas e decisórias totalmente independentes. Portanto, a excepcionalidade relativa à aprovação de prazo mais longo de amortização foi devidamente apreciada e aprovada pelo Cofig e pela Camex previamente ao financiamento, de modo que esse elemento foi levado em conta em sua análise e na precificação dos riscos incorridos.

Adicionalmente, em se tratando de uma variável imprescindível tanto para a precificação do prêmio de seguro, quanto para a definição do spread de equalização, não há como dissociar tal parâmetro – prazo da operação – das condições aprovadas para o financiamento.

Vale destacar novamente o parecer da equipe técnica do TCU no TC 034.365/2014, que reconheceu que o apoio público deve ser avaliado sob ótica de sistema e que a aprovação da garantia é o fator decisivo para a análise bancária (grifos no original):

71. Ao mesmo tempo, essa condição revela que a efetiva gestão de risco das operações objeto da presente auditoria não está localizada no BNDES, mas sim na Secretaria de Assuntos Internacionais - SAIN do Ministério da Fazenda, por meio, especialmente, da Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, do Comitê de Financiamento e Garantia da Exportações - COFIG e da Seguradora Brasileira

de Crédito à Exportação S.A. - SBCE (substituída pela Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF, em 1/7/2014), empresa contratada para a prestação de serviços relacionados ao SCE, notadamente a precificação dos riscos comerciais, políticos e extraordinários das operações objeto de pleito dessa garantia pública.

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

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

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

Os principais obstáculos para a aprovação do financiamento com prazo de 25 anos, superior ao padrão para operações dessa natureza, envolvem avaliação de risco e retorno. Conforme previsto em seu Estatuto Social, o BNDES é executor da política pública. A União aprovou o seguro e a equalização para a operação, inclusive o prazo pleiteado pelo exportador. Na avaliação do BNDES, o prazo solicitado também estava compatível com o interesse público e com as condições da garantia oferecida. Logo, não havia motivos para o BNDES impor obstáculos à política pública definida pela União.

Nesse sentido, soma-se às razões já apresentadas quanto ao tempo de execução e de maturação do projeto, a própria aprovação pelos demais órgãos do prazo solicitado pelo exportador.

O Registro Geral de Operações – RGO já prevê, após as alterações trazidas pela Resolução DIR nº 3.604/2020-BNDES, de 21/02/2020, as competências da Diretoria, do Comitê de Crédito e Operações (CCOp), dos Diretores, do Superintendente de Área responsável pela operação e do Chefe de Departamento responsável pela operação para decidir sobre as várias matérias lá discriminadas.

A redação do artigo 34 do RGO prevê que as decisões do CCOp, Diretores, Superintendentes e Chefes de Departamento têm de ser baseadas em propostas técnicas fundamentadas e não implicar alteração das políticas operacionais vigentes e demais orientações emanadas da Diretoria. O seu parágrafo único disciplina que a excepcionalidade de normativos emanados da Diretoria terá de ser por ela apreciada:

Art. 34 - As decisões do CCOp, Diretor, Superintendente de Área e Chefe de Departamento devem ser baseadas em propostas técnicas fundamentadas e não implicar alteração das políticas operacionais vigentes e demais orientações emanadas da Diretoria.

Parágrafo único. Na hipótese de excepcionalidade ao normativo emanado da Diretoria, a matéria deverá ser submetida à apreciação da própria Diretoria, independentemente da alçada prevista neste Regulamento.

Note-se que todas as excepcionalidades aprovadas para a operação de Mariel seguiram essa racionalidade já que a mesma Diretoria que emanou as normas específicas aplicáveis à concessão de financiamento decidiu pela não aplicação da norma geral em certas situações. Nesse sentido, anote-se que as atas das reuniões de

Diretoria que aprovaram o financiamento às exportações destinadas ao Porto de Mariel, nas quais foram aprovadas as cinco tranches destinadas às exportações, fazem referência expressa à excepcionalidade do prazo do financiamento e sua motivação (vide no **Anexo V** excertos das respectivas atas).

Dessa forma, o BNDES está totalmente em linha com a CGU no sentido de que todas as aprovações de condições extraordinárias sejam devidamente embasadas em análises técnicas. Por outro lado, em consonância com o espírito do parágrafo único do artigo 34 do RGO, em caso de excepcionalidade a normativo emanado pela Diretoria, o encaminhamento mais adequado é submeter à apreciação deste mesmo órgão o pedido de exceção, assim como foi feito na operação objeto da presente auditoria.

## **Análise do Controle Interno**

De fato, a Decisão de Diretoria 0850/2008, quando aprova por unanimidade a abertura da linha de crédito para Cuba (aplicável às quatro primeiras tranches de Mariel), determina que cada projeto seja analisado e submetido à Diretoria para aprovação e prevê a possibilidade de negociação de prazos superiores a 10 anos, em função de suas especificidades.

Entretanto, ao contrário do prazo de 25 anos solicitado por Cuba, reproduzido nas Consultas Prévias apresentadas pela COI, a equipe técnica, nas Instruções AP/DEPRI (244/08; 181/10; 111/11; 145/12; 085/13), submetidas ao Comitê de Enquadramento e Crédito para subsidiar suas decisões, propõe no enquadramento de cada etapa do projeto o prazo máximo de 12 anos de acordo com o limite estabelecido nas Políticas Operacionais (art. 25 da Circular 176 de 12/09/2002). Posteriormente, por Decisão de Diretoria 408/2015, 21/07/2015, o prazo na PO foi alterado para até 15 anos, sendo definido de acordo com as características da operação. Vale mencionar, ainda, que o prazo estabelecido para operações exim pós embarque nas PO é mais restritivo do que os 20 anos disposto no RGO (Resolução 1467/2007).

Desta forma, nas três primeiras tranches a decisão do CEC explicita o enquadramento com prazo de 12 anos e na 5ª tranche, ainda que o prazo seja de 25 anos, ressalta que este é superior ao permitido nas PO.

Nas propostas apresentadas pelo DEPRI consta, especificamente para 1ª tranche, que a área operacional avalie as razões técnicas que justifiquem uma eventual dilatação do prazo e submetam à apreciação da Diretoria. Nas demais tranches, o DEPRI menciona o acolhimento pelo Cofig do prazo de 25 anos e remete a definição do prazo à etapa de análise do pleito pela equipe da AEX. Ou seja, a equipe de enquadramento alerta que os pleitos continham condições em desacordo com os limites regulamentares.

Na etapa de análise da concessão, o relatório da 1ª tranche é omissivo quanto ao tema. Nos demais relatórios, a equipe técnica, de forma sucinta, justifica o prazo pleiteado pela longa duração tanto da execução quanto da maturação do projeto, mas não apresenta dados ou informações que respaldem o entendimento. Alertam para o prazo ser muito superior ao praticado (e ao disposto na PO), e relatam os riscos, inclusive o de ausência de estudo contundente de viabilidade do projeto. Em que pese os riscos relatados, propõe a aprovação

da concessão nas condições da minuta anexa, considerando somente o atingimento do objetivo da linha e que a totalidade dos recursos empregados estão segurados do risco de inadimplência. Desta forma, a Diretoria deliberou por aprovar as cinco tranches de Mariel consentindo com o prazo de 25 anos, superior aos normativos do banco. As atas trazem explícita a adoção de excepcionalidades, reproduzindo o texto contido no Relatório de Análise, enquanto a Decisão de Diretoria informa somente as condições aprovadas para a Operação.

Embora tanto na PO quanto no RGO, os artigos que estimam os prazos das operações não explicitem a possibilidade de concessão acima do limite estabelecido, no inc. IV do art. 31 do RGO é estabelecida a competência privativa da Diretoria ou do Presidente para a decisão de modificação dos prazos das operações que não implique na alteração das PO vigentes e demais orientações emanadas da Diretoria.

Ressalta-se, por fim, que não se considerou o fato do Cofig e da Camex terem enquadrado a operação com prazo de 25 anos, uma vez que, em primeiro lugar, suas competências estão relacionadas à equalização e seguro, e que, em segundo lugar, a Nota AEX 2019/0018, ao defender a possibilidade de o banco não observar as condições de enquadramento proposta por esses órgãos, esclarece que o BNDES, ainda que se relacione com essas instâncias no fluxo de execução da política pública de apoio às exportações, possui autonomia e independência no processo de análise e definição das condições do financiamento, de forma que as decisões da Camex e do Cofig não o vinculam.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Aprimorar normativo interno com a finalidade de tornar obrigatória a rotina de realizar o registro na decisão Diretoria das excepcionalidades eventualmente aprovadas, exigindo que estas sejam acompanhadas da respectiva justificativa técnica que evidencie a razoabilidade da proposição.

#### **2.1.9. Incorporação do seguro da operação (US\$ “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76, art. 169 da Lei nº 11.101/2005 e Lei Complementar nº 105/2001*”) ao financiamento concedido à República de Cuba com elevação da exposição da União.**

#### **Fato**

Nos termos do item 10.1.3 das Políticas Operacionais do BNDES, a taxa de risco de crédito é definida pela “Política de Crédito do BNDES”, conforme a classificação de risco do beneficiário, sendo o percentual aplicável listado nas Políticas Operacionais, e não tem incidência nas operações em que esse risco seja assumido pela União.

Como disposto na manifestação que solicitou informações sobre a operacionalização do

seguro nesta operação<sup>106</sup>, o risco do financiamento é absorvido pelo seguro que estabelece 100% de cobertura de riscos políticos e extraordinários do valor financiado, cuja concessão foi aprovada para cada um dos cinco contratos pelo Conselho de Ministros da Camex e pelo Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig).

Acrescenta-se que, tendo em vista que, no financiamento para a construção do Porto, o devedor é um ente soberano, todos os possíveis eventos de inadimplemento se caracterizam como eventos políticos ou extraordinários, conforme definido na Lei nº 6.704/1979 (Seguro de Crédito à Exportação) e no respectivo Decreto nº 3.937/2001, não existindo risco comercial envolvido.

A gestão dos seguros ficava a cargo da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação S.A. - SBCE, sociedade privada, contratada pela União para exercer a atividade operacional relacionada ao seguro de crédito com lastro no FGE. Em 2013, foi criada a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. – ABGF, empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda à época, que assumiu as atribuições da SBCE no que tange a execução dos serviços relacionados ao SCE, ficando, portanto, responsável pela gestão dos seguros contratados pela União.

Na ocorrência de um evento político ou extraordinário de uma operação segurada pela União, o BNDES deverá apresentar à SAIN, por intermédio da ABGF, a “Declaração de Sinistro – Pedido de Indenização”, sendo o pagamento da indenização pelo FGE efetuado em até 30 dias. A recuperação do crédito indenizado, no caso de operações cujo tomador é um ente soberano, é de responsabilidade do COMACE, órgão integrante da estrutura regimental do antigo Ministério da Fazenda, que tem como atribuições, entre outras, definir os parâmetros e analisar a renegociação de créditos brasileiros, fixar critérios para a concessão de novos créditos e indicar limites de exposição por país e para as obrigações contingentes do Tesouro Nacional em garantias de crédito à exportação.

Tendo em vista o exposto, tem-se que, em caso de inadimplemento não solucionado pela República de Cuba, o seguro do financiamento adotado previu a transferência do risco para o FGE, de modo que seriam impactados a empresa seguradora brasileira e o Fundo de Garantia às Exportações (FGE). Tal medida mitigou os impactos de um evento de inadimplência no BNDES.

Tratando do impacto do risco do país tomador do crédito na composição da taxa de juros, observa-se sua incidência de forma indireta, uma vez que o prêmio de seguro foi parcelado e incorporado ao financiamento. Em outras palavras, o impacto do risco político do país se dá na composição da taxa de juros que, após considerar o pagamento do prêmio de seguro em conjunto com as parcelas de principal e juros do financiamento, informa para o BNDES a taxa interna de retorno desejada (no caso *spread* de 1%).

Tal modelo contou com aprovação na 49ª Reunião Ordinária da Cofig<sup>107</sup>, realizada em 27 de

---

<sup>106</sup> Nota AEX nº 2015/0122, de 4/11/2015.

<sup>107</sup> Conforme proposta apresentada ao Cofig, o pagamento do prêmio do Seguro de Crédito à Exportação, foi feito pelo BNDES observando a periodicidade semestral ao longo do fluxo de pagamento. Tal medida foi adotada

agosto de 2008, admitindo o financiamento do prêmio nas mesmas condições em que seria financiado pelo BNDES, com a diferença de que neste caso o devedor de prêmios de seguro é o banco. O valor do prêmio de seguro de cada contrato foi definido pela SBCE.

Acrescenta-se que a proposta de alteração da forma de pagamento do prêmio do seguro foi apresentada pelo BNDES nesta reunião. O posicionamento dos representantes da SBCE e da STN se resumiu (i) a não se vislumbrar qualquer impacto no Fundo, uma vez que não haveria risco de o BNDES deixar de efetuar o pagamento do prêmio e (ii) que o financiamento do prêmio se desse nas mesmas condições em que seria financiado pelo BNDES.

Tal fato toma relevância uma vez que o financiamento do prêmio de seguro admitiu que a União, além de segurar a operação de crédito em si, responsabilizou-se pela devolução de US\$ *“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76, art. 169 da Lei nº 11.101/2005 e Lei Complementar nº 105/2001”* contratado pelo BNDES em nome de Cuba, em caso de inadimplência do tomador de crédito.

Todavia, compete destacar que, por ocasião da primeira tranche (na mesma ata de aprovação), foi relatado problema entre o país tomador do empréstimo e uma seguradora japonesa<sup>108</sup>. Recorde-se que o banco participa desse colegiado como ouvinte e, portanto, tinha conhecimento de indicativos de risco de crédito na operação.

Contudo, não foi identificada menção posterior à regularização da situação do país diante da Seguradora, não obstante o destaque sobre a necessidade de consulta. Em complemento, registra-se que o BNDES, no curso dos trabalhos de auditoria, informou não ter conhecimento dos desdobramentos decorrentes dos apontamentos de suspensão de garantias por parte da seguradora japonesa<sup>109</sup>.

Na manifestação apresentada<sup>110</sup>, o BNDES afirma que a possibilidade de financiamento do prêmio de seguro estava contemplada na metodologia da OCDE quando o percentual do prêmio é elevado e que está previsto no modelo adotado pelo SCE, sendo o risco adicional remunerado por acréscimo correspondente ao valor do prêmio.

Os esclarecimentos prestados tomam por base nota técnica atuarial da ABGF de 2017, em que pese as contratações sob análise terem sido efetivadas no período de fevereiro de 2009 a maio de 2013, não sendo, portanto, suficientes para evidenciar a aderência dos procedimentos

---

em casos específicos, inclusive quando o prêmio for superior a 15% do valor da operação, conforme consignado no item 2.3 na ata.

<sup>108</sup> Conforme a mencionada ata: *“Decisão do Cofig: Determinou que a Secretaria-Executiva do Cofig submeta a operação à deliberação da Camex, em razão das excepcionalidades de suas condições financeiras e, considerando o relato do representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que a Seguradora Nippon Export and Investment Insurance (NEXI) teria suspenso a emissão de garantia para as importações de Cuba por atrasos nos pagamentos, solicitou à SBCE que efetue consulta àquela Seguradora para embasar a decisão do Conselho de Ministros daquela Câmara”* (grifou-se).

<sup>109</sup> Nota AEX nº 2015/0149, de 21/12/2015.

<sup>110</sup> Resposta à SA201504305/22, cuja manifestação e respectiva análise efetuada encontram-se integralmente disponíveis no anexo a este Relatório.

adotados ao referencial técnico que embasou, à época, a decisão de financiamento do prêmio.

Sobre o tema, o TCU<sup>111</sup> aponta duas considerações importantes: (i) a autorização do Cofig à esta nova modalidade ocorreu sem prévia e adequada avaliação dos riscos, em desacordo com a orientação técnica da SBCE, uma vez que, embora outras agências de crédito à exportação (ECA) aceitem o pagamento do prêmio durante o período do financiamento, estas levam em consideração o histórico de pagamento e o nível de risco do país e (ii) somente a partir de maio de 2016, com a publicação da Lei nº 13.292/2016, ficou autorizado o pagamento do prêmio de seguro de crédito à exportação de forma parcelada.

Portanto, verifica-se que o financiamento do prêmio de seguro nas operações de Mariel não estava sustentado por estudo técnico nem continha previsão nos normativos vigentes à época da celebração das operações de crédito objeto do presente trabalho. Merece ressalva, contudo, que, ainda que tenha sido proposta do BNDES, a autorização para a contratação do seguro nesses moldes era atribuição do Cofig.

Salienta-se que, independentemente de eventuais argumentações sobre o incremento do prêmio em razão da elevação das taxas de juros pactuadas, as avaliações de transferência de risco limitaram-se ao BNDES, garantindo ao banco o retorno dos recursos sob sua gestão com o acréscimo de sua remuneração. De modo contrário, o FGE somente teria ganho com a majoração do prêmio de seguro caso a operação estivesse adimplente.

Em sede de manifestação ao Relatório preliminar, o BNDES reitera que a análise de risco considerou os normativos vigentes, em especial aqueles emitidos pela Autoridade Monetária para a classificação do risco de crédito das operações. Destaca que o parcelamento dos prêmios de seguro é praticado de forma ordinária. Nesses termos, destaca que, uma vez que a União, após sua avaliação e precificação de risco, declarou a disponibilidade para a sua mitigação mediante a celebração de contrato de seguro autônomo, a classificação de risco da operação, seguindo as normas aplicáveis a todo o Sistema Financeiro Nacional, passou a ser a da própria União. Desta forma, o alto risco da concessão de crédito deixou de ser um impeditivo à celebração da operação.

Por fim, cita-se que, considerando as alterações nas Resoluções do BCB<sup>112</sup> que tratam do pagamento da equalização não vincularem mais ao efetivo ingresso de divisas, associado à não declaração do vencimento antecipado da dívida, o BNDES receberá durante o período de reembolso do crédito a equalização, ou seja, a adimplência ou não do importador não impacta no resultado do banco que receberá tanto a equalização quanto terá as parcelas do financiamento cobertas pelo controlador.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta à SA201504305/22 que encaminhou o fato para apreciação pelo BNDES, o banco se manifestou por meio da Nota AEX 2019/45, de 24/04/2019, abaixo reproduzida:

---

<sup>111</sup> Relatório que apoia o Acórdão TCU 1.031/2018 – Plenário.

<sup>112</sup> Resolução 4.063/2012.

(...) encaminhamos os esclarecimentos a seguir, os quais tomaram por base a "Nota Técnica Atuarial para Seguro de Crédito à Exportação para Operações com Garantia da União" (NTA) da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF).<sup>113</sup>

O prêmio de seguro é calculado a partir do modelo de precificação Malzkuhn-Drysdale Package (MD Package), desenvolvido no âmbito da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) com o objetivo de promover a convergência nos preços para a concessão de créditos para a exportação com respaldo oficial, de médio e longo prazos.<sup>114</sup> A fórmula leva em consideração os seguintes fatores: risco país, de acordo com a classificação da OCDE; prazo de desembolso e de amortização; percentual do risco a ser coberto; mitigadores de risco passíveis de utilização; etc.

A metodologia acima calcula os prêmios considerando o seu pagamento à vista, ou seja, em parcela única, antes da constituição do crédito. No entanto, a metodologia de precificação contempla situações em que o prêmio de risco não é pago integralmente antes do momento em que o crédito é constituído (prêmio em risco). No caso de um cronograma com múltiplos desembolsos, a parcela do prêmio proporcional a cada desembolso pode ser paga antes de sua realização, sendo o valor do prêmio à vista atualizado por meio da aplicação da taxa básica contratual (prêmio *as drawn*).

Além disso, a possibilidade de financiamento do prêmio de seguro (nos casos em que o percentual do prêmio é elevado) também era contemplada pela metodologia da OCDE e foi incorporada pela então SBCE e posteriormente pela ABGF em seu modelo de precificação da cobertura do seguro de crédito à exportação, conforme descrito em suas Notas Técnicas Atuariais.

Outro ajuste relevante no modelo brasileiro em relação ao MD Package envolve o pagamento das indenizações. No caso do modelo da OCDE, o prêmio é calculado considerando que a indenização ocorrerá em um único pagamento. No entanto, o FGE usualmente indeniza o segurado conforme o fluxo original do financiamento, contemplando também os juros estipulados contratualmente. Esse procedimento é incorporado ao modelo de precificação por meio de um fator de ajuste de juros, que é função da taxa de juros do financiamento.

Nas operações do BNDES que contaram com a cobertura do seguro de crédito à exportação e tiveram o prêmio de risco financiado, o valor referente ao prêmio foi incorporado ao financiamento (conversão do prêmio flat em taxa de juros calculada no fluxo da amortização) por meio de um acréscimo correspondente na taxa de juros cobrada do importador (taxa de risco da operação). Considerando que, conforme descrito acima, a taxa de juros do financiamento influencia o cálculo do prêmio, a NTA estipula um ajuste adicional, para evitar a ocorrência de referência circular.

A metodologia de precificação do prêmio de risco, descrita na NTA, portanto, evidencia que a elevação da exposição do FGE ao risco soberano da República de Cuba, em função da incorporação do valor do prêmio ao financiamento, não apenas

---

<sup>113</sup>ABGF, *Nota Técnica Atuarial para Seguro de Crédito à Exportação para Operações com Garantia da União*. Fev. 2017. Disponível em: [http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/arquivos/sce/nota-tecnica-atuarial-para-seguro-de-credito-a-exportacao-para-operacoes-com-garantia-da-uniao/@\\_@download/file/Nota%20T%C3%A9cnica%20Atuarial%20para%20Seguro%20de%20Cr%C3%A9dito%20%C3%A0%20Exporta%C3%A7%C3%A3o%20para%20Opera%C3%A7%C3%B5es%20com%20Garantia%20da%20Uni%C3%A3o.pdf](http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/arquivos/sce/nota-tecnica-atuarial-para-seguro-de-credito-a-exportacao-para-operacoes-com-garantia-da-uniao/@_@download/file/Nota%20T%C3%A9cnica%20Atuarial%20para%20Seguro%20de%20Cr%C3%A9dito%20%C3%A0%20Exporta%C3%A7%C3%A3o%20para%20Opera%C3%A7%C3%B5es%20com%20Garantia%20da%20Uni%C3%A3o.pdf) Acesso em: 22/04/2019.

<sup>114</sup>O MD Package entrou em vigor em 2011. Trata-se de uma evolução do modelo anterior, denominado *Knaepen Package*, de 1997.

estava prevista como gerou aumento no valor do prêmio proporcional ao risco adicional coberto.

No que diz respeito ao custo dos financiamentos no âmbito do Produto BNDES-exim Pós-embarque, vale lembrar que a taxa de juros cobrada do devedor é composta por um referencial de custo financeiro, acrescido da remuneração básica do BNDES e da taxa de risco da operação. Além disso, nos casos que contaram com recursos do Proex, modalidade Equalização, a taxa de juros é reduzida na mesma proporção de equalização concedida, de forma a manter a rentabilidade constante do financiamento.

O referencial de custo financeiro das operações de Pós-embarque corresponde à taxa Libor em dólar dos Estados Unidos, correspondente ao prazo do financiamento, limitado ao período de 5 anos. [...]

Em conclusão, conforme apurado a partir da NTA da ABGF, o financiamento do prêmio e inclusão na cobertura estão previstos no modelo de precificação do SCE, de maneira que o risco adicional se encontra remunerado por meio de acréscimo correspondente no valor do prêmio. **Cabe destacar que estas regras são externas ao BNDES e que as condições financeiras ali descritas podem ser acessadas por outras instituições financeiras públicas ou privadas.** No que concerne ao BNDES, as taxas de juros finais dispostas nos portais eletrônicos da instituição incorporam a taxa Libor prevista no contrato de financiamento acrescida, quando cabível, dos itens anteriormente mencionados, os quais incluem os prêmios pagos ao SCE. (...)

Em resposta ao Ofício nº 452/2020/CGFIN/DAE/SFC/CGU, de 9/01/2020, que encaminhou o Relatório Preliminar para apreciação pelo BNDES, o banco se manifestou por meio da Nota AI nº 2020/13, de 30/04/2020, abaixo reproduzida:

[...]

É oportuno destacar nos próximos parágrafos o entendimento da Área de Crédito do BNDES sobre como é avaliado o risco de crédito dos financiamentos do BNDES com cobertura do seguro de crédito à exportação.

Primeiramente, como já reiterado em algumas oportunidades, destaca-se que o fluxo interno de análise do BNDES para a operação sob auditoria, e de todas as demais destinadas a apoiar as exportações de bens e serviços, somente se inicia após a aprovação do mérito e definição da cobertura e das condições do apoio pelo Cofig e pela Camex. Portanto, nesses casos, a análise do risco de crédito do devedor cabe a estes últimos órgãos e ocorre em fase anterior à aprovação do financiamento pelo BNDES. Na esfera do Banco, a avaliação do risco da operação deve contemplar as características das garantias providas pelo seguro, que são, em última instância, fornecidas pela União.

Assim, as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, por meio da Resolução 2.682/1999-CMN, permitem que o BNDES, assim como qualquer instituição financeira integrante do Sistema Financeiro Nacional (SFN), considere a classificação de risco do garantidor na avaliação de risco das operações. Portanto, é dado este tratamento às operações garantidas pelo FGE, assim como àquelas que contam com cobertura de outros tipos de garantidores, tais como empresas e instituições financeiras.

Nesse passo, no caso do FGE, seu risco de crédito era equiparado ao da União, único acionista do BNDES, no período considerado e correspondia ao AA na escala constante da Resolução nº 2.682/1999-CMN. Logo, a avaliação de risco dos devedores de operações com garantia do FGE não se fazia necessária. Tal procedimento encontra amparo em normativos internos do BNDES e está em consonância, tanto com a referida norma do CMN, quanto com normas

internacionais como o Acordo de Basileia.<sup>115</sup> Nesses casos, aplicava-se a abordagem da substituição do risco de crédito (“credit substitution”) na avaliação do risco, em que o risco associado à operação é aquele do garantidor. É importante lembrar, ainda, que as práticas bancárias do BNDES estão, ainda, sujeitas à normatização e auditoria do Banco Central do Brasil.

É importante frisar que o tratamento descrito acima, dispendido à garantia do FGE é o mesmo dado às demais garantias fidejussórias prestadas em outras operações diretas do Sistema BNDES, e refere-se à determinação do nível de risco de operações adimplentes.

No caso de inadimplência, o nível de risco calculado para fins de constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa (PCLD) é obtido atribuindo-se o pior entre o nível de risco do devedor/garantidor e o nível de risco determinado pelo máximo do número de dias de inadimplência dentro do grupo econômico, conforme estabelecido na Resolução nº 2.682/1999-CMN (salvo em casos específicos previstos na norma), de acordo com os dias de atraso:

**Tabela 2 - Classificação de risco por dias de atraso**

Dias de atraso	Nível de risco
0	AA
0	A
Entre 15 e 30	B
Entre 31 e 60	C
Entre 61 e 90	D
Entre 91 e 120	E
Entre 121 e 150	F
Entre 151 e 180	G
Acima de 180	H

Os procedimentos mencionados relativos ao provisionamento vêm sendo adotados por longo período, em consonância com normativos internos e externos, bem como atestados em relatórios circunstanciados de auditoria externa a respeito da constituição da PCLD da carteira de crédito do BNDES.

Assim, é essencial não se perder de vista o papel de cada integrante da política pública de apoio às exportações. O do BNDES corresponde a entrar com os recursos que viabilizam a exportação de bens e serviços de empresas brasileiras e, como instituição financeira, analisar qual risco estaria incorrendo, a fim de preservar a qualidade do crédito. No caso concreto, conforme salientado acima, o risco se concentrou na garantia prestada pela União Federal.

Nesse sentido, não soa razoável considerar que o Banco tenha se limitado a se proteger dos efeitos de eventuais inadimplementos mediante a transferência desse risco a seu próprio controlador. Primeiro, porque o BNDES foi o último elo da cadeia de decisão, de forma que a União, dentro de suas prerrogativas legais, assumiu o risco da operação e decidiu sobre a equalização a ser concedida. Somente após essa aprovação, o BNDES aprovou o financiamento da operação.

---

<sup>115</sup> “(iii) Guarantees and credit derivatives 141. A range of guarantors and protection providers are recognised. As under the 1988 Accord, a substitution approach will be applied. Thus only guarantees issued by or protection provided by entities with a lower risk weight than the counterparty will lead to reduced capital charges since the protected portion of the counterparty exposure is assigned the risk weight of the guarantor...”

Segundo, porque, cada ator integrante do sistema de apoio tem o seu papel bem definido e individualizado. Cabia ao BNDES prover os recursos ao financiamento ao passo que à Camex, Cofig e ABGF, cabia a análise e a decisão de permitir que o FGE cobrisse os eventuais riscos de inadimplência. Nesse sentido, as instituições a que a União forneceu tal atribuição tiveram a oportunidade de avaliar e ponderar todos os riscos e benefícios envolvidos no financiamento à exportação de bens e serviços destinados ao Porto de Mariel, sob as diferentes óticas de cada um dos órgãos que compunham o colegiado, e de cobrar um prêmio de seguro compatível com os riscos incorridos (no caso concreto, quase *“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76, art. 169 da Lei nº 11.101/2005 e Lei Complementar nº 105/2001”* do valor do financiamento). Deve-se considerar que cada órgão, dentro de sua competência e expertise, avaliou a concessão de cobertura de risco e os colegiados decidiram pela aprovação. À sua vez, o BNDES, a quem a União atribuiu o papel de financiador, fez sua análise sob a ótica da natureza de suas atividades, qual seja bancária, conforme definido pelo art. 9º do seu Estatuto Social. Não há, portanto, um antagonismo entre o BNDES e a União, uma vez que a proteção do patrimônio do BNDES é a proteção do patrimônio da União. Mais que isso, além de zelar pelo patrimônio da União a ele confiado, o BNDES também colabora com a proteção do patrimônio do FGE.

Quanto ao financiamento do prêmio do seguro por parte do BNDES, tratado pela CGU como excepcionalidade, ressalta-se que não se trata de caso de exceção, pois está presente na grande maioria dos financiamentos destinados à exportação de serviços.

Cumprido lembrar que o financiamento do prêmio do seguro e a incorporação do spread do seguro ao spread total da operação, o qual é coberto pelo Seguro, é devidamente precificado e contribui para o aumento do prêmio cobrado do seguro. Em inúmeras operações de financiamento do BNDES, que foram integralmente pagas, esse aumento do prêmio, pela incorporação do spread, resultou em maiores ganhos para o FGE, sem pagamento de nenhuma indenização. A cobertura pelo seguro do financiamento do prêmio é prática internacional, é própria da natureza do SCE, integra a finalidade determinada pelo legislador e tem sido devidamente remunerada, haja vista a solidez dos balanços contábeis do FGE.

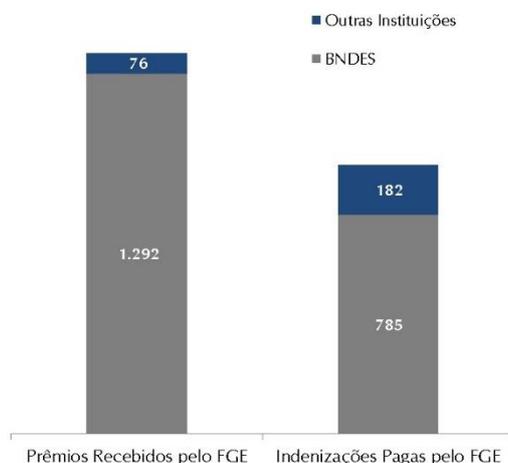
O parcelamento do prêmio do seguro na operação auditada, por outro lado, não estava previsto nos normativos então vigentes, segundo a CGU, e só passou a ser possível com o advento da Lei 13.292/2016. Não obstante, a própria CGU reconhece que a autorização para tal era atribuição do Cofig, que avaliou a possibilidade e aprovou o pagamento parcelado, de acordo com os trâmites internos do colegiado. Quanto ao tema, destacamos que a motivação para o parcelamento do pagamento do prêmio, também praticado pelas ECAs em todo o mundo, é óbvia em função da magnitude dos valores cobrados a título de prêmio; o que tornaria o pagamento em uma única parcela algo totalmente inviável no caso concreto.

Adicionalmente, tal parcelamento foi apreciado pela Camex, órgão com atribuições e poderes para o estabelecimento de diretrizes parâmetros e condições para a prestação de garantia no âmbito do FGE, conforme estabelecido pela Lei nº 9818/1999, especialmente em seu Art.7º, e por mostrar-se meritório acabou previsto na Lei 13.292/2016.

Por fim, deve-se ressaltar a solidez patrimonial e contábil do FGE, que registra ativos e patrimônio de mais de R\$ 30 bilhões, deriva em grande parte dos recursos auferidos pelo pagamento de prêmios de financiamentos do BNDES, que apresentaram historicamente baixíssima taxa de inadimplência e permitiram a estruturação de relevante patrimônio líquido pelo FGE. No gráfico a seguir é

possível verificar que enquanto a relação prêmios pagos e indenização do BNDES fica em torno de 60,7%, para outras instituições essa razão é de 239%.

**Figura 2: FGE - Prêmios e Indenizações pagas. BNDES e Outras Instituições. (US\$. Até março de 2020)**



Fonte: Elaboração: BNDES a partir de dados da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF)

Nesse sentido, não é justo atribuir ao BNDES uma indiferença aos riscos da União, pela realização desse risco em um conjunto de operações, após inúmeras operações com resultados positivos para o SCE. Tão pouco se pode esperar que, em uma carteira de seguros, não haja a realização de nenhum risco. O que se deve esperar é que o mesmo tenha sido previsto e corretamente precificado.<sup>116</sup>

Por todo exposto, reafirmamos não ter havida qualquer transferência de risco de inadimplemento do prêmio de seguro pelo devedor para a União. No caso da operação de Mariel, a obrigação de pagamento do prêmio de seguro de forma parcelada pelo BNDES é totalmente independente da obrigação de pagamento das parcelas por parte do devedor. Portanto, assim como em operações em que o prêmio de seguro é pago pelo BNDES upfront, ou seja, no momento do desembolso, a obrigação de pagamento de prêmio está resguardada, sendo, inclusive, acrescida de juros remuneratórios, além daqueles precificados na taxa de prêmio, no mesmo percentual daqueles juros percebidos pelo BNDES como sua própria remuneração enquanto financiador.

A independência de obrigações resta ainda mais clara quando se observa o caso concreto, onde, de fato, ocorreu inadimplência do Governo de Cuba. Enquanto o FGE indeniza as parcelas inadimplidas, uma a uma, nos prazos estabelecidos no Certificado de Cobertura de Crédito, o BNDES permanece fazendo os pagamentos semestrais das parcelas de prêmio de seguro nos prazos inicialmente acordados, acrescidas dos juros previstos.

[...]

Assim, resta claro que foram apresentadas considerações a respeito dos riscos assumidos pela União. Da mesma forma, está evidente, pelo valor atribuído ao

<sup>116</sup> Cabe aqui mencionar o parágrafo segundo do Artigo 10 da Resolução 48/2007, do Senado Federal: Art. 10. A União só prestará garantia a quem atenda às seguintes exigências, no que couber: (...)

§ 2º Nas garantias concedidas pela União na modalidade de seguro, serão consideradas contragarantias suficientes os prêmios pagos pelos segurados, desde que calculados com base em critérios atuariais de forma a cobrir o risco de inadimplência das obrigações garantidas. (...)

Prêmio de Seguro, que a mesma União estava ciente dos referidos riscos e, mesmo assim analisou, por meio de seus colegiados, que seria benéfico corrê-los, tendo em vista os potenciais benefícios.

Por fim, deve-se destacar que o BNDES, como empresa pública integralmente pertencente à União, dentro dos poderes e atribuições a ele legalmente conferidos, colabora constantemente com os objetivos de seu controlador. Todavia, não pode, nem deve, o BNDES usurpar atribuições legais de outros órgãos e Instituições, para se contrapor a decisões da União quanto a seus objetivos estratégicos e/ou de interesse nacional, estando estas compatíveis com a legislação e regulamentos pertinentes, bem como com os objetivos e finalidade das suas linhas de financiamento, devidamente regulados em seus normativos internos.

## **Análise do Controle Interno**

O BNDES inicia manifestação informando que, na precificação do prêmio de seguro foi adotado o modelo MD Package, criado pela OCDE, e discorre sobre três possibilidades de pagamento do prêmio do seguro: à vista, antes do desembolso; de forma parcelada a cada desembolso; e de forma parcelada a cada reembolso do crédito.

Na sequência, o BNDES afirma que a possibilidade de financiamento do prêmio de seguro também estava contemplada na metodologia da OCDE, quando o percentual do prêmio é elevado, e acrescenta informações sobre a forma de cálculo das indenizações pelo FGE.

Entretanto, os esclarecimentos prestados tomam por base nota técnica atuarial emitida pela ABGF em 2017, em que pese as contratações sob análise terem sido efetivadas no período de fevereiro de 2009 a maio de 2013. Desta forma, a manifestação do banco não evidencia o referencial técnico adotado à época, que embasou a análise e a decisão de financiamento do prêmio.

Ressalta-se que a alteração da forma de pagamento do prêmio do SCE submetida para deliberação do Cofig foi uma proposta apresentada pelo BNDES por ocasião da 1ª tranche de Mariel, tendo sido aprovada pelo comitê na Ata da 49ª Reunião Ordinária, conforme aprovações da SBCE e da STN a seguir transcritas:

**SBCE:** considerando a qualidade do responsável pelo pagamento do prêmio, no caso o BNDES, não se vislumbra qualquer impacto atuarial no '*loss ratio*' do Fundo, uma vez que não haveria risco de o banco deixar de efetuar o pagamento do prêmio durante o período de reembolso do crédito.

**STN:**

(...) a STN não vê óbice à aprovação da operação [...] desde que o prêmio seja financiado nas mesmas condições em que seria financiado pelo BNDES.

No relatório que apoia o Acórdão TCU nº 1.031/2018 – Plenário, há duas considerações importantes sobre o tema. Primeiro, a autorização do Cofig à esta nova modalidade ocorreu sem prévia e adequada avaliação dos riscos, em desacordo com a orientação técnica da SBCE, uma vez que, embora outras agências de crédito à exportação (ECA) aceitem o pagamento do prêmio durante o período do financiamento, estas levam em consideração o histórico de

pagamento e o nível de risco do país. Segundo, somente a partir de maio de 2016, com a publicação da Lei 13.292/2016, ficou autorizado o pagamento do prêmio de seguro de crédito à exportação de forma parcelada.

Desta forma, entende-se que o financiamento do prêmio nas operações de Mariel não estava sustentado por estudo técnico nem estava previsto nos normativos vigentes. Merece ressalva, contudo, que a autorização para a contratação do seguro nestes moldes ser atribuição do Cofig, de modo que a definição do modelo de pagamento do seguro não se insere objetivamente na competência do banco. Entretanto, tendo em vista os riscos apontados pela equipe técnica nos Relatórios de Análise, não se identifica o motivo pelo qual ser o BNDES o autor da proposta de incorporação do prêmio do seguro ao financiamento.

Mais adiante, o BNDES argumenta que o financiamento do prêmio está previsto no modelo adotado pelo SCE, sendo o risco adicional remunerado por acréscimo correspondente ao valor do prêmio.

Destaque-se, ainda, que os agentes envolvidos não consideraram que, na ocorrência de evento de inadimplemento, o FGE é o garantidor da totalidade da operação. Nesse sentido, a mitigação de risco limita-se ao BNDES, protegendo a instituição dos efeitos de eventuais inadimplementos mediante a transferência desse risco ao seu próprio controlador. Inclusive, devido ao não vencimento antecipado dos contratos e ao pagamento parcelado da indenização pelo FGE, o BNDES deverá receber a equalização durante todo período de reembolso do crédito. Desta forma, a adimplência ou não do importador não impacta no resultado do banco.

Na nota em resposta ao Relatório Preliminar, o BNDES traz dados atualizados até março de 2020 sobre a contribuição das operações do banco na composição do patrimônio do FGE (94% dos prêmios de financiamentos), e que a baixa taxa de inadimplência acarreta numa relação de prêmios pagos e indenização em torno de 60,7%.

Por todo o exposto, verifica-se que, na data de aprovação das operações não existia autorização para o parcelamento do prêmio de seguro, em que pese a atuação do BNDES ter observado a decisão do Cofig, que aprovou o ajuste do pagamento nos termos de proposta apresentada pelo banco. Nota-se que atualmente a legislação aplicável admite o parcelamento desses prêmios e que o modelo de financiamento à exportação vem sendo objeto de discussão para sua reformulação, de forma que se propõe o aprimoramento do fluxo de aprovação interno, com a declaração para a Diretoria das situações em que o prêmio de seguro for parcelado.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Uma vez definida a nova estrutura do sistema de apoio oficial às exportações, em cumprimento da Resolução Camex nº 12/2020, informar à Diretoria do BNDES, nas análises das operações que contem com garantia do seguro de crédito, sobre a decisão do garantidor quanto à forma de pagamento do prêmio e sua cobertura pelo SCE.

### **2.1.10. Ausência de avaliação de externalidades relativas aos contratos de concessão de crédito no BNDES-Exim pós-embarque, inviabilizando a identificação de resultados obtidos com o emprego de recursos na exportação de bens e serviços brasileiros.**

#### **Fato**

A partir da análise de documentos disponibilizados relativos aos contratos de crédito objeto de análise, não foi identificada a projeção das externalidades diretas e indiretas decorrentes da concessão dos financiamentos para exportação de bens e serviços, a exemplo da quantidade de empregos gerados, projeção de incremento de exportações do Brasil para o país favorecido, entre outros fatores.

Nesse contexto, solicitou-se ao banco informar os procedimentos adotados na fase de análise da concessão para medir o potencial impacto na economia brasileira decorrente de sua atividade de fomento. Em resposta, o banco informa que não realiza estudos específicos que verifiquem as externalidades para cada projeto financiado, mas que vem tentando sistematizar as informações e estudos para a avaliação da sua atuação, citando, como exemplo, o “Relatório de Efetividade 2007-2014”.

Em sua manifestação, o BNDES traz, resumidamente, argumentos que destacam (i) a importância das exportações no desenvolvimento de um país, destacando o caso das exportações de bens e serviços de engenharia, (ii) as dificuldades das empresas nacionais se colocarem no mercado externo, e (iii) o efeito no Balanço de Pagamentos.<sup>117</sup> Em manifestação ao Relatório Preliminar, o Banco reforça que “exportar é o único componente da demanda agregada que gera ao mesmo tempo emprego para a população do país e divisas em moedas estrangeiras que ajudam a equilibrar o Balanço de Pagamentos” e acrescenta que o setor de engenharia e construção seria estratégico por ser capaz movimentar uma longa cadeia de fornecedores de bens e serviços.

Observa-se, portanto, que a avaliação para concessão de crédito no BNDES-Exim pós-embarque não compreende uma análise – prévia e sistemática – do impacto, no Brasil, dos recursos empregados na exportação de serviços de engenharia. A análise da operação de

---

<sup>117</sup> Nota AEX nº 2015/0127, de 17/11/2015.

crédito não apresenta descrição sobre a expectativa ou projeção de externalidades e, conseqüentemente, não avalia os resultados específicos de cada contrato, como a geração de empregos ou o efeito na produção interna do emprego de recursos. Dessa forma, não se observa, a cada análise de contrato, de definição objetiva das expectativas de contribuição de cada financiamento para a finalidade de desenvolvimento social, dificultando, inclusive, a avaliação da efetividade.

O BNDES reconhece, em sua manifestação,<sup>118</sup> que a avaliação de impacto e da efetividade de seus programas ou linhas começa a ser discutida de forma mais profunda a partir de 2013, e informa a evolução e as melhorias ocorridas no processo, bem como as contribuições sobre o tema trazidas pelo Tribunal de Contas da União<sup>119</sup>.

Acrescenta que, embora não houvesse à época de Mariel um processo sistemático de avaliação, a preocupação com os resultados se materializava (i) pela exigência de entrega de relatório de acompanhamento das exportações; (ii) pelas regras visando a fomentar a cadeia de subfornecedores brasileiros e de estabelecimento de percentual mínimo de bens (que no caso em apreço só se materializou na quinta e última tranche); e (iii) pelo acompanhamento de dados e informações concernentes aos serviços de terceiros e de fornecedores de bens.

Contudo, conforme análises efetuadas, e tendo em vista o foco do banco no objetivo primário do programa (inserção de empresas brasileiras no mercado externo), os procedimentos de acompanhamento desta operação não foram suficientes ou tempestivos para identificar as modificações no projeto que impactassem nos parâmetros de avaliação aplicados à época (alterações na quantidade de bens exportados e nos gastos com pessoal).

O banco trata ainda dos trabalhos em andamento e do esforço empregado pela instituição para incrementar sua metodologia de avaliação, embora não haja menção à realização de análises da relação “*custo x benefício*” desse tipo de operação, ou seja, análise que mensure o resultado obtido frente ao esforço fiscal demandado, bem como a análise de efetividade indicando de forma clara quais os benefícios auferidos em cada operação de crédito, garantindo que a alocação de recursos foi eficiente.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta à SA201504305/22, que encaminhou o fato para apreciação pelo BNDES, o banco se manifestou por meio da Nota AEX 2019/45, de 24/04/2019, abaixo reproduzida:

(...) informamos que, à época da análise e aprovação das operações de financiamento às exportações brasileiras destinadas ao Porto de Mariel, o BNDES ainda não contava com um processo sistemático de monitoramento e avaliação de impacto de seus programas ou linhas, nem mesmo de operações específicas de financiamento. Nesse período, os estudos existentes contemplavam análises setoriais e estatísticas referentes ao montante de apoio realizado.

---

<sup>118</sup> resposta à SA201504305/22, cuja manifestação e respectiva análise efetuada encontram-se disponíveis no anexo a este Relatório.

<sup>119</sup> Acórdão 494/2019.

O tema de avaliação de efetividade começou a ser discutido no BNDES a partir da ideia de elaboração de Quadro Lógico (QL) para algumas linhas e produtos de financiamento. Em 2013, com vistas a impulsionar as ações relacionadas ao tema, o BNDES estabeleceu o Projeto Corporativo Efetividade. Em 2014, deu início à preparação do seu primeiro Relatório de Efetividade. A partir de 2015, intensificaram-se os esforços internos para estabelecimento de um sistema de monitoramento e avaliação da eficácia e da efetividade das intervenções apoiadas, como forma de prestar contas à sociedade, ampliar o aprendizado institucional e aprimorar os produtos disponíveis. Nesse ano, foi aprovada a Resolução Dir 2.884/2015 - BNDES, referente à Política de Monitoramento e Avaliação (M&A) e que instituiu princípios e diretrizes orientadores das atividades de M&A. Também foi divulgado o primeiro Relatório de Efetividade do BNDES.

No início de 2016, foi criado um departamento na Área de Planejamento do BNDES para coordenar as atividades e ações de monitoramento e avaliação, com foco nos resultados da atuação do BNDES (Departamento de Monitoramento e Avaliação DEMAV, posteriormente transformado no Departamento de Avaliação e Promoção da Efetividade -DEAPE/AP). No mesmo ano, iniciou-se a elaboração de um instrumento de avaliação "ex ante", denominado de Quadro de Resultados (QR), o qual foi desenvolvido a partir da experiência adquirida ao longo da tentativa de aplicação da metodologia do quadro lógico para programas operacionais. O QR consiste numa tabela que apresenta os objetivos do apoio financeiro, o valor do financiamento alocado ao projeto e os indicadores de eficácia e de efetividade que serão utilizados para verificar o atingimento dos resultados.<sup>120</sup>

O Quadro de Resultados se destina à análise individual do apoio financeiro, no âmbito das operações diretas e indiretas não automáticas. O QR deve ser elaborado pelas equipes operacionais durante a fase de análise do processo de concessão de apoio financeiro, oportunidade em que também devem ser eleitos os indicadores de eficácia e de efetividade que serão aplicados a cada operação, conforme padrões previamente definidos.

Em 2018, a Diretoria do BNDES aprovou a Resolução DIR 3260/2018-BNDES, que trata da regulamentação do macroprocesso de promoção da efetividade do Sistema BNDES, que "consiste em um conjunto de procedimentos, ferramentas, atores e governança que estabelece como o Sistema BNDES deve conduzir atividades de M&A" (art. 32). Conforme informado no Relatório de Efetividade de 2017, lançado em 2018, o Sistema de Promoção da Efetividade (SPE) foi inspirado nas melhores práticas internacionais e idealizado para funcionar com três camadas distintas.

A primeira camada cria um rito de avaliações sistemáticas, a serem feitas de forma contínua, ao longo do ciclo de concessão de crédito. Essas avaliações buscam explicitar os objetivos que levaram o BNDES a apoiar cada projeto, bem como fortalecer o aprendizado organizacional. Para tanto, duas ferramentas foram desenvolvidas para enquadramento e análise de projetos: a Tese de Impacto de Investimento em Projetos (Tiip) e o Quadro de Resultados (QR). A Tiip sistematiza os efeitos esperados de cada projeto priorizado pelo Banco por meio de uma análise qualitativa. A partir dessa tese de impacto, são elaborados os QRs, que formalizam indicadores de eficácia e efetividade a serem apurados e monitorados para cada operação.

---

<sup>120</sup> Tendo em vista a interrupção das operações de financiamento a serviços, com a suspensão dos desembolsos e criação de grupos de trabalho para avaliar os procedimentos da linha Pós-embarque Serviços, ainda não foi desenhado QR para nenhum financiamento no âmbito desta linha, haja vista que não há operações em análise. O próprio QL da linha poderá ser revisto, após encerramentos das atividades do grupo de trabalho. Não obstante, a aplicação de instrumentos abrangerá as operações que a partir de então sejam analisadas.

Ao fim de cada avaliação de impacto, deverá ser produzido um Relatório de Avaliação de Efetividade, a ser disponibilizado para a sociedade (segunda camada). A terceira camada busca reforçar o compromisso do BNDES com a avaliação contínua e sistematicamente de sua capacidade de promover o desenvolvimento sustentável. Ela consolida o conjunto de dados e evidências produzidos pelas avaliações sistemáticas e de impacto de forma a comunicar e aprimorar a efetividade do BNDES. Essa camada culminará com a divulgação bienal do Relatório de Efetividade do BNDES.

O SPE estabelece, ainda, duas novas ferramentas: o Relatório de Recomendações de Efetividade e a Identificação de Potenciais Clientes. O Relatório de Recomendações de Efetividade será produzido a cada dois anos. Ele servirá para transformar o conhecimento gerado com base nas avaliações em orientações objetivas para o negócio. Estabelece-se, portanto, uma oportunidade de revisão periódica da atuação da instituição, de forma a incorporar os resultados mais recentes no campo da efetividade em seu planejamento estratégico e em suas políticas operacionais

Cabe ainda informar que o processo de avaliação de efetividade do BNDES tem sido acompanhado pelo Tribunal de Contas da União, que recentemente emitiu o Acórdão 494/2019, com uma série de determinações e recomendações ao BNDES. Os aprimoramentos propostos serão implementados pela Área de Planejamento do BNDES.

Quanto às operações do Produto Pós-embarque Serviços, criado em 1997, ainda que o Sistema BNDES não contasse com um processo de avaliação sistemático e individual de operações, a preocupação com a eficácia e externalidade geradas pelo apoio sempre estiveram presentes.

Como exemplo disso, em 2002, foi estabelecida exigibilidade de entrega de relatório de acompanhamento das exportações, como forma de agregar informações sobre os usos dos recursos do financiamento. Além disso, regras de conteúdo, estabelecidas e aprimoradas ao longo do período de operacionalização da linha buscaram fomentar a cadeia de subfornecedores de bens e serviços brasileiros, para além do serviço diretamente prestado pelo exportador (construtora) ao ente no exterior.

A linha também passou a fomentar a exportação de um percentual mínimo de bens, junto à exportação de serviços de construção. Esse percentual chegou a alcançar 65% do valor financiado (65%), o que levou a inviabilidade da linha de financiamento. Posteriormente, passou-se a aplicar percentuais mínimos caso a caso, sempre que cabível.

Ao longo do tempo, os dados e conhecimentos sobre comércio internacional de bens e serviços e apoio público à exportação no resto do mundo foram sendo compilados e aprofundados, o que resultou em estudos setoriais que buscavam entender a dinâmica do mercado internacional, as melhores práticas e os desafios existentes. Alguns desses estudos estão citados no anexo à essa resposta.

A partir de 2011, a base de dados de empresas subfornecedoras de bens das operações de exportação de serviços passou a ser sistematizada, a partir de informações dos REs associados aos RCs das operações. No entanto, em 2012, mudanças no Sistema Siscomex para o Novoex fez com que a informação não mais pudesse ser lida diretamente pelo Sistema Exim e a série completa de informações foi descontinuada. Por isso, a partir de 2013/2014, a equipe passou a reconstruir o banco de dados com informações dos relatórios de acompanhamento das exportações, passando a incluir nos dados informações concernentes aos serviços de terceiros.

A partir dessa época, em consonância com as atividades que estão sendo realizadas no BNDES, a Área de Comércio Exterior vem aprofundando suas práticas de M&A. Em outubro de 2013, foi elaborada a primeira minuta de QL, no intuito de mapear os objetivos, resultados e indicadores do apoio à exportação de serviços de

engenharia e construção. Adicionalmente, foram elaborados indicadores e estatísticas de exportação para publicação nos Relatórios de Efetividade do BNDES, publicados em 2015, 2017 e previsto para 2019. Também, foi realizado levantamento sobre a lógica da atuação e efetividade das agências de crédito à exportação existentes no mundo.<sup>121</sup>

Em setembro de 2016, foi elaborado plano de trabalho para aprimoramento dos procedimentos aplicáveis à Linha Pós-embarque Serviços, o qual incluía a aferição de sua efetividade, a partir da realização de estudos do impacto direto (exportador) e indireto (subfornecedor) da linha de crédito.

Na parte teórica, os trabalhos realizados incluíram a revisão dos conceitos e metodologias referentes ao tema avaliação e às possíveis aplicações para a linha Pós-embarque;<sup>122</sup> bem como a revisão do histórico da política brasileira de apoio à exportação de serviços.<sup>123</sup>

A parte empírica tem incluído levantamento de dados, análises estatísticas e avaliações de impacto. Devido à disponibilidade de dados, as avaliações têm inicialmente focado na cadeia de subfornecedores, especialmente de bens e, quando possível, de serviços brasileiros incorporados ao projeto. Ainda que o beneficiário direto da linha de financiamento seja a empresa brasileira exportadora de serviços de engenharia e construção e a finalidade do apoio seja a comercialização destes serviços no exterior, as características singulares dessas empresas tornam mais complexo o estabelecimento de unidades de controle comparáveis, necessárias à avaliação de impactos, baseadas em análises contrafactuais.

Os trabalhos em andamento vêm encontrando resultados positivos, derivados do apoio à exportação da linha Pós-embarque Serviços - em conformidade com o que se esperava da linha de crédito. A tabela a seguir apresenta o andamento dos estudos que estão sendo efetuados e os principais resultados que vêm sendo encontrados.

<i><b>Tipo de Estudo</b></i>	<i><b>Tema</b></i>	<i><b>Status</b></i>	<i><b>Resultados</b></i>
<i>Levantamentos de dados e análises estatísticas</i>	<i>Desembolsos e recebimentos -entrada de divisas</i>	<i>Base de dados compilada. Atualização periódica.</i>	<i>Do total de US\$ 10,5 bilhões desembolsados, o BNDES já recebeu US\$ 10,3 em principal e juros, restando US\$ 3,3 bilhões em pagamentos futuros. Tendo em vistas os desembolsos em reais, os pagamentos em dólares correspondem à entrada de divisas. Considerando os valores em reais, dos R\$ 22,2 bilhões desembolsados, já foram recebidos 27,6, conforme câmbio do dia da liberação e recebimentos. Há ainda R\$12,7 de saldo devedor (câmbio de 10/ 04/2019). As diferenças refletem, além dos juros, o ganho cambial das operações.</i>
	<i>Cadeia de Fornecedores</i>	<i>Base de dados compilada. Atualizações periódicas, conforme</i>	<i>Cerca de 4800 fornecedores; mais de 2/3 MPME.</i>

<sup>121</sup> Cattermol, F. B.; Cruz, L. E. M (2017).

<sup>122</sup> Hirata, Elydia Silva; Souza, Vladimir Matheus Ribeiro de (2019).

<sup>123</sup> Pinto, Rafael de Carvalho Cayres; Hirata, Elydia Silva; Castro Neves, Luiz Filipe (2019).

<b>Tipo de Estudo</b>	<b>Tema</b>	<b>Status</b>	<b>Resultados</b>
		andamento das operações.	
	Grau de concentração e volume das exportações brasileiras de bens (total e empresas apoiadas)	Primeiros testes realizados. Aprofundamento da análise em andamento.	Mercado exportador brasileiro é pequeno e concentrado; Construtoras apoiadas exportam maior variedade de produtos que a média brasileira.
	Exportação de Serviços de Engenharia pelo Brasil	Compilação de dados do mercado internacional de engenharia e construção e da participação brasileira nesse mercado (225/250 maiores do mundo) em andamento. Seleção de metodologias a serem aplicadas sobre os dados sendo realizada.	Mercado internacional competitivo e concentrado. No máximo 4 construtoras apresentaram participação competitiva, nos últimos 15 anos, com até 3,1 % de market-share. Atualmente, só uma empresa consta entre as maiores do mundo e market-share brasileiro se reduziu a 0,6% do total.
Avaliação de Impacto	Efeito do Pós-embarque sobre as exportações brasileiras agregadas	Primeiros testes realizados, com resultados resumidamente publicados no Relatório de Efetividade de 2017 - Box 9. Aprofundamento da análise em andamento.	Efeito positivo e significativo sobre os bens associados ao apoio - mais relevantes em termos absolutos e relativos: (1,7% a 8,3%).
	Efeito do Pós-embarque sobre a cadeia de fornecedores	Testes baseados na primeira participação das empresas como subfornecedoras concluídos. Resultados serão publicados como Texto para Discussão e contarão com parecer externo. Análises futuras buscarão identificar o impacto sobre todo o "tratamento", com metodologia de dados longitudinais (dados em painel).	Efeito positivo e significativo sobre: - Massa salarial (3,8% a 5,7%); - Número de empregados (3,3% a 4,6%); - Redução das demissões (1,6% a 3,4%); - Receita operacional (5,1% a 5,5%) e total (3,9% a 4,8%); - Custo operacional (4,6% a 5,7%) e total (2,3% ou 3,4%).

O primeiro Texto para Discussão com a avaliação de impacto da linha Pós-embarque Serviços<sup>124</sup> se encontra em processo de editoração para publicação. Tal estudo contará com parecer externo de parecerista selecionado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), conforme Memorando de Entendimento assinado entre as duas instituições de desenvolvimento, para fins de cooperação na realização e divulgação desse estudo de efetividade.

Por fim, cabe reiterar que o apoio à exportação não é concorrente, mas complementar às demais linhas de financiamento do BNDES. As linhas de crédito desta instituição abrangem os diversos aspectos produtivos necessários ao desenvolvimento, tais como instalações produtivas, aquisição de bens de capital,

<sup>124</sup> Pinto, Rafael de Carvalho Cayres; Roitman, Fábio Brenner; Hirata, Elydia Silva (2019).

inovação, construção de infraestrutura e comercialização de produtos no mercado doméstico e internacional. Nesse sentido, o financiamento à exportação de bens, aeronaves e serviços dá suporte à inserção internacional das empresas nacionais, ao mesmo tempo que gera um fluxo de entrada de divisas, necessárias à importação de serviços e produtos estrangeiros, intermediários e finais. Conforme consolidado na teoria econômica, as trocas internacionais ampliam a eficiência do produtor e o bem-estar do consumidor, sendo benéfica para a economia.

Sob a conjuntura econômica de abertura comercial e globalização da produção, um país que intencione desenvolver e manter uma indústria capaz de produzir empreendimentos de grande porte e de alta sofisticação tecnológica deve estar atento à necessidade de acesso ao mercado exterior. Além de possibilitar o aumento da escala de produção e a diversificação da carteira de projetos (e consequentemente reduzir o impacto de choques conjunturais domésticos), a internacionalização permite a manutenção de uma escala mínima exigida para a firma atuar em segmentos de alta complexidade. Isso tem se mostrado especialmente relevante não só no setor de aviação, mas também no de engenharia e construção: enquanto firmas pequenas e médias são capazes de efetuar localmente serviços mais simples (como construção de edifícios), grandes obras de infraestrutura como hidrelétricas, metrô, portos e aeroportos tendem a ser realizadas por empresas de maior porte, que dependem da demanda internacional para manter sua capacidade produtiva e know-how.<sup>125</sup>

Nesse sentido, o apoio à exportação, incluindo serviços, está em plena consonância com os objetivos de desenvolvimento nacional, não ocorrendo em detrimento, mas em benefício das atividades domésticas. (...).

Em resposta ao Ofício nº 452/2020/CGFIN/DAE/SFC/CGU, de 9/01/2020, que encaminhou o Relatório Preliminar para apreciação pelo BNDES, o banco se manifestou por meio da Nota AI nº 2020/13, de 30/04/2020, abaixo reproduzida:

O Achado 10 aponta a ausência de avaliação prévia e sistemática do impacto da concessão de crédito no documento de análise da operação, o que, na opinião dos auditores, teria resultado na falta de “balizador do projeto, à luz da missão do Programa Exim”. Também indica que os condicionantes do apoio e os mecanismos de acompanhamento foram insuficientes para garantir que os resultados almejados pelo apoio fossem atingidos, devido às modificações que implicaram a mudança dos parâmetros de quantidade de bens e serviços e gastos com pessoal.

É importante recordar que o objetivo principal do apoio é viabilizar exportações, a partir das quais outros benefícios sociais são atingidos, seja de forma imediata (como a entrada de divisas, emprego e renda intrínsecos à transação apoiada), ou através de uma série de desdobramentos possíveis (alavancagem de novas exportações pela melhora do posicionamento competitivo do exportador, estímulo adicional à demanda de bens e serviços brasileiros pela propagação de encadeamentos para trás, etc.). O apoio do Pós-Embarque, assim como de iniciativas similares do Estado brasileiro que o antecederam se pautou no entendimento de que (i) a concretização das exportações apoiadas é meritória e justifica o crédito concedido, e (ii) os efeitos positivos não ocorreriam na ausência do apoio.

---

<sup>125</sup> Dados do setor de engenharia e construção no mundo (Engineering News Record -ENR, 2018.) indicam que as 250 maiores construtoras globais movimentaram cerca de US\$ 1,6 trilhão em 2017, com um terço desse valor advindo de exportações (ou seja, obras realizadas fora do país de origem da construtora). Adicionalmente, 70% das empresas que constavam entre as maiores do mundo, também estavam entre as 250 maiores internacionais. 1 o indica que o <sup>mercado</sup> internacional é parte relevante da estratégia de desenvolvimento das firmas desse setor.

De fato, na medida em que não há no mercado privado oferta de financiamentos que atendam à combinação de volume, prazo e risco das operações em tela, é razoável considerar que as respectivas exportações brasileiras não ocorreriam sem o apoio do Pós-Embarque, ainda que a obra fosse realizada e a mesma construtora fosse contratada. Isso porque, caso a operação fosse realizada por ECA de outro país, tanto a entrada de divisas quanto o subfornecimento de bens e serviços de outras empresas seriam direcionadas para o país do apoio, configurando exportação de outro país.

Assim, é possível considerar a exportação objeto do apoio do BNDES como um limite inferior para o aumento de negócios com o país importador<sup>126</sup>. Em consonância com este entendimento, o documento de análise de cada operação tem como um de seus temas a descrição da exportação objeto da colaboração financeira pleiteada, além de trazer informações indicativas de demanda por bens e serviços subfornecido por outras empresas brasileiras. Logo, ainda que não contemple uma exposição sistemática e exaustiva dos benefícios gerados pela operação, ele dimensiona o alcance do objetivo primário do apoio, a saber, o valor de exportações viabilizadas, que se refletem na entrada de divisas.

No que se refere ao acompanhamento, é importante notar que não houve variação no valor de exportações apoiado. Assim, em que pese a impossibilidade de prever mudanças em alguns aspectos da transação, o parâmetro de alcance do objetivo primário foi preservado. Ressalta-se ainda que não há qualquer orientação no sentido de se favorecer exportações de bens frente às de serviço, nem priorização de ganhos sociais auferidos no âmbito das atividades dos subfornecedores em detrimento daqueles obtidos através da atividade do exportador. Em outras palavras, não há diretriz que indique tratamento diferenciado a exportações que gerem mesmos volumes de empregos, renda, divisas etc. com base na identidade das empresas beneficiadas ou da estratégia de integração ou terceirização da produção. Pelo contrário, qualquer tentativa de interferência nesta estrutura sem devida fundamentação pode impactar de forma adversa a produtividade e a competitividade das empresas brasileiras, o que é um dos principais objetivos do apoio.

Não se questiona, contudo, a importância do aperfeiçoamento da avaliação ex ante e do acompanhamento dos resultados obtidos pelo apoio. De fato, como apresentado na resposta à SA201504305/22, na Nota AEX 2019/0045, o BNDES vem aprimorando seus processos de promoção da efetividade. Atualizando as informações constantes daquela resposta, o Macroprocesso de Promoção da Efetividade foi revisado em 14 de maio de 2019, pela Res. Dir. nº 3472/2019BNDES (**Anexo VI**). A versão atual mantém a aplicação de instrumento de avaliação ex ante às operações do BNDES e a integração do monitoramento de indicadores de eficácia e efetividade ao sistema de acompanhamento das operações.

As principais mudanças no que se refere à avaliação ex ante são a simplificação da Tese de Impacto de Investimento em projetos (Tiip) na forma de “Tese de Impacto”, que passa a ser apresentada de forma integrada com o Quadro de Resultados no novo modelo de Relatório de Análise. A Tese de Impacto deve apresentar a relação lógica do apoio objeto da análise com os objetivos da política pública, e tem como elementos obrigatórios: (i) a descrição do alinhamento com diretrizes de políticas ou programas públicos e (ii) a identificação dos efeitos esperados, acompanhados da relação de contribuição do projeto. Já o Quadro de Resultados mantém as características originais, constituindo uma listagem de objetivos específicos do apoio contemplados na operação, com quantificação e definição dos indicadores para acompanhamento.

---

<sup>126</sup> A operação pode, na realidade, acabar contribuindo com um incremento ainda maior, na medida em que a transação apoiada alavanque outras, no futuro, com o mesmo comprador.

Além disso, a partir do reconhecimento de que para algumas formas de apoio a efetividade só pode ser atingida de maneira sistêmica, foi estabelecida uma modalidade de avaliação ex ante alternativa à Tese de Impacto e ao Quadro de Resultados: o Quadro de Teoria da Mudança. Esta alternativa foi motivada pelo caso das operações automáticas, mas também decidiu-se ser esta a forma apropriada de tratar o apoio à exportação de aeronaves, no qual todas as operações concorrem para o resultado econômico-financeiro e o posicionamento competitivo do fabricante brasileiro. Isto é, nas operações de financiamento à construção de uma fábrica ou uma obra de infraestrutura, é possível calcular o impacto imediato. Por exemplo, quantos empregos diretos aquela fábrica vai gerar, quantas unidades de produto vai produzir por dia; quantas pessoas trabalharão na construção de uma estrada, qual o fluxo de carros por dia. Na estimação de apoio à comercialização de produtos, não existe uma quebra temporal ou ação exógena que permita verificar o impacto individual da venda, inclusive porque há sobreposição de operações no tempo e/ou expectativa de continuidade temporal. Sendo assim, o impacto do apoio tem que ser visto de forma dinâmica, considerando tais variações longitudinais.

O Quadro de Teoria da Mudança também descreve a lógica do apoio, identificando os elementos: população-alvo; problema, causa e solução; insumos, atividades e produtos; e objetivos. Além disso, também determina indicadores de eficácia e efetividade, e fixa prazo e periodicidade para o levantamento de indicadores e a avaliação dos resultados.

No âmbito do Macroprocesso de Promoção da Efetividade vigente, cabe à unidade gestora – atualmente a Área de Planejamento Estratégico – determinar qual das modalidades de avaliação ex ante se aplicará a cada forma de apoio do BNDES. Além disso, os parâmetros para a Tese de Impacto e o Quadro de Resultados, bem como o Quadro de Teoria da Mudança têm sido determinados em conjunto pela unidade gestora e pela área operacional responsável por cada forma de apoio, com base em casos concretos. Assim, devido à ausência de pleitos recentes de apoio à exportação de serviços, o detalhamento sobre a modalidade de avaliação a ser aplicado permanece pendente.

Comentando os estudos de efetividade já realizados pelo BNDES, a CGU questiona ainda a ausência de análise “custo x benefício” e de análise de efetividade “indicando de forma clara quais os benefícios auferidos em cada operação de crédito”.

No que se refere à análise “custo x benefício”, cabe recordar que o Pós-Embarque não envolve dispêndio, mas sim empréstimo de recursos. Revisitando a resposta ao Achado 1, não se pode dizer que o financiamento do BNDES a partir de recursos do FAT Cambial represente um ônus financeiro à sociedade brasileira. Tampouco este é o caso do seguro de crédito à exportação do FGE, a menos que sistematicamente “subprecificado”. Isso porque, (i) os recursos do FAT-cambial são remunerados a uma taxa de juros de referência internacional, acrescido da variação cambial. Não havendo nenhuma forma de desconto sobre essa taxa, não há que se falar em subsídio. O que a diferença entre a taxa de juros internacional e a doméstica reflete são os diferentes riscos ao quais essas moedas estão submetidas. Nesse sentido, a aplicação de parte dos recursos do FAT em operações com uma taxa de juros internacional e em moeda forte ajuda a diversificar a carteira do fundo e, conseqüentemente, reduzir risco (principalmente porque o dólar ou o euro são moedas com menor risco de desvalorização que o real), o que, por si só já representa mais um benefício do apoio à exportação.

Deve-se dizer, ainda, que além da taxa de juros, é repassado ao FAT a variação cambial, que vem sendo maior do que a inicialmente esperada, à época em que a operação foi precificada.

Adicionalmente, sobre a taxa de juros internacional, o BNDES inclui um spread, em percentual suficiente para cobrir suas despesas e gerar o lucro mínimo estimado pela Área Financeira da Instituição. Sendo assim, esclarece-se que a operação em questão não embute subsídios implícitos e solicita-se a correção no Relatório.

Já os recursos da equalização constituem efetivamente um dispêndio, mas a deliberação sobre o uso dos mesmos é independente do processo de análise do BNDES.

Em relação à associação de benefícios a operações individuais, é preciso registrar dois tipos de obstáculo. O primeiro, conceitual, consiste no fato de que certos objetivos só podem ser atribuídos ao conjunto do apoio, **como demonstra a experiência adquirida pelo BNDES** que resultou na previsão do Quadro de Teoria da Mudança para algumas formas de apoio.

Uma possibilidade seria considerar o custo de oportunidade representado por aplicações alternativas dos recursos em outro tipo de apoio, o que na prática, consiste em comparar a efetividade de diferentes programas, produtos e linhas do BNDES, o que poderá ser feito com o acúmulo de estudos de efetividade cobrindo sistematicamente as atividades do Banco.

A outra dificuldade que se apresenta é de ordem prática. Ainda que certas análises possam, em tese, ser aplicadas no nível das operações, a redução no conjunto de unidades analisadas diminui o poder dos testes estatísticos para detectar impactos. Este é o caso da avaliação de impacto sobre os subfornecedores, na qual efeitos da ordem de 3 a 5% em receitas, massa salarial e emprego foram encontrados para o agregado dos subfornecedores que atuaram pela primeira vez entre 2005 e 2014. Estes efeitos, ainda que substanciais, apresentam baixa significância estatística quando apurados em subconjuntos da amostra. O desafio de identificar heterogeneidades nos efeitos do apoio, que poderia informar em que circunstâncias ele é mais efetivo, é uma das áreas de aperfeiçoamento indicadas no primeiro relatório dos resultados a avaliação mencionada.

## **Análise do Controle Interno**

O BNDES reconhece que a avaliação de impacto e da efetividade de seus programas ou linhas começa a ser efetivamente discutida a partir de 2013, e traça um breve histórico da evolução do processo, normatização, estrutura organizacional, etapas e estudos realizados (teóricos e empíricos). Informa, ainda, a participação do Tribunal de Contas da União, citando o Acórdão nº 494/2019, que traz uma série de determinações e recomendações sobre o tema.

Especificamente no tocante às operações Exim Pós-embarque, acrescenta que, embora não houvesse à época de Mariel um processo de avaliação sistemática (em que pese a celebração de 140 operações que totalizam US\$ 13,94 bilhões contratados entre 2007 e 2015), a preocupação com os resultados se materializava (i) pela exigência de entrega de relatório de acompanhamento das exportações, (ii) pelas regras voltadas para o fomento à cadeia de subfornecedores brasileiros e de estabelecimento de percentual mínimo de bens e (iii) pelo acompanhamento de dados e informações concernentes aos serviços de terceiros e de fornecedores de bens.

Entende-se, contudo, que os relatórios de acompanhamento das operações não foram suficientes ou tempestivos para identificar situações tratadas nos itens 3, 7 e 10 deste

Relatório, em que pese o entendimento do BNDES de que o objetivo do programa (inserção de empresa nacional no mercado externo) tenha sido atingido.

Na sequência, a nota informa os trabalhos em andamento que, segundo o banco, apresentam resultados positivos, concluindo que a linha *“está em plena consonância com os objetivos de desenvolvimento nacional, não ocorrendo em detrimento, mas em benefício das atividades domésticas”*.

Importante notar que, na primeira manifestação, foram apresentados resultados de trabalhos de avaliação de efetividade que, contudo, não abordam a avaliação do retorno desse tipo de operação frente ao esforço fiscal exigido da sociedade. Já na manifestação ao Relatório Preliminar, o banco apresenta os aprimoramentos nos processos de promoção da efetividade, como a modalidade de avaliação alternativa “Quadro de Teoria da Mudança”. Observa-se, entretanto, que diante da ausência de novos pleitos desde 2016, estes critérios de análise *ex ante* ainda não foram aplicados a este produto.

Na segunda manifestação, ao abordar a análise custo benefício desta linha, o BNDES pondera as dificuldades na definição de metodologia a ser utilizada e os casos em que deve ser verificado o conjunto do apoio e não as operações individualmente. Como dito reiteradamente, a CGU não pretende definir metodologia, entretanto entende que a instituição deve buscar desenvolvê-la, qualificando a avaliação de efetividade, ampliando o critério de “montante desembolsado”, uma vez que tal este dado isolado não permite uma visão completa dos efeitos de uma linha de crédito.

Seguindo na avaliação da manifestação ao relatório preliminar, o BNDES reitera a finalidade do apoio, destacando que não há orientação de se favorecer exportações de bens frente às de serviços, nem priorização das atividades dos subfornecedores face à do exportador, e que a interferência nesta estrutura sem fundamentação pode impactar na produtividade e na competitividade das empresas brasileiras.

Acrescenta, ainda (i) a ausência de oferta de financiamentos no mercado privado que suportem as condições e o risco das operações em tela; (ii) que o relatório de análise demonstra o atendimento ao objetivo primário, refletido na entrada de divisas e; (iii) que não houve variação no valor de exportações tendo sido preservado o alcance do programa.

Quanto ao argumento da inserção das empresas brasileiras no mercado internacional, entende-se que a questão já foi suficientemente tratada anteriormente, sendo certo que tal avaliação não pode ser feita de modo desassociado dos demais efeitos da ação de fomento.

No que diz respeito à questão do balanceamento entre bens e serviços a serem financiados, não há proposição neste trabalho de direcionamento dos financiamentos para um ou outro, mas apenas a indicação de que tal composição deve ser tecnicamente avaliada e documentada e monitorada.

Saliente-se ainda que, no caso concreto, o risco de inadimplência se materializou, impactando, nos termos da argumentação proposta pelo BNDES, um dos objetivos centrais da política pública, qual seja, a entrada de divisas. Nota-se também que a meta de

internacionalização de empresas nacionais desassociada de uma metodologia de avaliação de riscos, dentre os quais hoje se insere o de integridade, também trouxe impactos para o resultado da atividade de fomento.

No que diz respeito à manutenção do valor de exportações, nota-se que, apesar de o valor global das exportações ter sido mantido, a estimativa inicial apresentada pela construtora de exportação de USD 305,3 milhões em bens foi reduzida para US\$ 123,5 milhões e a diferença remanejada para serviços, o que incluía lucro na operação.

De todo o exposto, entende-se que apesar de o banco ter iniciado trabalhos voltados para a definição de uma metodologia de avaliação de efetividade de suas operações de forma ampla, há necessidade do desenvolvimento de iniciativas próprias da sua atividade de agência de crédito à exportação, que considerem não só o volume de recursos desembolsados, mas também inserção internacional das empresas brasileiras, empregos gerados, cadeia de fornecedores sensibilizada, custos da política pública (dentre os quais se incluem a equalização) e o resultado líquido para a sociedade.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Estabelecer obrigatoriedade de análise de efetividade na avaliação de financiamento, especialmente em relação à geração de divisas derivadas da exportação, mas também da inserção internacional das empresas brasileiras, empregos e cadeia de fornecedores sensibilizada, custos da política pública e o resultado líquido para a sociedade.

### **2.1.11. Celebração de contratos de financiamento sem a cobrança de Encargo por Compromisso e Comissão de Administração, por decisão da Diretoria, correspondendo a renúncia de receitas de US\$ 9 milhões para o BNDES.**

#### **Fato**

A partir da análise dos documentos referentes aos cinco contratos de financiamento, identificou-se proposição pelo BNDES para que não incidissem sobre as operações a Comissão de Administração e o Encargo por Compromisso.

A “*Comissão de Administração*” dispensada não se refere à prevista na Circular AEX nº 176/2002, que regulamentava o Programa BNDES-Exim, e que tratava, na realidade, da remuneração ao banco mandatário<sup>127</sup>. Conforme documentos analisados, o Banco do Brasil atuou como banco mandatário, sendo remunerado em 1% sobre o valor financiado, pago pelo BNDES no fluxo da operação, tendo sido este montante considerado no cálculo dos juros

---

<sup>127</sup> “5.4.2. *Comissão de Administração: devida pela Beneficiária ao Banco Mandatário pelos serviços de administração e de cobrança dos títulos de crédito ou direitos da carta de crédito, no montante equivalente a 1% (um por cento) flat sobre o valor liberado, devendo ser retida pelo Banco Mandatário na data do repasse de recursos à Beneficiária.*”

cobrados ao importador.

Desta forma, a isenção proposta e acatada para as cinco tranches, referia-se à da Comissão de Administração, devida ao BNDES pelos serviços prestados e do Encargo por Compromisso em razão do comprometimento dos recursos.

A não incidência do Encargo por Compromisso e da Comissão de Administração é proposta nos cinco Relatórios de Análise, sendo destacado como excepcionalidade a partir da 3ª tranche.

Isto posto, solicitou-se ao BNDES informar o momento em que houve acordo para a isenção da cobrança de Encargo de Compromisso e da Comissão de Administração e os responsáveis pela decisão, bem como apresentar o valor devido caso ocorresse a cobrança.

Em resposta, o banco informou<sup>128</sup> que, com base no Protocolo de Entendimento sobre Cooperação Econômica e Comercial entre Brasil e Cuba (assinado em 2008), e visando a garantir a realização das exportações brasileiras, buscou ajustar sua cobrança, de forma a propor uma taxa de juros em que todos os custos operacionais fossem considerados (o prêmio de seguro e a remuneração do banco mandatário, por exemplo), e que ao mesmo tempo fosse atrativa para Cuba.

O banco reforça que tais isenções foram aprovadas pela Diretoria, destacando que esta estrutura organizacional também detém a competência para fixar os próprios normativos que estabeleceram a cobrança do Encargo de Compromisso e da Comissão de Administração. Conclui ainda que, considerando que a excepcionalidade foi aprovada pela instância competente para aprovar o normativo interno que previa a cobrança das citadas taxas, inexistiria irregularidade. Ainda nessa manifestação, o banco registra que a isenção representou renúncia de receita de US\$ 9.047.777,58.

Tais argumentos foram reiterados nas manifestações apresentadas pelo BNDES<sup>129</sup>, adicionando que as condições tomaram como referência as operações de exportação de alimentos para Cuba que, em resumo, além de não ter a incidência de encargos e comissões, imputavam o pagamento do banco mandatário e do prêmio do seguro para o exportador. Acrescenta-se que, nas operações financiadas pelo PROEX/Financiamento, o custo para o governo cubano era restrito à cobrança de taxas de juros equivalente à taxa Libor, sem *spread*, não havendo a incidência de comissão ou outros encargos<sup>130</sup>.

Desta forma, para construção do Porto e suas infraestruturas de acesso, Cuba pretendia condições próximas às das exportações de alimentos. Após negociações, o prêmio do seguro e a remuneração do banco mandatário foram incluídos no financiamento, sendo o Encargo por Compromisso e a Comissão de Administração dispensados pelo BNDES. O banco ressalta que, mesmo com as condições aplicadas, as operações referentes à Mariel cumpriram o

---

<sup>128</sup> Nota AEX nº 2015/0141, de 7/12/2015.

<sup>129</sup> Respostas à SA 201504305/23 (Nota AEX nº 2019/0058) e ao Relatório Preliminar (Nota AI nº 2020/13), cujas manifestações e respectivas análises efetuadas encontram-se disponíveis no anexo a este Relatório.

<sup>130</sup> Conforme Nota AEX nº 2015/0141.

percentual mínimo estabelecido pelas PO (1 % a.a. acima da Libor).

Quanto ao fato de as normas à época das contratações de Mariel<sup>131</sup> não preverem a remuneração ao BNDES pela sua função de estruturação e administração das operações, ainda que fosse discricionariamente cobrado pelo banco, diante do volume de recursos movimentados desde 2005, e da complexidade das operações, registra-se que, somente em 2015, o normativo foi adequado às especificidades das operações.

E finalmente, quanto ao entendimento do banco trazido em manifestações anteriores, de que a autorização para não cumprimento do normativo partiu da Diretoria, que tem competência para modificá-lo, reitera-se que a aplicação de excepcionalidades e sua correspondente motivação devem ser registradas nas Decisões de Diretoria, como já é feito nas atas que registram a deliberação.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Manifestação do BNDES por meio Nota AEX n° 2019/0058, de 24/05/2019, em resposta à SA201504305/23, que encaminhou o fato para apreciação do banco:

[...] importante esclarecer que as Normas Operacionais aprovadas em 2002 (Decisão n° Dir. 432/2002, de 22/07/2002 e comunicadas por meio da Circular n° 176/2002, de 12/09/2002), estipulavam apenas a cobrança de uma Comissão de Administração, que remunerava os serviços executados pelo banco mandatário, e uma Comissão de Compromisso, nos casos em que o exportador solicitava um Certificado de Compromisso. A razão disso é que tais normas contemplavam essencialmente operações na modalidade *supplier credit*, isto é, operações de desconto de um fluxo financeiro referente a um crédito concedido pelo próprio exportador diretamente ao importador. Como tais operações tinham alto grau de padronização e sequer envolviam celebração de contrato de financiamento, demandavam pouca estruturação ou customização por parte do BNDES, motivo pelo qual não se justificava a cobrança de um custo relativo à sua estruturação e administração. Além disso, por se tratar de uma modalidade operacional na qual o BNDES não tinha interlocução direta com o Importador/Financiado, as duas comissões incidiam sobre o detentor dos direitos creditórios, ou seja, o exportador.

As operações de financiamento as exportações de serviços de engenharia, por sua vez, eram usualmente efetuadas na modalidade *buyer credit*, isto é, operações de financiamento direto entre o BNDES e o Importador/Financiado, na maior parte dos casos, entes públicos estrangeiros. Nessas operações, era necessário um instrumento contratual que incorporasse algumas especificidades inerentes a sua natureza, em particular obrigações para o Devedor/Financiado decorrentes do fato de os serviços brasileiros serem prestados no país importador e envolverem cronogramas mais longos que as exportações de bens usualmente financiadas na modalidade *supplier credit*. Em razão da maior complexidade das operações de *buyer credit*, que demandavam por vezes negociações contratuais complexas com entes soberanos e esforços adicionais de análise e elaboração de documentos e contratos por parte do BNDES, a Diretoria do BNDES entendeu que esses serviços deveriam se refletir em custo para o Financiado, o qual foi chamado de Comissão de Administração. Ressalta-se que, quando incidentes, os encargos e comissões cobrados em

---

<sup>131</sup> Uma vez que se destinavam essencialmente a operações na modalidade *supplier credit*.

decorrência da concessão de crédito eram aprovados pela Diretoria e refletidos nos respectivos contratos de financiamento.

Em 2015, foi aprovada a revisão das Normas Operacionais da Linha de Financiamento BNDES-exim Pós-embarque Serviços, que passaram a abranger as duas modalidades de apoio, e foi promovido um ajuste na nomenclatura, de forma a tornar a descrição dos encargos e comissões mais precisa. Assim, foi definida explicitamente a diferença entre a Remuneração do Banco Mandatário, devida pelo Exportador diretamente ao banco mandatário (correspondente a Comissão de Administração prevista nas normas anteriores), e o valor pago pelo Financiador/Devedor ao BNDES, com o intuito de remunerar os esforços com a análise e elaboração de documentos e contratos, que levou o nome de Comissão de Administração, conforme abaixo:

“(…)

#### 14. COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO DO BNDES

Devida em função da estruturação e administração de operações na modalidade Buyer Credit e na modalidade Supplier Credit que conte com contrato de colaboração financeira mediante desconto no montante equivalente a:

I. linha BNDES Exim Pós-embarque - Bens e linha BNDES Exim Pós-embarque-Serviços: até 1% (um por cento) do valor total de principal contratado, devendo ser paga pelo Devedor ao BNDES, em parcela única, como condição previa ao primeiro desembolso do crédito ou em até 45 (quarenta e cinco) dias corridos a contar da data do cancelamento da operação em que não tenha havido desembolso do crédito.

II. linha BNDES Exim Pós-embarque - Aeronaves: até 1% (um por cento) do valor de cada parcela desembolsada do financiamento de aeronave devendo ser paga pelo Devedor ao BNDES, em parcela única, com condição previa ao desembolso de cada parcela do crédito.

#### 15. ENCARGO POR COMPROMISSO

Devido em função do saldo não utilizado do crédito em operações na modalidade Buyer Credit e na modalidade Supplier Credit que conte com contrato de colaboração financeira mediante desconto, a partir da data de eficácia do contrato até o término do prazo de utilização do crédito ou o desembolso total do crédito ou o cancelamento do crédito, o que ocorrer primeiro, no montante equivalente a até 0,5% (cinco décimos por cento) ao ano sobre o valor do saldo não utilizado a cada período de exigibilidade, devendo ser pago pelo Devedor ao BNDES (I) nas datas de vencimento das parcelas juros ou como condição previa ao desembolso de cada parcela, conforme previsto contratualmente; ou (ii) em até 45 (quarenta e cinco) dias corridos a contar da data de cancelamento da operação, na hipótese de não ter havido liberação do crédito, ou da data de cancelamento do saldo não utilizado do crédito, na hipótese de ser apurado saldo ainda não liquidado do Encargo por Compromisso após a última liberação do crédito.

#### 16. REMUNERAÇÃO DE BANCO MANDATÁRIO

Remuneração devida pelo Exportador ao Banco Mandatário, a título de pagamento pelos serviços mencionados no item 6 deste Regulamento, montante equivalente a até 1% (um por cento) sobre o valor de principal de cada desembolso efetuado pelo BNDES em favor do Exportador, devendo ser retida pelo Banco Mandatário, em parcela única por desembolso, na data das correspondentes transferências de recursos ao Exportador. (…)

Verifica-se, portanto, que não houve mudança na estrutura dos encargos aplicáveis a este tipo de operações, em relação às normas vigentes anteriormente. Assim, no caso das operações em tela, conforme relatado na Nota AEX nº 2015/0141, de 07/12/2015, o que foi dispensado foi a Comissão de Administração devida ao BNDES e o Encargo por Compromisso devidos pela Financiadora ao BNDES, em decorrência do Protocolo de Entendimento sobre Cooperação Econômica e

Comercial entre Brasil e Cuba, firmado em 15/01/2008. Por meio deste documento, o governo brasileiro elevou o limite de exposição de Cuba para viabilizar novas exportações brasileiras de alimentos, a serem financiadas pelo Proex-Financiamento, bem como tratou da possibilidade de novas operações, abrangendo outros setores que não alimentos. Além disso, no caso de alimentos, o Protocolo estabeleceu também que os novos financiamentos deveriam ser concedidos nas mesmas condições financeiras praticadas pelo Proex-Financiamento até então, que não estipulavam a incidência de encargos e comissões para a Financiada.

Vale lembrar que o BNDES já havia financiado, em 2005, exportações brasileiras de alimentos, em que as condições financeiras para o Financiador reproduziram aquelas tipicamente oferecidas pelo Proex-Financiamento. Não houve incidência de encargos e comissões para o Financiador e o pagamento do banco mandatário e do prêmio do SCE ficaram a cargo do exportador.

As negociações entre os governos brasileiros e cubanos para as operações de outros setores, por sua vez, resultaram numa estrutura em que o financiamento seria concedido pelo BNDES, com cobertura do seguro de crédito a exportação e recursos do Proex Equalização. Ao contrário do que ocorria nas operações de alimentos, os financiamentos concedidos para os demais setores implicariam custos adicionais para o Devedor/Financiador, uma vez que tanto o prêmio do SCE como a remuneração do banco mandatário foram incluídos no financiamento e os seus respectivos custos repassados para o Devedor/Financiador. Por outro lado, as condições negociadas com o governo cubano estipularam, da mesma forma que na operação anterior, de 2005, a não incidência do Encargo por Compromisso e da Comissão de Administração, ambas devidas pelo Financiador ao BNDES. Conforme destacado na Nota AEX nº 2015/0141, a dispensa do Encargo por Compromisso e da Comissão de Administração ocorreu no sentido de contribuir para a realização das exportações brasileiras no âmbito do Protocolo.

No que diz respeito ao spread do BNDES nas operações, é importante destacar que o percentual mínimo a ser cobrado em cada uma de suas linhas de financiamento é definido pelas Políticas Operacionais (PO). No caso do Produto BNDES-exim Pós-embarque, o percentual mínimo definido durante o período em que os financiamentos as exportações para o Porto de Mariel foram concedidos correspondia a 1% a.a. acima da Libor.<sup>132</sup> Ou seja, mesmo considerando a não incidência do Encargo por Compromisso e da Comissão de Administração, as operações referentes ao Porto de Mariel cumpriram o percentual mínimo estabelecido pelas PO.

Cumprir reiterar que as referidas operações, assim como a dispensa de tais encargos, foram aprovadas pela Diretoria do BNDES, a quem também compete a definição das Normas Operacionais do Produto BNDES Exim Pós-embarque<sup>133</sup>. Sendo assim, não há como um procedimento sistematicamente utilizado pelo BNDES ir contra o normativo por ele elaborado, já que ambos derivam do mesmo entendimento e ficam a cargo da mesma instância decisória.

---

<sup>132</sup> Resolução nº 1.417/2007, de 05/04/2007; Resolução nº 1.894/2010, de 02/02/2010; e Resolução nº 2.080/2011, de 15/03/2011.

<sup>133</sup> Conforme disposto no Art. 19 do Estatuto do BNDES.

Art 19. Compete a Diretoria:

I . aprovar, em harmonia com a política econômico-financeira do Governo Federal e com as diretrizes do Conselho de Administração:

a) as linhas orientadoras da ação do BNDES; e

b) as normas de operações e de administração do BNDES, mediante expedição dos regulamentos específicos;

( ...)

V - deliberar sobre operações de responsabilidade de um cliente ou sobre limites de crédito para determinado grupo econômico, situado no respectivo nível de alçada decisória por ela estabelecido;""

Em resposta ao Ofício nº 452/2020/CGFIN/DAE/SFC/CGU, de 9/01/2020, que encaminhou o Relatório Preliminar para apreciação pelo BNDES, o banco se manifestou por meio da Nota AI nº 2020/13, de 30/04/2020, abaixo reproduzida:

O Achado 11 alega não ter sido devidamente motivada e informada como excepcionalidade a não incidência do Encargo por Compromisso e da Comissão de Administração nas cinco tranches da operação ora auditada.

Conforme alteração do artigo 34 do RGO, já apresentada em resposta ao Achado 8, as decisões do CCOp, Diretores, Superintendentes e Chefes de Departamento têm de ser baseadas em propostas técnicas fundamentadas e não implicar alteração das políticas operacionais vigentes e demais orientações emanadas da Diretoria. O seu parágrafo único disciplina que a excepcionalidade de normativos emanados da Diretoria terá de ser por ela apreciada.

Dentro da racionalidade construída para o dispositivo acima citado, pode-se afirmar que o estabelecimento de elementos das operações de crédito passíveis de excepcionalização não é o caminho mais adequado. Isto porque é bastante difícil, senão impossível, prever de antemão o que seria passível de exceção. Assim, o mais acertado nos parece submeter o pedido de exceção de alguma regra à decisão do mesmo órgão que a criou; pedido esse devidamente sustentado por análise técnica. Note-se mais uma vez, que, no âmbito do financiamento ora auditado, as condições financeiras para o caso concreto foram devidamente aprovadas pelo mesmo órgão que definiu as condições gerais aplicáveis às operações de financiamento no âmbito do Pós-Embarque.

Da mesma forma que o tratamento dado ao prazo do financiamento, a não cobrança do encargo e comissão acima citados constaram expressamente como excepcionalidades das atas de reunião da Diretoria do BNDES que aprovaram as cinco tranches do financiamento, cujos excertos são anexos a esta Nota (Anexo V). Vale mencionar também que os financiamentos se inserem no contexto de compromisso entre o Estado brasileiro e a República de Cuba, formalizado por meio de Protocolos de Entendimento sobre Cooperação Econômica e Comercial. Neste sentido, os financiamentos à exportação não incluíam a cobrança de encargo por compromisso e comissão de administração, pois a participação deste banco, embora decorrente de entendimentos entre os governos, implica, relativamente à linha de alimentos operada pelo PROEX Financiamento, custos adicionais a Cuba.

## **Análise do Controle Interno**

O BNDES inicia sua manifestação informando que o normativo que regia as operações *Exim* à época das contratações de Mariel, previa somente, independente da nomenclatura, comissão ao banco mandatário e encargo por compromisso, uma vez que se destinavam, essencialmente, a operações na modalidade *supplier credit*.

Na sequência, a nota discorre sobre a complexidade das operações *buyer credit*, a demanda por esforços adicionais, o entendimento da Diretoria de que estes devem refletir em custo para o financiado e que, quando incidentes, deveriam estar previstos nos contratos.

Entretanto, em que pese o volume de recursos movimentados desde 2005, somente em 2015, o normativo foi adequado às especificidades das operações que envolviam contrato de colaboração financeira, incorporando a remuneração ao BNDES pela sua função de

estruturação e administração destas operações.

Quanto à assertiva de não ter existido mudança na estrutura dos encargos aplicáveis em relação as normas vigentes anteriormente, entende-se que houve inserção nos normativos de previsão de cobrança de comissão de administração ao BNDES somente em 2015, ainda que fosse discricionariamente praticado pelo banco.

Adiante, o banco justifica a dispensa da Comissão de Administração do BNDES e do Encargo por Compromisso com base no Protocolo de Entendimento, informando as condições aplicadas nas operações de exportação de alimentos para Cuba, que, em resumo, além de não ter a incidência de encargos e comissões, imputava o pagamento do banco mandatário e do prêmio do seguro para o exportador. Ressalta-se que, conforme Nota AEX nº 2015/0141, nas operações financiadas pelo PROEX/Financiamento, o custo para o governo cubano era restrito à cobrança de taxas de juros equivalente à taxa Libor, sem *spread*, não havendo a incidência de comissão ou outros encargos.

Desta forma, entende-se que, para construção do Porto e suas infraestruturas de acesso, Cuba pretendia condições próximas às das exportações de alimentos. Após negociações, o prêmio do seguro e a remuneração do banco mandatário foram incluídos no financiamento, sendo o Encargo por Compromisso e a Comissão de Administração dispensados pelo BNDES. O banco ressalta que, mesmo com as condições aplicadas, as operações referentes à Mariel cumpriram o percentual mínimo estabelecido pelas PO (1 % a.a. acima da Libor).

Considerando o entendimento do banco trazido em manifestações anteriores de que a autorização para não cumprimento do normativo partiu da Diretoria, que tem competência para modificá-lo, reitera-se que a aplicação de excepcionalidades deve ser informada na decisão, e não somente na ata, e vir devidamente acompanhada de análise técnica.

Por fim, em resposta ao Relatório Preliminar, o BNDES informa que na versão atualizada no RGO em 2020 foi acrescentada a determinação para que *“na hipótese de excepcionalidade ao normativo emanado da Diretoria, a matéria deverá ser submetida à apreciação da própria Diretoria”*.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Aprimorar os normativos internos exigindo que a aprovação de condições extraordinárias, em especial aquelas que impactem as receitas do banco, sejam acompanhadas de justificativa técnica fundamentada que evidencie a razoabilidade da proposição.

### **2.1.12. Processo de equalização dos juros por parte do Tesouro Nacional, no âmbito do Proex-Equalização.**

#### **Fato**

Conforme levantamento de informações realizado durante os trabalhos de auditoria, os recursos do Proex-Equalização visam a custear parte dos encargos financeiros incidentes, de forma a tornar as taxas de juros equivalentes às praticadas internacionalmente. Nas operações agraciadas com esses recursos (empresas brasileiras de qualquer porte), a exportação brasileira é financiada pelas instituições financeiras estabelecidas no País ou no exterior, sendo os recursos do programa destinados à redução de taxas de juros, colocando, em tese, as empresas brasileiras em condições de igualdade de competição com os concorrentes internacionais.

Os recursos são repassados às instituições financeiras que, por sua vez, pactuam taxas menores com seus mutuários. O Banco do Brasil é o agente financeiro da União para o PROEX, e atua com exclusividade em sua operacionalização.

Assim, resumidamente, há quatro agentes internos envolvidos:

1. Exportador brasileiro;
2. Instituição financeira concedente do crédito;
3. Banco do Brasil; e
4. Tesouro Nacional.

Operacionalmente, o BNDES é o conhecedor dos desembolsos efetuados, da taxa de juros pactuada com o mutuário e do seu custo de captação adicionado de sua remuneração, comunica ao Banco do Brasil (BB) as operações desembolsadas e as taxas de valores equalizáveis. O Banco do Brasil, por sua vez, apresenta um conjunto de operações para a STN e solicita a emissão dos títulos.

Em detalhes, as importâncias devidas a título de equalização são pagas ao BNDES em NTN-I que, por sua vez, tem o seu valor nominal atualizado pela variação cambial, considerando as taxas de câmbio de venda para o dólar dos Estados Unidos entre o dia de emissão da nota e o seu vencimento (Art. 5º das Resoluções CMN nº 3.219/2004 e nº 4.063/2012 e art. 4º da Resolução CMN nº 4.687/2018). Neste processo, o Banco do Brasil atua como agente financeiro do Tesouro Nacional.

Internamente, o banco registra em formulário próprio do Sistema Exim (sistema próprio da AEX), que gera as datas e parcelas de equalização apuradas com base no fluxo de financiamento que, por sua vez, devem coincidir com as datas de vencimento dos juros do financiamento. Este documento é encaminhado ao Banco do Brasil que, após aprovação, encaminha relatório contendo as datas de resgate das NTN-I, momento em que o BNDES verifica a compatibilidade do valor aprovado com o valor apurado pelo Sistema Exim (informações obtidas por meio da Nota AEX 2015/0156, de 28/12/2015).

Por fim, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), após a comunicação do Banco do Brasil e as verificações de sua competência, emite as Portarias para autorização de emissão de Notas do Tesouro Nacional – Série “I”, NTN-I, que agrupa o valor para equalização de diferentes operações beneficiadas com o PROEX-Equalização.

Após o recebimento das NTN-I, o BNDES registra os títulos em sua carteira e acompanha a liquidação das obrigações assumidas pelo Tesouro Nacional a título de equalização de taxas de juros, mediante o controle da liquidação dos títulos por sua tesouraria.

Os procedimentos sobre o funcionamento de seu sistema corporativo (“Sistema Exim”) para registro e controle das solicitações de equalização, envolvendo as fases de homologação, liberação, acompanhamento, custódia e cancelamento, foram apresentados pelo Banco na Nota ASN/DSOP nº 2020/0001, de 29 de abril de 2020, que trouxe manifestação ao Relatório Preliminar, e evidenciaram a existência de registros individualizados que permitem a verificação da conformidade dos valores pleiteados ou cancelados. Contudo, conforme exposto pelo banco nesses esclarecimentos, há espaço para melhoria de sistemas mediante o aumento da automatização dos processos e maior integração com os demais sistemas corporativos da instituição.

Vale trazer à discussão os efeitos de eventual inadimplência sobre o pagamento dos valores devidos a título de equalização. A Resolução nº 3.219/2004 previa, em seu art. 7º, que *“a não-liquidação dos contratos de câmbio relativos ao ingresso do valor em moeda estrangeira de qualquer parcela de principal ou de juros implica, para o financiador ou refinanciador, a devolução do valor recebido pelo resgate das NTN-I, proporcional ao valor em moeda estrangeira não ingressado, acrescido de encargos calculados com base na taxa Selic acumulada entre a data do resgate das NTN-I e o dia útil anterior ao da efetiva devolução”*. (grifou-se)

Contudo, a Resolução nº 4.063/2012 trouxe alteração significativa ao regramento adotado, ocasionando menor impacto para o financiador diante de eventuais inadimplências. Conforme o art. 7º da mencionada Resolução, nos financiamentos concedidos por instituições financeiras oficiais federais, o ingresso de divisas é dispensado mediante a comprovação do pagamento das operações (§ 1º) efetuado pelos financiados ou garantidores, (§ 2º), se aplicando, inclusive, às operações contratadas em data anterior à da entrada em vigor desta Resolução (§ 3º).

Tais medidas trouxeram, à primeira vista, desequilíbrio no compartilhamento de riscos, uma vez que mesmo diante de eventos de inadimplência, o financiador fará jus ao recebimento de valores do Tesouro Nacional a título de equalização.

Em 2018, por meio da Resolução nº 4.687/2018, ficou estabelecido que, caso ocorra o pagamento à vista dos valores devidos (mediante o vencimento antecipado ou honra de garantia), cessa-se o direito à percepção de valores a título de equalização associados a parcelas vincendas. Caso não ocorra a quitação do saldo devedor, mantém-se o fluxo das NTN-I.

Assim, no caso analisado em que a inadimplência já se materializou, o BNDES faz jus ao recebimento dos valores de equalização, em que pese inexistir fluxo cambial associado ao contrato de financiamento, sendo relevante mencionar que a eventual declaração de vencimento antecipado suspenderia a obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional. Nesse contexto, destaca-se que o BNDES informa a existência de debate com o Tesouro Nacional e

o Cofig sobre os impactos dos eventos de acionamento de garantia e liquidação antecipada na rentabilidade do banco<sup>134</sup>.

De todo o exposto, observa-se que o banco mantém controles voltados para registro e controle das solicitações de equalização, envolvendo as fases de homologação, liberação, acompanhamento, custódia e cancelamento, permitindo o acompanhamento do recebimento das parcelas devidas pelo Tesouro Nacional a título de equalização, incluindo aqueles casos em que não há o efetivo ingresso de divisas.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não reproduzida pois o conteúdo foi incorporado na relatoria alterando entendimento inicial.

### **Análise do Controle Interno**

Mantida como “falha formal”, pois o BNDES sinaliza possibilidade de maior automação no processo e propõe uma recomendação.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Aprimorar as rotinas de controle de equalização implementando processos automatizados com menos interação humana e maior integração com os demais sistemas do Banco

## **2.2 Parte 2**

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja do **executor do recurso federal descentralizado**.

## **3. Consolidação de Resultados**

A partir dos exames realizados sobre a concessão de crédito voltada para a realização das obras de ampliação e modernização do Porto de Mariel, observa-se a insuficiência das análises técnicas efetuadas para delimitar o montante de recursos necessários para a execução do objeto, que fundamenta a concessão de crédito.

A superficialidade das avaliações viabiliza a aprovação de concessões de crédito sem a análise da adequação do volume de recursos propostos pela empresa brasileira exportadora, indicando

---

<sup>134</sup> Segundo Nota AEX nº 2019/0059, de 24/05/2019, “os impactos sobre a rentabilidade do Banco derivados de eventos como acionamento de garantia e liquidação antecipada de financiamentos têm sido discutidos e avaliados pelo BNDES com o Tesouro Nacional e/ou no âmbito do Cofig há longa data. A necessidade de regulamentação desses impactos e dos procedimentos a serem observados - por fim, mais bem consubstanciados na Resolução CMN 4.687/2018 - têm relação direta com as cláusulas constantes dos contratos de financiamentos que mencionam que, em caso de liquidação antecipada ou inadimplência, perdas relativas ou decorrentes de quebra do fundo de captação (“breakage costs”) serão assumidas pelos financiados”

se estes são suficientes ou não para a execução do objeto.

Verifica-se, portanto, que o processo de análise de mérito da operação de crédito objeto desta auditoria não foi suficientemente estruturado para mitigar tanto o risco de subdimensionamento do orçamento, e a conseqüente insuficiência dos recursos para a sua conclusão; bem como a razoabilidade da concessão buscando garantir eficiência alocativa dos recursos públicos colocados à disposição do banco e mitigando o risco de desvio de finalidade na aplicação.

Ressalva-se contudo que, considerando que o Porto de Mariel está em operação, apenas o segundo risco pode materializar-se. Neste caso, cita-se que as análises de custo efetuadas parametricamente, ainda que não devam ser utilizadas para a materialização de um eventual superfaturamento das obras, representam indícios de anti economicidade.

No que concerne à atividade de monitoramento da aplicação dos recursos, verificou-se que as rotinas de acompanhamento eram insuficientes, baseando-se na análise de relatórios elaborados por empresa de consultoria contratada pela COI para a execução de procedimentos de verificação previamente acordados.

Durante a execução dos trabalhos, identificou-se incompatibilidade nos gastos com mão de obra expatriada, de forma que o BNDES providenciou o ressarcimento de US\$ 60,8 milhões e evitou o desembolso de outros US\$ 40,8 milhões.

Vale mencionar ainda que o financiamento contou com a cobertura de Seguro de Crédito à exportação, cujo prêmio de seguro foi incorporado ao financiamento, de modo que hoje, mesmo com os eventos de inadimplência por parte do Governo Cubano, a remuneração do BNDES não foi afetada. Tal modelo pode ter influenciado no afrouxamento das rotinas de análise e acompanhamento, uma vez que, em última instância, o risco de crédito seria integralmente suportado pela União (controladora do banco), enquanto o BNDES receberia o valor do empréstimo independentemente do efetivo retorno dos recursos.

Cite-se que, diante da classificação de risco de Cuba, o prêmio de seguro atingiu o montante de US\$ *“Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma do art. 155, § 1º, da Lei nº 6.404/76 e art. 169 da Lei nº 11.101/2005”*. Este valor, uma vez que foi incorporado ao financiamento, garante o pagamento pela ABG F dos valores de principal e juros.

Nesse contexto, considerando que a remuneração do banco é composta pela equalização de taxas de juros, merece destaque a alteração da Resolução CMN nº 3.219/2004 pela Resolução CMN nº 4.063/2012, que garantiu o recebimento da receita de equalização mesmo nos casos em que o tomador esteja inadimplente, excluindo o risco de frustração de receita pelo BNDES, caso a concessão de crédito seja destinada a um tomador de maior risco. Em resumo, após 2012, o pagamento da equalização de taxas de juros independe do ingresso de divisas. O direito ao recebimento desta receita está associado à existência de saldo devedor. Assim, apenas no caso do pagamento a vista dos valores devidos (mediante o vencimento antecipado ou honra de garantia), cessar-se-ia o direito a percepção de valores a título de equalização

associados a parcelas vincendas.

Acrescenta-se que todos os contratos de financiamento contaram com a admissão de excepcionalidades (alongamento dos prazos de pagamento, redução de juros, financiamento de seguros), para viabilizar a celebração da operação.

Por fim, verifica-se ainda que a avaliação das externalidades decorrentes da concessão não foi adequadamente dimensionada, uma vez que, além de inexistirem rotinas estruturadas para esta avaliação, os contratos de financiamento não contemplaram vinculação do financiamento ao setor produtivo, que se entendia sensibilizado pela concessão. Em outras palavras, os itens de verificação do efeito da concessão não foram previamente pactuados, inviabilizando a avaliação do efetivo resultado na economia interna decorrente da concessão de crédito.

De todos os testes realizados, as evidências coletadas informam que as impropriedades identificadas têm como causa: (i) insuficiência dos fluxos e rotinas internas de análise da compatibilidade orçamentária dos projetos submetidos à avaliação da agência de fomento, agravados pelo entendimento do BNDES de que o banco não deve efetuar tal análise; (ii) rotinas de acompanhamento associadas à execução financeira do contrato de financiamento, sem o estabelecimento de controles que efetivamente mitiguem o risco de desvio de finalidade na aplicação dos recursos; (iii) desbalanceamento dos riscos, permitindo que o controlador garanta a remuneração do BNDES independentemente do efetivo retorno dos recursos concedidos no financiamento; e (iv) inexistência de metas de exportação formalmente pactuadas nos contratos de financiamento.

De todo o exposto, considerando as causas identificadas para cada uma das fragilidades aqui listadas, foram propostas recomendações corretivas entendidas como suficientes para mitigar os riscos associados.